

Direttiva Maroni sulle manifestazioni

1. Premessa

Si susseguono quotidianamente, nelle città, iniziative e manifestazioni pubbliche con cortei che percorrono i centri storici per dare voce e forma organizzata a dissensi e proteste o comunque per rappresentare e richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle Istituzioni su problemi e proposte. Il diritto costituzionalmente garantito di riunirsi e manifestare liberamente in luogo pubblico costituisce espressione fondamentale della vita democratica e come tale va preservato e tutelato. L'esercizio di tale diritto deve tuttavia svolgersi nel rispetto di altri diritti costituzionalmente garantiti e delle norme che disciplinano l'ordinato svolgimento della convivenza civile. La frequenza di manifestazioni determina non di rado, nella complessa realtà dei centri urbani di maggiori dimensioni, criticità nell'ordinato svolgersi della vita cittadina tali da limitare, condizionandoli, i più comuni diritti dei cittadini come ad esempio il diritto allo studio, il diritto al lavoro e il diritto alla mobilità. E' necessario quindi intervenire sulla disciplina esistente, adeguandola alle nuove esigenze. La necessità di un tale intervento è ancor più evidente in ragione del fatto che le iniziative si ripetono e si concentrano, per ricercare la massima visibilità, nelle maggiori città, luoghi privilegiati della rappresentanza istituzionale e politica. In ogni caso è importante che la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza siano sempre resi compatibili con il diritto di riunione e con la libertà di manifestazione del pensiero

2. Centri urbani

La necessità di individuare percorsi e di prevedere altre indicazioni finalizzate alla regolamentazione delle manifestazioni, nasce anche dall'esigenza di evitare diseconomie e, ove sussistano forme di garanzia per assicurare la mobilità territoriale, di non vanificarne gli effetti. Ad esempio, laddove normativa ed accordi hanno reso effettive "le fasce di garanzia" del trasporto pubblico (senza per questo ledere l'altrettanto fondamentale diritto di sciopero) una manifestazione che si svolga in quegli stessi orari garantiti potrebbe causare, anche involontariamente, il blocco del traffico cittadino e ledere il diritto alla libera circolazione. L'adozione di nuovi criteri nella regolamentazione di percorsi delle manifestazioni può costituire un equilibrato punto di approdo nel contemperamento dei diversi diritti da tutelare. In tal senso, l'esclusione di aree nevralgiche per la mobilità territoriale o di luoghi d'arte (si pensi ad esempio ai siti riconosciuti dall'UNESCO patrimonio dell'umanità), o ancora delle aree "particolarmente protette" sotto il profilo dell'inquinamento acustico, come gli ospedali, potrebbe rappresentare la scelta più confacente alla risoluzione delle problematiche descritte. Ulteriore elemento da considerare è il patrimonio urbano, pubblico e privato, per la cui tutela potranno prevedersi forme di garanzia a carico dei promotori e degli organizzatori.

3. Aree sensibili

L'art. 17 della Costituzione riconosce ai cittadini il diritto di riunione, purché sia pacifico e senza armi. Per le riunioni in luogo pubblico è previsto l'obbligo di preavviso alle autorità che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica. Coerente alla norma costituzionale è il disposto dell'art. 18 del TULPS che sancisce l'obbligo, in capo ai promotori, di preavviso al Questore almeno tre giorni prima. Il quarto comma prevede che il Questore possa, in caso di omesso avviso o per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, impedire che la riunione abbia luogo o prescrivere modalità di tempo e di luogo della

riunione. Analoga previsione è contenuta nell'articolo 26 dello stesso TULPS per quel che concerne le funzioni, le cerimonie, le pratiche religiose e le processioni ecclesiastiche o civili: il Questore può, per ragioni di ordine pubblico o di sanità pubblica, vietarle o prescrivere l'osservanza di determinate modalità, dandone avviso ai promotori almeno ventiquattro ore prima. L'articolo 30 del regolamento di esecuzione del TULPS prevede inoltre che, in tali casi, possa essere richiesto il consenso scritto dell'Autorità competente, per percorrere determinate aree pubbliche. Il Questore può di volta in volta valutare discrezionalmente la conformità della manifestazione alle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in ragione di considerazioni fattuali, di tempo e di luogo. In particolare, tale valutazione troverà applicazione con riferimento alle aree nelle quali siano collocati obiettivi critici in relazione ai quali sarà opportuno disporre le necessarie limitazioni all'accesso.

4. Direttiva

In relazione a tanto, si rende opportuna la definizione di criteri che orientino le decisioni dei competenti Prefetti e Questori, ferme restando le valutazioni necessarie in relazione a casi specifici. Fra questi criteri si evidenzia la necessità di limitare l'accesso ad alcune aree particolarmente sensibili, specialmente quando la manifestazione coinvolga un numero di partecipanti elevato. Tali aree sensibili saranno individuate in zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali, culturali o religiosi (ad esempio cattedrali, basiliche o altri importanti luoghi di culto) o che siano caratterizzate – anche in condizioni normali – da un notevole afflusso di persone o nelle aree nelle quali siano collocati obiettivi critici. Tali limiti potranno operare specialmente quando ci siano state precedenti manifestazioni, con stesso oggetto e organizzazione, che abbiano turbato l'ordine e la sicurezza pubblica.

Ai sensi dell'articolo 1, della Legge n. 121, del 1° aprile 1981, si emana la presente direttiva generale per le pubbliche manifestazioni, con l'invito ai Prefetti a stabilire regole – d'intesa con i Sindaci – e sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, per:

1. sottrarre alcune aree alle manifestazioni;
2. prevedere, ove necessario, forme di garanzia per gli eventuali danni;
3. prevedere altre indicazioni per lo svolgimento delle manifestazioni. Tali determinazioni (da condividere il più possibile con le forze politiche e sociali) troveranno forma in un apposito provvedimento del Prefetto, inizialmente anche in forma sperimentale.

IL MINISTRO

Roma, 26 gennaio 2009