

RIVISTA ^{DI} POLIZIA

RASSEGNA DI DOTTRINA TECNICA E LEGISLAZIONE

ANNO SESSANTASETTESIMO
2014



Aracne

RIVISTA DI POLIZIA

RASSEGNA DI DOTTRINA, TECNICA E LEGISLAZIONE

FONDATA DA UGO PIOLETTI

Direttori

GIOVANNI PIOLETTI
Presidente aggiunto on.
della Corte Suprema di Cassazione

MARCELLO GALLO
Ordinario di diritto penale
nell'Università di Roma

FRANCO COPPI
Ordinario di diritto penale
nell'Università di Roma

† GIOVANNI ROSSO
Primo Presidente on.
della Corte Suprema di Cassazione

Vice direttore

UGO PIOLETTI

Professore aggregato di diritto penale
nell'Università di Camerino

Comitato scientifico di Direzione

GIULIO CAZZELLA, Prefetto, Consigliere del Presidente della Repubblica per gli Affari Interni e per i Rapporti con le Autonomie – PAOLO DETTORI, Avvocato Generale della Corte Suprema di Cassazione – MARIA FORTE, V. Prefetto, Direttore dell'Ufficio Affari Generali e Personale della Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – LEONARDO MAZZA, Ordinario di diritto penale nell'Università di Siena – CARLO MOSCA, Consigliere di Stato – FILOMENA PICCARRETA, V. Prefetto, Direttore dell'Ufficio Studi, Ricerche e Consulenza del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – GIORGIO SANTACROCE, Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione – SIMONA SARACINO, V. Prefetto aggiunto, presso l'Ufficio per l'amministrazione generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – GIUSEPPE SCANDONE, Dirigente Superiore della Pubblica Sicurezza, Consigliere ministeriale presso l'Ufficio per l'amministrazione generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – FRANCESCO TAGLIENTE, Prefetto di Pisa – MARCO VALENTINI, Prefetto, Direttore dell'Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, PIETRO ZANGANI, Ordinario di medicina legale e delle assicurazioni nell'Università di Napoli.

Comitato di Redazione

PIETRO DUBOLINO, Magistrato della Corte di Cassazione – GIUSEPPE LA CUTE, Incaricato di diritto penale del lavoro nell'Università di Teramo – FRANCESCO MAZZA, Professore a c. di diritto penale nell'Università di Cassino – ALFREDO MONTAGNA, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione – FRANCESCA ROSSO BELLINZONI

Direttore responsabile e proprietario della testata: Giovanni Pioletti

Direzione e redazione: Viale Tito Livio, 59 – 00136 Roma

Editore e amministrazione:

Aracne editrice S.r.l.

via Raffaele Garofalo 133 /A–B, 00173 – Roma

(06) 93781065 – www.aracneeditrice.it – info@aracneeditrice.it

ISSN 0035–6476

Iscrizione n. 92 del 29 maggio 1948, registro stampa Tribunale di Roma
Iscrizione n. 31 del 14 dicembre 1951, registro stampa Tribunale di Santa Maria Capua Vetere
Iscrizione n. 5 del 14 marzo 2012, registro stampa Tribunale di Velletri

DOTTRINA

FRANCESCO FAMIGLIETTI – La cosiddetta prevenzione di polizia.
Origini e inquadramento ordinamentale 7

ARTURO IANNUZZI – La funzione di polizia come garanzia della
sicurezza democratica 29

GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

Stupefacenti – Trattamento sanzionatorio – Unificazione delle
tabelle che identificano le sostanze stupefacenti – Proce-
dura della conversione dei decreti legge – Contrasto con i
principi contenuti nell’art. 77 Cost. – Mancanza del requisi-
to di omogeneità tra le norme originarie del decreto–legge
e quelle introdotte nella legge di conversione – Fondatezza
della questione di legittimità costituzionale – Reviviscenza
della normativa precedente (*con nota di GIUSEPPE LA CUTE,
Sulla illegittimità delle modifiche alla legge sugli stupefacenti
attuata con eterogenee disposizioni aggiunte nella conversione di
decreto–legge*) 123

CASSAZIONE PENALE

MASSIMARIO

Armi – Circostanza attenuante della lieve entità del fatto – Elementi di valutazione – Fattispecie: bottiglia incendiaria lanciata contro abitazione per odio razziale.	I39
Circolazione stradale – Responsabilità da sinistri stradali – Colpa – Manovra di svolta – Obblighi del conducente.	I39
Concorso di persone nel reato – Elemento soggettivo del concorso – Caratteri – Differenza tra concorso e connivenza passiva – Fattispecie: esclusione di connivenza per il trasporto in auto di vittima e suoi assassini.	I40
Concussione – Elemento oggettivo – Modifiche introdotte dalla legge n. 190 del 2012 – Condotta di costrizione – Pressioni tali da non lasciare margine di scelta nel destinatario – Differenze con la condotta di induzione di cui all’art. 319- <i>quater</i> – Fattispecie.	I41
Concussione – Proposta illecita del pubblico ufficiale – Astratta idoneità a determinare lo stato di soggezione – Tentativo di concussione – Sussistenza – Istigazione alla corruzione – Differenze – Ragioni – Fattispecie: parte lesa che si sia rivolta alle Forze di polizia.	I42
Concussione – Reato di cui all’art. 319- <i>quater</i> cod. pen. – Continuità normativa con la precedente fattispecie di concussione per induzione – Configurabilità – Ragioni.	I43
Intercettazioni di conversazioni o comunicazioni – Linguaggio adoperato – Significato delle espressioni – Valutazione del giudice di merito – Sussistenza – Sindacato di legittimità – Esclusione – Limiti.	I44
Prove – Documenti – Disegno effettuato da minore – Parte integrante del verbale di dichiarazioni assunte dalla P.G. – Esclusione – Natura di documento – Utilizzabilità.	I44
Querela – Dichiarazione e forma – Volontà di chiedere la punizione del colpevole – Inequivocità – Necessità – Fattispecie: contatto orale con le Forze di polizia.	I45

Sport – Provvedimento del questore – Divieto di accesso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive – Convalida – Impugnazione – Tribunale del riesame – Annullamento del provvedimento impugnato – Abnormità – Sussistenza.	145
Stupefacenti – Detenzione illecita e spaccio – Attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità – Applicabilità – Esclusione.	146
Stupefacenti – Fatto di lieve entità – Esclusione – Elementi conoscitivi emersi nel processo ma non formalizzati nella contestazione – Valutabilità – Ragioni.	146
Turbata libertà degli incanti – Elemento oggettivo – Inizio della procedura di gara – Necessità – Omessa pubblicazione del bando – Configurabilità del reato – Esclusione.	147

NOTA A SENTENZA

GIUSEPPE LA CUTE – Sulla illegittimità delle modifiche alla legge sugli stupefacenti attuate con eterogenee disposizioni aggiunte nella conversione di decreto–legge	133
--	-----

QUESTIONI E COMMENTI

ANGELO VICARI – La riforma della riforma sulla disciplina delle armi. Decreto legislativo 29 settembre 2013, n. 121	151
---	-----

I LIBRI

ANTOLOGIA DI RIVISTE

<i>Attualità grafologica. Semestrale dell'Associazione grafologica Italiana</i> , anno XXII, n. 2, luglio–dicembre 2013	173
<i>Cassazione Penale</i> , anno LIII, n. 12, dicembre 2013	174
<i>Legislazione penale</i> , Rivista trimestrale, anno XXXIII, n. 1, 2013 .	176
<i>Rivista Penale, Rivista mensile di Dottrina, Giurisprudenza e Legislazione</i> , anno CXXXIX, n. 12, dicembre 2013	178

*Rivista Trimestrale della Scuola di perfezionamento per le Forze di
Polizia, periodico trimestrale di Dottrina, Legislazione e Giuri-
sprudenza*, anno 2013, nn. 3, 4 179

RECENSIONI

ROSSELLA LAVIOLA, MARCO MASSAVELLI, *La circolazione dei veicoli
con targa estera. Procedure e contenzioso*, Maggioli editore,
Santarcangelo di Romagna, 2013, pagg. 234, € 32, con CD-
Rom. 181

LEGGI, DECRETI E CIRCOLARI

CIRCOLARI

Armi – Regolamento UE n. 258 del 2012, del Parlamento Euro-
peo e del Consiglio del 14 marzo 2012, che attua l'art. 10 del
protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il
traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti
e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni
Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (pro-
tocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco), e dispone
autorizzazioni all'esportazione, misure di importazione e
transito per le armi da fuoco, loro parti e munizioni. –
Adozione del modulo di autorizzazione all'esportazione.
Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Si-
curezza – Circolare n. 557/PAS.10175(1) del 27 settembre
2013. 185

Armi – Regolamento UE n. 258 del 2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012, che attua l’art. 10 del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco), e dispone autorizzazioni all’esportazione, misure di importazione e transito per le armi da fuoco, loro parti e munizioni. – Istituzione dell’Autorità Nazionale per il Controllo delle Esportazioni delle armi, loro parti e componenti essenziali e munizioni ad uso civile (A.N.C.E.). Ministero dell’Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Circolare n. 557/PAS/U/017550/10175 del 22 ottobre 2013. 186

Armi – Regolamento UE n. 258 del 2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012, che attua l’art. 10 del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco), e dispone autorizzazioni all’esportazione, misure di importazione e transito per le armi da fuoco, loro parti e munizioni. – Seguìto. Ministero dell’Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Circolare n. 557/PAS/U/021562/10175(1) del 19 dicembre 2013. 194

Armi – Regolamento UE n. 258 del 2012, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012, che attua l’art. 10 del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco), e dispone autorizzazioni all’esportazione, misure di importazione e transito per le armi da fuoco, loro parti e munizioni. – Seguìto. Ministero dell’Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Circolare n. 557/PAS/U/021632/10175 del 20 dicembre 2013. 198

DOTTRINA

La cosiddetta prevenzione di polizia

Origini e inquadramento ordinamentale

Francesco Famiglietti

Primo dirigente della Polizia di Stato
Dipartimento della Pubblica sicurezza
Ministero dell'Interno

SOMMARIO: I. Premessa, 7 – 2. “Della polizia...”: alla ricerca dei caratteri epistemologici di un concetto, 10 – 3. In particolare, lo Stato liberale e la nascita del moderno diritto di polizia inteso come “diritto della prevenzione”, 13 – 4. La polizia amministrativa come categoria di genere: i dubbi sulla sua attuale utilità, sostanzialmente limitata alla contrapposizione all’attività di polizia giudiziaria, 19 – 5. Dalla categoria di genere “polizia amministrativa” alla distinzione in categorie di specie: la (storicamente difficile) contrapposizione tra “polizia di sicurezza” e “polizia amministrativa in senso stretto” (o “polizia amministrativa *tout court*”). . . , 21 – 6. Segue: [. . .] anche alla luce delle (talvolta opache) indicazioni emergenti dall’evoluzione del quadro ordinamentale. Impostazione di un tentativo di razionalizzazione, 24.

I. Premessa

La recente attenzione degli studi genealogici per l’attività di polizia ⁽¹⁾ ha costituito preziosa occasione per una ricostruzione della genesi delle funzioni di polizia intestate all’apparato amministrativo: la polizia di sicurezza (o “Pubblica sicurezza”), da un lato; la polizia amministrativa in senso stretto (o polizia amministrativa *tout court*), dall’altro.

In tale contesto è stato possibile cogliere con chiarezza il momento e, soprattutto, le ragioni della nascita di quel “diritto della prevenzione”

I. Il riferimento è a CAMPESI G., *Genealogia della Pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, 2009, pag. 9 e segg., il cui studio si innesta nel filone inaugurato dall’opera di Michel Foucault, volto a realizzare un’analisi dei fenomeni istituzionali ponendosi all’incrocio tra la storia delle istituzioni e della cultura politico-giuridica moderna e la sociologia giuridica.

(o diritto di polizia in senso moderno), che, delineatosi con nettezza a cavallo dei secoli decorsi, ha legittimato le strutture amministrative quale strumento di “governo” della pericolosità sociale dell’individuo, così da spingere una “Pubblica sicurezza” in una zona di confine tra il potere legislativo e quello giudiziario.

Al di là delle autorevoli opinioni che tendono a negare l’attuale sopravvivenza di un diritto di polizia quale branca autonoma e specifica dell’ordinamento vigente ⁽²⁾, l’approccio in argomento offre un contributo alla comprensione delle attuali categorie giuridico-operative attinenti le funzioni di polizia e, soprattutto, consente di cogliere i tratti sostanzialistici — a ben vedere nell’essenza rimasti immutati — delle attività in argomento.

Tali tratti, a loro volta, possono costituire strumento di indagine anche sulle ragioni dell’attuale assetto delle competenze in materia dei diversi livelli di governo in cui si struttura la Repubblica (artt. 114, 117 e 118 C.), assetto che chiama a valutare di certo lo spessore dei beni-interessi in rilievo ma anche (o soprattutto) la natura e la modalità di realizzazione delle funzioni amministrative di volta in volta considerate ⁽³⁾.

Invero, nell’ambito dell’ordinamento vigente continuano ad essere appellate genericamente “di polizia” tutta una serie di attività, le quali, però, sono espressione di fenomeni funzionali ed organizzativi distinti ed oggetto di una regolamentazione settoriale e specifica. Al

2. In senso critico rispetto all’affermazione in vita di un autonomo diritto di polizia è DI RAIMONDO M., *Diritto di polizia*, II ed., Dogana (Repubblica di San Marino), 1995, pag. 1 e segg., la formula “diritto di polizia” sarebbe da ritenere “angusta, se non superata” (conserverebbe rilievo solo perché « ancora non è stata sostituita da altra che abbia uguale riconoscimento, tanto sul piano scientifico che didattico »). Di certo, oggi, ove si voglia ammettere l’esistenza di un “diritto di polizia” come branca specifica dell’ordinamento, si deve affrontare il problema di dovere dare ad esso una specifica definizione per contenuto e confini, individuando adeguatamente quali attività e figure organizzatorie dell’ordinamento stesso riguarda.

3. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, se l’art. 117 C. continua ad operare il riparto tra le competenze legislative dello Stato e delle regioni chiamando in causa “materie”, ancorché in una logica “rovesciata” rispetto all’originario testo di legge (è oggi fissata la competenza tassativa dello Stato, rimettendosi quella residuale alle regioni), l’art. 118, attraverso il suo primo comma, chiama in causa un criterio distributivo fondato su una sintesi di principi (sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione) che vanno coniugati alle “esigenze di esercizio unitario” della specifica funzione amministrativa considerata.

di là, infatti, della contrapposizione tra la polizia giudiziaria ed una polizia amministrativa (intesa questa come categoria solo di genere), l'ordinamento rimette all'apparato amministrativo spettanze di polizia di sicurezza, di polizia amministrativa, di polizia locale, di polizia sanitaria e così via: per tutte queste fattispecie, ogni interprete deve porsi il problema preliminare di dovere stabilire se ricorra o meno un comune denominatore, tale da giustificare il medesimo riferimento nominalistico.

Su un piano ulteriore e diverso, ancora, l'interprete è anche chiamato a confrontarsi con una logica distributiva delle competenze di polizia, che, pur di fronte ad un rinnovato assetto ordinamentale, continua a ruotare attorno al principio della statualità della (sola) "Pubblica sicurezza", a fronte di una ripartizione della titolarità delle prerogative di polizia amministrativa tra Stato ed enti territoriali locali (4).

Come già si è avuto modo di rilevare altrove (5), pur di fronte ad uno sviluppo del sistema giuridico che ha valorizzato l'autonomia politica ed amministrativa degli enti esponenziali e rappresentativi delle comunità locali secondo una logica tipicamente federale, almeno sinora non si è arrivati all'attribuzione agli enti locali di competenze proprie ed autonome (la *titorialità* di poteri) di "Pubblica sicurezza" o, più in generale, in materia di ordine pubblico e sicurezza (6).

4. Come osserva CAIA G., *Polizia di Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, pag. 339 e segg., in ragione del carattere primario ed immanente del bene-interesse oggetto di tutela (l'ordine e la sicurezza pubblica), si assume come principio di rilevanza costituzionale quello per cui la funzione di polizia di sicurezza è funzione centrale dello Stato-ordinamento e la relativa organizzazione come inquadrata nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato. Nella giurisprudenza costituzionale, *ex plurimis*, vedasi pure Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 1995, n. 115, in <http://www.cortecostituzionale.it/>. Diversa, invece, è l'esperienza di altri ordinamenti europei: in Gran Bretagna, ad esempio, la funzione di polizia di sicurezza è attribuita, sia pure in forma non esclusiva ma prevalente, all'amministrazione locale; in Germania a quella regionale.

5. Sul punto, da ultimo, sia consentito rinviare, in questa rivista, V, 2012, a FAMIGLIETTI F., *Enti locali e competenze di "Pubblica sicurezza": in particolare, il potere di cui all'articolo 100 t.u.l.p.s.*

6. Il discorso diventa diverso e assai più complesso ove si ponga mente al ruolo degli enti locali nello sviluppo della *governance* sulla sicurezza dei centri urbani secondo logiche "integrate" e "partecipate", che, nell'ambito di uno scenario a dimensione locale, tendono a fondere in uno la politica di ordine pubblico (o criminale) e la cosiddetta "nuova" prevenzione. Sul tema sia consentito rinviare in questa rivista a FAMIGLIETTI F., *Spigolando nel "sistema sicurezza": tra funzioni di polizia, "Pubblica sicurezza" e "nuova" prevenzione*, VI, 2011.