



**ALBERTO FRANCINI**

**LA DISCIPLINA GIURIDICA E L'ANALISI POLITICA  
DELL' ORDINE PUBBLICO  
IN OCCASIONE DI RIUNIONI, MANIFESTAZIONI  
E CORTEI IN LUOGHI PUBBLICI**

**2021**

## **PREMESSA**

Le fonti normative che regolano la materia delle pubbliche riunioni e manifestazioni sono l'art.17 della COSTITUZIONE, gli articoli da 18 a 24 del T.U.L.P.S. e da 19 a 28 del REGOLAMENTO DI ESECUZIONE del TULPS.

Indirettamente, svolge la sua efficacia anche la normativa della L.121/81 e successive integrazioni.

Per riunione si deve intendere la compresenza di due o più persone qualificata dalla volontà di ciascuna di perseguire uno scopo che non potrebbe, o non potrebbe altrettanto efficacemente, raggiungere da sola. Il diritto di riunione, pertanto, si qualifica come un diritto di libertà individuale a esercizio collettivo.

## CAP. 1 LA NORMATIVA COSTITUZIONALE

### ART 17 COSTITUZIONE

***I CITTADINI HANNO DIRITTO DI RIUNIRSI PACIFICAMENTE E SENZ' ARMI.***

***PER LE RIUNIONI, ANCHE IN LUOGO APERTO AL PUBBLICO, NON E' RICHIESTO IL PREAVVISO.***

***DELLE RIUNIONI IN LUOGO PUBBLICO DEVE ESSERE DATO AVVISO ALLE AUTORITA', CHE POSSONO VIETARLE SOLTANTO PER COMPROVATI MOTIVI DI SICUREZZA O DI INCOLUMITA' PUBBLICA.***

L' art. 17 della Costituzione rientra fra le libertà negative, cioè fra i diritti inviolabili che l'art. 2 della Costituzione riconosce e garantisce all' uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (associazioni, sindacati, partiti politici, ecc.), per cui nessuno, tantomeno lo Stato, può negarle ai cittadini. Anzi, lo Stato è tenuto a vigilare affinché tali diritti non subiscano attentati da parte di soggetti o formazioni sociali diverse dallo Stato.

Naturalmente, una cosa è la negazione di un diritto, diversa cosa è la regolamentazione dell'esercizio di un diritto, che è ammessa in quanto per sua natura parziale, non definitiva e contingente.

Tuttavia, anche per una semplice disciplina dell'esercizio di tali diritti, la Costituzione prevede delle garanzie contro possibili abusi da parte dell' Esecutivo, garanzie costituite sostanzialmente dalla previsione di una riserva di legge in materia.

L' Autorità Nazionale e Provinciale di p.s., infatti, possono imporre delle limitazioni al diritto di riunione solo nei casi e con le modalità previste dalla legge.

Peraltro, la dottrina e la giurisprudenza, unanimemente, ritengono che in questi casi operi una riserva di legge assoluta. La legge, quindi, o un atto ad essa equiparato (decreto legislativo e decreto legge) dovrà disciplinare anche nel dettaglio ogni forma di regolamentazione e di limitazione a tali diritti.

Nondimeno, anche senza l'intervento del legislatore ordinario, due limiti forti, perentori, inequivocabili esistono e sono quelli previsti dalla stessa Costituzione: la riunione deve svolgersi **pacificamente** e **senz'armi**.

Le libertà negative sono definite anche come diritti inviolabili, nel senso che la legge ordinaria non potrà mai restringere in maniera sostanziale, né tantomeno eliminare dall'ordinamento questi diritti. Ma anzi essa, nel disciplinarne l'effettivo esercizio, dovrà porre quel minimo di regolamentazione indispensabile per il coordinamento con gli altri diritti costituzionalmente protetti e per il funzionamento generale del sistema.

Nemmeno la legge costituzionale potrebbe, secondo la dottrina più accreditata, espungere tali diritti dall'ordinamento, né porre limitazioni che siano sostanziali, cioè che ne svuotino definitivamente il contenuto.

Mentre alcune libertà negative (libertà personale, di domicilio, di corrispondenza, ecc.) sono sicuramente garantite anche a coloro che non hanno la cittadinanza italiana, la libertà di riunione sembra, secondo dottrina e giurisprudenza, non godere di tale assolutezza.

Questo non esclude che il legislatore ordinario possa estendere anche agli stranieri il pieno godimento delle libertà civili. In tal senso, è significativa la disciplina dell'art. 2 L. 06/03/98, n° 40, che, superando il limite della condizione di reciprocità, stabilisce che lo straniero soggiornante regolarmente nel territorio della Repubblica goda dei diritti civili riconosciuti ai cittadini italiani.

Tuttavia, anche alla luce dei tragici sviluppi del terrorismo internazionale, non è impossibile che lo stesso legislatore possa, in futuro, prendere in considerazione nuovi provvedimenti restrittivi della libertà di riunione per gli stranieri.

Per riunione, ai sensi dell'articolo 17 Cost., deve intendersi un raggruppamento non stabile, ma neanche estemporaneo, di almeno due persone che convergono in un determinato luogo, previo accordo o su invito dei promotori, al fine di soddisfare un interesse individuale o collettivo di varia natura (politico, economico, occupazionale, sportivo, religioso, ecc.) o di rappresentare alla collettività un disagio o un bisogno meritevole di attenzione, spesso esercitando contemporaneamente un altro diritto costituzionalmente garantito che è quello della manifestazione del pensiero.

Anzi maggiore importanza assume la libertà di riunione laddove si rifletta che spesso essa è la condizione per l'esercizio di altre libertà (di manifestazione del pensiero, di insegnamento, di culto, ecc.).

Nella libertà di riunione va fatta rientrare anche la libertà di corteo, dato che il corteo può considerarsi una riunione in movimento.

La disciplina dell'esercizio della libertà di riunione varia a seconda che essa si svolga in luogo privato, in luogo aperto al pubblico o in luogo pubblico.

Per riunione in luogo privato si deve intendere quella che si svolge in uno spazio fisico delimitato, fra persone determinate che vi accedano in forza della loro ammissione da parte di chi legalmente dispone del luogo, sia esso un cittadino privato o una pubblica amministrazione (in questo l'art. 17 costituisce una necessaria integrazione all' art 14 Cost.).

Per riunione in luogo aperto al pubblico deve intendersi quella che si svolge in uno spazio delimitato cui possa accedere chiunque, liberamente o condizionatamente, secondo la volontà del soggetto che legalmente dispone del luogo.

In entrambi i casi, il luogo, pubblico o privato che sia, deve essere fisicamente interdetto dalla pubblica via, sia dal punto di vista visivo che da quello acustico.

In questa sede approfondiremo le vicende della riunione in luogo pubblico, ovvero quella che si svolge in uno spazio accessibile da chiunque e destinato, di diritto o di fatto, al pubblico uso.

## CAP. 2 IL DIVIETO DI UNA RIUNIONE

L'art 17 della Costituzione stabilisce che gli unici **limiti oggettivi** alla libertà di riunione, in qualunque luogo essa avvenga, sono il requisito della **pacificità** e quello dell' **assenza di armi** addosso a coloro che partecipano alla riunione, anche qualora essi fossero autorizzati al porto di armi. Quest'ultima previsione vale in assoluto, cioè sia per coloro che siano titolari di valida licenza di porto d' armi, sia per coloro che siano autorizzati per legge a portare le armi a causa del loro status giuridico (Capo della polizia, prefetti, viceprefetti, ufficiali di p.s., agenti di p.s., magistrati, ecc.), quando, ovviamente, sono presenti alla riunione in qualità di partecipanti, di manifestanti e non quando, viceversa, sono in servizio.

E' evidente come entrambi questi limiti (pacificità e assenza di armi) difficilmente siano rappresentabili e valutabili ex ante dal Questore. Dunque più che per un divieto preventivo essi possono rivelarsi utili per lo scioglimento di una manifestazione già in corso. Ma in questo caso, sia la disciplina normativa che la contingenza dell'accadimento offrono anche diverse soluzioni operative.

Il terzo comma dell'articolo 17 Cost. prevede l' obbligo del preavviso all' autorità preposta. Il TULPS individua, poi, questa autorità nel Questore, stabilendo anche un termine minimo entro cui effettuare tale preavviso (tre giorni).

La ratio del preavviso va rinvenuta nella necessità di mettere in condizione il Questore, in quanto responsabile dell' ordine e della sicurezza, di tutelare appunto la sicurezza e l' incolumità pubblica, predisponendo appositi servizi pronti ad intervenire sia per garantire ai manifestanti di esercitare compiutamente il loro diritto costituzionalmente protetto, sia per tutelare il diritto dei restanti cittadini, non interessati alla manifestazione, di non essere pregiudicati *sovramisura* nell' esercizio dei loro altrettanto validi diritti.

Per quanto attiene, invece, al termine dei tre giorni, si può argomentare che tale termine non sia da ritenersi perentorio, in quanto la ratio di tale previsione è, come detto, quella di consentire al Questore di provvedere in tempo utile al mantenimento dell'ordine pubblico.

Quindi è da ritenersi soddisfatto l'obbligo del preavviso ogni qual volta il Questore ritenga di aver avuto la possibilità di organizzare efficacemente i servizi relativi alla manifestazione, per cui non costituisce omissione, ad avviso della giurisprudenza prevalente, la mancata denuncia all' A.G. di una manifestazione non preavvisata qualora il Questore ritenga di aver avuto la possibilità di provvedere comunque e altrettanto efficacemente ai relativi servizi.

Inoltre, negli ultimi tempi, si è diffusa la prassi, da parte di alcuni organizzatori, di pubblicizzare la riunione attraverso canali telematici, ovvero attraverso affissione manifesti, o altre modalità indirette. Sono forme di preavviso sicuramente non convenzionali, ma che autorizzano parte della magistratura a ritenerli sufficienti a soddisfare l'obbligo del preavviso.

Naturalmente, tali prassi sono assolutamente da scoraggiare non solo e non tanto sotto il profilo giuridico, quanto sotto il profilo di un'efficace valutazione e pianificazione dei servizi di o.p. conseguenti, da parte della Questura, che, normalmente, costituiscono un bene fondamentale per la stessa buona riuscita della manifestazione e, dunque, per gli stessi promotori della manifestazione.

E' assolutamente pacifico, invece, come il mancato preavviso non costituisca, da solo, una condizione oggettivamente sufficiente per vietare la manifestazione.

Il preavviso non è assolutamente da considerarsi una richiesta di autorizzazione, giacchè non è neanche lontanamente ipotizzabile che un diritto costituzionalmente protetto, e in maniera così forte, possa essere sottoposto ad una disciplina autorizzatoria da parte del potere esecutivo, laddove si consideri, anzi, che nemmeno il potere legislativo, forse neppure quello a livello costituzionale, può incidere sostanzialmente su di esso.

Lo stesso TULPS, all' art. 18 sancisce, infatti, per l'inosservanza dell'obbligo del preavviso, la pena dell' arresto e dell' ammenda, rivelandone dunque la natura di mero reato contravvenzionale.

Lo stesso articolo, nella parte in cui prevede che il mancato preavviso sia di per sé motivo legittimo per vietare la riunione è, ovviamente, da ritenersi inapplicabile in quanto palesemente in contrasto con la intervenuta Costituzione che, si ripete, aggancia il divieto automatico esclusivamente ai limiti e alle valutazioni di cui al I e al III comma dell'articolo 17 Cost. La Corte Costituzionale è intervenuta sulla questione in una delle sue prime sentenze annullando la parte dell'articolo in questione.

Tuttavia, al fine di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, l'Autorità (individuata, nel nostro attuale sistema giuridico innanzitutto nel Questore, (ex artt. 18 e ss. TULPS) può, "sua sponte", emettere un provvedimento di divieto della manifestazione qualora ravvisi la sussistenza di **“comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”**.

Inoltre, la genesi della figura istituzionale prefettizia, la normativa sui poteri del Prefetto, la L. 121 e le successive integrazioni fanno ritenere, de iure condendo, che sicuramente anche il Prefetto abbia il potere di vietare una manifestazione.

Anzi la prassi ci 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, anche quale Autorità di pubblica sicurezza.

In ogni caso, entrambe le Autorità (Questore e Prefetto) possono vietare una riunione “soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica” (a parte, naturalmente, i poteri eccezionali ex art. 2 TULPS del Prefetto che, peraltro, esulano dall'oggetto di questa trattazione).

Dato il rango della norma in questione (art.17 Cost.), occorre procedere ad un'attenta analisi interpretativa, anche sul piano etimologico, dei termini usati, non tralasciando, ovviamente, di studiare attentamente i resoconti dei dibattiti in seno all'Assemblea Costituente.

Innanzitutto, occorre soffermarsi sull'avverbio “**soltanto**” che sembra messo apposta per sottolineare come i motivi validi per impedire una manifestazione debbano esclusivamente e strettamente essere ricollegati alla sicurezza e all'incolumità pubblica con esclusione di qualunque altro motivo come, ad esempio, la fluidità del traffico, la vivibilità urbana, il disturbo della quiete pubblica, il decoro, ecc.

A meno che, come si vedrà più avanti, non si vogliano far rientrare tali condizioni nell'ambito di un concetto allargato di sicurezza (tipico, peraltro, delle democrazie più evolute), che, a tal punto, ad avviso di chi scrive, con riguardo alla disciplina della riunioni, risulterebbe ampliato surrettiziamente.

Anche a voler ammettere ciò, comunque, i limiti di tale ampliamento variano a seconda del momento storico e della sensibilità contingente dell'opinione pubblica. E in questo è probabilmente da ricercarsi il momento più alto e sicuramente più delicato dell'attività squisitamente “politica” del Questore (nonostante il suo profilo tecnico-operativo).

Una grande responsabilità che, in un rapporto di collaborazione e sinergia, dovrebbe anche essere condivisa con il Prefetto, organo, di solito, più attrezzato politicamente per poter resistere alle inevitabili critiche, che a volte sono eclatanti e spesso strumentali.

La delicatezza di tale responsabilità è dimostrata, di riflesso, anche dal fatto che in nessun momento storico, negli ultimi 150 anni della storia d'Italia, neppure durante le vicende belliche che hanno interessato il nostro territorio nazionale, i poteri in materia di ordine pubblico e di sicurezza sono stati sottratti ad organismi ad ordinamento civile, cioè più gestibili sul piano politico (nel presupposto del primato



della politica su ogni altro potere, negli stati liberal-democratici) per essere lasciati a corrispondenti organismi militari, fisiologicamente e strutturalmente più ingessati in schematismi preordinati (indispensabili e funzionali, invece, nelle operazioni di guerra contro il nemico).

Procedendo oltre nell' esegesi del testo costituzionale, si nota come nell' articolo in argomento vengano usati in maniera disgiunta i termini **sicurezza e incolumità pubblica** (gli Inglesi direbbero: safety & security).

Appare abbastanza evidente che si è voluto intendere per *incolumità pubblica* tutto ciò che oggettivamente possa essere fonte di pericolo fisico per le persone (esempio: luogo scelto per la manifestazione troppo angusto, ovvero minacciato da pericoli statici, epidemie in atto, ecc.), mentre con il termine *sicurezza*, si sia voluto fare riferimento a tutto ciò che direttamente o indirettamente possa mettere a repentaglio l' ordine pubblico, la sicurezza fisica e morale delle persone, la pacifica convivenza, fino ad arrivare, con un' interpretazione estensiva del concetto di sicurezza, tendenziale nelle moderne società post-fordiste, alla qualità della vita del cittadino.

Sicuramente il termine sicurezza è estremamente ampio e poco definibile, soprattutto se lo si voglia fare in maniera assoluta. Sembrerebbe, però, che in questo caso la Costituzione voglia intendere tale concetto in maniera alquanto restrittiva riconducendolo, sostanzialmente, al concetto di ordine pubblico.

Il concetto di ordine pubblico può essere individuato sia sul piano socio-politico che su quello più strettamente giuridico.

Sotto il primo profilo esso è soggetto a notevoli variazioni nel tempo e nei luoghi a seconda del momento storico-politico o dell'ambiente socio-culturale.

Dal punto di vista giuridico il concetto di ordine pubblico non era mai stato definito positivamente fino al D. Lgs 31/03/98 n.112.

L' art. 159 del predetto atto normativo stabilisce che esso sia “(...) il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché (la) sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”.

Peraltro la Corte Costituzionale ha precisato in due sentenze del 25/02/1988 n. 218 e 25/07/01 n.290 che la locuzione “interessi pubblici primari” deve essere interpretata nel senso di considerare non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura sia preposta la pubblica amministrazione, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile”.

Sicuramente sia la legge che le citate sentenze non precisano nel dettaglio il contenuto del concetto di ordine pubblico, ma almeno hanno il pregio di fornire una cornice non ulteriormente estensibile ad un concetto tradizionalmente elastico.

È fondamentale osservare come con la riforma del titolo V della Costituzione, dell'ottobre 2001, il legislatore costituente ha voluto riservare alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico.

Sicuramente, tuttavia, l'ambito del concetto di ordine pubblico varia a seconda del momento storico – politico, ampliandosi o restringendosi a seconda dei momenti di pericolo e/o di disagio attraversati dalla società e a seconda del livello di coscienza civica raggiunto dalla comunità sociale, a seconda delle latitudini e dei momenti storici.

Pertanto, la sua esatta individuazione deve essere fatta caso per caso, non può essere rigidamente codificata e deve, fatalmente, essere lasciata alla delicatissima valutazione delle Autorità preposte al settore (sicuramente al Questore), che agiscono, ovviamente, in sintonia con gli indirizzi “politici” che il Ministro dell'Interno – Autorità Nazionale di p.s., attraverso il Capo della Polizia, dirama alle Autorità Provinciali di p.s.

Esse, in quanto appunto Autorità, se ne assumono la responsabilità giuridica, politica e morale non solo di fronte agli altri organismi istituzionali e della società civile (Parlamento, Governo, Magistrature, Amministrazioni locali, ecc.), ma anche direttamente nei confronti dell'opinione pubblica in generale (media, comitati, comunità civile, ecc.) e del singolo cittadino.

Infatti, è proprio questo il tratto distintivo delle **Autorità** rispetto a un qualsiasi altro organismo responsabile, di ogni ordine e grado, nello Stato o in qualsiasi altro ente pubblico, anche di vertice, giacché anche un Ministro, che non sia definito Autorità dalla legge, condivide la sua responsabilità, benché primaria, con l'intera compagine governativa (nel nostro attuale Ordinamento, gli unici Ministri qualificati come Autorità sono il Ministro degli Esteri, per la politica estera e, dalla L.121/81 in poi, il Ministro dell'Interno per la politica della sicurezza e dell'ordine pubblico).

L'Autorità, cioè, ha la peculiarità di essere immediatamente individuata come **unica e definitiva responsabile** (nell'ambito della sfera di poteri che la legge le attribuisce).

Ritornando al testo costituzionale, un altro termine ancora in questo articolo 17 della Carta deve essere attentamente interpretato e valutato, a modesto parere di chi scrive ed è la parola “**comprovati**” usata in riferimento ai motivi che consentirebbero alle autorità di vietare, preventivamente, una riunione.

Siamo di fronte ad un aggettivo derivato dal verbo “*comprovare*”, che significa: *provare indiscutibilmente, dimostrare efficacemente con riscontri oggettivi*. Se si vuole scendere maggiormente nell’ analisi etimologica non si può negare come sia il suffisso “**com**” ad attirare l’attenzione. Perché il costituente ha voluto usare questo lemma ridondante “com – provati” anziché, più semplicemente, provati, gravi, sufficienti, ecc.? Con quel suffisso “com” ha forse voluto comunicarci qualcosa? O è stato usato, con superficialità, un termine onomatopeicamente rafforzativo rispetto ad altri?

Si sostiene che il suffisso “com” di comprovati, dal latino “**cum**”, stia ad indicare la volontà del Costituente di indicare una sorta di compartecipazione e approvazione morale generalizzata della decisione. Con quel suffisso, cioè, si è voluto, forse inconsciamente in un momento storico di particolare sensibilità per una ritrovata democrazia, indicare come i motivi legittimi per vietare una riunione debbano essere solo quei motivi che siano da tutti (“cum”) approvati come giusti, idonei, corretti. Quei motivi, cioè, che ad una valutazione ex ante, qualsiasi persona dotata di buon senso comune, secondo il famoso parametro del “bonus pater familiae”, avrebbe posto a fondamento di un provvedimento di divieto.

Inutile aggiungere che si tratta, per l’Autorità che deve decidere, cioè il Questore, della classica “*probatio diabolica*”, soprattutto quando la valutazione da parte dei terzi (come spesso accade) viene fatta ex post, in contrapposizione alla necessaria valutazione ex ante che invece il Questore (o il Prefetto) sono obbligati a fare e soprattutto quando, come accennato dianzi, tale decisione si presti (sic!) a facili strumentalizzazioni politiche e giornalistiche.

Quali possono essere, infatti, i motivi per i quali l’intera opinione pubblica o, almeno la stragrande maggioranza di essa, potrebbe ritenere giusto (e, quindi, “cum – approvato”) il divieto di una riunione? Si potrebbe sicuramente pensare, come è accaduto a Napoli sul finire degli anni 70, al divieto di un corteo a favore del contrabbando (e non mancarono, sic, voci di dissenso). Si potrebbe altrettanto sicuramente pensare ad una manifestazione a favore della pedofilia o a favore della mafia, ecc.

Ma, al di là di questi esempi alquanto accademici, ben poche altre ipotesi possono essere individuate (ex ante) come idonee per impedire, con sufficiente certezza e tranquillità, l’esercizio di una libertà fondamentale quale quella in questione.

L’unico esempio concreto e ricorrente (che sin ora non ha mai suscitato eccessive polemiche) è costituito dal divieto che spesso viene imposto, dal Questore, al corteo funebre di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata o comunque pregiudicati, uccisi in modo cruento nel corso di fatti costituenti grave reato.

Oppure ancora, dall' ipotesi, peraltro sofisticata, estremamente tecnica (e piuttosto rischiosa) di un divieto concordato con gli stessi organizzatori, quando, ad esempio questi non abbiano potuto il tempo per ridiscutere con gli aderenti la soppressione dell'iniziativa, ovvero non siano in grado di assumersi la responsabilità di annullare la manifestazione, pur dichiarandosi disponibili a collaborare a dissuadere i manifestanti dal metterla comunque in atto.

Piuttosto, più interessante e ragionevole è intrattenersi sulla possibilità, da parte del Questore, di imporre una disciplina organizzativa alle riunioni, qualora lo impongano motivi di ordine e sicurezza.

Cosa ben diversa, infatti, è ritardare o anticipare un corteo, dargli un itinerario diverso da quello richiesto, imporre, cioè, delle prescrizioni, dal negare assolutamente il diritto di manifestare. In questi casi, infatti non si impedisce un diritto inviolabile, ma se ne coordina l'esercizio a tutela di altri diritti fondamentali, altrettanto meritevoli di tutela.

Ciò a vantaggio di un'ordinata e pacifica convivenza che consenta a tutti di esercitare i propri diritti senza pregiudicare in misura più o meno sensibile i diritti degli altri, a tutela di una moderna e costituzionalmente legittima interpretazione di ordine pubblico .

Se ci sono in una stessa città e nei medesimi orari più cortei (preavvisati o meno), ben può il Questore disciplinarne gli orari, gli itinerari, le modalità di svolgimento. Sempre, beninteso, che tali prescrizioni non restringano sostanzialmente o addirittura vanifichino le ragioni e gli scopi di una riunione o di una manifestazione.

E' evidente, ad esempio, che imporre a dei disoccupati di effettuare il corteo in una zona periferica del tutto isolata dal resto della città, svuota di ogni significato il diritto di manifestare, che è per sua natura indissolubilmente legato alla possibilità di farsi attenzione dall' opinione pubblica.

E, a volte, l'attenzione può essere attirata solo con modalità che turbino, seppure in maniera assolutamente reversibile, il normale e tranquillo corso della vita cittadina.

Laddove poi la vita cittadina, già di per sé, non abbia un corso normale e tranquillo, lo sforzo per imporsi all' attenzione deve, purtroppo, necessariamente, essere ancora più forte.

Nella pacifica Ginevra, nella sonnolenta atmosfera di Oslo o in un'ordinata città come Seattle, manifestare (come avviene) con cartelli e fischiotti, tutti in fila rigorosamente sul marciapiedi di una via principale, costituisce di per sé già

un'ottima occasione, per dei dimostranti, di farsi notare, di imporsi all' attenzione dell' opinione pubblica e di comunicare ad essa e con essa il proprio disagio o altro.

Nella convulsa vita di una metropoli, invece, si avrà bisogno di modalità più eclatanti per far giungere alla cittadinanza il proprio messaggio di disagio, di protesta o, a volte, addirittura di disperazione.

In una città estremamente disordinata, caotica e senza regole, laddove l'opinione pubblica, per sopravvivere, ha già radicato da lungo tempo forme di insensibilità e di sopportazione, sarà veramente difficile per i manifestanti trasmettere il proprio messaggio agli altri concittadini, esercitare, cioè, in maniera efficace, il diritto, che è loro costituzionalmente garantito, di manifestare (*utilmente*).

Ecco che in questi casi, le azioni per farsi "attenzionare" dovranno necessariamente essere tali da superare questo sbarramento di indifferenza. Non sarà sufficiente, ad esempio, procedere in corteo lungo la carreggiata anziché sul marciapiedi, rallentando, quindi, la circolazione veicolare, poiché quest' ultima, per definizione, in una città siffatta, è già fisiologicamente rallentata (se non addirittura paralizzata).

In tale situazione patologica, i manifestanti saranno fortemente tentati, quindi, di stazionare più del dovuto agli incroci, di occupare le piazze e le vie strategiche, di violare le isole pedonali o addirittura di sfociare nell' assoluta patologia della commissione di reati (blocchi stradali, interruzione di pubblici servizi, danneggiamenti all' arredo urbano, provocazioni alle FF.OO., ecc.).

Ciò, peraltro, metterà l'Ufficiale di p.s. designato dal Questore quale Dirigente dei servizi di ordine pubblico, di fronte alla scelta delicatissima di intervenire immediatamente "manu militari" per ripristinare lo stato di legalità, ovvero assumere sul momento un atteggiamento di controllo più o meno defilato, cercando di adempiere in maniera differita nel tempo ai propri contestuali obblighi di polizia giudiziaria.

Lo stesso Questore, sebbene non sia gravato dalla qualifica di Ufficiale di polizia giudiziaria, dovrà valutare, spesso in tempo reale, se le turbative o i reati in itinere siano più sopportabili per la sicurezza pubblica generale rispetto alla repressione degli stessi. Dovrà spesso, cioè, scegliere il male minore.

Di certo, in questi casi, i concittadini non solo si accorgeranno dei manifestanti, ne comprenderanno il messaggio, ma, con il passare del tempo, ne saranno sempre più infastiditi, fino a far montare, attraverso media, comitati, amministratori locali, esponenti del clero, ecc., un senso sempre più forte di ripristino di condizioni minime di vivibilità che passino anche attraverso una più o meno forte compressione del diritto di riunione e manifestazione, sia pure in via emergenziale e non definitiva.

Spetterà alle Autorità di p.s. (Questore e Prefetto) interpretare questo contromessaggio (quasi sempre paludato) e, soprattutto, di assumersi la non facile responsabilità di contemperarlo con le predette garanzie costituzionali. Ben sapendo di restare quasi sempre soli in questa difficile scelta.

Peraltro, da qualche tempo, il governo delle manifestazioni e più in generale la tutela dell'ordine pubblico, va assumendo sempre più una disciplina regolamentatoria da parte dell'Autorità Centrale (Ministero dell'Interno – Capo della Polizia. - Servizio Ordine Pubblico), che con numerose circolari si premura di dare delle indicazioni chiare ed omogenee ai Questori (fermo restando la responsabilità finale di questi ultimi) su come agire per una minuziosa pianificazione dell'evento riunione – manifestazione, incentivando, soprattutto con incontri preventivi, la partecipazione e la condivisione del governo della manifestazione fra tutte le componenti interessate.

La sede istituzionale in cui questo deve avvenire (in prosecuzione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza) è il Tavolo Tecnico del Questore.

Di strategica importanza, infine, è stata l'istituzione, scaturita da una geniale intuizione del compianto Capo della Polizia Pref. Antonio Manganelli, di un Centro di Formazione per la Tutela dell'Ordine Pubblico presso il quale è già iniziata la formazione, sotto forma di seminario e con un'impronta spiccatamente operativa, di tutti i direttivi della Polizia di Stato e degli appartenenti ad ogni ruolo dei Reparti Mobili.

Il Centro di Formazione ha il merito di approfondire ogni analisi sul tema dell'ordine pubblico, formando operatori di polizia in un campo che è sicuramente quello di maggiore responsabilità per le Autorità di P.S. e che ha diretti riflessi anche per la responsabilità politica generale del Governo.

Gli aspetti di maggiore approfondimento nei corsi di formazione sono i seguenti:

- 1) **l'aspetto etico e culturale** alla base dell'attività e della responsabilità del Questore e dell'intera struttura della Polizia Italiana sul tema dell'ordine pubblico;
- 2) **l'eliminazione definitiva dell'antico retaggio di logica aberrante di contrapposizione manifestanti-polizia**, rivitalizzando, invece, il ruolo della polizia, anche in ordine pubblico, come servizio reso allo stesso cittadino che manifesta e al cittadino non interessato alla manifestazione, nel bilanciamento, sovente difficilissimo, ma indispensabile, delle libertà e degli interessi di ognuno e della legalità in generale;

- 3) politica di de-escalation e atteggiamento low-profile nell' approccio di ordine pubblico, specie in occasione dei "grandi eventi", che sono momenti di grande interesse per l' opinione pubblica internazionale o per le politiche globali e non occasioni di vetrina per la gestione dell' ordine pubblico;
- 4) approfondimento analitico del governo di una manifestazione attraverso i vari momenti delle fasi della **valutazione**, della **pianificazione** dei servizi conseguenti, della redazione dell' ordinanza con cui il Questore disciplina i predetti servizi, dell' **esecuzione** "in piazza" dell' ordinanza del Questore, il tutto informato ad una logica di condivisione, di negoziazione e di compartecipazione fra tutti gli attori della una manifestazione;
- 5) la **catena di comando**, con particolare riferimento alla rivitalizzazione della figura del **responsabile del contingente** del reparto inquadrato, al quale, dopo un adeguato coinvolgimento dello stesso nella fase della pianificazione e dell' esecuzione dei servizi, deve essere affidato il comando degli uomini specie nell' esecuzione strettamente operativa delle disposizioni date dal Dirigente del servizio e dagli altri Ufficiali di p.s.;
- 6) attenta analisi critica, attraverso la **visione di filmati**, delle distorsioni macroscopiche nella gestione operativa dei servizi di o.p., storicamente commessi negli ultimi anni;
- 7) **nuove tecniche operative di o.p.** da parte dei Reparti Mobili;
- 8) atteggiamento improntato all' **entusiasmo** e all' orgoglio di servire il Paese e i cittadini nell' espletamento dei compiti di o.p., ad ogni livello di appartenenza all' Amministrazione della Pubblica Sicurezza e alla Polizia di Stato;
- 9) altri argomenti correlati, quali gli **aspetti psicologici** nei servizi di ordine pubblico, la rilevanza della **comunicazione** interna ed esterna, il sistema di **comunicazioni radio "Tetra"**, la disciplina giuridica e organizzativa dei "**Grandi Eventi**".

Il metodo di insegnamento utilizzato in questo Centro di alta formazione non è quello tradizionale di tipo didascalico e accademico, ma quello connotato da una logica proattiva che mira alla condivisione e alla divulgazione delle buone pratiche e all' accoglimento di ogni utile discussione critica sul tema.

Come pure la scelta del corpo docente, effettuata fra dirigenti della Polizia di Stato che abbiano dimostrato propensione all' insegnamento non disgiunta da una particolare e lunga esperienza di ordine pubblico in ambienti particolarmente difficili.

### CAP. 3

## LA DISCIPLINA DELL'ORDINE PUBBLICO "IN PIAZZA" E LO SCIoglimento DI UNA MANIFESTAZIONE

Abbiamo già accennato a come le strategie di controllo dell'ordine pubblico si trasformino a seconda dei contesti territoriali e, soprattutto, del momento storico – politico.

Senza tornare con la mente al periodo “scelbiano” (caratterizzato dalla necessità di proteggere la neonata Repubblica e dalla “Guerra Fredda”) o a quello degli anni Settanta (caratterizzato dalla contestazione e dall’ emergenza terroristica), limitando, invece, in questa sede, l’analisi agli ultimi venti anni, è facile verificare come le *strategie coercitive* (servizi di o.p.) abbiano utilizzato un sempre minore ricorso all’ uso della forza; le *strategie persuasive* (tavolo tecnico del Questore con partecipazione dei promotori, attività politica delle Digos con sindacalisti, politici e “community leaders”) abbiano visto l’ evoluzione del negoziato in vista del comune interesse di garantire un pacifico svolgimento della manifestazione; le *strategie informative* (attività di “intelligence” di Digos e Servizi) siano rimaste attestate sul tradizionale ruolo onnipervasivo che assegna alla polizia il ruolo di principale organo epistemologico dello Stato.

Si tratta, peraltro, di un trend comune in tutte le democrazie occidentali verso la ricerca di una “de-escalation” di fronte ai movimenti sfidanti.

Ma laddove ciò non si riuscisse a praticare per l’assoluta indisciplina o estemporaneità dei soggetti partecipanti alla manifestazione, organizzatori o meno, che potere di intervento ha il Questore per assicurare una pacifica e ordinata convivenza dei cittadini, manifestanti e non, atteso che, comunque, la riunione ben difficilmente può essere vietata? E’ questo il nocciolo del problema che presuppone fatalmente una risposta politica oltre che giuridica, essendo il problema della sicurezza e dell’ordine pubblico, appunto, di natura essenzialmente politica.

Sarebbe, comunque, sbagliato concludere che tutto l’ordine pubblico sia divenuto “consensuale”. Anche se le strategie coercitive hanno subito una drastica limitazione, esse non sono del tutto scomparse. Il “protest policing” è divenuto, infatti, soprattutto selettivo e anche se la polizia si impegna a limitare gli interventi “duri” e in generale segue una strategia del dialogo, la coercizione fa parte integrale e irrinunciabile del suo repertorio di intervento.

Anche una polizia che si definisce ed è orientata in primo luogo alla difesa dei diritti dei cittadini piuttosto che alla protezione dell’ordine costituito, si può vedere costretta a utilizzare strategie coercitive dato che essa, nei fatti, rimane, ancora oggi, il braccio armato dello Stato. Spesso, infatti, si concretizza una tensione tra le due



funzioni di una polizia moderna – la tutela dei diritti dei cittadini e la protezione del potere costituito, da cui ne consegue, per la polizia, una legittimazione, rispettivamente, dal basso o dall'alto

Non solo circostanze oggettive, ma anche indicazioni dal potere politico o pressioni da parte dell'opinione pubblica (quasi sempre attraverso i media) possono convincere anche le Autorità di P.S. che i problemi prodotti dal mancato intervento "duro" superano quelli causati da intervento di questo tipo.

Dal punto di vista giuridico, una volta che la riunione sia già in atto, la disciplina giuridica della sua gestione muta parzialmente.

Il Questore non è più l'unico soggetto coinvolto. Infatti, pur rimanendo il diretto responsabile dell'evento, egli deve necessariamente interagire con un suo dipendente e collaboratore funzionale nella circostanza, cioè l'Ufficiale di p.s. Dirigente dei servizi di o.p. per quella manifestazione, da lui nominato, a lui gerarchicamente e/o funzionalmente subordinato e sul quale incombe la responsabilità della valutazione sul posto dei fatti, l'obbligo di rappresentare gli stessi al Questore, la possibilità di fornirgli il proprio parere su possibili soluzioni atte a disciplinare l'evento e a risolvere situazioni di criticità o di illegalità e il dovere di dare attuazione concreta alle conseguenti determinazioni dello stesso Questore.

In ogni caso, la responsabilità sulle modalità gestionali dell'intervento in base alle disposizioni ricevute spetta, in ultima analisi, a codesto Dirigente e su di lui grava pure la corresponsabilità dei risultati in relazione alle direttive ricevute dal Questore.

In altri termini, non è prevista dall'ordinamento (e, infatti, non la si pratica mai) la possibilità che il Questore (in quanto Autorità) provveda direttamente a dirigere in prima persona il servizio, dovendosi, viceversa e obbligatoriamente affidare ad un suo funzionario.

Questo, peraltro è un tratto distintivo anche delle altre Autorità, come ad esempio, l'Autorità giudiziaria, la quale, necessariamente deve affidare l'esecuzione dei propri ordini ad agenti o ufficiali di p.g.

In questa fase gioca un ruolo, positivamente previsto da provvedimenti ministeriali, il Capo di gabinetto del Questore, qualora quest'ultimo dovesse decidere di non intervenire direttamente nella disciplina tecnico – operativa della gestione della manifestazione, ma attraverso la sua "longa manus".

Tuttavia, di fatto, è soprattutto il dirigente della Digos colui che ha la migliore conoscenza delle problematiche sottostanti e connesse alla manifestazione e al suo possibile esito.

Egli, quindi, esercita un ruolo decisivo nella rappresentazione al Questore degli scenari attuali e ipotizzabili, la cui conoscenza e valutazione è condizione irrinunciabile.

Tutto da definire, invece, appare il ruolo del Vicario, qualora egli non operi, per espressa indicazione del Questore, nel ruolo di facente funzioni di quest' ultimo.

Anche dal punto di vista pratico, sarebbe controproducente e a volte addirittura foriero di gravissime disfunzioni, che durante i servizi di ordine pubblico il Dirigente si trovasse ad avere disposizioni dal Questore, dal Capo di gabinetto e dal Vicario, magari presente sulla piazza.

I servizi di ordine pubblico sono spesso connotati dall' estrema necessità di avere e di dare al personale ordini precisi, puntuali e univoci. Quindi, a parere di chi scrive, è buona norma che il Dirigente dei servizi sia il più elevato in grado sul posto e che riceva ordini, possibilmente via radio, solo dal Questore o da colui che ufficialmente, nell' occasione, ne fa le veci (di norma il Capo di Gabinetto, ovvero il Vicario).

La formule di stile riprodotte in quasi tutte le ordinanze "...il Vicario sovrintenderà ai servizi di ordine pubblico..." ovvero "...il Vicario sovrintenderà all' esatta esecuzione dell' ordinanza..." devono fare esclusivo riferimento al compito di supervisione organizzativa che il Vicario legittimamente è tenuto a svolgere, specie in occasione di situazioni di ordine pubblico particolarmente complesse che vedono l' impiego di più dirigenti di specifici servizi che concorrono nel quadro di un unico grande evento.

Quello che non deve essere mai messo in discussione, tuttavia, è la catena di comando che necessariamente lega, senza possibilità di ulteriori mediazioni che non siano ufficializzate, il Dirigente dei servizi con il Questore.

Ritornando alle attività di o.p. in piazza, spesso gli unici interventi intrapresi in situazioni di illegalità sono le note procedure tecnico – giuridiche (C.P.P.) valide a dare una risposta al problema in termini di repressione giudiziaria, quasi sempre differita, per i reati che fossero stati commessi nel corso della manifestazione.

Una risposta debole per tanti motivi e che prende la tangente rispetto alla natura intrinseca della questione, ma che spesso risulta la più saggia tra quelle esperibili.

Risposte più dirette in termini di uso della forza per lo scioglimento della manifestazioni, presentano quasi sempre e, ovviamente, a seconda delle circostanze e

dei rapporti di forza, alte percentuali di rischio di ricadute negative sul Questore e sul Dirigente dei servizi di ordine pubblico.

## CONCLUSIONI

Al di là del dato giuridico, peraltro ben conosciuto da tutti gli addetti ai lavori, che possibilità ha il Questore in ordine alla disciplina di tutto l'insieme della politica dell'ordine pubblico, specie in riferimento alla concomitanza di tante quotidiane occasioni di esercizio del diritto di riunione, fisiologiche in una grande e problematica metropoli?

E' di tutta evidenza che tale Questore (come pure il Prefetto) ha una responsabilità politica di eccezionale rilevanza, che non può gestire da solo.

Il Questore di una grande metropoli, oggi, deve necessariamente essere inserito in un contesto gestionale più ampio a cui fare riferimento e con cui cooperare per il buon andamento dell'intera responsabilità dell'ordine pubblico nei confronti della pubblica opinione.

Il luogo più adatto a svolgere almeno in parte questa funzione e a praticare queste sinergie sembra ancora essere, allo stato attuale, il tavolo del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza, presso il Prefetto.

Quest' Organismo, nato per altri e più limitati scopi (consulenza tecnica del Prefetto per le sue funzioni di Autorità provinciale di p.s.), ha assunto di fatto, negli ultimi tempi, la funzione di catalizzatore di moltissime problematiche connesse alla civica convivenza, in considerazione dell'estensione, fino quasi ad una accezione omnicomprensiva, del concetto di ordine e di sicurezza pubblica.

Il Prefetto, quindi, si pone sempre più spesso, soprattutto nel Meridione, come organo a cui devolvere questioni e a cui chiedere soluzione ai tantissimi problemi che investono gran parte delle nostre città e che vengono prospettati, in ultima analisi, come problemi di ordine pubblico.

Ciò è tanto più singolare in quanto tale tendenza si pone come forza centripeta rispetto alla forza centrifuga del decentramento molto spinto derivante dalle ultime riforme costituzionali in senso quasi - federalista e dalla politica trasversale a quasi tutti gli schieramenti partitici sulla cd. "devolution".

Se non tutto, molto si fa rientrare, oggigiorno, nelle problematiche della sicurezza. Ciò è dovuto ad una maggiore responsabilizzazione giuridica e soprattutto sociale degli enti locali sul tema (in particolari dei Sindaci diretta espressione del corpo elettorale) a cui non corrisponde ancora (e non lo sarà a breve termine) una parallela capacità degli stessi di comprensione e sintesi della materia, per dare autonome risposte in un campo storicamente di competenza di organi centrali dello Stato e che tuttora, per larghissimi versi, rimane saldamente nelle mani del Ministro dell' Interno e, per suo conto, del Dipartimento della P.S. e delle Autorità di p.s. provinciali (Prefetti e Questori) e locali, per motivi giuridici e di fatto.

D'altra parte, la Scienza dell'Amministrazione ci dice che la trasformazione della pubblica amministrazione dei nostri tempi non va per nulla nella direzione della ricerca di ordine, armonia e nettezza di competenze.

Piuttosto, l'inevitabile frammentazione istituzionale e sociale, con l'ineludibile conflittualità che essa genera, devono essere sfruttate per ampliare la rappresentatività e l'innovazione nella funzione di "governance", in una logica generale di apprendimento e non nella ricerca statica di un equilibrio ottimale.

In questo contesto molto complesso, nel quale non sono più tanto chiari come in passato i confini di responsabilità fra i vari soggetti istituzionali ("Governatore" - Sindaco - Prefetto - Questore - Magistratura, ma anche tanti altri), quale atteggiamento assumere?

Probabilmente solo quello del dialogo istituzionale continuo; della reciproca profonda conoscenza e rispetto dei rispettivi ambiti istituzionali e delle capacità e dei limiti giuridici e operativi; della continua, costante, reciproca consultazione, condivisione o negoziazione su un piano paritario senza far prevalere pur comprensibili e a volte fortissime logiche politiche o di parte; della capacità di agire sempre con la finalità esclusiva del bene pubblico generale nel rispetto del dettato costituzionale e della normativa di settore.

Un quadro di riferimento siffatto, dunque, presuppone necessariamente un'estrema correttezza istituzionale, che può essere realizzata, a mio modesto avviso, solo quando i soggetti concorrenti hanno, ciascuno nel proprio ambito e l'uno verso l'altro, una fortissima legittimazione professionale e personale e, dunque, un'adeguata autorevolezza.

FINE