

Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell'Interno sulle manifestazioni urbane.

di *Fabrizio Ciannamea*

Sommario: 1. Premessa storica – 1.1 Una (mancata) definizione di riunione – 2. I limiti oggettivi: la “pacificità” e il non possesso di armi – 2.1. Le limitazioni soggettive – 2.2. I limiti spazio-temporali – 3. Obblighi di preavviso all’autorità (art. 18 TULPS) – 3.1. L’omissione del preavviso – 4. Potere interdittivo e potere di scioglimento della riunione – 4.1. Il potere di scioglimento – 5. Il Decreto Minniti e la direttiva del Ministero dell’Interno sulle manifestazioni urbane

1. Premessa storica

Il diritto di riunione è – sin dalla Rivoluzione Francese - uno dei capisaldi su cui si basano ordinamenti giuridici europei. In Italia è garantito e tutelato sia da fonti costituzionali che primarie.

Storicamente, già lo Statuto Albertino, all’art. 32, riconosceva *“il diritto di adunarsi pacificamente e senz’armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l’esercizio nell’interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia”*.

Ad integrare la norma dello Statuto Albertino¹, intervenne prima il Regio Decreto n. 1848/1926 (che ampliò il potere dei Prefetti, permettendo loro di sciogliere associazioni, enti e addirittura partiti politici²) e poi il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. n. 773/1931 ed attualmente in vigore.

La normativa prevista in epoca pre-repubblicana fu, in parte, recepita dall’art. 17 della Costituzione del 1948, il quale sancisce il diritto dei cittadini di *“riunirsi pacificamente e senza armi”*. L’Assemblea Costituente ritenne, quindi, di elevare la libertà di riunione a diritto costituzionalmente garantito, attraverso una disposizione che, da un lato mirasse a tutelare l’ordine pubblico³(infatti l’art. 17 Cost., ai commi 2 e 3, prevede limiti oggettivi all’esercizio del diritto in questione), e dall’altro

¹ Statuto Albertino dal nome del re che lo promulgò, Carlo Alberto di Savoia, fu la costituzione adottata dal Regno di Sardegna il 4 marzo 1848 a Torino e in vigore fino al biennio 1944-1948.

² F. CARINGELLA, L. LEVITA, A. IANNUZZI, *Manuale di Pubblica Sicurezza*, Dike, Roma, 2015.

³ R.BIN- G.PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010.

conducesse tale libertà nell'alveo dei diritti inviolabili dell'uomo, previsti espressamente dall'art. 2 Cost.

In epoca più recente, sia il legislatore che la giurisprudenza comunitaria hanno evidenziato come la libertà di riunione rientrasse a tutti gli effetti tra i diritti fondamentali dell'uomo. Già nel 1950 la CEDU, all'art. 11, sanciva il diritto alla "*libertà di riunione pacifica e di associazione*" per tutti i cittadini degli Stati firmatari la Convenzione. Lo stesso principio è stato, successivamente, previsto dall'art. 12, paragrafo 1, della Carta di Nizza⁴ ed innalzato, poi, a principio fondamentale dell'ordinamento comunitario dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (oggi Corte di Giustizia dell'Ue).⁵

Infine, sempre in ambito comunitario, è necessario sottolineare l'intervento, nel 2009, del Trattato di Lisbona, con il quale si è data definitiva tutela, all'interno delle massime fonti dell'ordinamento dell'Unione Europea, alla libertà di riunione. Essendo, il Trattato di Lisbona, direttamente applicabile agli ordinamenti degli Stati Membri.

1.1 Una (mancata) definizione di riunione

Come suddetto, la Carta costituzionale italiana riconosce espressamente il diritto di riunione ai cittadini, ma non ne dà una precisa definizione, lasciando quindi all'interprete l'arduo compito di costruire una nozione adeguata.

Secondo autorevole dottrina, per riunione "*s'intende la compresenza volontaria di più persone nello stesso luogo*"⁶ che hanno uno scopo comune, e che si riuniscono su invito di uno o più promotori o anche senza preventivo accordo. Caratteristica della riunione è che, al momento della compresenza fisica, ciascun partecipante soddisfa il proprio interesse singolarmente, senza che alcun vincolo lo leghi ad altri convenuti, o anche per il solo fatto di partecipare alla riunione.⁷

Dalla nozione di riunione si discosta quella di assembramento che la prevalente dottrina⁸ identifica nell'accidentale "*non preordinato, ritrovarsi o convenire di più*

⁴ L'art. 12, par. 1, Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, proclamata a Nizza il 9 dicembre 2000, sancisce che: "*ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi*".

⁵ Corte di giustizia Ce C-235-92, 8 luglio 1992, Montecatini S.p.a. contro Commissione delle Comunità europee, nella cui sentenza si afferma che: "*la libertà di espressione e quella di riunione pacifica e di associazione, rispettivamente sancite, tra l'altro, dagli artt. 10 e 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fanno parte dei diritti fondamentali che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, peraltro riaffermata dal preambolo dell'Atto unico europeo e dall'art. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea (divenuto, in seguito a modifica, art. 6, n. 2, UE), sono oggetto di tutela nell'ordinamento giuridico comunitario*".

⁶ R.BIN- G.PITRUZZELLA, op. cit. Torino, 2010, pag. 526.

⁷ A. IANNUZZI, op. cit.

⁸ M. LA MONICA, L.MAZZA, G. MARINI, S. RIONDATO, *Manuale di diritto di polizia*, Milano

persone in un dato luogo” ovvero in “un casuale e non concordato raggrupparsi di persone, che non nasce dalla consapevolezza e volontà di realizzare un’interazione sociale”.

Il concetto di riunione ha, quindi, un’accezione ampia, che abbraccia diverse circostanze tra cui lo stesso assembramento. Ma sono da considerarsi riunioni anche le manifestazioni organizzate e quelle spontanee, oltre alle cerimonie, alle processioni religiose, ai comizi e ai *sit in*.

La dottrina è concorde nell’inserire la libertà di riunione tra quelle che gli studiosi (anche di scienza politica) chiamano “libertà negative dell’individuo”, dette anche libertà dello Stato. Come tali s’intendono le situazioni “*in cui un soggetto ha la possibilità di agire senza essere impedito, o di non agire senza essere costretto, da altri soggetti*”⁹. La possibilità di agire o l’impedimento, all’interno di uno Stato di diritto, devono essere previste necessariamente dalla legge. Ed è proprio all’interno della legge che l’individuo matura il diritto e l’onere di esercitare tali libertà. Da questa visione positivista si discosta, ad esempio, Hobbes, ad esempio, il quale elabora il principio delle libertà negative nel *De cive*, considerandole come quelle attività del cittadino che “*non risulteranno né comandate né proibite, e che ciascuno potrà svolgere o non svolgere a suo arbitrio*”, previste però dal diritto naturale.¹⁰

Le libertà negative contrastano con quelle positive, intese da autorevoli studiosi¹¹ come quelle situazioni “*in cui un soggetto ha la possibilità di orientare il proprio volere verso uno scopo, di prendere delle decisioni, senza essere determinato dal volere altrui. Questa forma di libertà si chiama anche ‘autodeterminazione’ o, ancor più appropriatamente, ‘autonomia’*”.

Essendo, quindi, il diritto di riunione una libertà negativa, esso sarà automaticamente ricondotto tra i diritti inviolabili (ed intangibili) dell’uomo, tutelati dall’art. 2 Cost.

2. I limiti oggettivi: la “pacificità” e il non possesso di armi

Sia la Costituzione che la legge limitano il cittadino (con vincoli soggetti, oggettivi e spazio-temporali) nell’esercizio del diritto di riunione.

Sotto il profilo oggettivo, l’art. 17 Cost., permette di esercitare la libertà di riunione al cittadino soltanto qualora questa si svolga *pacificamente e senz’armi*. Stessa statuizione è prevista dall’art. 11 della CEDU e dall’art. 12 della Carta fondamentale dell’UE, disposizioni che subordinano – sulla scorta di quanto anticamente previsto dalla Costituzione francese del 1791 – l’esercizio del diritto di riunione alle due suddette condizioni.

Il requisito della “*pacificità*” è difficilmente definibile. Solo negli anni Duemila la dottrina è arrivata ad una concorde definizione¹², stabilendo che una riunione non è

⁹ N. BOBBIO, in *Enciclopedia del Novecento*, Treccani, 1978

¹⁰ HOBBS, *De Cive*, XIII, 15

¹¹ N. BOBBIO, op.cit., 1978

¹² TRIPALDI, *L’ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 2003, 827.

pacifica quando, tenendo presente le condizioni nelle quali questa viene svolta, vi sia il fondato pericolo che il suo svolgimento possa provocare danni a persone o cose. Tale definizione dimostra come per riunione non pacifica si faccia riferimento non solo a quella in cui venga commesso un delitto ma anche – come dispone l’art. 20 TULPS – a quella in cui venga messo *“in pericolo l’ordine pubblico o la pubblica sicurezza”*.

Il secondo requisito, la detenzione delle armi, è di più semplice definizione, essendo desumibile una valida nozione dalla normativa in materia di armi. L’art. 4 L. 110/1975, infatti, comprende (estensivamente) nella definizione di arma anche *“bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche... nonché qualsiasi altro strumento(...) chiaramente utilizzabile(...) per l’offesa alla persona”*.

Oltre a dare una definizione di arma, il legislatore nella legge 110/1975 vieta anche a persone munite di licenza di portare con sé armi, nel caso in cui partecipino a riunioni in luogo pubblico. Su quest’ultimo punto, la giurisprudenza di legittimità¹³ ha chiarito che il divieto della legge 110/1975 debba essere esteso a tutte le riunioni, quindi sia a quelle che avvengono in luogo pubblico che in luogo aperto al pubblico.

Infine, circa la genericità delle nozione di arma che dà la legge 110/1975, la Corte costituzionale negli anni ’80 (sentenza n. 79/1982) respinse qualsiasi dubbio di legittimità costituzionale dell’art. 4 L. 110/1975, affermando che *non sussiste alcuna indeterminatezza circa la definizione di arma, dato che gli strumenti in questione devono intendersi limitati solo a quelli chiaramente idonei per l’offesa alla persona, anche alla luce della non equivocità del proposito di arrearla, desumibile dalle circostanze di tempo e luogo della riunione e dalla mancanza dei motivi che ne giustificano il porto.*

2.1 Le limitazioni soggettive

Sotto l’aspetto dei vincoli soggettivi, l’ordinamento non ammette che il diritto di riunione venga esercitato da persone sottoposte a restrizioni legate alla capacità giuridica o a c.d. “soggezioni speciali”.

Viene, quindi, limitato l’esercizio del suddetto diritto – a causa di restrizioni per “soggezioni speciali” – ai detenuti, ai quali non è riconosciuta la libertà di riunione, tranne per alcune eccezioni relative alla libertà religiosa; ai soggetti sottoposti a misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ed a quella atipica del divieto di accesso a luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive (c.d. DASPO); ai militari che – al di là di alcune eccezioni previste per la rappresentanza militare ai sensi dell’art. 6 L. 382/1978 – non possono partecipare in servizio o in uniforme a riunioni, manifestazioni pubbliche o di partiti politici; ed infine agli appartenenti alla Polizia di Stato che non possono compiere manifestazioni collettive pubbliche mediante l’uso dei mezzi della polizia né

¹³ Cass. pen., sez. VI, 6.12.1978

partecipare in uniforme, anche se fuori dal servizio, a manifestazioni di partiti politici, associazioni e organizzazioni politiche o sindacali.¹⁴

2.2 I limiti spazio-temporali

La terza tipologia di limitazioni che prevede l'ordinamento riguardano il tempo ed il luogo in cui si svolgono le riunioni. L'art. 17 Cost., infatti, al comma 2 prevede che *“per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso”* e al comma 3: *“delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”*.

Riguardo la distinzione tra luogo pubblico, aperto al pubblico e privato, nel 1951, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. del 31.3.1951), chiarirono che *“la riunione è in un luogo pubblico ove si tenga in luogo (piazza, strada) su cui ogni persona può liberamente transitare e trattenersi senza che occorra in via normale il permesso dell'autorità; è in luogo aperto al pubblico ove si tenga in luogo chiuso (cinema, teatro) ove l'accesso anche se subordinato ad apposito biglietto d'ingresso è consentito ad un numero indeterminato di persone; ed è privata, se si tenga in luogo chiuso con la limitazione dell'accesso a persone già nominativamente determinate*.

Attualmente la dottrina preferisce, discostandosi dalla suddetta giurisprudenza di legittimità, basare la distinzione sul concetto di *“utilizzo del luogo da parte della generalità dei cittadini”*: il luogo pubblico, quindi, non deve necessariamente appartenere alla collettività, può essere nei fatti anche di proprietà di un privato, ciò che importa è che venga utilizzato da una parte indeterminata di soggetti, senza che il titolare eserciti lo *ius admittendi* e lo *ius prohibendi*.¹⁵

Riguardo la definizione di luogo aperto al pubblico, invece, la dottrina non è concorde. Una parte ritiene che il luogo aperto al pubblico debba essere materialmente separato dall'esterno e limitato, riguardo l'accesso, dallo *ius admittendi* del titolare¹⁶. Un'altra parte, al contrario, sottolinea l'importanza di considerare la destinazione di un luogo privato (come, ad esempio, un cinema) all'uso pubblico, ritenendo secondario il condizionamento che può apportare il proprietario all'utilizzo del luogo da parte della collettività.¹⁷

3. Obblighi di preavviso all'autorità (art. 18 TULPS)

La disciplina prevista dalla Costituzione è integrata dalla fonte gerarchicamente subordinata del TULPS, il quale prevede, al comma 1 dell'art. 18, che *“i promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno*

¹⁴ F. CARINGELLA, L. LEVITA, A. IANNUZZI, op. cit.

¹⁵ PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3^a ed., Padova, 2003, 311 ss

¹⁶ GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, II, Milano, 1967

¹⁷ PACE, op. cit.

tre giorni prima, al Questore” e al comma 2 che “è considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l’oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata”.

Il TULPS quindi prevede che i promotori diano preavviso nel triplice caso di riunione in luogo pubblico, aperto al pubblico e in forma privata.

La *ratio* del preavviso è duplice: da un lato funge da aiuto strumentale alla funzione di vigilanza e di buona gestione dell’ordine pubblico della polizia (non a caso la sua violazione è penalmente sanzionata)¹⁸, dall’altro con la comunicazione della riunione i promotori ottengono la precedenza sulla scelta del luogo, rispetto a riunioni concorrenti¹⁹.

Riguardo la forma del preavviso, si è ritenuto che – nonostante quanto disposto dagli artt. 15 e 20 reg. TULPS – il preavviso possa essere legittimamente dato all’autorità anche oralmente, e non necessariamente in forma scritta, fermo restando il minore valore probatorio della dichiarazione orale rispetto all’atto scritto.

Il preavviso, quindi, non rappresenta condizione d’esistenza né di legittimità della riunione, non essendo considerabile quale richiesta di autorizzazione alla P.A.²⁰, ma semplicemente come atto partecipativo, con il quale i promotori comunicano al Questore informazioni e dati riguardo la riunione, dati che potranno essere utili all’autorità per una precisa ed attenta valutazione sui profili di ordine pubblico e sicurezza. Se il preavviso venisse, invece, considerato erroneamente condizione d’esistenza della riunione, si creerebbe una situazione in cui l’inadempienza dei promotori andrebbe ingiustamente a ripercuotersi sul pubblico degli intervenuti incolpevoli alla riunione.²¹

L’obbligo di preavviso però non è generalizzato e applicabile a qualsiasi tipologia di riunione. Se così fosse, infatti, sarebbero obbligati a dare avviso all’autorità non solo i promotori di assembramenti o, ad esempio, manifestazioni politiche, ma anche quelli di riunioni organizzate ma prive di qualsiasi pericolo (intrinseco) per l’ordine pubblico o la sicurezza. Ciò è stato confermato da autorevole dottrina che ha affermato come *sia obbligatorio il preavviso solo per riunioni o marce che, per l’elevato numero di partecipanti, posseggano una più rilevante capacità di pregiudicare i diritti di terzi e di costituire perciò una ragione d’allarme per l’ordine pubblico.*²²

3.1 L’omissione del preavviso

Proprio sulla base di quanto appena esposto, si può affermare che l’omissione di preavviso non costituisca, di per sé, valido presupposto per il divieto (*ex art. 17, co 3, Cost.*) o lo scioglimento (*ex art. 20 TULPS*) della riunione.

¹⁸ PACE, *op. cit.*

¹⁹ Cass. pen., sez. I, 13.6.1994

²⁰ F. CARINGELLA, L. LEVITA, A. IANNUZZI, *op. cit.*

²¹ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, pag. 1096.

²² PACE, *op. cit.*, 1992

L'art. 28 reg. TULPS, infatti, prevede che nel caso di omesso preavviso sia primariamente necessario un raccordo informativo ed organizzativo ²³tra le locali autorità di pubblica sicurezza (individuate – ai sensi dell'art. 1 TULPS – nei *funzionari preposti agli uffici di pubblica sicurezza* o, in ipotesi di loro mancanza in alcuni comuni, nei *sindaci o di chi ne fa le veci*). In tal caso, grava proprio sulle autorità locali di p.s. un obbligo di informativa nei confronti del Questore e, solo in caso di urgenza, un potere-dovere di gestione della riunione non preavvisata “*sotto la propria responsabilità*”. Tale potere- dovere si esplica nell'imposizione del preventivo divieto alla riunione, oppure nella mera vigilanza sul suo corretto svolgimento, con conseguente obbligo delle autorità di p.s. di informare il Questore per gli ulteriori provvedimenti.

La violazione dell'obbligo di preavviso (solo nei caso in cui commessa dai promotori) è sanzionata dall'art. 18 TULPS che prevede per i contravventori la pena dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da 103 e 413 euro. Accanto alla punibilità dei promotori, il legislatore del 1931 assoggettava alla stessa pena di cui all'art. 18 anche “*coloro che prendono parola nelle pubbliche riunioni*”, e con l'arresto fino ad un anno e l'ammenda da 206 a 413 euro nel caso in cui questi violino il divieto di svolgimento o le prescrizioni imposte dal Questore.

Il legislatore, nelle succitate disposizioni, configurava una fattispecie di responsabilità oggettiva. Sul punto, però, nel 1970 è intervenuta la Consulta (sent. 11 giugno 1970, n. 90) che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 18 TULPS, nella parte in cui sanzionava “*coloro che prendano parola*” in una riunione in luogo pubblico senza preavviso, anche quando questi non abbiano alcuna consapevolezza della mancanza del preavviso. Nella sentenza è stato rilevato il contrasto del comma 3 dell'art. 18 non tanto con il diritto di riunione, sancito dall'art. 17 Cost., quanto con il diritto di manifestazione *ex art. 21 Cost.*

4. Potere interdittivo e potere di scioglimento della riunione

Il legislatore, al comma 4 dell'art. 18 TULPS, ha individuato nel Questore il titolare del potere interdittivo, consistente nel vietare - in via preventiva - lo svolgimento di riunioni “*nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica*”. Il Questore, inoltre, è (alternativamente a quello interdittivo) anche titolare del potere prescrittivo, attraverso il quale può imporre “*per le stesse ragioni*” dell'art. 18, comma 4, limitazioni in ordine *al tempo e al luogo* in cui si deve svolgere la riunione. I contravventori alle disposizioni dell'autorità sono sanzionati con l'arresto fino ad un anno e l'ammenda da 206 a 413 euro.

Il Questore – ai sensi del combinato disposto degli articoli 17 Cost. e 18 TULPS - può esercitare il potere interdittivo, in via preventiva, solo nel caso di “*comprovati motivi di sicurezza e incolumità pubblica*” (*ex art. 17 Cost.*) e in presenza di ragioni di *ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica* (*ex art. 18 TULPS*) Ma quale

²³ F. CARINGELLA, L. LEVITA, A. IANNUZZI, *op. cit.*

disposizione il Questore deve tener primariamente presente, quella costituzionale o quella del Testo Unico? Sebbene superficialmente sembri che le due norme contrastino, la dottrina prevalente ha chiarito come i concetti di *ordine pubblico, moralità e sanità pubblica* del Testo Unico rientrino nella più generale definizione di *motivi di sicurezza e incolumità pubblica* previsti nella Costituzione. Dello stesso parere è la Consulta che, sin dagli anni '60, ha chiarito come nel concetto di sicurezza pubblica rientrino quelli di ordine pubblico, moralità e sanità, così che l'art. 18 TULPS è da ritenersi logicamente subordinato, nonché semplicemente attuativo dell'art. 17 Cost.²⁴

È necessario, inoltre, chiarire cosa s'intenda per "*comprovati motivi*" di *sicurezza pubblica e incolumità pubblica*. La dottrina e la giurisprudenza ritengono concordemente che i *comprovati motivi* s'identifichino nella espressa motivazione, contenuta dal provvedimento di divieto (come, d'altronde, la generalità dei provvedimenti amministrativi *ex art. 3 L. 241/1990*), che dia, in modo circostanziato, atto della "*notevole probabilità del pericolo per la sicurezza o la pubblica incolumità*" nel caso in cui si svolga una determinata riunione.²⁵

I poteri interdittivi, secondo l'ordinamento, possono essere esercitati espressamente dal Questore e, *de iure condendo*, dal Prefetto, tenendo conto anche della rielaborazione dei poteri della figura prefettizia previsti nella l. 121/1981. Anzi – così come dimostrato da relazioni di forze di polizia²⁶ - la prassi evidenzia "*come, il più delle volte, sia proprio il Prefetto a intervenire laddove un divieto potrebbe suscitare una più vasta eco nell'attenzione della politica e/o dell'opinione pubblica. Ciò deriva, evidentemente, dall'ambito politico – amministrativo in cui si colloca la responsabilità del Prefetto in quanto autorità provinciale di pubblica sicurezza*". Qui, è bene precisare, non si fa riferimento all'art. 2 TULPS, che dà la facoltà *al Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*. Con questa disposizione, il Prefetto ha, secondo il Consiglio di Stato, il potere-dovere di adottare "*provvedimenti amministrativi che si caratterizzano per la loro immediata destinazione a fronteggiare situazione di emergenza, non superabili con gli ordinari mezzi giuridici a disposizione della pubblica autorità*". Tuttavia la dottrina prevalente²⁷ non ritiene si possa applicare l'art. 2 TULPS per limitare, preventivamente, il diritto riunione (poiché deriverebbe, dalla formulazione dell'art. 17 Cost., l'inammissibilità di qualsiasi divieto generalizzato delle riunioni in luogo pubblico, tranne per motivi igienico-sanitari). Proprio per la natura giuridica del provvedimento, il Prefetto andrebbe – *ex art. 2* - ad emettere un divieto preventivo generale di riunione. Provvedimento che, la dottrina prevalente, non ritiene in alcun modo possa essere adottato dall'autorità prefettizia, poiché comporterebbe una

²⁴ Corte Costituzionale, sent. 14 giugno 1966, n. 2.

²⁵ In tal senso, PACE, *op cit.* e Cass. pen., sez. I, 13.6.1994

²⁶ <http://questure.poliziadistato.it/statics/06/disciplina-delle-riunioni.pdf?lang=it>

²⁷ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 185

profonda lesione dei diritti costituzionalmente garantiti (si pensi agli artt. 2 e 21 Cost.), in tal senso dovrebbe essere letto l'art. 2 TULPS, anche dopo la sentenza interpretativa di accoglimento n. 26 del 1961 della Corte Costituzionale.

Così, superata la disamina del potere interdittivo, è agevole notare come il legislatore del 1931 attribuisca al Questore, accanto al potere appena detto, anche quello prescrittivo, il quale permette all'autorità competente, attraverso una valutazione discrezionale tecnica, di imporre allo svolgimento della riunione delle limitazioni spazio-temporali.

Nell'esercizio dei poteri interdittivi e prescrittivi il Questore è obbligato – dall'art. 21 reg. TULPS – a darne puntuale comunicazione attraverso processo verbale ai promotori. La comunicazione è effettuata sia direttamente dal Questore, attraverso l'ufficio di gabinetto, che a mezzo di autorità locale di pubblica sicurezza, nel caso in cui la riunione si svolga in uno dei comuni di competenza territoriale del Questore.

4.1 Il potere di scioglimento

Il Questore può – come *extrema ratio* – esercitare il potere di scioglimento di una riunione, ammesso solo nei casi tassativamente previsti dalla legge, in cui vi sia un concreto rischio di lesione dei beni della sicurezza pubblica e/o dell'ordine pubblico.

28

I requisiti per l'esercizio del predetto potere sono individuati dall'art. 20 TULPS, secondo cui *“quando, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico, avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti, le riunioni e gli assembramenti possono essere disciolti”*.

Il legislatore fa riferimento ad una serie di circostanze che possono portare allo scioglimento. Il primo è il concetto di *condotta sediziosa*. La prima parte della disposizione, infatti, fa riferimento a *manifestazioni, grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità*. Prima di chiarire il significato dei termini appena esposti, è necessario evidenziare che il legislatore del 1931 ha previsto nell'art. 21 TULPS una sorta di “presunzione di sedizione”, dichiarando che è *“sempre considerata manifestazione sediziosa l'esposizione di bandiere o emblemi, che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il governo o le autorità. È manifestazione sediziosa anche la esposizione di distintivi di associazioni faziose”*.

Per comprendere, invece, cosa si intenda genericamente per “sedizione”, la dottrina²⁹ ha chiarito che questa è identificabile in quella *“particolare condotta volta a disconoscere i principi della Costituzione dello Stato, a minacciarne l'integrità e*

²⁸ F. CARINGELLA, L. LEVITA, A. IANNUZZI, op. cit.

²⁹ MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Volume X, Torino, 1933, pag. 105

l'indipendenza ovvero a spingere alla protesta e alla ribellione, così da suscitare pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica”.

Dello stesso parere della dottrina, appare la giurisprudenza di legittimità che ha precisato come la condotta sediziosa debba essere caratterizzata da “*sentimenti di rivolta, ostilità ed insofferenza verso i pubblici poteri o verso gli organi statali che ne realizzano la volontà*”.

Appare chiara l'intenzione del legislatore alla base dell'art. 20 TULPS di attribuire all'autorità di pubblica sicurezza competente il potere di scioglimento di una riunione quando essa appaia finalizzata a destabilizzare e, comunque, colpire l'ordine (giuridico, politico ed istituzionale) costituito. Ciò emerge anche dal potere discrezionale di scioglimento di manifestazioni che in via generale, “comunque – fuori da casi esplicitamente previsti dalla prima parte del comma 1 dell'art. 20 TULPS - possono mettere in pericolo l'ordine o la sicurezza pubblica”.

Infine, il legislatore permette lo scioglimento di riunioni che, durante il loro svolgimento, siano caratterizzate da offese “*lesive del prestigio dell'autorità*” o, anche, dal compimento di delitti.

E' bene precisare che nella gestione della riunione e nell'eventuale esercizio del potere di scioglimento, il Questore pur rimanendo il diretto responsabile dell'evento, deve necessariamente interagire con un suo dipendente e collaboratore funzionale, cioè l'ufficiale di pubblica sicurezza (generalmente un funzionario della Polizia di Stato) gerarchicamente sottoposto al Questore e da egli nominato con apposita ordinanza.³⁰ Incomberà proprio sul funzionario la valutazione discrezionale riguardo la necessità o meno dello scioglimento della riunione.

Nel caso di assenza del predetto funzionario, il reg. TULPS prevede che la competenza di gestione di riunione e anche di scioglimento sia degli ufficiali e/o dei sottoufficiali dell'Arma dei Carabinieri. Formalmente, inoltre, sempre il reg. TULPS prevede che, durante la riunione, il funzionario di pubblica sicurezza potrà non indossare l'uniforme (ma obbligatoriamente la fascia tricolore), l'ufficiale o sottoufficiale dell'Arma avrà, invece, l'obbligo della divisa.

L'*iter* che porta allo scioglimento della riunione, caratterizzata dalla presenza delle circostanze *ex art. 20 TULPS*, è gestito dal funzionario di pubblica sicurezza (o di chi, come appena esposto, ne fa le veci). Il funzionario deve cercare, inizialmente, una risoluzione pacifica per la riunione sediziosa e, solo in ultima battuta, può provvedere allo scioglimento *manu militari*.

L'art. 22 TULPS, infatti, prevede che “*quando, nei casi preveduti dagli articoli precedenti, occorre disciogliere una riunione pubblica od un assembramento in luogo pubblico o aperto al pubblico, le persone riunite od assembrate sono invitate a disciogliersi dagli ufficiali di pubblica sicurezza o, in loro assenza, dagli ufficiali o dai sottufficiali dei carabinieri*”. Soltanto “*qualora l'invito rimanga senza effetto* – continua l'art. 23 - *è ordinato il discioglimento con tre distinte formali intimazioni,*

³⁰ <http://questure.poliziadistato.it/statics/06/disciplina-delle-riunioni.pdf?lang=it>

preceduta ognuna da uno squillo di tromba”, oppure in caso di mancanza “*con tre intimazioni ad alta voce*”, così come chiarisce l’art. 25 reg. TULPS.

Soltanto come ultima ipotesi, spiega l’art. 24 TULPS, “*qualora rimangano senza effetto anche le tre intimazioni ovvero queste non possano essere fatte per rivolta od opposizione, gli ufficiali di pubblica sicurezza o, in loro assenza, gli ufficiali o i sottufficiali dei carabinieri (reali) ordinano che la riunione o l’assemblamento siano disciolti con la forza. All’esecuzione di tale ordine provvedono la forza pubblica e la forza armata sotto il comando dei rispettivi capi*”.

Nel caso in cui, durante l’esercizio del potere di scioglimento, vi sia il rifiuto di taluno di obbedire all’ordine dell’autorità, gli ufficiali procedenti dovranno deferire i partecipanti che si oppongono all’azione coercitiva all’autorità giudiziaria. Infine, in ogni caso, l’art. 27 reg. TULPS prevede l’obbligo *dell’ufficiale di pubblica sicurezza o il sottufficiale dei carabinieri preposto al servizio di redigere il verbale sulle varie fasi della riunione, sui reati eventualmente commessi, sugli autori di essi e sulle misure adottate per il mantenimento dell’ordine. Ove sia il caso, il verbale è trasmesso, entro ventiquattro ore, all’autorità giudiziaria per l’esercizio dell’azione penale.*

E’ importante sottolineare che la responsabilità sulle modalità gestionali dell’intervento in base alle disposizioni ricevute dal Questore spetta, in ultima analisi, al funzionario di pubblica sicurezza preposto e su di lui grava pure la corresponsabilità dei risultati in relazione alle direttive per la gestione della riunione e l’eventuale esercizio del potere di scioglimento.³¹

La responsabilità del funzionario deriva dal fatto che dall’ordinamento non è prevista la possibilità che il Questore, di persona, diriga il servizio d’ordine della riunione ed eserciti il potere di scioglimento.

5. Il Decreto Minniti e la direttiva del Ministero dell’Interno sulle manifestazioni urbane

Il 21 aprile 2017 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge n. 48 recante “*Disposizioni urgenti in materi e di sicurezza delle città*”, di conversione con modificazioni, del d.l. n. 42 del 20 febbraio 2017, c.d. *Decreto Minniti*. La legge mira a rafforzare la *sicurezza urbana*, attribuendo a Prefetti, Sindaci e Questori nuovi poteri in tema di tutela e gestione dell’ordine pubblico e della sicurezza urbana.

Proprio sul solco delle “*linee guida*” previste dal d.l. n. 42 del 20 febbraio 2017³², s’inserisce la Direttiva del 28 luglio 2017, emanata dal Ministero dell’Interno per dotare gli enti locali di “*modelli organizzativi per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche*”. La direttiva nasce dall’esigenza,

³¹ <http://questure.poliziadistato.it/statics/06/disciplina-delle-riunioni.pdf?lang=it>

³² Direttiva del Ministero dell’Interno del 28 luglio 2017, <http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/documenti/direttiva-sulle-manifestazioni-pubbliche>

concretizzatasi dopo noti fatti di cronaca³³, di riorganizzare la gestione spazio-temporale delle riunioni pubbliche nel territorio urbano.

Il provvedimento si basa sul duplice concetto di *safety* (intesa come l'insieme delle misure di sicurezza preventiva, riguardanti dispositivi e misure strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone) e *security*, che invece interessa i servizi di ordine e sicurezza pubblica "sul campo".

Riguardo il primo aspetto, gli organi preposti alla gestione degli eventi dovranno analizzare le condizioni di sicurezza, quali ad esempio la capienza delle aree di svolgimento dell'evento, per la valutazione del massimo affollamento sostenibile. Gli organizzatori (pubblici o privati) delle riunioni dovranno regolare e monitorare gli accessi, anche con sistemi di rilevazione numerica progressiva ai varchi di ingresso; percorsi separati di accesso e deflusso; piani di emergenza ed evacuazione, con mezzi antincendio, indicazione delle vie di fuga e allontanamento ordinato. Dovranno, inoltre, suddividere in settori l'area interessata, con corridoi centrali e perimetrali; garantire disponibilità di una squadra di operatori in grado di gestire i flussi anche in caso di evacuazione, per prestare assistenza al pubblico; dotare l'area di spazi di soccorso riservati alla sosta e manovra dei mezzi di soccorso, e spazi di servizio e supporto accessori; dare assistenza sanitaria adeguata, con aree e punti di primo intervento; installare un impianto di diffusione sonora o visiva per preventivi e ripetuti avvisi e indicazioni al pubblico sulle vie di fuga e i comportamenti in caso di criticità; imporre eventuali divieti di somministrazione e vendita di alcolici e altre bevande in bottiglie di vetro e lattine.

Parallelamente alla strategia di *safety*, dovrà essere pianificata quella di *security*, maggiormente rivolta agli aspetti di tutela dell'ordine pubblico come lo sviluppo di una mirata attività informativa ai fini di valutare eventuali minacce e predisporre un efficace dispositivo di ordine pubblico; puntuali sopralluoghi e verifiche congiunte per la disciplina delle attività connesse all'evento e per la ricognizione e mappatura degli impianti di videosorveglianza presenti nelle aree interessate, anche per un eventuale collegamento con la sala operativa delle Questure; attività di prevenzione a carattere generale e di controllo del territorio; servizi di vigilanza e osservazione a largo raggio, per rilevare e circoscrivere i segnali di pericolo o minaccia, nella fase di afflusso come in quella di deflusso; frequenti e accurate ispezioni e bonifiche delle aree con personale specializzato e adeguate apparecchiature tecnologiche; individuazione di fasce di rispetto e prefiltraggio per consentire controlli mirati sulle persone; sensibilizzazione degli operatori favorendo un elevato e costante livello di attenzione.

Dopo aver delineato le prescrizioni, la direttiva illustra la modalità con cui gli enti locali dovranno attuare il nuovo modello organizzativo. Il fulcro istituzionale è identificato nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, al fine di analizzare e valutare la pianificazione da adottare. Il modello a cui ispirarsi per

³³www.torino.repubblica.it/cronaca/2017/06/30/news/torino_piazza_san_carlo_denunciati_pure_prefetto_e_questore-169577764/

definire le iniziative da adottare è la prevenzione collaborativa, con la partecipazione degli operatori di Polizia Locale³⁴. Gli organi preposti alla gestione degli eventi saranno i Prefetti, in qualità di autorità provinciale di pubblica sicurezza, insieme ai Questori e ai Sindaci.

La direttiva, è evidente come, sebbene non faccia distinzione tra tipologie di riunione, faccia riferimento a circostanze in cui sia per l'elevato afflusso di pubblico che per le condizioni di affollamento avvengano in aree difficili da sgomberare (si pensi, ad esempio, ad un concerto in una piazza).

Nel caso in cui – conclude la direttiva – emerga da una serie di circostanze e dati che il requisito di *safety* risulti carente o inadeguata, l'evento non potrà aver luogo. Mai ragioni di ordine pubblico - si legge - potranno consentire lo svolgimento, comunque, di manifestazioni che non garantiscano adeguate misure di *safety*. Da questa affermazione derivano una serie di conseguenze pratiche. Innanzitutto sul piano dell'informazione preventiva circa le misure adottate, al fine di verificarne per tempo l'idoneità e l'adeguatezza. In questo modo si può evitare che arrivi un divieto a manifestazione ormai allestita. Dunque, sia gli stessi organizzatori che gli uffici comunali interessati, devono attivarsi presso le locali Autorità di Pubblica sicurezza affinché le Prefetture - UTG abbiano modo di esaminare le iniziative con congruo anticipo e valutare l'adeguatezza delle misure adottate. Così operando ci sarà anche il tempo, se necessario, di proporre alternative o soluzioni diverse. In secondo luogo, occorre strutturare quanto prima una procedura il più possibile univoca, o anche solo una buona prassi, al fine di facilitare la progettazione delle misure di *safety*, indicando atti, documenti, scelte pratiche e accorgimenti tecnici ritenuti efficaci ed utili allo scopo di incrementare la sicurezza in base alle esigenze del proprio territorio³⁵.

³⁴ <http://www.segretariocomunaliviggenzi.it/05-07-2017-manifestazioni-pubbliche-le-indicazioni-del-ministero-dellinterno-tra-safety-e-security>

³⁵ <http://www.segretariocomunaliviggenzi.it/05-07-2017-manifestazioni-pubbliche-le-indicazioni-del-ministero-dellinterno-tra-safety-e-security>