

**Luca Buscema**

**Note minime in materia di libertà di riunione e tutela dell'ordine pubblico**

SOMMARIO: 1. *La ricerca del difficile equilibrio tra consenso e dissenso alla base della partecipazione democratica dei cittadini all'interno dello Stato di diritto.* – 2. *La ricerca del difficile equilibrio tra la garanzia di effettività del diritto di riunione e la tutela dell'ordine pubblico.* – 3. *Conclusioni*

1. *La ricerca del difficile equilibrio tra consenso e dissenso alla base della partecipazione democratica dei cittadini all'interno dello Stato di diritto.* – La storia del processo di emancipazione dell'individuo dal giogo della dittatura e dell'oppressione, com'è noto, è lunga e tortuosa; faticosamente, nel corso dei secoli, l'affermazione e lo sviluppo della democrazia hanno assunto, infatti, differenti connotazioni, frutto di intense lotte sociali e culturali che ne hanno anche determinato, paradossalmente, in alcuni casi, il suo momentaneo sacrificio.

In termini generali, può certo dirsi che, pur a fronte di una chiara ed evidente eterogeneità dei modelli teorici in astratto prospettabili, una forma di governo democratico (ovvero, per converso, la democrazia intesa alla stregua di vera e propria forma di Stato), può dichiararsi reale ed effettiva, in primo luogo, quando i cittadini possono godere della capacità di influire concretamente sulle decisioni che riguardano il bene comune, controllando la classe politica grazie, in particolare, alla facoltà di disporre di una informazione libera, completa e pluralista che consenta di maturare piena consapevolezza in ordine alla *res publica*.

Il popolo può ritenersi, cioè, costituzionalmente "sovrano" (nel senso rigorosamente tecnico-giuridico di tale termine) in quanto sia pienamente informato, al fine di un compiuto e incondizionato comporsi dell'opinione pubblica, senza limitazioni e restrizioni di alcun genere, di tutti i fatti, eventi e accadimenti valutabili come di interesse pubblico<sup>1</sup>.

Imprescindibile ulteriore tratto caratteristico è, poi, il riconoscimento della titolarità di diritti inviolabili dell'individuo che si traduce nell'esigenza insopprimibile di giuridicizzare (*rectius*: limitare) l'esercizio della sovranità<sup>2</sup> entro una cornice di principi e valori codificati, espressione, in definitiva, della più intima essenza dell'*idem sentire de re publica* di una collettività divenuta consapevole dell'intangibilità dei diritti inalienabili della persona da parte del potere sovrano<sup>3</sup>.

Così, la stabilità di una moderna democrazia si fonda, innanzitutto, sulla sua capacità di non disconoscere i valori guida di cui si fa portatrice tenendo ben presente l'idea secondo cui le

<sup>1</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 09 luglio 2010 n. 16236.

<sup>2</sup> “Lo Stato di diritto costituzionale nasce – come si sa – per dotare di un nuovo fondamento il potere del sovrano, allo stesso tempo ponendovi finalmente un limite giuridicamente rilevante. Il sovrano continua, sì, a portare il nome di un tempo; cessa, però, di essere il “vero” sovrano. La sovranità ormai si sposta in una fase anteriore alla posizione dei poteri costituiti (o “costituzionali”), appuntandosi e per intero risolvendosi nel potere (o nel fatto) costituente. La differenza tra la sovranità del Costituente e la “sovranità” del... sovrano, siccome potere costituito, sta tutta nelle virgolette, che di necessità devono essere apposte al termine nella sua seconda applicazione”. Così RUGGERI, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento* “intercostituzionale”, in <http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=12959&dpath=document&dfile=12052009224909.pdf&content=Composizione+delle+norme+in+sistema+e+ruolo+dei+giudici+a+garanzia+dei+diritti+fondamentali+e+nella+costruzione+di+un+ordinamento+intercostituzionale'+-+stato+-+dottrina+-+> .

<sup>3</sup> Invero, secondo PALOMBELLA, *Diritti fondamentali: argomenti per una teoria*, in [www.swif.uniba.it/lei/filpol/glp.htm](http://www.swif.uniba.it/lei/filpol/glp.htm), “i diritti di libertà, verso lo Stato, non sono veramente identificabili anche quali diritti “contro” lo Stato, come invece altrettanto tradizionalmente e quasi universalmente si dice. Ciò per la ragione che essi non sempre comportano solo o essenzialmente obblighi generali di astensione, e che dal punto di vista teleologico non sempre lo Stato è il vero o l'unico antagonista. Anzi, la ragione per istituire poteri pubblici non è certamente quella di imporre loro il rispetto dei nostri diritti di libertà, ma caso mai di proteggere e sostenere questi diritti: il che implica una serie di attività positive”.

libertà civili, faticosamente conquistate nel tempo, si difendono, in primo luogo, con la loro promozione e quotidiana cura<sup>4</sup>.

Ne deriva che salvaguardare la pacifica convivenza tra i consociati, nel quadro di un assetto politico/costituzionale improntato sulla tutela dei diritti di libertà, significa avvertire i diritti fondamentali della persona come patrimonio inalienabile di ciascuno ed insieme di tutti i membri di una comunità.

Ma significa anche conoscere e saper affrontare il pericolo di disgregazione conseguente all'emersione di ideologie che siano espressione di una radicata volontà di disarticolare i principi di fondo su cui si incentra un ordinamento democratico.

Orbene, è noto che il consenso sta alla base delle moderne democrazie<sup>5</sup> e vive in simbiosi, confrontandosi quotidianamente, con il dissenso, anch'esso elemento portante di un ordinamento democratico.

Sembra un controsenso, ma non lo è.

Il rapporto dialettico che si instaura fra consenso e dissenso è, infatti, l'elemento propulsore della crescita di una società civile; l'uno incarna le istanze della maggioranza dei membri della collettività di riferimento, l'altro funge da controllo e propone visioni alternative, divenendo portatore delle esigenze di una parte, più o meno numerosa, della medesima comunità politica.

*“Trascurare il problema del dissenso, (della sua analisi, delle sue cause, dei suoi giusti momenti di espressione e di canalizzazione in forme di circolazione democratiche e dialettiche, in senso propositivo-costruttivo e non oppositivo distruttivo, secondo il modello del terrorismo politico), è grave per una democrazia contemporanea ed è errore inversamente proporzionale all'eccessiva spinta a ricercare il consenso da parte del ceto dominante”<sup>6</sup>.*

Il rischio che ne consegue si traduce nella possibilità di una costante crescita del disagio sociale capace di degenerare in forme di estremismo ideologico suscettive di scadere in un vortice di cieca, incontrollata, gratuita ed indiscriminata violenza<sup>7</sup>.

È allora che la società deve correre ai ripari<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> “L'indirizzo politico e la legislazione costituzionale d'una democrazia coerente devono ispirarsi, anziché al proposito di sopprimere le opposizioni di regime, o di paralizzarle, all'intento – sia pure mai integralmente realizzabile – di riassorbirle nel sistema, d'associare nel potere ufficiale tali fattori estranei ed ostili, quali termini antinomici indispensabili al determinarsi di una reale dialettica politica e pertanto alla stessa vita democratica. Coloro che idealmente l'avversano, se rigorosamente astretti al rispetto delle sue leggi, finiranno col recarvi un contributo non intenzionale, ma efficace”. Così BON VALSASSINA, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, 606.

<sup>5</sup> Con riferimento alle diverse ragioni che inducono a giustificare l'obbedienza al potere sovrano è possibile individuare “tre differenti tipi di potere legittimo: a) il potere tradizionale si basa sulla credenza nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre e nella legittimità di coloro che esercitano un'autorità in attuazione di tali tradizioni; b) il potere carismatico poggia sulla dedizione straordinaria al valore esemplare o della forza eroica o al carattere sacro di una persona e degli ordinamenti che questa ha creato; c) il potere legale-razionale poggia sulla credenza nel diritto di comando di coloro che ottengono la titolarità del potere sulla base di procedure legali ed esercitano il potere medesimo con l'osservanza dei limiti stabiliti dal diritto”. Così BIN, PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2010, p. 12.

<sup>6</sup> Così ZEULI, *Terrorismo internazionale*, Napoli 2002, 9.

<sup>7</sup> “Se al potere governante sfugge questa categoria politica, il dissenso tacito scivola sempre più verso quello palese ed assume le forme di un dissenso strutturale, ossia autoreferenziale, dietro il quale è sempre inevitabile scorgere un dissenso rivoluzionario, cioè quello che mira la rottura totale degli ordini vigenti ed ha potenzialità eversive che possono produrre conseguenze estreme ed irreparabili”. Così ZEULI, *op. cit.*, 9. Sottolinea PISAPIA, *Terrorismo: delitto politico o delitto comune*, in *Giust. Pen.*, II, 1975, 257: “La violenza politica mette a nudo virtualmente tutti i nodi cruciali della sociologia politica e giuridica, come pure le contraddizioni del sistema politico e sociale, in quanto l'esistenza di profondi conflitti politici nei rapporti sociali può essere considerata come una sorta di campanello d'allarme per la società. L'estremismo politico, in tutte le sue forme, indica che si sta accumulando una pressione contro la struttura dei rapporti sociali e che gli anelli più deboli corrono il rischio di essere spezzati”.

<sup>8</sup> Si badi, però, che la preservazione di un ordinamento democratico passa non solo attraverso le varie forme di repressione di condotte violente materiali, ma anche, in primo luogo, nel giusto temperamento tra la libertà di pensiero e di espressione del medesimo e la salvaguardia dell'identità ideale, culturale politica propria dei principi democratici fondanti un ordinamento liberale. Ed infatti, allorché gli artt. 290/292 c.p. puniscono il vilipendio

Invero, le istituzioni democratiche si definiscono libere perché tale caratteristica riveste un ordinamento che sia espressione della sovranità popolare e tali devono permanere anche qualora, per essere tutelate, si debba ricorrere a misure eccezionali di repressione<sup>9</sup>; la vera sfida per la

---

della Repubblica, delle Istituzioni costituzionali e delle Forze Armate (art. 290), il vilipendio della nazione italiana (art. 291) e il vilipendio alla bandiera (art. 292), il legislatore penale non fa altro che salvaguardare l'idea di forma di Stato repubblicana così come delineata dalla Costituzione, l'unità di un popolo le cui genti sono legate indissolubilmente da vincoli di lingua, cultura, costumi, bisogni ed aspirazioni, i simboli della sovranità dello Stato meritevoli di ossequio e reverenza perché collegati intimamente alla rappresentazione esteriore del sentimento nazionale. Per un approfondimento in merito v. FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, I vol., Bologna 2001, 92 ss. e PADOVANI, *Stato (reati contro la personalità dello)*, in *Enc. Dir.*, XLIII vol., 1990, 830 s., il quale, riprendendo una pronuncia della Corte Costituzionale, *evidenzia la distinzione intercorrente tra l'esercizio del diritto di critica, lecito e costituzionalmente protetto, dal vilipendio, "manifestazione di disprezzo in cui è implicita la negazione di ogni valore all'entità vilipesa; in sostanza, si tratterebbe di forme rozze e primordiali di critica, espresse in forma immotivata e con intento denigratorio". A confronto con la stessa libertà di manifestazione del pensiero devono essere apposte anche le ipotesi di reato contemplate ex art. 272 c.p. I comma, ovvero la propaganda e l'apologia sovversiva. In particolare, secondo FIANDACA, MUSCO, op. cit., 88, intendendo per propaganda "la diffusione di un pensiero, di un'idea, di un programma, di un'ideologia con il mezzo della parola, dello scritto, ecc...diretta ad influenzare l'intelletto delle persone a cui è rivolta e, solo in via subordinata, la volontà"* e altresì considerato che, come precisato da Corte di Cassazione, sentenza 18 novembre 1958, in Riv. It. dir. proc. pen, 1960, 189, per aversi apologia "non occorre né la rievocazione esaltatrice di un fatto né la sua glorificazione – essendo sufficiente – per contro, la formulazione di un giudizio favorevole che implichi l'approvazione convinta dell'episodio verificatosi e per conseguenza l'adesione spirituale ad esso da parte del dichiarante che lo considera come proprio", può dirsi che "perché la propaganda e l'apologia possano imprimere, ipso facto, una qualche direzione alle condotte altrui, debbono darsi contingenze eccezionali, che si presentano però solo nei momenti di grandi crisi e, soprattutto, allorquando venga a crearsi un diretto rapporto di interconnessione tra il grado di implicazione del destinatario rispetto alla situazione o all'oggetto esaltati, e le aspettative, le aspirazioni (le velleità) del gruppo di appartenenza e dell'ambiente in cui egli vive". Così e per un approfondimento MARCONI, (voce) *Propaganda ed apologia sovversiva*, in *Enc. Dir.*, XXXVII vol., 1988, 153 ss. Si noti, peraltro, come la Corte Costituzionale sia intervenuta con la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 272 c.p. Il comma, dettato in materia di propaganda volta a distruggere o deprimere il sentimento nazionale. Cfr. [Corte Costituzionale, sentenza 6 luglio 1966 n. 87](#). Inoltre, sulla scorta di tali rilievi, recentemente, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità anche di un'ulteriore ipotesi di reato, l'associazione antinazionale, contemplata ex art. 271 c.p.; invero, sulla base della premessa secondo la quale "il sentimento nazionale costituisce soltanto un dato spirituale che, sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità, sicché la relativa propaganda – non indirizzata a suscitare violente reazioni, né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la Patria, od a menomare altri beni costituzionalmente garantiti – non poteva essere vietata senza che si profilasse il contrasto con la libertà di cui all'articolo 21 della Costituzione", la Corte Costituzionale assume il contrasto dell'art. 271 del codice penale, il quale punisce le condotte di promozione, costituzione, organizzazione e direzione delle associazioni che si propongono di svolgere o che svolgono attività dirette a distruggere o deprimere il sentimento nazionale, con: "a) l'art. 21 della Costituzione, in quanto l'unico limite posto dalla Costituzione alla libera manifestazione del pensiero, quello del buon costume, non avrebbe alcuna attinenza con il "sentimento nazionale", né potrebbe identificarsi con la morale o la coscienza etica; b) l'art. 18 della Costituzione, perché esso pone un limite alla libertà associativa con riferimento soltanto a quelle segrete o che perseguono scopi politici mediante organizzazioni militari, onde anche le associazioni che si propongono quale fine la depressione o la distruzione del sentimento nazionale sarebbero lecite purché non facciano ricorso, diretto o indiretto, alla violenza; c) l'art. 2 della Costituzione, atteso che tali associazioni costituirebbero formazioni sociali ove si svolge la personalità del singolo". In base a tali rilievi la Consulta giunge alla conclusione secondo cui se non è illecito penale che il singolo svolga opera di propaganda tesa a tale scopo – ove non trasmodi in violenza o in attività che violino altri beni costituzionalmente garantiti fino ad integrare altre figure criminose – non può costituire illecito neppure l'attività associativa volta a compiere ciò che è consentito all'individuo; così come è stabilito dall'art. 18 della Costituzione, che riconosce – nei limiti posti dal secondo comma – la libertà di associazione per i fini che non siano "vietati ai singoli dalla legge penale". Così [Corte Costituzionale, sentenza 12 luglio 2001, n. 243](#). Per un commento su tale pronuncia v. CECCANTI, *L'Italia non è una "democrazia protetta", ma la Turchia e la Corte di Strasburgo non lo sanno*, in *Giur. Cost.*, 2001, 2113 ss.

<sup>9</sup> In tal senso, e per un approfondimento, PELLEGRINO, ROSIN, *Profili costituzionali in tema di compiti di difesa interna dell'ordinamento da parte delle forze armate*, in *Rass. Giust. Mil.*, I, 1981, 50 ss.

democrazia, infatti, è quella di salvaguardare la sicurezza mantenendo intatto il profilo assiologico delle libertà<sup>10</sup>.

L'immagine di uno Stato-nemico si diffonde, rafforza e fa proseliti nelle aree degli sradicati e degli scontenti solo se, nei fatti, lo Stato abbassa il livello e il grado di civiltà del suo ordinamento<sup>11</sup>.

L'obiettivo ideale, ma anche utopistico, è certo quello della prevenzione assoluta del pericolo; più ragionevolmente, però, si parla, più di frequente, di "controllabilità del rischio"<sup>12</sup>.

Diritto e forza sono gli strumenti a disposizione dello Stato-apparato per raggiungere tale obiettivo; dosare sapientemente tali due fattori fa sì che un ordinamento possa reagire al pericolo senza disconoscere i valori di libertà su cui si fonda<sup>13</sup>.

Si è soliti parlare, in tal contesto, di "costituzione della difesa"<sup>14</sup>, ma anche di "dittatura costituzionale"<sup>15</sup> o, più propriamente, di "democrazia protetta".

In particolare, secondo una certa impostazione, la difesa dell'ordinamento democratico passa innanzitutto attraverso la predisposizione di ricercate misure di repressione del dissenso politico e ideologico<sup>16</sup>.

Normalmente, negli ordinamenti a regime costituzionale è fortemente avvertito e dibattuto il conflitto tra due valori considerati essenziali: l'uno, la difesa delle pubbliche istituzioni da atti tendenzialmente eversivi; l'altro, il diritto dei cittadini ad associarsi e manifestare liberamente il proprio pensiero in materia politica<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> In merito VALENTINI, *Sicurezza nazionale, sicurezza della Repubblica*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n° 22/2002, in <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista22.nsf/servnavig/9>.

<sup>11</sup> Si esprime in tal senso STELLA, *La tutela penale della società*, in *Iustitia*, 1981, 332.

<sup>12</sup> Si esprime in tal senso MARCONI, *Rischi sociale e sicurezza nazionale: un metodo per l'identificazione delle minacce*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n° 2/1995, in <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista2.nsf/ServNavig/3>.

<sup>13</sup> Per un'analisi dei pericoli insiti nella normativa di emergenza v. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Napoli 1982, 22 ss.

<sup>14</sup> Per una disamina delle diverse modalità d'approccio con cui le moderne democrazie possono, in linea teorica, variamente disporre la propria "difesa", v. CECCANTI, *Le democrazie protette: da eccezione a regola già prima dell'11 settembre*, in AA. VV., *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, Padova, 2007, 151 ss.

<sup>15</sup> "Tutti gli istituti volti a proteggere il regime costituzionale democratico e l'essenza del moderno costituzionalismo...siano essi istituti dei regimi di common law o dei regimi di civil law, vengono quindi compresi nella nozione di dittatura costituzionale. la quale rappresenta...un'area di "tensione, rottura e assestamento del moderno costituzionalismo" che le Costituzioni contemporanee non possono non prevedere per conservare – e non per negare – il regime costituzionale democratico. Lo stato d'assedio rappresenta, allora, una delle possibili tecniche di dittatura costituzionale e, come tale, va rigidamente disciplinato nei suoi limiti in Costituzione, onde evitare che diventi uno strumento non di conservazione, bensì di negazione del governo costituzionale democratico. Di qui, la necessità di prevedere rigorosi limiti: chi può esercitare i poteri eccezionali, quando può farlo, fino a quando e a qual fine". Evidenzia tale profilo COCOZZA, *Assedio (stato di)*, (voce) in *Enc. Giur.*, III vol., Milano, 1988, 5.

<sup>16</sup> È bene specificare, peraltro, come i meccanismi di costrizione della libertà di manifestazione del pensiero politico siano propri, intanto, dei regimi autoritari, dalla cui esperienza una democrazia può trarre esempio, anche se in termini meno rigorosi. "Devesi ricordare che nei Paesi a regime autoritario sono diffuse le norme che pongono il divieto di qualunque attività critica delle istituzioni e in cui di converso non viene garantita la opposizione. Norme cioè che proibiscono e puniscono ogni tentativo "dal basso" diretto ad instaurare un regime costituzionale o sociale differente da quello in atto, e che limitano le connesse libertà fondamentali. In particolare tali limitazioni (oltre, naturalmente, la limitazione di fondo, presupposto e causa di ogni altra limitazione: quella che esclude il pluralismo dei partiti e la dialettica delle forze politiche) sono largamente conosciute all'interno degli ordinamenti a partito unico. In essi non possono esistere avversari politici delle forze dominanti, ma solo nemici dello "Stato-partito". Così MORBIDELLI, in MORBIDELLI, PEGORARO, REPOSO, VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna 1997, 148.

<sup>17</sup> Secondo DE FRANCESCO, *I reati politici associativi nel codice Rocco: nessi sistematici ed implicazioni interpretative*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1984, I, 680, "l'art. 18 Cost. – affermando che alla libertà può subentrare il divieto di associarsi soltanto quando l'organismo collettivo sia diretto alla commissione di reati – impedisce di considerare illecita l'associazione allorché alla finalità antidemocratica non si accompagni il proponimento di avvalersi di mezzi di per sé illeciti: quando cioè l'ente collettivo non violi le regole proprie del metodo democratico che, secondo la Costituzione, deve informare l'azione di quella particolare categoria di associazione che sono i partiti politici". Peraltro, la tutela delle libere istituzioni passa attraverso non solo l'apposizione di vincoli in ordine alla

Contemperare tali esigenze non è sicuramente semplice; se da un lato, infatti, la repressione dell'estremismo politico certamente si giustifica con la necessità di tutela dei valori democratici, dall'altro, in modo altrettanto certo, la previsione di forme di controllo particolarmente incisive (fino a giungere ad ipotesi di vera e propria oppressione) attenua la "libera" concorrenza ideologica che pure si colloca alla base del metodo democratico di governo.

Invero, le moderne democrazie sono oggi ispirate alla massima valorizzazione del pluralismo sociale, culturale ed ideologico, inteso nei termini di complessa ed articolata struttura di interazioni nella quale i diversi gruppi tendono a sviluppare un modello di convivenza incentrata sul reciproco rispetto e la massima tolleranza, vivendo ed interagendo in maniera pacifica, senza conflitti e senza prevaricazioni e, soprattutto, senza che nessuno tenti, direttamente, ovvero anche solo surrettiziamente, di annichilire (e quindi assimilare a sé) l'altro.

In ordine alla titolarità ed al conseguente esercizio della sovranità ciò, in particolare, si traduce, in una società pluralistica, nella distribuzione del potere mediante l'impiego di criteri assiologici che conducano, idealmente, ad un'ampia partecipazione della generalità dei consociati nel quadro di un modello che sia orientato nel senso di ritenere indissolubile il binomio autorità/responsabilità.

Chi governa, cioè, è chiamato a perseguire il bene comune ed assume su di sé la responsabilità degli effetti e delle conseguenze correlate all'esercizio di pubbliche potestà; per contro, una cittadinanza attiva e consapevole dei propri inalienabili diritti, lungi dal limitarsi ad esercitare la sovranità secondo un modello di democrazia rappresentativa ristretto alla elezione dei componenti delle Assemblee legislative, sottopone ad un costante monitoraggio l'azione di governo in vista di una fattiva partecipazione al progresso civile, economico e sociale della Nazione.

In tal contesto matura la critica politica<sup>18</sup> e si dà vita ad un processo di confronto dialettico tra le diverse (e variegate) componenti della società civile da cui poter ritrarre sicuri spunti di riflessione volti nel senso di perseguire l'obiettivo del costante miglioramento, in termini di efficienza ed efficacia, delle misure adottate in vista del bene comune.

In tali termini si garantisce effettività al diritto costituzionale di ciascuno di manifestare liberamente la propria opinione e, al contempo, si valorizza la partecipazione, con metodo democratico, dei cittadini alla costruzione di una società ispirata ai diritti di libertà.

---

costituzione di associazioni di natura politica, ma anche, più in generale, giusto sempre quanto disposto dall'art. 18 Cost., relativamente alle associazioni segrete. In particolare, si veda quanto disposto dall'art. 1 l. n° 17/82, secondo cui: "Si considerano associazioni segrete, come tali vietate dall'art. 18 della Costituzione quelle che: a) occultando la loro esistenza ovvero tenendo segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto o in parte e anche reciprocamente, i soci; b) svolgono attività diretta ad interferire sull'esercizio di funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali all'interesse nazionale". Per un commento v. NANNUCCI, *La strana legge sull'abolizione della P2. Associazioni segrete e associazioni occulte.*, in *Cass. Pen.*, 1992, 2499 ss. più in generale, in materia di associazioni segrete v. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1973, 743 ss.; PACE, *Art. 18*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna 1977, 216 ss. e BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, III vol., Milano, 1958, 845.

<sup>18</sup> "Il diritto di critica è considerato manifestazione essenziale del diritto soggettivo di libera manifestazione del pensiero, garantito dall'art. 21 cost. e consiste nell'espressione di un giudizio o di un'opinione che quindi, come tale non può essere rigorosamente obiettiva, essendo conseguenza di un'interpretazione soggettiva di un determinato fatto. La critica deve ritenersi lecita quando non trascenda in espressioni sconvenienti, pur dovendosi considerare che può raggiungere punte particolarmente calde nel settore politico ove sono abituali espressioni anche vivaci e colorite che potrebbero essere ritenute oggettivamente lesive del decoro della persona, sicché può estrinsecarsi anche nell'utilizzo di espressioni forti, che sono proprie di quel settore, purché non trascenda nella contumelia o nell'inutile discredito del soggetto. Il diritto di critica deve ritenersi legittimamente esercitato laddove: a) vi sia un interesse pubblico alla critica in relazione all'idoneità dei soggetti e dei comportamenti criticati a richiamare su di sé un'apprezzabile attenzione dell'opinione pubblica; b) le espressioni utilizzate siano corrette e non trascendano in attacchi personali nei confronti di un soggetto, volti esclusivamente a screditarne l'integrità personale senza finalità di pubblico interesse". Così Tribunale Torino, sentenza 01 giugno 2010, n. 3775.

Va da sé, naturalmente, che il diritto di critica e di libera manifestazione del pensiero supera il suo limite giuridico costituito dal rispetto del prestigio delle istituzioni repubblicane e decampa, quindi, nell'abuso del diritto, allorché la critica trascenda nel gratuito oltraggio, fine a se stesso<sup>19</sup>.

Altrettanto chiaramente, però, per la compressione del diritto di libera manifestazione del pensiero non può genericamente essere invocata la tutela di un interesse di rilievo costituzionale, ma è necessario che la condotta vietata presenti anche un contenuto immediatamente offensivo per il bene tutelato<sup>20</sup>. Ne deriva che non ogni manifestazione di pensiero o di critica, che può essere valutata sfavorevolmente, costituisce reato<sup>21</sup>, (di istigazione a delinquere<sup>22</sup> o all'odio razziale<sup>23</sup>, di vilipendio alla bandiera<sup>24</sup>, di apologia<sup>25</sup> ovvero di propaganda sovversiva<sup>26</sup>), giacché, in tal caso, potrebbe ravvisarsi una ingiustificata repressione della diffusione di ideologie politiche e sociali<sup>27</sup> e, quindi, della libera manifestazione del pensiero<sup>28</sup>, bensì il solo diretto o

---

<sup>19</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 01 febbraio 1978.

<sup>20</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 14 giugno 1988.

<sup>21</sup> In merito ai limiti afferenti la libertà di manifestazione del pensiero si richiamano, ex multis: Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 19 novembre 2010, n. 23468; Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 20 luglio 2010, n. 16917; Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 19 gennaio 2010, n. 690; Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 20 ottobre 2009, n. 22190; Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 07 gennaio 2009, n. 25; Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 09 luglio 2007, n. 36077; Tribunale Palermo, sentenza 21 febbraio 2007, n. 780; Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 24 maggio 2006, n. 12358; Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 05 aprile 2000, n. 5941; Corte di Cassazione, sez. II, sentenza 18 dicembre 1978.

<sup>22</sup> "Risponde del delitto di istigazione di militari a disobbedire alle leggi, di cui all'art. 266 c.p., con l'aggravante di aver commesso il fatto pubblicamente, chi, nel corso di pubbliche manifestazioni pacifiste tenute in occasione della "crisi" e della "guerra del Golfo", incita i "chiamati al fronte" a disertare. (Nella fattispecie, i fatti furono commessi alla vigilia della scadenza dell'ultimatum imposto all'Irak dal consiglio di sicurezza dell'O.N.U., quanto il giorno successivo alla sua scadenza, in occasione dell'inizio del conflitto e della decisione, da parte dello Stato italiano, di inviare nelle zone interessate propri contingenti)". Così Tribunale Vicenza, sentenza 11 febbraio 1991.

<sup>23</sup> "Il "saluto romano" non è espressione della possibilità di manifestare liberamente il proprio pensiero, ma è un gesto che istiga all'odio razziale, cioè che sconfinava nell'istigazione alla violenza, e - quindi - come tale va punito ex art. 2 legge 205/93 (nella specie, che ha visto la condanna di un ultrà, che in un corteo svoltosi al di fuori di uno stadio aveva ripetuto più volte il saluto fascista, la Corte ha precisato che ciò che viene condannato non è la condotta di chi manifesta l'opinione di condividere o provare un sentimento di simpatia per gesti e simboli propri del disciolto partito nazionale fascista, ma il compimento di una manifestazione esteriore quale il saluto fascista che, nel contesto e nell'ambiente in cui viene compiuta è non solo idonea a provocare adesioni e consensi tra le numerose persone presenti, ma è inequivocabilmente diretta a favorire la diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale od etnico)". Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 04 marzo 2009, n. 25184.

<sup>24</sup> "Ai fini dell'integrazione del reato di vilipendio alla bandiera, a seguito delle modifiche apportate all'art. 292 c.p. dall'art. 5 l. 24 febbraio 2006 n. 85, è necessario un atto di denigrazione o di disprezzo nei confronti strettamente della bandiera nazionale essendo invece inidonea a tal fine una condotta diretta nei confronti dei colori nazionali raffigurati su cosa diversa dalla bandiera". Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 04 maggio 2011 n. 23690. Enfatizza il ruolo della Bandiera, richiamando l'art. 12 della Costituzione, quale fattore di coesione popolare DE VERGOTTINI, *Le forme dello stato, in Costituzione e difesa nel Cinquantenario della proclamazione della Repubblica Italiana e della promulgazione della costituzione*, Roma, Istrid 2001, 45, per il quale: "Il fatto che venga costituzionalizzata la Bandiera è un altro modo per costituzionalizzare un simbolo comune, un simbolo-valore comune di riferimento di una certa comunità. E non è una cosa da poco."

<sup>25</sup> "Integra gli estremi del reato di istigazione aggravata di militari a disobbedire alle leggi l'apologia, compiuta mediante scritte su edifici e cose mobili, di fatti posti in essere o propugnati dalle brigate rosse e cioè la lotta armata per il comunismo ed il sovvertimento dello Stato cosiddetto imperialista, contrari all'ordinamento democratico e quindi al giuramento di fedeltà prestato dai militari stessi alla Repubblica ed ai doveri più specifici della disciplina". Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 22 marzo 1989. Per un approfondimento v. FRONZA, *Brevi note sulla teoria della « istigazione indiretta » in tema di apologia*, in *Cass. pen.*, 2003, 03, 1013 ss.

<sup>26</sup> "Il reato di propaganda sovversiva presuppone che essa sia idonea a creare una situazione di pericolo circa la concreta adesione alle tesi propagandate sotto forma di azioni violente immediatamente riconducibili alle tesi medesime. La propaganda, quindi, deve intendersi come affermazione o esaltazione di idee da fare penetrare nella coscienza di altri soggetti "allo scopo di sollecitarne la volontà". Così Uff. Indagini preliminari Milano, 25 febbraio 2003.

<sup>27</sup> "L'apologia di reato, punita dall'art. 414 c.p., non è quella che si estrinseca in una semplice manifestazione di pensiero, diretta alla diffusione di dottrine, ma è quella che, per le modalità con cui viene compiuta, rivesta carattere

indiretto incitamento all'azione<sup>29</sup>, il quale leda l'interesse che la norma intende proteggere<sup>30</sup>, potrà in concreto assurgere ad oggetto di sanzione penale.

Naturalmente, differenti possono essere le modalità con le quali ciascuno (liberamente) decida di partecipare e/o manifestare il proprio consenso (ovvero il proprio dissenso) all'esercizio della funzione di indirizzo politico che, contingentemente, le forze politiche dominanti attuano in un determinato momento storico.

Al pari di ogni altro diritto di libertà (negativa), ciascuno, cioè, può, singolarmente, diffondere il proprio pensiero e, quindi, limitarsi a contribuire (*uti singulum*) alla costruzione del dibattito concernente una o più specifiche materie ovvero relativo all'indirizzo politico generale di governo; al contempo, però, ben può accadere che ciascuno decida di associarsi, stabilmente, ovvero condividere, anche solo occasionalmente, il proprio disagio sociale mediante la costituzione di una formazione sociale entro cui, appare chiaro, si svolge e matura la personalità dell'individuo.

Si introduce così il complesso ed articolato tema delle diverse forme di manifestazione del dissenso (politico, sociale ed ideologico) e dei limiti ontologicamente volti a circoscriverne le modalità di attuazione in vista della salvaguardia delle libere istituzioni da possibili forme di eversione e/o comunque di attentato alla immanente forma di governo democratico del Paese.

Invero, il (circoscritto e limitato) scopo del presente contributo si indirizza nel senso di vagliare le condizioni di legittimità entro cui perimetrare la manifestazione (collettiva) del dissenso di modo da evidenziare come, se, in termini generali, il libero confronto tra posizioni ideologiche ontologicamente differenti ed, in tesi, inconciliabili, (e la conseguente dialettica costruttiva che ne deriva), costituisce di certo una ricchezza per il progresso culturale e sociale del Paese, al contempo, qualunque forma di dissenso che si traduce in gratuita violenza, o anche solo in mera contumelia ovvero apologia e/o istigazione a delinquere, lungi dal rappresentare la concretizzazione del diritto di ciascuno di farsi artefice del proprio destino all'interno della comunità in cui quotidianamente vive ed opera, costituisce la negazione della più intima essenza del metodo democratico di governo e, per tale ragione, va certamente prevenuta e, laddove ciò non sia possibile, di certo fermamente repressa.

*2. La ricerca del difficile equilibrio tra la garanzia di effettività del diritto di riunione e la tutela dell'ordine pubblico.* – In termini generali, per manifestazione e/o raduno si intende una particolare forma di riunione e/o concentrazione (in luogo pubblico) di più persone finalizzata alla pubblicizzazione e/o condivisione di un proprio comune pensiero concernente un fatto, un accadimento ovvero, in senso più ampio, una ideologia di carattere sociale, culturale, religiosa, etc.<sup>31</sup>.

Differenti possono essere le concrete modalità con cui una manifestazione di massa, capace di coinvolgere una moltitudine di individui, si sviluppa concretamente; può trattarsi di una riunione statica, volta, cioè, a richiamare una moltitudine di persone in un luogo preciso al fine di aprire un pubblico dibattito o anche solo al fine di ascoltare le dichiarazioni di alcuni oratori; può trattarsi

---

di pericolosità per l'esistenza di beni costituzionalmente protetti". [Così Corte Costituzionale, sentenza 5 giugno 1978, n. 71.](#)

<sup>28</sup> "Concreta il reato di propaganda sovversiva l'azione di colui che, in qualsiasi modo e con qualsiasi mezzo di diffusione, ponga a conoscenza di un numero indeterminato di persone idee, propositi ed apprezzamenti di ordine sociale o politico idonei, per la loro concretezza e specificità, a provocare un effettivo e concreto pericolo di adesione alle idee, alla tesi ed ai propositi propagandati. L'idoneità dell'azione a suscitare consensi da parte di un numero indeterminato di persone e, quindi, pericolo di adesione al programma sovversivo costituisce il punto di demarcazione tra la propaganda sovversiva, costituente un illecito penale, e la pura manifestazione di pensiero che, al contrario, è un bene costituzionalmente protetto". Così Corte di Cassazione penale, sez. I, sentenza 12 maggio 1986.

<sup>29</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, 05 giugno 2011 n. 26907.

<sup>30</sup> In tal senso v. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 06 aprile 1988.

<sup>31</sup> "Il diritto di riunione postula il concorso di più persone per dibattere un problema comune, per onorare una ricorrenza patriottica, per realizzare, infine, nei limiti della legalità, interessi propri di gruppi o di membri di una qualsiasi associazione". Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 02 dicembre 1977.

di una riunione in movimento (corteo, parata, marcia) contraddistinta dalle più disparate finalità e comunque connotata dal tratto caratteristico dello spostamento di una moltitudine di individui accompagnati da slogan e cori (o anche semplicemente silenzioso) e finalizzata normalmente a sottoporre all'attenzione della cittadinanza problemi e/o questioni di interesse generale (non escludendo, peraltro, la possibilità che il corteo sia indetto a fini più circoscritti e cioè per perseguire finalità di tipo autoreferenziale del gruppo che lo promuove); può trattarsi, ancora, di occupazione di luoghi e/o edifici simbolici mediante la confluenza di un quantitativo indeterminato di individui in una specifica località allo scopo di permanere colà fintantoché non si provveda a soddisfare le pretese avanzate dal "movimento occupante"; può trattarsi, infine, di corali e spontanee (ovvero anche organizzate) manifestazioni (che si traducono nell'esposizione di cartelloni, striscioni, manifesti, ovvero di oggetti-simbolo) che coinvolgono una pluralità indistinta di soggetti e che, però, diversamente dalle precedenti ipotesi, interessano direttamente ambiti e spazi privati, ancorché siano contraddistinte da un'oggettiva proiezione verso l'esterno perchè visibili da parte della generalità dei consociati.

Volendo affrontare la questione sotto un profilo più squisitamente giuridico, v'è da dire che, indipendentemente dalle diverse modalità con le quali una moltitudine indistinta di individui decida di aggregarsi, non stabilmente, al fine di esternare una propria condivisa ideologia, il fenomeno in oggetto si inquadra all'interno della libertà di riunione<sup>32</sup> la cui disciplina va ricondotta, oltre che all'art. 17 cost., che ne costituisce chiaramente l'architrave, in particolare agli artt. 18 ss. del T.U.L.P.S. ed al correlato regolamento di attuazione.

La libertà di riunione, poi, trova diretta tutela nelle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo secondo cui (cfr. art. 11 comma 2) l'esercizio di tale diritto "*non può essere oggetto di altre limitazioni oltre quelle previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per la sicurezza pubblica, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei delitti, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui*".

Sul punto, la Corte di Strasburgo ha avuto modo di affermare come "*il diritto alla libertà di riunione è un diritto fondamentale per una società democratica e, non diversamente dal diritto alla libertà di espressione, costituisce uno dei fondamenti di un tale tipo di società. Di conseguenza non può essere soggetto ad un'interpretazione restrittiva... Come tale questo diritto riguarda sia riunioni private sia riunioni in luogo pubblico, sia manifestazioni statiche in un luogo, sia manifestazioni itineranti; si tratta di diritto facente capo sia al singolo sia a chi organizza la riunione. Inoltre la Corte osserva come sullo Stato non ricade solamente il dovere di garantire il diritto di riunione pacifica ma anche quello di astenersi dall'applicare ad esso restrizioni di tipo indiretto. Da ultimo la Corte è dell'opinione che, benché precetto essenziale*

---

<sup>32</sup> "Nel concetto di riunione rientra tanto l'adunata quanto l'assembramento di più persone, siano esse ferme ovvero in movimento, come si evince dal significato letterale della parola, che, secondo la comune accezione, sta ad indicare un'adunata di più persone che si siano raccolte, spontaneamente o dietro invito, per uno scopo determinato. Tale carattere deve essere riconosciuto al corteo, non rilevando il fatto che più persone sostino in un determinato luogo oppure che girino riunite per le vie di un centro abitato". Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 30 novembre 1977. Secondo altra opzione, però, "ai fini dell'art. 18 t.u.l.p.s. costituisce riunione qualsiasi raggruppamento di persone che sia caratterizzato da una generica unità di intenti, in ciò differenziandosi dall'assembramento, in cui ognuno è mosso da motivi autonomi". Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 04 luglio 1977. Nello stesso senso v. anche Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 07 marzo 1977. Invero, secondo Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008, "in merito al diritto in parola va operata una prima distinzione tra i concetti di "riunione" e di "assembramento". Per riunione si intende un "convegno di più persone caratterizzato da una sua precisa individualità, determinabile attraverso una esatta collocazione nel tempo e nello spazio, oltre che dal suo specifico oggetto" (Cass. Sez. III 13/10/1972 n. 873, Polito). Ciò che caratterizza la riunione è la "preordinazione" dell'incontro di più persone per uno scopo prefissato. Si ha invece "assembramento" nel caso di un incontro spontaneo, casuale, non organizzato di più persone determinato da circostanze improvvise, quali una calamità naturale o la notizia di un grave fatto. A diverse modalità di concentrazione di persone in un unico luogo corrispondono regole in parte diverse, legate alla possibilità di prevedere, e quindi di esprimere una valutazione ante factum solo per quanto concerne le riunioni e non gli assembramenti".



dell'art. 11 sia la protezione del diritto del singolo da interferenze arbitrarie dei pubblici poteri, si possa individuare in aggiunta un obbligo positivo di garantire l'effettivo godimento di tale diritto”<sup>33</sup>.

In altra pronuncia, poi, la Corte riconosce che “l'effettività del diritto di riunione pacifica non può ridursi al mero dovere dello Stato di non interferire; è invece dovere degli Stati Contraenti di adottare misure ragionevoli ed appropriate a consentire lo svolgimento pacifico di dimostrazioni conformi alla legge. Deve inoltre essere ricordato che in una società democratica, basata sul principio dello stato di diritto, alle posizioni politiche diverse da quelle che detengono il potere e che vengono esercitate attraverso strumenti pacifici deve essere garantita una concreta possibilità di espressione sia mediante l'esercizio del diritto di riunione sia mediante gli altri strumenti riconosciuti dall'ordinamento. Le pubbliche Autorità sarebbero state pertanto tenute ad adottare misure idonee a prevenire atti di violenza diretti contro i partecipanti alla dimostrazione dei ricorrenti, o almeno a limitarne la portata”<sup>34</sup>.

Quindi, secondo la Corte di Strasburgo, sullo Stato partecipante alla CEDU grava non solo il dovere

di non impedire una riunione o manifestazione pacifica e rispettosa dell'ordinamento, ma anche quello positivo di promuoverne l'effettività e di impedire atti di violenza di terzi che possano pregiudicare questo diritto<sup>35</sup>.

Orbene, è facile intendere che la libertà di riunione rientri così, a pieno titolo, in quanto diritto fondamentale dell'individuo, non solo all'interno della categoria delle c.d. libertà negative<sup>36</sup>, (“che sono viste ormai non soltanto sotto il profilo formale ma anche sotto quello sostanziale, dell'effettiva possibilità di esercizio”<sup>37</sup>) per le quali per i quali la Costituzione<sup>38</sup> appresta specifiche garanzie funzionali ad assicurare che la loro limitazione possa essere disposta non a discrezione o ad arbitrio del potere politico (*rectius*: esecutivo), bensì nei soli casi e modi previsti dalla legge (norma generale ed astratta) e, vieppiù, talvolta, in seguito ad un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria<sup>39</sup>, bensì, secondo una visione innovativa apprezzata alla luce

<sup>33</sup> Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 12 ottobre 2005.

<sup>34</sup> Così Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 15 febbraio 2006.

<sup>35</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>36</sup> “Che anche un despota illuminato potrebbe, almeno in parte, garantire”. Così MARTINES T., (a cura di SILVESTRI G), *Diritto Costituzionale*, Milano 1998, p. 734. Per un approfondimento della nozione di libertà in diritto pubblico v. AMATO, *Libertà, (diritto costituzionale)*, (voce), in *Enc. Dir.*, XXIV vol. 1974, 272 ss.

<sup>37</sup> Così MARTINES T., (a cura di SILVESTRI G), *op. cit.*, p. 735.

<sup>38</sup> Sottolinea JORI, *La Costituzione tradita*, in [www.lexitalia.it/p/11/jori\\_costituzione.htm](http://www.lexitalia.it/p/11/jori_costituzione.htm), 1, che “la Costituzione è la legge fondamentale degli Stati di diritto poiché individua le fonti e le modalità di produzione giuridica, formalizza la delega della sovranità del popolo agli organi preposti all'esercizio dei pubblici poteri, reca in sé le norme che si pongono a fondamento della forma di stato e della forma di governo”. Evidenzia la doppia anima della Costituzione, intesa sia come atto che come processo, RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=746&dpath=document&dfile=ACF38B2.pdf&content=Neoregionalismo,+dinamiche+della+normazione,+diritti+fondamentali+-+stato+-+dottrina+-+>, 10 s., secondo cui “la Costituzione come atto dà una prima idea del “modello” costituzionale nel suo insieme, un'idea nondimeno incolore, appiattita, statica, così come lo sono appunto le immagini sulla carta. La Costituzione come processo obbliga le dinamiche ordinamentali a confrontarsi con la natura degli interessi in campo, nello sforzo di ricercare sintesi assiologicamente pregevoli e qualificanti tra gli stessi, vale a dire adeguate all'equilibrio tra i valori in campo (e, segnatamente, tra il valore di autonomia e quello di eguaglianza). Allo stesso tempo – e il punto è di estrema importanza, per quanto invero ancora oggi non messo a fuoco come si conviene – proprio nel momento in cui la Costituzione imprime alle esperienze di normazione ed alle dinamiche ordinamentali in genere l'orientamento assiologico che si è detto, essa lo dà anche a... se stessa, obbliga cioè gli operatori a rileggere le formule iscritte sulla carta ed a caricarle di significati continuamente nuovi, congrui rispetto alle esigenze espresse dalle congiunture e rispecchiate dagli atti di normazione adottati per fronteggiarle”.

<sup>39</sup> Invero, complessa è “la questione relativa alla relazione tra giudice di merito e legislatore per ciò che attiene all'interpretazione dei singoli diritti fondamentali, in particolare nel caso che il giudice abbia provveduto a concretizzare il diritto in assenza di una specifica disciplina legislativa della fattispecie. Il fuoco di attenzione si concentra, in particolare, sulla (problematica) capacità performativa del precedente giurisprudenziale che interpreta il

delle direttive promananti dalla CEDU, anche nel quadro dei diritti di libertà positive perché, in definitiva, si ritiene che il grado di civiltà giuridica maturato all'interno di una società vada commisurato alla capacità dell'ordinamento di soddisfare appieno le istanze di promozione e valorizzazione della libera esplicazione della personalità dei suoi componenti in vista della partecipazione, con metodo democratico, alla crescita sociale e culturale della Nazione.

Invero, il diritto dei cittadini di riunirsi pacificamente e senza armi, proclamato dall'art. 17 Cost., ha portata ed efficacia fondamentali<sup>40</sup>; esso, tuttavia, al pari di ogni altro diritto di libertà, implica la previsione di limiti e condizioni che lo disciplinino<sup>41</sup> onde evitare che il suo esercizio possa avvenire in modo socialmente dannoso e pericoloso<sup>42</sup>.

La Carta Fondamentale, in tal senso, contribuisce a tracciare con chiarezza i confini entro cui la personalità dell'individuo possa liberamente esplicarsi mediante l'esercizio di tale posizione di libertà, da un lato, differenziando le modalità di svolgimento del diritto di riunione secondo che interessi luoghi privati, aperti al pubblico ovvero luoghi pubblici; dall'altro, mediante la precisazione di limiti invalicabili posti chiaramente a tutela di interessi (costituzionali) parimenti rilevanti.

Sotto il primo versante, tradizionalmente si suole affermare che deve intendersi: a) per luogo privato, qualunque ambito spaziale il cui accesso sia riservato esclusivamente a coloro che abbiano ricevuto, *nominatim*, dal titolare dello *ius excludendi alios*, un apposito atto di assenso<sup>43</sup>; b) per luogo aperto al pubblico, qualunque ambito spaziale il cui accesso sia concesso a determinate condizioni ovvero in ragione dell'appartenenza a determinate categorie o comunque sottoposto a particolari limitazioni da parte dei promotori di uno specifico evento<sup>44</sup>; c) per luogo pubblico, infine, qualunque ambito spaziale il cui accesso sia liberamente consentito, senza alcuna restrizione particolare, alla generalità dei consociati<sup>45</sup>.

---

diritto fondamentale rispetto alle scelte politiche successive del legislatore nella regolamentazione di una determinata fattispecie". Così e per un approfondimento v. BALDINI, *L'attuazione dei diritti fondamentali come scelta politica e come decisione giurisdizionale*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Baldini.pdf>, 9 ss. Sul punto v. anche TRIPODINA, *L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali*, in [http://www.dircost.unito.it/SentNet1.01/studi/Tripodina\\_Argomento\\_originalista.pdf](http://www.dircost.unito.it/SentNet1.01/studi/Tripodina_Argomento_originalista.pdf), secondo cui "nello stato costituzionale di diritto (quanto meno nella sua versione continentale, appunto), i giudici svolgono un'opera essenziale di protezione dei diritti fondamentali, ma questa non può sovrapporsi all'azione degli organi politici e trasformarsi in opera di creazione di quei diritti». Svilire la decisione politica (costituzionale o ordinaria) sui diritti e ad essa sostituire quella giurisprudenziale significa, a tacer d'altro, entrare in urto e far fortemente vacillare i pilastri dello stato di diritto del principio di legalità, della certezza del diritto e dell'uguaglianza dei cittadini". Parla di "significativa espansione della giurisdizione", PANZERA, *Il bello dell'essere diversi. Corte Costituzionale e Corti europee ad una svolta*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0057\\_panzera.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0057_panzera.pdf). Infine, sottolinea l'eterogeneità dei modelli sociali di riferimento nell'interpretazione delle norme costituzionali in relazione alla piena ed effettiva tutela dei diritti fondamentali della persona, MANGIAMELI, *Autodeterminazione: diritto di*, cit., 22.

<sup>40</sup> Affronta il tema della estensione della latitudine applicativa del diritto di riunione sancito dall'art. 17 cost. in favore non solo dei cittadini ma anche degli stranieri, CAVINO, *Riunione (libertà di)*, (voce), in PATTI, (a cura di), *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore, XIV vol.*, Milano, 2007, 11 ss.

<sup>41</sup> "Il diritto di riunione, di cui all'art. 17 terzo comma della Costituzione, al pari degli altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, trova un preciso limite nel rispetto e nella tutela di altri interessi costituzionalmente protetti e parimenti rilevanti, quali la sicurezza e l'incolumità pubblica. Sicché le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate, a norma del citato disposto costituzionale, quando sorga pericolo per tali beni-interessi", la relativa "valutazione circa l'idoneità di una riunione a porre in pericolo la sicurezza e l'incolumità pubblica è istituzionalmente demandata all'Autorità di Pubblica Sicurezza". Così Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 13 ottobre 1972 n. 8473.

<sup>42</sup> In tal senso v. [Corte Costituzionale, sentenza 27 febbraio 1973, n. 15](#).

<sup>43</sup> Sul punto v. CAVINO, *Riunione, cit.*, in PATTI, (a cura di), *Il diritto. Enciclopedia giuridica, cit.*, XIV vol., 15 s.

<sup>44</sup> Sul punto v. CAVINO, *Riunione, cit.*, in PATTI, (a cura di), *Il diritto. Enciclopedia giuridica, cit.*, XIV vol., 16 s.

<sup>45</sup> Sul punto v. CAVINO, *Riunione, cit.*, in PATTI, (a cura di), *Il diritto. Enciclopedia giuridica, cit.*, XIV vol., 17 s. Secondo Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008, la distinzione rilevante è quella tra riunioni che si svolgano in "luogo pubblico, qualificato come quello "su cui ogni persona può liberamente transitare e trattenersi senza che

Orbene, fermi restando, naturalmente, i limiti di ordine generale, (preordinati alla salvaguardia di irrinunciabili interessi fondamentali), valevoli con riferimento a qualunque tipologia di riunione (manifestazioni di piazza, cortei, assemblee, etc), la Carta Costituzionale impone l'adempimento di specifiche formalità solo per le riunioni organizzate in luoghi pubblici, nulla prevedendo nel caso di riunioni in luogo aperto al pubblico ovvero in luoghi privati.

Trattasi, com'è facile intendere, di una disciplina (il cui contenuto sostanziale va ravvisato all'interno degli artt. 18 ss. T.U.L.P.S. e relativo regolamento di attuazione) volta a soddisfare in astratto l'esigenza di bilanciamento tra diversi interessi in gioco, tra loro, anche solo occasionalmente, potenzialmente confliggenti.

Ed infatti, se, da un lato, ciascuno ha diritto di scendere in piazza per manifestare liberamente la propria opinione, la propria solidarietà ovvero il proprio dissenso in ordine a specifici accadimenti ovvero, più in generale, con riferimento a ideologie o condotte di vita, al contempo essenziale si rappresenta salvaguardare gli interessi propri dell'intera collettività che ben possono essere pregiudicati, anche in termini di mera esposizione a potenziale pericolo, da siffatte iniziative che, normalmente coinvolgendo una massa indistinta di individui, ben possono assumere consistenti proporzioni e mettere a repentaglio, in alcuni casi, l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero la pubblica incolumità<sup>46</sup>.

Più nel dettaglio, la disciplina di settore impone ai promotori della riunione<sup>47</sup>, (da intendersi non soltanto con riferimento a chi progetta, indice, promuove e organizza la manifestazione, ma anche a chi collabora alla realizzazione pratica del progetto e al suo buon esito, partecipando alla fase preparatoria ovvero svolgendo la funzione di guida<sup>48</sup> o sovrintendendo all'attuazione del c.d. servizio d'ordine)<sup>49</sup>, di indirizzare all'autorità di pubblica sicurezza una comunicazione (*rectius*:

---

occorra in via normale il permesso dell'Autorità", in luogo aperto al pubblico, cioè il luogo chiuso "ove l'accesso, anche se subordinato ad apposito biglietto d'ingresso, è consentito ad un numero indeterminato di persone" e in luogo privato inteso quale "luogo chiuso con la limitazione dell'accesso a persone già nominativamente determinate"" Invero, appare opportuno precisare come, a seconda dei casi e delle circostanze concrete, un determinato luogo possa assumere, ai fini che qui interessano, una diversa qualificazione. "Ad esempio uno stesso teatro in cui avvengono riunioni di più persone può di volta in volta assumere una diversa qualificazione. È un luogo privato se è stato affittato da un club per uno spettacolo o una riunione riservata ai soli soci. È un luogo aperto al pubblico se può accedere un numero anche indeterminato di persone, ma nei limiti della capienza. Non importa se, a seguito dell'affluenza, molte persone rimangono sulla piazza o accalcati sulla porta d'ingresso. È un luogo pubblico se all'esterno sono stati installati altoparlanti o altri mezzi di comunicazione, in modo che l'assembramento delle persone sulla piazza diventa parte integrante della riunione tenuta nella sala". Così CALESINI, *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza commentato articolo per articolo*, Roma, 2005, 89.

<sup>46</sup> Ne deriva che "l'azione repressiva da parte dell'Autorità di P.S. è giustificabile esclusivamente in presenza di una situazione oggettiva e reale di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, ivi compresa la tutela dei partecipanti. Tuttavia attesa la sacralità del diritto di riunione sancito dalla Costituzione repubblicana, lo scioglimento della riunione deve essere preliminarmente anticipato da una attenta valutazione dei rischi e dalla attuazione di particolari servizi d'ordine che garantiscano il regolare svolgimento isolando od allontanando eventuali soggetti violenti o comunque che pongano in essere situazioni di turbativa. Solo dopo l'attuazione di provvedimenti preventivi in tal senso, si potrà procedere allo scioglimento della riunione, intervenendo anche se del caso con la forza pubblica allo scioglimento dell'adunanza". Così BAFFA, *L'avviso all'Autorità di Pubblica Sicurezza ai sensi dell'Art. 18 R.D. 18 giugno 1931 n. 773 e s.m.i. (Disposizioni contemplate nel Titolo II Disposizioni relative all'ordine pubblico e alla incolumità pubblica, Capo I - Delle Riunioni pubbliche e degli assembramenti in luoghi pubblici*, in [http://www.comune.lecco.it/resources/docinf/N10991a86db751221792/N10991a86db751221792/riunioni\\_publiche.pdf](http://www.comune.lecco.it/resources/docinf/N10991a86db751221792/N10991a86db751221792/riunioni_publiche.pdf).

<sup>47</sup> Soggetti da tenere ben distinti dai semplici partecipanti alla riunione anche in qualità di oratori. Sul punto v. [Corte Costituzionale, sentenza 10 maggio 1979 n. 11](#).

<sup>48</sup> "La qualifica di promotore di una riunione non può non essere attribuita a chi si ponga alla guida di un corteo incitando i partecipanti a manifestare". Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 04 luglio 1977.

<sup>49</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 21 ottobre 2009, n. 42448; Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 08 giugno 1995, n. 7883. Invero, "il promotore di una riunione in luogo aperto al pubblico (nella specie, assemblea sindacale da tenersi nell'aula consiliare del locale municipio) non può essere ritenuto responsabile del reato previsto dall'art. 18 r.d. 18 giugno 1931, n. 773, per avere omesso di dare avviso al questore delle manifestazioni sviluppatasi collateralmente rispetto a quella principale, quando queste siano sorte autonomamente, poiché in tal caso difetta il

un preavviso) che, almeno tre giorni antecedenti rispetto alla data prevista per lo svolgimento della manifestazione, indichi luogo e modalità dell'evento.

Si tratta, evidentemente, di uno strumento deputato a consentire, in tempi ragionevoli, la predisposizione di un adeguato sistema di sicurezza che garantisca che lo svolgimento della manifestazione abbia luogo pacificamente e senz'armi; di certo, comunque, il preavviso non implica la necessità di conseguire né una preventiva autorizzazione né alcuna determinazione di altra natura<sup>50</sup>.

Invero, va comunque precisato che, ai fini dell'obbligo dei promotori di una riunione in luogo pubblico di dare all'autorità di p.s. il prescritto preavviso, non ha alcuna rilevanza che il raggruppamento di persone non sia stato provocato da una preventiva convocazione ma venga sollecitato da appelli estemporanei rivolti nel momento e nel luogo (pubblico) in cui si vuole ottenere l'adunanza di più persone per uno scopo determinato; come, del pari, non rileva che la riunione sia costituita da successivi capannelli di persone che sostino nel predetto luogo il tempo necessario per rendersi conto delle ragioni dell'appello rivolto dai promotori e per decidere se firmare o meno una petizione da essi proposta. Anche in tali ipotesi, infatti, sussiste l'interesse pubblico garantito dall'art. 17 comma 3 a svolgere un controllo sulla idoneità della riunione a porre in pericolo la sicurezza e la incolumità pubblica<sup>51</sup>.

Presupposti fondamentali affinché la libertà di riunione possa essere riconosciuta sono, poi, la natura pacifica (che, chiaramente, postula l'assenza di armi) della manifestazione<sup>52</sup> e, più in generale, l'inesistenza di comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica che possano giustificare l'apposizione del divieto (ovvero un semplice differimento temporale o l'individuazione di una differente località) da parte dell'autorità di pubblica sicurezza<sup>53</sup>.

Invero, il potere del questore di stabilire modalità spaziali o temporali in ordine allo svolgimento di riunioni in luogo pubblico o di vietarne l'effettuazione, potere comportante, come tale, la compressione od addirittura il sacrificio di un diritto costituzionalmente riconosciuto, deve essere esercitato attraverso l'adozione di provvedimenti, dotati di corretta e coerente motivazione ed ispirati ai canoni della ragionevolezza<sup>54</sup> e della proporzionalità<sup>55</sup>, i quali ben possono essere

---

necessario nesso psichico tra tali fatti e l'agente. (Nella specie un corteo di lavoratori si era formato spontaneamente sulla pubblica via allo scopo di raggiungere il luogo ove doveva svolgersi il programmato convegno)". Così Corte di Cassazione, sez. II, sentenza 25 agosto 1994.

<sup>50</sup> Per una disamina della ratio sottesa all'istituto del preavviso v. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della "Direttiva Maroni"*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0112\\_troilo.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0112_troilo.pdf) Simili, 8 ss.

<sup>51</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 07 marzo 1977.

<sup>52</sup> Per una ricostruzione, anche sotto il profilo storico, della consistenza del riferimento alla pacificità e/o all'assenza di armi, v. TROILO, *La libertà di riunione al tempo, cit.*, 4 ss.

<sup>53</sup> Sul punto v. TROILO, *La libertà di riunione al tempo, cit.*, 9 ss.

<sup>54</sup> Per un'approfondita disamina del concetto di ragionevolezza v. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

<sup>55</sup> Il principio di proporzionalità, di chiara derivazione comunitaria, implica che il provvedimento adottato dalla P.A., preordinato alla cura dell'interesse pubblico ritenuto prevalente, imponga, all'esito di un adeguato bilanciamento, il minor sacrificio possibile a carico di tutti gli interessi compresenti. "Esso si risolve, in sostanza, nell'affermazione secondo cui le autorità comunitarie e nazionali non possono imporre, sia con atti normativi, sia con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'autorità è tenuta a realizzare, in modo che il provvedimento emanato sia idoneo, cioè adeguato, all'obiettivo da perseguire, e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile". Così e per un approfondimento v. GAROFOLI R, FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 394 ss. Nello stesso senso v. Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 2006 n. 2087; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 06 maggio 2004, n. 772; Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 giugno 1994, n. 467; Consiglio di Stato 28 marzo 1994, n. 291; Consiglio di Stato, 21 dicembre 1989, n. 930. Sul punto v. anche VICICONTE G, *Ordinanze di necessità ed urgenza*, cit., p. 498 e v. CAVALLO PERIN R., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, cit., p.800. Per un caso particolare, di grande risonanza mediatica, concernente le limitazioni imposte in occasione del G8 di Genova, è stato affermato che "va considerato, dal punto di vista della proporzionalità del sacrificio richiesto e del temperamento degli interessi pubblici posti a confronto che la limitazione dei diritti sopra accennati nei confronti dei soggetti giunti a Genova per testimoniare la

sindacati dal giudice ordinario, ai fini di stabilirne la legittimità quale presupposto per l'applicazione di una sanzione penale, sotto il profilo del vizio di sviamento di potere<sup>56</sup>.

Appare evidente, cioè, che ogni qual volta si profili, per le più svariate ragioni, un potenziale pericolo di lesione ad interessi pubblici fondamentali ovvero alla libera e pacifica convivenza tra i consociati e, più in generale, allo scopo di prevenzione dell'esposizione a pericolo dei beni giuridici ritenuti essenziali, in un determinato momento storico, all'interno della società civile<sup>57</sup>, la libertà di riunione debba essere assoggettata a (momentanea) compressione<sup>58</sup> ricercando, in

---

loro opposizione al vertice dei Paesi più industrializzati ed alle politiche dagli stessi perseguite, trova il proprio contraltare nella possibilità per i rappresentanti politici dei Paesi partecipanti di poter svolgere la funzione politica per la quale avevano ricevuto l'investitura popolare attraverso il voto dei propri cittadini. Inoltre, nessuno dei diritti in questione risulta soppresso, potendo svolgersi pienamente i diritti di circolazione e di riunione in tutte le altre zone di Genova non interdette, ove potevano essere altresì svolte le attività di manifestazione del pensiero. Inoltre l'evento è stato coperto con dirette televisive e seguito da tutti i mezzi di comunicazione (radio, televisioni, giornali, internet) che hanno consentito l'amplificazione e la diffusione del dissenso al vertice ufficiale. Complessivamente considerate, pertanto, le misure assunte risultano proporzionate e ragionevoli nella doverosa comparazione tra sacrificio imposto alle associazioni ricorrenti nel manifestare il proprio dissenso al vertice G8 e la tutela dell'incolumità pubblica di tutti i cittadini genovesi coinvolti nell'evento". Così T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 26 aprile 2003, n. 524.

<sup>56</sup> Cfr. Così, ad esempio, "appare viziato da sviamento di potere il divieto di svolgimento di due manifestazioni previste nello stesso luogo ed alla stessa ora, motivato dal questore sul presupposto che i partecipanti alle riunioni, di apposte posizioni ideologiche, avrebbero potuto dar luogo a disordini con gravi turbative per l'ordine pubblico. Nella specie, infatti, uno dei due gruppi di manifestanti aveva inviato con priorità rispetto all'altro il preavviso al questore e pertanto il divieto si palesa illogico, in quanto tale priorità non è stata presa nella dovuta considerazione da parte dell'autorità amministrativa, la quale ha finito per attribuire all'iniziativa successiva degli antagonisti il ruolo di un sostanziale veto. Non può pertanto ravvisarsi nel comportamento di chi non abbia prestato obbedienza al divieto, il reato di cui all'art. 18 comma 4 r.d. n. 773 del 1931 (t.u.p.s.)". Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 13 giugno 1994.

<sup>57</sup> Un importante banco di prova, capace di testare l'effettivo grado di maturazione raggiunto dal nostro ordinamento nell'ottica del giusto bilanciamento tra esigenze di pubblica sicurezza ed incolumità, da un lato, ed effettività dei diritti fondamentali del cittadino, dall'altro, è stato il G8 di Genova, evento che, in particolare ai fini che qui interessano, ha visto l'adozione di provvedimenti prefettizi contingibili ed urgenti finalizzati a disciplinare il concreto esercizio di alcuni diritti di libertà a fronte di rilevanti esigenze di ordine pubblico. Censurato tale provvedimento innanzi al G.A. sul presupposto (erroneo) secondo il quale "il potere prefettizio non avrebbe potuto sopprimere o sospendere totalmente nessuno dei diritti costituzionali sopra indicati ed in realtà l'ordinanza si preoccupa di contemperare le esigenze generali di sicurezza con lo svolgimento di diritti essenziali in un ordinamento democratico", è stato giustamente rilevato che "non vi è come si può constatare la eliminazione dei diritti di circolazione, di lavoro e di iniziativa economica che vengono soltanto compressi, con la previsione della necessità di munirsi di apposito lasciapassare, in funzione della garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica, resa più pregnante dalla responsabilità dello Stato Italiano nei confronti della comunità internazionale per la presenza, appunto nella zona rossa, di Capi di Stato e di Governi esteri. – Ed invero – "L'art. 16 cost. non preclude al legislatore la possibilità di adottare misure articolabili in divieti, diversità temporali, particolari condizionamenti, pedaggi, chiusure per fasce orarie di zone dei centri storici che influiscano sul movimento della popolazione, sulla base di esigenze di pubblico interesse che, sebbene trascendenti i campi della sicurezza e della sanità, espressamente ivi previsti, attengono al buon uso della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbano osservare ed alle eventuali prestazioni che essi siano tenuti a compiere, misure da giudicare in funzione della ragionevolezza e della pluralità degli interessi e degli elementi in gioco quali la variabilità dei mezzi impiegati, l'impatto ambientale, la situazione topografica, lo stato dei servizi pubblici i pregiudizi derivanti da uso indiscriminato del mezzo privato ([Corte costituzionale 19 luglio 1996, n. 264](#)). La Corte, quindi, ha già affermato che la ragionevolezza del provvedimento costituisce il parametro fondamentale del giudizio, calibrato nel contemperamento della pluralità di interessi coinvolti. Nel caso di specie le preoccupazioni per l'ordine pubblico, divenute sempre più pressanti, anche in considerazione delle violenze verificatesi in analoghi vertici precedenti ( si pensi, in particolare, a quello di Goteborg) e notizie di intelligence circa il pericolo attentati, hanno indubbiamente spostato l'interesse generale dell'Amministrazione verso misure di polizia, quali appunto le zone interdette al pubblico (zona rossa) o nelle quali erano vietate sia le manifestazioni sia il volantinaggio (zona gialla)". Così T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 26 aprile 2003, n. 524.

<sup>58</sup> Invero, "la particolare importanza riconosciuta al diritto di riunione - nonché a quello di manifestazione del pensiero - al fine di preservare la natura democratica del nostro ordinamento impone un'interpretazione restrittiva dei motivi che possono condurre alla sua limitazione". Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

ogni caso, la soluzione che possa, anche se solo parzialmente o comunque secondo modalità differenti da quelle in origine programmate, consentirne l'esercizio<sup>59</sup>.

Si ritiene comunemente, cioè, che le libertà individuali vadano coniugate all'unisono con l'interesse della collettività e pertanto legittimamente ben possono subire delle compressioni in talune modalità di esercizio per renderle compatibili con le libertà pariordinate di altri<sup>60</sup>.

Ciò, però, presuppone che il potere di deroga e/o di sospensione temporanea<sup>61</sup> sia ricondotto a parametri certi, tali da garantire comunque il rispetto di un nucleo indefettibile di valori costituzionali, espressione della più intima essenza di un ordinamento ispirato ai principi propri del c.d. costituzionalismo moderno.

Alla luce di tali considerazioni, alcune perplessità sono sorte in relazione all'atto di indirizzo adottato agli inizi del 2009 dall'allora Ministro dell'Interno pro tempore<sup>62</sup> volto a introdurre criteri finalizzati a coniugare il diritto costituzionale di riunirsi e manifestare liberamente in luogo pubblico, espressione fondamentale della vita democratica di una società civile, con "l'esigenza

---

<sup>59</sup> Invero, "nei casi un cui non vi sia e non vi possa essere neppure in astratto, per ridottissime dimensioni della riunione, alcuna lesione dell'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica, non appare giustificato punire chi promuove, a scopo di lecita manifestazione del pensiero, una riunione, che comunque, ove preavvisata non potrebbe per le sue caratteristiche e finalità essere proibita. La condotta del promotore di una riunione non preavvisata in luogo pubblico non integra il reato di cui all'art. 18 t.u.l.p.s. nei casi in cui la manifestazione - per le ridottissime dimensioni numeriche dei partecipanti, per il suo carattere assolutamente pacifico e per la sua breve durata - non possa ledere l'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica". Così Pretura Milano, sentenza 23 marzo 1989.

<sup>60</sup> "È pertanto legittima l'ordinanza adottata dal prefetto in occasione del vertice dei capi di governo denominato G8 la quale, per incontrovertibili ragioni di sicurezza, in talune zone della città di Genova ha dettato particolari modalità di esercizio del complesso, articolato contenuto del diritto di circolazione, disciplinandolo in modo differenziato, in considerazione del diverso collegamento fisico con il territorio dei cittadini, tenendo conto cioè delle diverse ragioni di natura esistenziale che giustificavano l'accesso limitato dei singoli nei luoghi protetti, nel breve periodo considerato nel provvedimento". Così Consiglio di Stato, 16 gennaio 2006 n. 85.

<sup>61</sup> Parla di "temporaneità che attiene agli effetti del provvedimento in relazione alla cessazione dello stato di necessità" Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici, determinazione 14 gennaio 2004 n. 1. Sul punto v. anche VICICONTE G, *Ordinanze di necessità ed urgenza*, cit., p. 496. Invero, "l'ordinanza prefettizia adottata ai sensi dell'art. 2 T.U.L.P.S. necessita della indicazione espressa della durata del provvedimento in considerazione della delicatezza e dell'importanza dei diritti costituzionali sui quali l'ordinanza può incidere, pur se la durata del provvedimento non debba essere rigidamente legata all'evento che lo ha determinato, purché appaia ragionevole rispetto all'interesse pubblico ritenuto prevalente". Cfr. T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 26 aprile 2003, n. 524. Per diversa opzione, "è sicuro che l'intervento non deve avere necessariamente il carattere della provvisorietà, atteso che suo connotato essenziale è l'adeguatezza della misura a far fronte alla situazione determinata dall'evento straordinario. Il che chiaramente sta a indicare che nell'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti non esiste, in astratto, un metro di valutazione fisso da seguire, ma la soluzione va individuata di volta in volta, secondo la natura del rischio da fronteggiare. Sono, infatti, le esigenze obiettive che si riscontrano nel caso concreto che determinano la "misura" dell'intervento, anche se la soluzione deve corrispondere alle finalità del momento, senza che possa assumere, cioè, i caratteri della continuità e della stabilità". Così Consiglio di Stato, sentenza 13 ottobre 2003 n. 6169. Nello stesso senso v. Consiglio di Stato, sentenza 09 febbraio 2001 n. 580. Con riferimento, poi, ad un caso particolare, di grande risonanza mediatica, concernente le limitazioni imposte in occasione del G8 di Genova, è stato affermato che "L'istituzione delle zone, rossa e gialla, hanno avuto efficacia per cinque giorni, cioè non solo durante i tre giorni del vertice, ma anche nei due giorni precedenti. Questo termine viene contestato dai ricorrenti perché ritenuto troppo esteso. Tuttavia, va osservato che l'attività di prevenzione e controllo legata alla sicurezza delle zone della città oggetto del vertice e la materiale realizzazione della delimitazione delle zone stesse imponeva l'estensione temporale dell'ordinanza ad un tempo che risulta comunque contenuto (due giorni). La giurisprudenza penale (Cass.pen. I sez. 9/10/1985) in tema di ordinanze del prefetto, ex art. 2 t.u.l.p.s. ha affermato che " il requisito della provvisorietà va interpretato nel senso che le restrizioni devono essere proporzionate alla necessità e devono cessare con il venir meno della stessa. Ne consegue che non è richiesto che la durata del provvedimento debba essere predeterminata in modo esplicito, anche in considerazione della discrezionalità ampia del prefetto di apprezzamento in ordine alle esigenze dello stato di necessità". Il Collegio ritiene che questa affermazione debba essere temperata dalla necessità di indicare espressamente la durata del provvedimento in considerazione della delicatezza ed importanza dei diritti costituzionali sui quali l'ordinanza oggi in discussione incide, ma la massima giurisprudenziale è condivisibile nell'affermazione secondo la quale la durata del provvedimento non debba essere rigidamente legata all'evento che lo ha determinato, purché appaia ragionevole rispetto all'interesse pubblico ritenuto prevalente". Così T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 26 aprile 2003, n. 524.

<sup>62</sup> Per una serrata critica a tale provvedimento v. TROILO, *La libertà di riunione al tempo*, cit., 11 ss.

di evitare diseconomie e, ove sussistano forme di garanzia per assicurare la mobilità territoriale, di non vanificarne gli effetti”<sup>63</sup>.

Così, nel dettaglio, è stato ritenuto opportuno limitare l’accesso ad alcune aree particolarmente sensibili, specialmente quando la manifestazione coinvolga un numero di partecipanti elevato, 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 c.d. critici.

Tali limiti, è stato altresì precisato, avrebbero potuto operare specialmente quando ci siano state precedenti manifestazioni, con stesso oggetto e organizzazione, che abbiano turbato l’ordine e la sicurezza pubblica.

Sulla scorta di siffatte premesse, i Prefetti sono stati invitati a stabilire regole – d’intesa con i Sindaci – e sentito il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica<sup>64</sup>, 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<sup>65</sup>.

Così, in applicazione delle citate linee guida, in diverse località sono state adottate<sup>66</sup> (ed anche reiterate nel tempo)<sup>67</sup> ordinanze attuative la cui concreta legittimità, però, è stata sottoposta al vaglio del giudice amministrativo<sup>68</sup> che, investito di recente della questione, in sede cautelare, ha ritenuto che, ad una prima sommaria delibazione, il gravame proposto fosse assistito da adeguato *fumus boni iuris* in quanto, a prescindere da ogni altra considerazione: “a) l’ordinanza commissariale ha dettato limiti ex ante allo svolgimento delle manifestazioni pubbliche, laddove delle riunioni in luogo pubblico, ai sensi dell’art. 117, co. 3, Cost., deve essere dato preavviso alle autorità che possono vietarle solo per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica e, quindi, solo sulla base di specifiche valutazioni compiute una volta ricevuto il preavviso; b) il limite alla libertà di riunioni è posto “per esigenze di traffico e viabilità” e, d’altra parte, lo stato di emergenza è stato a suo tempo dichiarato “per la situazione determinatasi nel settore del traffico e della mobilità della città di Roma”, mentre un limite ad una libertà costituzionalmente garantita sembra poter essere disposto solo a salvaguardia di altri valori aventi pari rilievo costituzionale”<sup>69</sup>.

Invero, perseguire un corretto bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, pur se naturalmente auspicabile, non sempre, però, risulta essere agevole; ne è riprova di ciò, ad

---

<sup>63</sup> Cfr. *Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili* del 26 gennaio 2009 in [http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0984\\_2009\\_01\\_26\\_Direttiva\\_prefetti\\_su\\_manifestazioni\\_in centri\\_urbani.html](http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0984_2009_01_26_Direttiva_prefetti_su_manifestazioni_in centri_urbani.html).

<sup>64</sup> Da più parti è stato suggerito come la migliore applicazione di tale direttiva avrebbe potuto essere perseguita mediante la previsione di una concertazione con la società civile onde pervenire ad una condivisa regolamentazione delle modalità (di tempo, di luogo, etc.) afferenti al concreto svolgimento di pubbliche manifestazioni. È pur vero, però, che “gli accordi tra partiti «di non organizzare riunioni in certi luoghi» sono «privi di forza vincolante per i singoli aderenti al partito e per i terzi non iscritti che, come non hanno il potere di disporre del proprio diritto, così hanno il diritto a non “subire” disposizioni dello stesso da parte di altri»”. Così PACE, *La libertà di corteo dimezzata*, in [www.astrid-online.it/Libert--di/EUROPA\\_A-Pace-08\\_04\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/Libert--di/EUROPA_A-Pace-08_04_09.pdf).

<sup>65</sup> Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani, cit.

<sup>66</sup> Cfr. Ordinanza del Prefetto di Bologna del 18 febbraio 2009 nominata: *Disciplina cortei e manifestazioni nel centro storico*.

<sup>67</sup> Cfr. Ordinanza del Prefetto di Bologna del 29 settembre 2010 nominata: *Disciplina cortei e manifestazioni nel centro storico – proroga*.

<sup>68</sup> Cfr. Ordinanza del 17 ottobre 2011 del Sindaco di Roma - Commissario Delegato ai sensi dell'OPCM n. 3543 del 28.9.2006, con la quale si dispone che “nel territorio ricadente nel I Municipio della Città di Roma sia da considerare compatibile solo lo svolgimento di manifestazioni pubbliche senza formazione di corteo da tenersi solamente in determinate aree”.

<sup>69</sup> Cfr. TAR Lazio, Roma, Ordinanza 09 dicembre 2011 n. 4722.

esempio, il contemperamento tra effettività del diritto di professare in forma associata il proprio credo religioso e l'interesse pubblico correlato sempre alla pubblica sicurezza.

In particolare, si è posta in concreto la questione della legittimità di un'ordinanza sindacale che assoggettava, appunto per asseriti motivi di pubblica sicurezza, lo svolgimento di funzioni, cerimonie o pratiche religiose aperte al pubblico fuori dai luoghi destinati al culto, a particolari oneri informativi e concernenti le modalità di svolgimento delle stesse.

Invero, sul punto, declinata la giurisdizione del giudice ordinario con riferimento alle censure fondate sul richiamo (diretto o intermediato da disposizioni legislative primarie) alle norme internazionali in materia di diritti dell'uomo ovvero a norme costituzionali interne (artt. 2, 6, 8, 17, 19), trattandosi di norme poste direttamente a tutela di diritti soggettivi fondamentali e perfetti (libertà di riunione, libertà religiosa, libertà di manifestazione del pensiero), “*di talché la controversia sulla loro violazione o meno rientra nella giurisdizione del Giudice ordinario*”<sup>70</sup>, il giudice amministrativo ha censurato i provvedimenti impugnati solamente per vizi di legittimità afferenti al profilo dell'incompetenza<sup>71</sup> e correlati, in ordine al *quomodo*, al cattivo esercizio della funzione amministrativa (senza però statuire alcunché circa il bilanciamento tra i diritti fondamentali in conflitto).

Orbene, in prima battuta, è evidente che, nella ricerca del giusto contemperamento tra i diversi interessi in gioco, vadano di certo salvaguardati, in via prioritaria, l'ordine pubblico<sup>72</sup> e la

---

<sup>70</sup> Cfr. TAR Lombardia, Brescia, sentenza 15 gennaio 2010, n. 19.

<sup>71</sup> Cfr. TAR Lombardia, Brescia, sentenza 15 gennaio 2010, n. 19 secondo cui “ogni limitazione del diritto di riunione (per ragioni di sicurezza e per la difesa di diritti pariordinati, quale quello di circolazione e di salvaguardia del patrimonio artistico) deve essere considerata eccezionale, sia con riferimento agli spazi da sottrarre all'esercizio di tale diritto, sia con riferimento ai soggetti pubblici che siffatte limitazioni possono imporre. In questo senso, nel quarto ed ultimo punto della Direttiva 26 gennaio 2009, il Ministro dell'Interno invita espressamente i (soli) Prefetti a stabilire regole (d'intesa con i Sindaci e sentito il Comitato prov. le per l'ordine e la sicurezza pubblica) per sottrarre alcune aree alle manifestazioni e prevedere forme di garanzia e regole per lo svolgimento delle stesse; e conclusivamente, afferma che “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”. Stante il carattere eccezionale di queste disposizioni, esse non possono che essere interpretate restrittivamente, così dovendosi concludere per l'esclusiva competenza del Prefetto (pur nella necessaria intesa con i Sindaci) ad assumere provvedimenti di regolamentazione delle manifestazioni in luogo pubblico. Ne consegue che laddove un Sindaco abbia adottato una espressa disciplina delle riunioni in luogo pubblico nel proprio Comune, questi ha illegittimamente provveduto in materia di esclusiva competenza e spettanza del Prefetto”. Per un approfondimento v. CERESSETTI, *Diritti di libertà ed ordinanze contingibili ed urgenti: primi spunti di riflessione*, in *Foro Amm., T.A.R.*, 2009, 12, pp. 3409 ss. Sul punto v. anche BIN, PITRUZZELLA, *op. cit.*, 528.

<sup>72</sup> Secondo l'art. 159 d. lgs. n. 112/98 per ordine pubblico si intende “il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”. Sul punto v. CERRI A. *Ordine Pubblico (Diritto Costituzionale)*, in *Enc. Giur. Treccani, XXV Vol.*, 1991; PANZA G., *Ordine Pubblico (Teoria Generale)*, in *Enc. Giur. Treccani, XXV Vol.*, 1991; PALADIN L. *Ordine pubblico*, in *Nuovissimo Digesto, XII Vol.*, 1965, pp. 130 ss. e CORSO G., *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche, X Vol.*, 1995, pp. 437 ss. Invero, la nozione di ordine pubblico rileva, all'interno dell'ordinamento giuridico, sotto diversi profili e, consequenzialmente, assolve diverse funzioni. Così, nel diritto privato, è possibile assistere ad una duplice valenza di tale istituto. Secondo una prima accezione, infatti, l'ordine pubblico viene identificato “nell'insieme dei principi di natura politica ed economica della società, immanenti nell'ordinamento giuridico vigente” e, in tale veste, costituisce parametro rispetto al quale rapportare l'illiceità degli elementi costitutivi del negozio giuridico (causa ed oggetto) ex artt. 1343 e 1346 c.c. In particolare, si parla di contrarietà all'ordine pubblico “quando il contratto si pone in contrasto con quell'insieme di principi che sono alla base del corretto ed equilibrato funzionamento dell'ordinamento giuridico”. Sul punto v. CARINGELLA F. DE MARZO G., *Manuale di diritto civile III. Il Contratto*, Milano, 2007 pp. 195 e 222. In materia v. anche [Corte Costituzionale, sentenza 16 marzo 2005 n. 95](#); [Corte Costituzionale, sentenza 09 giugno 2004, n. 162](#). Sempre con riferimento al diritto privato, poi, l'ordine pubblico assume una particolare consistenza come limite all'ingresso all'interno dell'ordinamento nazionale di norme giuridiche straniere in applicazione delle regole dettate dal diritto internazionale privato. In tale accezione, il concetto di ordine pubblico comprende “il complesso dei principi, ivi compresi quelli desumibili dalla Carta Costituzionale, che formano il cardine della struttura economico-sociale della comunità nazionale in un determinato momento storico, conferendole una ben individuata ed inconfondibile fisionomia, nonché quelle regole inderogabili e fondamentali immanenti ai più importanti istituti giuridici nazionali”. Così e per un approfondimento v. NOVELLI G., *Compendio di diritto*



sicurezza pubblica<sup>73</sup>, ovvero la libera e pacifica convivenza tra i consociati, preconditione essenziale ed irrinunciabile affinché possa essere garantita l'effettiva libera esplicazione della personalità di ciascuno all'interno di una società civile.

Sul punto, deve essere precisato che il concetto tradizionale di ordine pubblico sia mutato nel corso del tempo ed abbia in particolare subito una profonda modificazione alla luce dei principi espressi dalla Carta Costituzionale del 1948<sup>74</sup>.

Capovolgendo l'impostazione previgente, la Costituzione pone al centro dell'ordinamento (non lo Stato bensì) l'uomo i cui diritti definiti come inviolabili vengono riconosciuti e garantiti

---

*internazionale privato*, Napoli, 2000, pp. 53 ss. In diritto pubblico, poi, tradizionalmente si assiste alla dicotomia ordine pubblico ideale/materiale. Secondo la prima opzione, all'ordine pubblico ideale dovrebbe essere riconosciuta la natura di "principio, o complesso di principi, che, in base ad un criterio di prevalenza, si contrappongono all'esercizio di diritti o all'affermazione di altri principi riconosciuti dall'ordinamento. Nella seconda direzione, al contrario, si sono attribuite all'ordine pubblico le caratteristiche di una più specifica e concreta situazione di fatto che, trovandosi in relazione ad altra situazione di fatto, ne determina i limiti entro i quali quest'ultima può liberamente e legittimamente esplicarsi. La dottrina prevalente è stata comunemente tesa ad evitare di dare al concetto di ordine pubblico, nel nostro ordinamento, una connotazione di tipo ideale...In buona sostanza, immaginare un concetto di ordine pubblico come una sorta di "super principio" dell'ordinamento (superiore e condizionate rispetto a tutti gli altri principi garantiti dalla Costituzione) significherebbe conferire all'autorità amministrativa – in particolare a quella di pubblica sicurezza – con ampio margine di discrezionalità, la potestà di affermare i contenuti essenziali dei valori dell'ordinamento giuridico: potestà che, al contrario, deve essere prerogativa di altri poteri espressivi della sovranità popolare". Così e per un approfondimento v. PIANTEDOSI M, *Il nuovo sistema dell'ordine pubblico e della sicurezza dopo la riforma del titolo V, Parte seconda della Costituzione*, in *Giustizia amministrativa*, 2004, 6, pp. 1235 ss. Sul punto v. anche GAROFOLI R. *Manuale di diritto penale. Parte Speciale I*, Milano, 2005, p. 403 e MOCCIA S., *Ordine Pubblico (Disposizioni a tutela dell')*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXV Vol., 1991.

<sup>73</sup> Secondo un primo approccio "ordine pubblico e sicurezza pubblica non concretizzano due concetti distinti anche se correlati. Essi non esprimono differenti aspetti o valori da tutelare, come dimostra la legislazione amministrativa più recente che richiama sistematicamente le due definizioni in maniera congiunta, dimostrando di voler esprimere un unico concetto per mezzo di due termini coordinati che, pertanto, costituiscono, dunque un'endiadi...ma nel tempo non sono mancate espressioni tese a riconoscere una differenziazione di fondo tra i due concetti, tali da considerarli elementi di una dicotomia...si è tradizionalmente ritenuto che con il termine sicurezza si facesse riferimento, prevalentemente, ad un generale principio di salvaguardia e tutela dell'incolumità fisica delle persone ed alla integrità fisica e giuridica dei loro beni. In buona sostanza tale concessione del termine sicurezza si fonda sulla contrapposizione logica del concetto di ordine pubblico, da una parte, inteso come un qualcosa che attiene ad un principio o ad un complesso di principi, a quello di sicurezza pubblica, dall'altra, inteso come qualcosa che attiene alla salvaguardia materiale della pacifica convivenza e coesistenza dei cittadini". Così e per un approfondimento v. PIANTEDOSI M, *Il nuovo sistema dell'ordine pubblico e della sicurezza*, cit., p. 1241 ss. Sul punto v. anche FOÀ S., *Sicurezza pubblica*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, XVII Vol., 1999, pp. 127 ss. Ai fini della configurazione del rapporto tra ordine pubblico e sicurezza alla stregua di endiadi ovvero di dicotomia v. anche Corte Costituzionale, sentenza 10-26 luglio 2002, n. 407. In dottrina v. CAIA, *Incolumità pubblica e sicurezza urbana nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 del t.u.e.l.)*, in *Giustizia Amministrativa*, 2008, 4, 339 ss. e MUSOLINO S., *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Milano, 2007, p. 157.

<sup>74</sup> Secondo Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008, "la dottrina distingue il concetto di "ordine pubblico generale", costituito dall'ordine completo interno ed esterno della collettività, che consente a questa di vivere e di prosperare, dall' "ordine pubblico" preso in considerazione dal diritto penale e precisamente nel titolo V del libro II, articoli da 414 a 421 del codice penale. Quest'ultimo ha il più ristretto significato di regolare e ordinato svolgimento della vita sociale, di armonica e pacifica coesistenza dei cittadini sotto la sovranità dello Stato e del diritto, in primis delle norme e delle libertà garantite dalla Costituzione. In questo senso "ordine pubblico" è, secondo l'opinione tradizionale, sinonimo di "pace pubblica" e nei cittadini corrisponde al senso della tranquillità e della sicurezza: *ordre dans la rue*. Se tutti i reati producono un turbamento dell'ordine pubblico, quelli di questa parte del codice lo danneggiano in modo diretto e immediato perché ne pongono in dubbio la stessa esistenza. "Invero, i reati che rientrano nella categoria di cui parliamo ledono l'ordine pubblico non in qualche suo speciale aspetto, ma in sé, menomandolo nella sua essenza; in essi difficilmente è dato rinvenire una obiettività giuridica immediata e distinta dal pericolo sociale che cagionano: la lesione dell'ordine pubblico, in altri termini, non è conseguenza di altra particolare violazione dell'ordine giuridico, ma si delinea come un effetto a sé stante, che investe direttamente ed esclusivamente la pace pubblica" (così la Relazione ministeriale al progetto del codice penale, vol. II, 202)".

alla stregua di principi fondamentali ed indefettibili dell'assetto politico/costituzionale disegnato dall'Assemblea Costituente.

L'ordinamento giuridico assume così una connotazione "dinamica" perché è volto a consentire all'individuo di poter "svolgere" la propria personalità non solo come singolo ma anche come parte integrante di formazioni sociali a ciò finalizzate, fino a quella più ampia comunità alla quale appartiene la sovranità<sup>75</sup>.

Proprio il divenire del singolo all'interno della società costituisce la parte essenziale, il vero e proprio "motore" della democrazia ed appare strumento idoneo a garantire appieno i diritti inviolabili dell'uomo solo grazie al costante confronto delle idee ed alla contrapposizione dialettica di diverse posizioni "politiche"<sup>76</sup>.

Su queste basi il concetto di "ordine pubblico" o pace sociale non può essere inteso quale mera conservazione e tutela dell'esistente - concezione anche questa che astrattamente mira a garantire una pace sociale - bensì deve essere inteso quale situazione idonea a favorire la pacifica evoluzione dei cittadini e della società, paragonabile in ciò alla dinamicità dell'intero ordinamento previsto dalla Costituzione<sup>77</sup>.

La conseguenza è che se l'essenza della democrazia è la dialettica delle idee e quindi anche la manifestazione del dissenso, quest'ultimo di per sé solo non può integrare al tempo stesso anche la negazione dell'intero sistema sotto la specie della violazione della pace sociale o ordine pubblico<sup>78</sup>.

Il concetto tradizionale di "pace pubblica" va dunque aggiornato nel segno dell'"equilibrio" e del rispetto tra diverse posizioni giuridiche soggettive (quali riconosciute e tutelate dall'ordinamento democratico)<sup>79</sup> ed alla luce di tali linee guida va plasmato un modello sociale che garantisca piena effettività al diritto di ciascuno di manifestare liberamente, singolarmente, ovvero grazie a stabili, o anche solo occasionali, forme di aggregazione, il proprio pensiero.

Tristemente noti, però, sono i casi in cui manifestazioni (asseritamente) pacifiche sono ben presto degenerare in vera e propria guerriglia urbana.

Non v'è chi non veda, in tali occasioni, la necessità di predisporre mirati interventi finalizzati a prevenire siffatti accadimenti e, se del caso, a fermamente reprimere qualunque condotta violenta fino a giungere, sussistendone i presupposti, ad intimare lo scioglimento della manifestazione.

Più nel dettaglio, si osserva, quando se ne verificano i presupposti e la necessità, cioè, i partecipanti ad una riunione devono dapprima essere invitati a scioglierla ad opera degli ufficiali di pubblica sicurezza o, in loro assenza, dagli ufficiali o dai sottufficiali dei Carabinieri (art. 22 T.U.L.P.S.).

Chi impartisce l'invito allo scioglimento deve indossare la divisa o, nel caso del funzionario di pubblica sicurezza, deve portare ad armacollo la sciarpa tricolore e far precedere l'invito stesso dalle parole "in nome della legge" (art. 24 Reg. T.U.L.P.S.).

Solo se l'invito allo scioglimento rimane senza effetto vengono impartite tre distinte e successive formali intimazioni precedute ogni volta da uno squillo di tromba (che possono essere sostituiti da altrettante intimazioni ad alta voce) e dalle parole "in nome della legge" (art. 23 T.U.L.P.S.)<sup>80</sup>.

L'art. 24 T.U.L.P.S. prevede, poi, il caso in cui le tre intimazioni rimangano senza effetto o che sia stato impossibile rivolgerle ai manifestanti "per rivolta od opposizione". A questo punto gli ufficiali di pubblica sicurezza o, in loro assenza, gli ufficiali o i sottufficiali dei Carabinieri ordinano che la riunione sia disciolta con la forza da parte della forza pubblica e della forza armata.

---

<sup>75</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>76</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>77</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>78</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>79</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>80</sup> Sul punto v. BIN, PITRUZZELLA, *op. cit.*, 526 s.

L'art. 26 del Regolamento al T.U.L.P.S. specifica, infine, che, nel caso di scioglimento di una riunione o di un assembramento, non è consentito adoperare la forza prima che il relativo ordine sia stato effettivamente impartito dall'ufficiale competente.

Una volta eseguito lo scioglimento di una riunione o di un assembramento l'ufficiale di pubblica sicurezza o il sottufficiale dei Carabinieri redige verbale sulle varie fasi della riunione, sui reati eventualmente commessi, sui loro autori e sulle misure adottate per il mantenimento dell'ordine pubblico<sup>81</sup>.

La legge, dunque, fornisce strumenti operativi precisi, ispirati al carattere della tassatività e della stretta interpretazione a tutela di un diritto costituzionalmente garantito, anche quando consente la sua limitazione con il mezzo della forza<sup>82</sup>.

Così essa prescrive che lo scioglimento di una riunione sia deciso mediante un atto amministrativo, ovverosia un ordine impartito da chi sia facilmente riconoscibile per la divisa o la fascia tricolore<sup>83</sup>.

La comunicazione dell'ordine ai suoi destinatari deve avvenire in maniera del tutto palese e reiterata, con squilli di tromba o intimazioni date ad alta voce: segnali ripetuti più volte evidentemente allo scopo di essere più facilmente intesi<sup>84</sup>.

Infine, quando è proprio necessario impiegare la forza, questo non può avvenire prima che il relativo ordine venga impartito dal funzionario competente. L'eccezione che giustifica l'omissione delle prescritte intimazioni si ha solo quando queste sono impossibili per "*rivolta od opposizione*", in situazioni cioè nelle quali l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini sono già posti in pericolo e diviene pertanto indispensabile procedere allo scioglimento della riunione mediante la forza<sup>85</sup>. "*L'ampiezza della previsione normativa, che deve necessariamente trovare applicazione di fronte ad ogni tipo di riunione e di situazione contingente, non nasconde il proprio carattere tassativo: è consentito ordinare lo scioglimento di una riunione solo ove questa metta in concreto pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, eventualmente anche mediante la commissione di delitti (non sarebbe sufficiente il verificarsi di reati contravvenzionali), l'uso della forza trova poi giustificazione solo in caso di inefficacia delle intimazioni o di manifestazioni violente*"<sup>86</sup>.

Naturalmente, l'uso della forza deve essere proporzionato al pericolo concreto per l'ordine pubblico, non può precedere il relativo ordine del funzionario competente, deve rispettare nella maniera più ampia possibile i diritti, *in primis* quello alla libertà ed all'incolumità fisica, dei manifestanti.

I pubblici ufficiali procedenti, così, come meglio si vedrà in seguito, sono tenuti a rendere conto a posteriori dei propri comportamenti e del rispetto delle prescrizioni normative redigendo il verbale delle operazioni compiute<sup>87</sup>.

"Solo il rispetto di questi requisiti consente un corretto bilanciamento tra le esigenze di sicurezza pubblica e i diritti dei singoli cittadini"<sup>88</sup>.

L'interesse pubblico perseguito si indirizza, in tal senso, non solo con riferimento alla sacrosanta tutela dell'incolumità fisica dei cittadini e dell'integrità dei beni (pubblici e privati) ma appare essere rivolto anche a salvaguardare il diritto della generalità dei consociati a poter liberamente riunirsi e manifestare la propria opinione in forma collettiva senza che un gruppo, più o meno consistente, di facinorosi possa pregiudicarne, a causa di condotte incivili, l'effettività.

Di certo, nel caso di manifestazioni di massa appare difficile, per ovvie ragioni pratiche, isolare sin da subito chi si dedicherà a devastazioni e saccheggi dalla restante parte (in genere i

<sup>81</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>82</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>83</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>84</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>85</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>86</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>87</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>88</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

più) dei componenti un'assemblea ovvero un corteo; note sono, infatti, le tecniche di infiltrazione, tra la folla, dei manifestanti più violenti che, così agendo, da un lato si fanno scudo della moltitudine di individui che nulla hanno a che vedere con le violenze e, dall'altro, al momento opportuno, possono fomentare la folla in tumulto agendo parzialmente nell'ombra.

Garantire sicurezza ed ordine pubblico in tali occasioni non appare certo agevole.

Un significativo contributo in questa direzione ben potrebbe essere offerto dagli stessi componenti del corteo che, dissociandosi da ogni forma di violenza fisica o anche solo verbale, potrebbero isolare, allontanandosi dai luoghi degli scontri, i reali delinquenti così da agevolare il compito delle forze dell'ordine rivolto nel senso di ristabilire la legalità violata.

E, si badi bene, ciò non si traduce di certo nell'abdicazione di un proprio diritto costituzionale, bensì nella sua concreta ed effettiva riaffermazione, assurgendo a vero e proprio imperativo (morale) categorico<sup>89</sup>.

Dissociarsi, cioè, dal gruppo di teppisti che indiscriminatamente esercita una forma gratuita ed incontrollata di violenza, indirizzata sia contro il potere costituito che contro l'inerte cittadinanza, costituisce espressione della chiara volontà di isolare il manipolo di facinorosi, la cui vigliaccheria sovente si fa proprio forte della possibilità di mimetizzarsi all'interno del corteo in massima parte costituito da pacifici manifestanti e, al contempo, assume anche una precisa connotazione assiologica che si traduce, in definitiva, nella dimostrazione dell'effettività del principio di partecipazione democratica a fronte di possibili riverberi di incivili forme di prepotenza e sopruso.

Invero, a fronte di atti di violenza perpetrati nel corso di una manifestazione, legittimamente l'autorità di pubblica sicurezza è chiamata ad intervenire per ripristinare l'ordine pubblico<sup>90</sup> e, conseguentemente, spetta poi all'autorità giudiziaria accertare l'integrazione delle diverse fattispecie di reato consumate (o anche solo tentate) nel corso degli scontri di piazza.

Spesso, ad esempio, si assiste alla realizzazione di blocchi stradali e/o ferroviari che, unitamente al altre forme di protesta, mirano a rafforzare, mediante condotte di agevole realizzazione, l'intensità della disapprovazione e del malcontento diffuso tra i manifestanti.

Ed infatti, il solo ingombro della sede viaria con qualsiasi ostacolo, che può anche essere costituito da un assembramento di persone, è idoneo a rendere la circolazione apprezzabilmente più difficoltosa rispetto alle condizioni normali e si traduce in significativi disagi per la collettività specie se il blocco stradale è effettuato nei momenti della giornata di maggiore congestione del traffico.

---

<sup>89</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 03 gennaio 2003.

<sup>90</sup> Invero, "la definizione di ordine pubblico quale pace sociale nell'equilibrio dei diritti garantiti dall'ordinamento consente di formulare un corollario, che come si vedrà appare di un certo rilievo nella ricostruzione e nella conseguente valutazione dei fatti oggetto di indagine. L'ordine pubblico è per così dire lo "stato normale" della civile convivenza, se ne avverte la mancanza solo quando esso viene turbato da condotte di tipo positivo che lo mettono in pericolo. In quanto "stato" l'ordine pubblico una volta turbato viene ristabilito in due modi diametralmente opposti tra loro il primo dei quali è certamente attivo e si verifica quando lo Stato tramite le Forze dell'Ordine occupa nuovamente la zona in pericolo ad esempio allontanando un gruppo di devastatori. Il secondo modo per ristabilire l'ordine pubblico è invece di tipo passivo e si verifica spontaneamente quando cessa la causa stessa del turbamento. Tornando all'esempio di cui sopra si può dire che l'ordine pubblico si ristabilisce da solo senza l'intervento ripristinatore quando i devastatori si allontanano abbandonando la zona devastata. Ciò che questi ultimi lasciano dietro di sé non è più l'attualità del fatto ma solo i suoi effetti materiali e morali, effetti che vengono progressivamente rimossi man mano che i cittadini si riappropriano degli spazi e torna lo stato di normalità. Questa "normalità" coincide ovviamente con l'ordinato esercizio dei diritti dei cittadini. Si tratta non solo dei diritti connessi alla libertà di movimento, a quelli all'incolumità fisica o anche alla proprietà fino a poco prima messi in pericolo dalla situazione di turbamento dell'ordine pubblico. Si tratta anche dei diritti politici, il cui esercizio può essere individuale o collettivo. Pertanto se in una data area devastata, dopo che i devastatori l'hanno abbandonata, ma prima di un intervento delle Forze dell'Ordine, vi entrano altre persone che, pacificamente, esercitano un diritto costituzionalmente garantito quale ad esempio quello di riunione e di manifestazione del pensiero, si deve concludere che ciò solo basti a far ritenere ristabilito l'ordine pubblico". Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

Invero, in relazione a tale particolare fattispecie di reato, solo parzialmente depenalizzato verso la fine degli anni '90<sup>91</sup>, acclarati gli elementi costitutivi del fatto tipico<sup>92</sup> e ravvisato nel dolo specifico il criterio di imputazione soggettiva della responsabilità penale<sup>93</sup>, sono sorte perplessità circa le concrete modalità di bilanciamento tra diversi valori in gioco<sup>94</sup> non essendo giunta la giurisprudenza ad una posizione condivisa che abbia rimosso ogni possibile dubbio di ordine interpretativo e che abbia così contribuito a definire, con sufficiente grado di certezza, i confini di liceità della condotta perpetrata da parte di manifestanti che, agendo al fine di vedere riconosciuti i propri diritti, abbiano supposto di esercitare una libertà costituzionale e, diversamente, siano stati in seguito ritenuti responsabili della commissione di un reato.

Se, infatti, da un lato, parte della giurisprudenza ha affermato che il delitto di blocco stradale o ferroviario è scriminato allorché si tratti di pubbliche manifestazioni svolte nell'esercizio di libertà fondamentali quale, ad esempio, il diritto al lavoro, sotto la specie della conservazione del posto di lavoro e nel quadro di una salubrità delle condizioni di lavoro<sup>95</sup>, secondo altra opzione ricostruttiva, i limiti c.d. estrinseci del diritto di sciopero impediscono di qualificare, (e, quindi, conseguentemente di scriminare alla stregua di esercizio del diritto<sup>96</sup> ovvero in ragione del presunto stato di necessità<sup>97</sup>), in termini di liceità la condotta di blocco stradale integrata a fini di rivendicazione sindacale<sup>98</sup>.

Va da sé, naturalmente, che l'esercizio del diritto di riunione dei lavoratori trasmoda comunque in illecito, sconfessando la sua natura di libertà fondamentale dell'individuo, laddove il comportamento materialmente tenuto dai dimostranti non si limiti a diffondere e condividere il proprio disagio ma si traduca in forme di illecita ingerenza nella sfera di libertà altrui mediante illegittima compressione e/o limitazione della libertà di autodeterminazione di ciascuno<sup>99</sup> ovvero a causa del travalicamento delle più elementari regole di convivenza civile<sup>100</sup>.

---

<sup>91</sup> Cfr. Tribunale di Milano, sentenza 20 marzo 2001.

<sup>92</sup> "L'elemento materiale del delitto di blocco di strada ferrata (o ordinaria) consiste anche nel solo ingombro della sede viaria con qualsiasi ostacolo oggettivo (anche assembramento di più persone), purché idoneo a rendere la circolazione apprezzabilmente più difficile". Così Corte di cassazione, sez. I, sentenza 31 ottobre 1986.

<sup>93</sup> Cfr. Uff. Indagini preliminari Milano, 03 giugno 1998; Corte di cassazione, sez. I, sentenza 14 ottobre 1997, n. 10151; Corte di cassazione, sez. I, sentenza 31 ottobre 1986.

<sup>94</sup> "La protesta degli autotrasportatori in conto terzi attuata con la modalità del blocco stradale, anche a prescindere dall'esistenza di un codice di autoregolamentazione, laddove presenti caratteri di gravità tali da compromettere i rifornimenti essenziali, costituisce violazione delle disposizioni della l. n. 146 del 1990". Così Tribunale Roma, sentenza 10 dicembre 2008, n. 20118.

<sup>95</sup> Cfr. Tribunale di Savona, sentenza 26 settembre 1990.

<sup>96</sup> Cfr. Tribunale di Verona, sentenza 08 novembre 1993.

<sup>97</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 23 gennaio 1997 n. 4323. Nella fattispecie si trattava di un blocco stradale attuato da un gruppo di lavoratori i quali, ingombrando una strada ferrata ed una strada statale al fine di impedire la libera circolazione, avevano in tal modo inteso protestare di fronte al pericolo di licenziamento dallo stabilimento in cui lavoravano, licenziamento per alcuni di loro già in atto. La Corte Suprema, in accoglimento del ricorso proposto dal procuratore generale territorialmente competente, ha annullato con rinvio la sentenza con la quale la corte d'appello, ritenendo sussistente la scriminante dello stato di necessità, aveva assolto gli imputati dal reato di blocco stradale. Nello stesso senso, in passato, v. Corte di Cassazione, sez. II, sentenza 18 dicembre 1978.

<sup>98</sup> "L'esercizio dei diritti di riunione e di manifestazione del pensiero, garantiti dagli art. 17 e 21 comma 1 cost., cessa di essere legittimo quando travalichi nella lesione di altri interessi costituzionalmente tutelati, come quando si concreti in un comportamento integrante la fattispecie di cui all'art. 340 c.p. con modalità di condotta che esorbitino dal fisiologico esercizio di quei diritti. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto corretto l'operato dei giudici di merito che - escludendo l'applicabilità della scriminante di cui all'art. 51 c.p. - avevano pronunciato condanna degli imputati per il reato previsto dalla norma sopra indicata, per avere occupato i binari ferroviari, per manifestare contro il provvedimento di soppressione di una fermata, provocando un rallentamento dei percorsi dei convogli per la durata di 105 minuti)". Così Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 27 novembre 1998, n. 7822.

<sup>99</sup> "È ravvisabile il delitto di violenza privata, pur dopo la parziale depenalizzazione del reato di cui all'art. 1 d.lg. 22 gennaio 1948 n. 66, disposta dal d.lg. 30 dicembre 1999 n. 507 (che ha trasformato in illecito amministrativo alcune ipotesi di "blocco stradale"), nella condotta di colui il quale non si limiti alla semplice allocazione di un oggetto sulla sede stradale, al fine di ostruirla od ingombrarla, ma accompagni detta azione con comportamenti intimidatori nei confronti della persona offesa. (Fattispecie nella quale gli agenti, nell'esercizio del diritto di sciopero, oltre a parcheggiare più veicoli su di una strada, in modo da impedire il transito su di essa, avevano intimato ad un

Frequentemente, poi, le manifestazioni di protesta e/o di rivendicazione di diritti (asseritamente lesi o comunque pretermessi) sono accompagnate da occupazioni di edifici e/o aree pubbliche che normalmente rappresentano il simbolo del potere da criticare, contrastare e/o comunque mettere in discussione.

Tradizionalmente, siffatte condotte sono sussumibili all'interno della fattispecie di reato di invasione arbitraria enucleata ex art. 633 c.p. la cui portata incriminatrice si racchiude, per opinione largamente condivisa, entro le seguenti linee direttrici<sup>101</sup>: 1) l'elemento materiale non è l'occupazione (che è una delle finalità illecite dell'invasione), ma l'invasione, ossia l'accesso dell'esterno nell'altrui immobile che non deve essere del tutto momentaneo, ma che, tuttavia, non richiede una protrazione per un periodo di tempo definito; 2) l'introduzione deve essere arbitraria, nel senso che deve avvenire senza l'approvazione dell'avente diritto, ovvero senza una legittimazione proveniente "*aliunde*" (da una norma, da un'autorizzazione dei pubblici poteri ecc.); 3) il dolo specifico, richiesto come elemento soggettivo, deve avere la finalità dell'occupazione (che implica il concetto di durevolezza), oppure di trarre comunque un diverso profitto, che non va inteso come dato strettamente patrimoniale e direttamente conseguente all'invasione, ma può consistere anche in un uso strumentale del bene per conseguire altre utilità<sup>102</sup>.

Così, se l'occupazione di aree o edifici, anche privati, nel corso di una riunione e/o manifestazione di protesta costituisce, in linea di principio, un illecito<sup>103</sup>, perché l'abusiva penetrazione e la conseguente permanenza *sine titulo* si traduce in un forma di prevaricazione contraria alle più elementari regole di convivenza civile ed in alcun modo espressione (ma, al contrario, negazione) di libertà costituzionalmente riconosciute<sup>104</sup>, è pur vero che, in alcune ipotesi, peraltro non esenti da censure d'ordine assiologico, è stato diversamente ritenuto come la particolare qualificazione degli autori della condotta (*rectius*: il particolare legame sostanziale intercorrente tra gli occupanti e l'edificio occupato) abbia indotto la giurisprudenza ad escludere la rilevanza penale del fatto.

È il caso, ad esempio, delle c.d. occupazioni studentesche, fattispecie in relazione alle quali si è avuto modo di precisare che l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'iniziale diritto degli studenti di accedere all'edificio scolastico si tramuta in condotta illecita, quando questi si rifiutino

---

terzo di non proseguire nel suo percorso e gli avevano impedito di allontanarsi a bordo di uno dei predetti veicoli)". Così Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 07 febbraio 2001, n. 21228.

<sup>100</sup> "Non sempre le modalità poste in essere dagli scioperanti possono considerarsi esercizio del diritto (ex art. 40 cost.) ai sensi dell'art. 51 c.p. In difetto della legge d'attuazione dell'art. 40 cost., giurisprudenza e dottrina concordano nel senso che un indiscutibile limite all'esercizio dallo stesso diritto va individuato nell'esigenza di salvaguardare interessi i quali, a loro volta, trovino protezione in fondamentali principi costituzionali: tra questi deve annoverarsi il diritto all'incolumità personale e la sua tutela contro ogni violenza. (Fattispecie in cui i delegati sindacali organizzatori del corteo di operai scioperanti della Necchi s.p.a. spinsero i sorveglianti che tentavano d'impedire l'ingresso nella palazzina degli impiegati, in cui era vietato l'ingresso agli operai - per imporre che pur essi scioperassero - finché le vetrate d'ingresso chiuse furono sfondate, con conseguente lesione di alcuni degli stessi sorveglianti)". Così Tribunale Pavia, sentenza 29 ottobre 1985.

<sup>101</sup> Per un approfondimento sul punto v. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale, Parte Speciale, Vol. II*, Milano, 2006, 324 ss.

<sup>102</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. II, sentenza 06 aprile 2001, n. 23800.

<sup>103</sup> "Sussiste il reato di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, qualora non venga ottemperato l'ordine, impartito della polizia, di sgomberare un aula universitaria, occupata arbitrariamente per un'assemblea, non autorizzata dalla competente autorità. L'ordine è legalmente dato, non in riferimento al mancato rispetto della disciplina delle riunioni in luogo pubblico, ma in base all'art. 20 t.u.l.p.s., che sancisce la possibilità di scioglimento delle riunioni in luogo pubblico od aperto al pubblico, quando in esse siano commessi delitti (nella specie invasione arbitraria di edificio pubblico)". Così Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 13 ottobre 1982.

<sup>104</sup> "Lo sciopero e l'occupazione delle fabbriche non sono mezzi mutabili "ad libitum": mentre il primo appare lecito, l'altra, se effettuata allo scopo di impedire e turbare il normale svolgimento del lavoro, non può essere tollerata come mezzo democratico di lotta perché attenta alla libertà di iniziativa economica e, in fondo, alla libertà stessa del lavoro sancita dalla carta costituzionale". Così Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 04 aprile 1977. Nello stesso senso v. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 09 giugno 1978.

di ottemperare all'intimazione di sgombero del preside o dell'autorità di polizia, sia in radice erroneo perché, equiparando il concetto di "ingresso arbitrario" con quello di "permanenza" non consentita, tale opzione ermeneutica viola il principio di determinatezza e di legalità dal momento che recepisce il meccanismo della vietata analogia "*in malam partem*"<sup>105</sup>. Del resto, è stato sottolineato, l'edificio scolastico, pur appartenendo allo Stato, non costituisce una realtà estranea agli studenti, che non sono semplici frequentatori, ma soggetti attivi della comunità scolastica e pertanto non si ritiene che sia configurabile un loro limitato diritto di accesso all'edificio scolastico nelle sole ore in cui è prevista l'attività didattica in senso stretto<sup>106</sup>.

Per tali ragioni deve escludersi la sussistenza del reato previsto dall'art. 633 c.p. quando l'occupazione sia posta in essere dagli studenti<sup>107</sup>: invero, per integrare il reato in esame è necessaria un'abusiva penetrazione nell'immobile altrui (non bastando l'arbitraria permanenza nello stesso degli agenti) e tale abusiva invasione non è configurabile a carico degli studenti, i quali non possono essere soggetti attivi del reato in parola, perché non estranei, ma compartecipi dell'istituzione scolastica e perciò aventi titolo ad accedere legittimamente nell'edificio<sup>108</sup>.

Diverso dal fenomeno dell'occupazione è, poi, l'aggregazione di una moltitudine di individui capace di tradursi in una vera e propria radunata che, se assume una connotazione violenta tale da implicare ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni<sup>109</sup>, può divenire in concreto fonte di pericolo per l'ordine pubblico ed integrare il delitto di radunata sediziosa<sup>110</sup>.

Naturalmente, in tali casi, non si tratta di manifestazioni, ancorché abnormi, che esprimono generico malcontento, ovvero forme di protesta, di critica e di dissenso, che siano esercizio del diritto di manifestare pubblicamente e liberamente il proprio pensiero, bensì di condotte idonee a suscitare reazioni violente di carattere ostile<sup>111</sup> e sovvertitrici dell'ordine costituito<sup>112</sup> capaci di arrecare un effettivo *vulnus* alla pace sociale<sup>113</sup> e, pertanto, suscettive di essere fermamente represses.

Affine alla nozione di radunata sediziosa, sotto il profilo concettuale, nei termini di possibile perturbamento delle condizioni di pacifica convivenza tra i consociati, ancorché agganciato a presupposti di fatto differenti, rileva, poi, il tumulto, ovvero una manifestazione improvvisa e non preordinata, imponente, disordinata, violenta e rumorosa<sup>114</sup> che, di per sé, pur essendo fonte di

---

<sup>105</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 09 giugno 1978.

<sup>106</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 09 giugno 1978.

<sup>107</sup> Non anche laddove, però, l'occupazione sia perpetrata da parte di lavoratori animati da rivendicazioni d'ordine sindacale e/o comunque professionale; in tali casi, infatti, "l'occupazione temporanea di una scuola, sebbene per motivi sindacali, integra gli estremi della fattispecie di cui all'art. 340 c.p. quando le modalità di condotta, volte ad alterare il normale svolgimento del servizio scolastico, esorbitano dal legittimo esercizio dei diritti di cui agli art. 17 e 21 cost., ledendo altri interessi costituzionalmente garantiti". Così Corte di Cassazione, sez. II, sentenza 03 luglio 2007, n. 35178. Per un commento sul punto v. IORIO, *Interruzione di servizio pubblico essenziale e libertà costituzionalmente garantite di riunione e manifestazione del pensiero*, in *Dir. relaz. ind.*, 2008, 01, 157 ss.

<sup>108</sup> Cfr. Tribunale minorenni L'Aquila, sentenza 15 febbraio 1996.

<sup>109</sup> Cfr. [Corte Costituzionale, sentenza 27 febbraio 1973, n. 15](#).

<sup>110</sup> Invero, secondo una risalente pronuncia, "ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 655 c.p., deve ritenersi sediziosa la condotta che rivela ribellione verso i pubblici poteri e verso gli organi dello Stato ai quali spetta il diritto-dovere di esercitarli. È ravvisabile, pertanto, la radunata sediziosa quando si manifesta ostilità verso la pubblica autorità e quando l'adunata stessa è tale da turbare la pacifica convivenza, senza, peraltro che occorra la sussistenza in concreto di un pericolo per l'ordine pubblico". Così Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 19 gennaio 1977. In dottrina, per un approfondimento, v. TAMBORINI, *La radunata non è una riunione: osservazioni sul reato di "radunata sediziosa"*, in <http://www.penale.it/page.asp?mode=1&IDPag=281>.

<sup>111</sup> "Il diritto costituzionale di riunione, tutelato dall'art. 17 cost. è strumentale rispetto al perseguimento dei fini che la riunione si propone ed è quindi condizionato alla liceità dei fini stessi; pertanto l'art. 184 comma 2 c.p.m.p. che punisce le riunioni arbitrarie di militari in luoghi militari, nel presupposto che esse abbiano carattere ostile alle autorità militari o sedizioso, realizzando così una situazione di pericolo per l'efficienza delle istituzioni militari, non è in contrasto con l'art. 17 cost.". Così [Corte costituzionale, sentenza 24 gennaio 1989, n. 24](#).

<sup>112</sup> Cfr. [Corte Costituzionale, sentenza 21 novembre 2000, n. 519](#).

<sup>113</sup> Cfr. Pretura Vallo Lucania, sentenza 20 aprile 1988.

<sup>114</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 11 gennaio 1988.

attentato alla pubblica incolumità, può essere apprezzata dall'ordinamento alla stregua di circostanza attenuante il disvalore penale della condotta ascrivibile al singolo partecipante il cui proposito criminoso sia stato determinato (*rectius*: rafforzato) dalla suggestione derivante dall'onda emotiva che investe una moltitudine di individui<sup>115</sup> sempre che, naturalmente, il soggetto attivo di reato non abbia concorso e confluito con gli altri per provocare il tumulto e compiere i fatti-reato<sup>116</sup>.

Il vero pericolo per l'ordine pubblico, inteso come forma di civile e corretta convivenza<sup>117</sup>, capace di ingenerare una situazione di allarme sociale e di attentato alla pubblica incolumità<sup>118</sup>, nel caso di manifestazioni, cortei, sit-in ovvero di improvvisate riunioni e/o assembramenti, è rappresentato senza dubbio, però, da un complesso articolato di condotte di violenza gratuita ed indiscriminata, indirizzate indifferentemente contro cose ovvero persone, capace di integrare il delitto di devastazione<sup>119</sup>.

Invero, l'elemento oggettivo del delitto di cui all'art. 419 c.p. consiste, nell'ipotesi della commissione di fatti di devastazione, in qualsiasi azione, con qualsivoglia modalità posta in essere, produttiva di rovina, distruzione o anche danneggiamento, che sia comunque complessivo, indiscriminato, vasto e profondo, di una notevole quantità di cose mobili o immobili, sì da determinare non solo un pregiudizio del patrimonio di uno o più soggetti e con esso il danno sociale conseguente alla lesione della proprietà privata, ma anche offesa e pericolo concreti dell'ordine pubblico inteso in senso specifico come buon assetto o regolare andamento del vivere civile, cui corrispondono, nella collettività, l'opinione e il senso della tranquillità e della sicurezza<sup>120</sup>.

Non si tratta, cioè, di semplici atti vandalici<sup>121</sup>, bensì di una diretta aggressione, perpetrata da un singolo individuo<sup>122</sup> ovvero, più di frequente, da parte di una pluralità di soggetti<sup>123</sup>, al bene

---

<sup>115</sup> “Per " folla in tumulto ", di cui all'attenuante prevista dall'art. 62 n. 3 c.p., deve intendersi una riunione imponente e disordinata di individui che per un concorso di emozioni reagisca in modo improvviso e rumoroso. La predetta attenuante trova il suo fondamento nello stato di minorata resistenza psichica cagionata dall'anzidetta reazione improvvisa, violenta e rumorosa. (Nella specie è stata esclusa l'applicabilità dell'attenuante, essendosi trattato di azione condotta da un gruppo coordinato di individui che avevano freddamente calcolato i fatti di aggressione, e, pur se vi era effettivamente della folla presente al momento dell'aggressione, essa non era affatto in tumulto)”. Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 27 febbraio 1990.

<sup>116</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 02 febbraio 2011 n. 15111; Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 11 ottobre 1989; Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 11 gennaio 1988; Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 30 maggio 1977.

<sup>117</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 29 aprile 2010, n. 20313.

<sup>118</sup> Cfr. Ufficio Indagini Preliminari Milano, 15 settembre 2006.

<sup>119</sup> Per un approfondimento v. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale, Parte Speciale, Vol. I*, Milano, 2006, 445 ss.

<sup>120</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 01 aprile 2010, n. 22633; Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 01 aprile 2010, n. 16553.

<sup>121</sup> “Ai fini della configurabilità del reato di devastazione, previsto dall'art. 419 c.p., non è sufficiente che vengano posti in essere, da più persone, in unico contesto, atti aggressivi o vandalici, ma occorre che tali atti diano luogo ad una molteplicità indiscriminata di distruzioni tale da incidere direttamente menomandolo, sull'ordine pubblico. (Nella specie, in applicazione di tale principio, la Corte ha annullato con rinvio, per difetto di motivazione, la sentenza di merito che aveva ritenuto sussistente la responsabilità degli'imputati in ordine al reato "de quo", sulla sola base della loro accertata partecipazione ad un tentativo di assalto ad una caserma della polizia, accompagnato da danneggiamenti di autovetture in sosta, arredi urbani ed altro, non considerando che tali danneggiamenti erano risultati in realtà alquanto modesti e circoscritti e ricomprendendo in essi anche l'incendio di un automezzo della polizia, non avvenuto nello specifico contesto spazio-temporale nel quale gl'imputati, secondo la contestazione loro mossa, avevano operato)”. Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 17 marzo 2010, n. 18511. In merito v. anche Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 27 marzo 2009, n. 15543.

<sup>122</sup> “L'esplosione di un ordigno ad alto potenziale dinanzi ad un edificio (nella specie, commissariato di p.s.) va qualificata come delitto di devastazione per la indiscriminata potenza distruttiva del mezzo impiegato e per la specifica lesione dell'ordine pubblico, quale bene giuridico tutelato dall'art. 419 cod. pen.”. Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 28 aprile 1983. Nello stesso senso v. Tribunale di Avellino, sentenza 15 ottobre 2007. Invero, secondo Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008, “con questa decisione la Corte ha inteso superare il requisito della pluralità dei “fatti” richiesto dalla lettera della norma e lo ha fatto a causa della “indiscriminata potenza distruttiva del mezzo impiegato”, cioè per l'ampiezza e la gravità delle conseguenze dannose che questo poteva



e/o interesse pubblico della pacifica convivenza tra i consociati che trascende e, per certi versi, prescinde dalle singole azioni delittuose che possono assumere la più varia e diversa consistenza, (danneggiamento, percosse, lesioni personali, tentato omicidio), rilevando, in definitiva, per la massiva consistenza e diffusività, alla stregua di concreto *vulnus* alla titolarità ed al concreto esercizio del potere sovrano in termini di tentativo di sovvertimento delle libere istituzioni democratiche<sup>124</sup>.

Tristemente noti sono gli eventi durante i quali, purtroppo di frequente, si assiste a siffatti deplorabili accadimenti.

Da un lato, balzano agli onori della cronaca gli scontri e tafferugli vari, maturati in occasione di competizioni sportive<sup>125</sup>, in relazione ai quali, precisati gli elementi di fatto rilevanti ai fini dell'addebito della responsabilità per condotte capaci di attentare all'ordine pubblico<sup>126</sup>, è stata

---

provocare, anche se in concreto era stato diretto contro un unico obiettivo, nel caso di specie l'edificio che ospitava il Commissariato di P.S.. L'orientamento della Corte proprio perché supera il dettato letterale della norma appare costituire eccezione rispetto alle altre pronunce e richiede, prima di poter trovare applicazione nel singolo caso concreto, la puntuale verifica della effettiva misura del turbamento dell'ordine pubblico indotto da una singola condotta”.

<sup>123</sup> “In una fattispecie di reati di devastazione, incendio e violenza a pubblico ufficiale, realizzati da una azione collettiva, necessariamente richiedente il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, coordinati ed equipaggiati con strumenti di offesa e difesa adeguati a portare la distruzione di plurimi obiettivi mobili ed immobili ed a fronteggiare le forze dell'ordine, la valutazione degli elementi indicativi del concorso di persone deve muovere dalla considerazione della peculiarità dell'esecuzione dei reati stessi. Il fatto di reato concretamente posto in essere, è infatti un fatto complesso, in relazione al quale non ha senso richiedere la diretta partecipazione di ogni indagato ad ognuno dei singoli episodi, l'insieme dei quali solamente vale ad integrare le fattispecie di devastazione o di resistenza così come contestati, vale a dire come fatti collettivi. Di guisa che ben può aversi concorso nel reato quando un soggetto apporta il proprio singolo apporto causale al fatto complessivamente considerato, con la consapevolezza che la propria condotta costituisce un contributo al fatto secondo una divisione di compiti necessariamente richiesta dalla complessità dell'azione criminosa posta in essere, un'azione che esige anche la sola presenza di persone che si rifiutano di ottemperare all'ordine di sgombero e di fatto sorvegliando e ostacolando l'intervento delle forze dell'ordine consentono agli altri di impegnarsi più direttamente in specifici atti di danneggiamento e violenza”. Così Tribunale Milano, sez. IX, sentenza 25 marzo 2006.

<sup>124</sup> “L'art. 419 del codice punisce i “fatti di devastazione e saccheggio” commessi fuori dalle ipotesi previste dal precedente articolo 285, cioè non diretti allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato. Si tratta, considerata la pena edittale, di fatti gravi idonei a turbare il tranquillo e ordinato andamento della vita sociale, l'ordine pubblico in senso stretto, ma non diretti né idonei a sovvertire l'ordinamento giuridico statale. Questo costituisce il limite “verso l'alto”, nella scala di gravità dei comportamenti punibili, della fattispecie in questione: i fatti di cui all'art. 419 non pongono in dubbio i fondamenti né l'esistenza dello Stato. La natura fattuale delle ipotesi considerate le avvicina, “verso il basso”, ai più semplici reati di danneggiamento e di furto dai quali però le distingue l'entità, l'intensità, la portata progressiva e la complessità della manifestazione che le rende idonee a ingenerare nel pubblico un sentimento di insicurezza (non individuale ma) collettiva, un turbamento profondo, durevole e diffuso che non si verifica in occasione di singole violazioni dei precetti contenuti negli articoli 635 e 624 del codice penale. Il pericolo per l'ordine pubblico deve essere concreto per le modalità del fatto e non meramente ipotetico ed è ravvisabile solo in condizioni di effettiva minaccia per la vita collettiva (Cass. sez. I 5/3/1990 n. 5166, Chiti). Si tratta di un reato plurioffensivo perché bene giuridico tutelato è oltre all'ordine pubblico anche il patrimonio. Senza una grave, estesa, economicamente cospicua lesione del patrimonio non si possono infatti ipotizzare né la devastazione né il saccheggio”. Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>125</sup> “La totale distruzione dei servizi igienici dello stadio, il lancio di un frigorifero e di un tubo di ferro dagli spalti, l'utilizzo dei materiali divelti dai bagni utilizzati come armi improprie dirette ed idonee ad offendere le forze dell'ordine, sono tutti atti rivolti non a singoli beni patrimoniali ma ad un complesso patrimoniale, lo stadio, depauperato nella sua maggior parte e posti in essere con intenzione aggressiva, anche verso le forze dell'ordine; come tali, costituendo una reale minaccia per l'ordine pubblico, integrano il reato di devastazione e saccheggio e non semplici episodi di danneggiamento”. Così Tribunale L'Aquila, sentenza 11 novembre 2009. Nello stesso senso v. Tribunale di Avellino, sentenza 15 ottobre 2007; Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 06 maggio 2004, n. 21845; Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 16 aprile 2004, n. 21845.

<sup>126</sup> “Le condotte di incitamento, anche soltanto verbale, indirizzate contro gli avversari e la polizia, la sistematica e ininterrotta adesione agli spostamenti di massa (nel flusso vorticoso e incontrollato dei tifosi che si muovono in frange armate e travisate dai pullman ai luoghi di raccolta, dall'interno all'esterno dello stadio, dagli spalti agli accessi dell'impianto) costituiscono, senza ombra di dubbio, altrettante forme di partecipazione morale (sub specie di rafforzamento dell'altrui proposito criminoso, ovvero di sostegno psicologico alle altrui attività esecutive): va, in

anche ipotizzata, ma non in concreto acclarata, la contestazione della circostanza aggravante della finalità di terrorismo<sup>127</sup>; dall'altro, vengono in rilievo i c.d. "scontri di piazza", ovvero le preordinate aggressioni perpetrate da parte di un gruppo di manifestanti ed indirizzate normalmente contro le forze dell'ordine e/o comunque aventi lo scopo di disarticolare i principi di civiltà su cui si radica una moderna democrazia<sup>128</sup> ed aventi l'effetto di ingenerare uno stato di diffusa insicurezza tra i cittadini<sup>129</sup>.

Si tratta, comunemente, di forme di manifestazione del dissenso (*rectius*: episodi di gratuita violenza che nulla hanno a che vedere con il metodo democratico di partecipazione alla vita civile e sociale del Paese) che facilmente degenerano in inopinata violenza sorretta da cieco furore e fomentata da un manipolo di individui il cui unico obiettivo non è certo quello di esercitare i propri diritti costituzionali di riunione e/o manifestazione del pensiero, bensì quello di attentare alla pubblica incolumità ed alla pacifica convivenza tra i consociati.

Ciò si desume, chiaramente, in punto di fatto, anche a prescindere dai singoli episodi criminosi e prima ancora che questi vengano concretamente perpetrati, dalle modalità con le quali gruppi di facinorosi preparano e, quindi, partecipano al singolo corteo: indossare uno speciale abbigliamento costituito da una vistosa imbottitura artigianale di spalle e tronco realizzata con pezzi di gommapiuma e polistirolo, coprire il volto ed il capo con fazzoletti e/o con caschi e maschere, indossare indumenti simili al fine di apparire alla stregua di una massa indistinta di individui, proclamare chiaramente (prima e nel corso della manifestazione) i propri intendimenti criminosi, costituiscono tutti chiari indici sintomatici di una preordinata volontà di partecipare a scontri violenti<sup>130</sup>.

A fronte di tali condotte si staglia una condizione di reale difficoltà delle forze dell'ordine di arginare e reprimere siffatti episodi perché, normalmente, la situazione di generale confusione

---

proposito, evidenziato -e veniamo così ad una analisi specifica e differenziata delle condotte agevolatrici valutabili ai fini dell'affermazione di responsabilità degli odierni imputati- come in un contesto ambientale quale quello delineatosi nella fattispecie per cui è processo (denotante una serie di condotte di danneggiamento e aggressione al bene "ordine pubblico", sviluppatasi -senza soluzione di continuità- dalla discesa dei tifosi dai pullman, incitati a porre in essere violenze contro la polizia, ai tentativi di forzare l'accesso per disabili, fino al ricongiungimento con gli altri facinorosi operanti all'esterno dello stadio), anche la semplice presenza consapevole e ostinata (quantunque inoperosa) accanto a chi poneva in essere atti di violenza verso le forze dell'ordine o atti di danneggiamento a carico delle dotazioni interne allo stadio, costituisca pur sempre una modalità evidente di sostegno psicologico agli altri correi (che certamente dovevano sentirsi rafforzati nei propositi criminosi di devastazione dall'incremento numerico del gruppo di appartenenza)". Così Tribunale di Avellino, sentenza 15 ottobre 2007. Per un commento sulla vicenda v. TADDEO, *Note a margine di un'ipotesi di devastazione a seguito di un incontro di calcio*, in *Giur. Merito*, 2008, 04, 1072 ss.

<sup>127</sup> "Non ricorre la circostanza aggravante della finalità di terrorismo prevista dall'art. 270 sexies c.p. nei fatti di devastazione commessi, in occasione della morte di un tifoso di calcio, da un gruppo di altri tifosi e concretatisi in aggressioni violente alle forze di polizia, lancio di bombe carta, assalto a caserme e incendio di autobus della stessa polizia, danneggiamento indiscriminato di auto e moto in sosta, in quanto in tali condotte, quantunque gravi, non è ravvisabile, in assenza di elementi di più adeguata strutturazione, la prospettiva teleologica ineludibile nella finalità medesima". Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 27 maggio 2008 n. 25949.

<sup>128</sup> "La violazione dell'ordine pubblico non fa parte degli elementi costitutivi del reato, ma ne costituisce una conseguenza per così dire necessaria. Infatti per potersi dire raggiunti gli estremi oggettivi della devastazione e del saccheggio è necessario che i sottostanti fatti di danneggiamento e di furto raggiungano una complessità, un'entità, un'intensità ed una portata tali da porsi come minaccia rispetto all'ordine pubblico, da rendere cioè inevitabile il sorgere in quella situazione concreta di un problema di civile convivenza. Prefigurarsi e volere fatti di devastazione e di saccheggio non può allora prescindere dalla consapevolezza della portata delle proprie condotte, quindi dell'allarme sociale provocato, anche se l'agente non è direttamente o indirettamente interessato a mettere in pericolo l'ordine pubblico". Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>129</sup> "Per aversi "devastazione e saccheggio" è sufficiente che la vita di una città, a volte anche solo di alcuni quartieri sia messa in dubbio nel suo scorrere quotidiano e comune, che i cittadini non abbiano il coraggio di uscire di casa per non incontrare chi sta sistematicamente distruggendo e depredando esercizi pubblici, uffici, arredi urbani, veicoli e tutto quanto incontra sul suo percorso". Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>130</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 11 aprile 2002.

che matura in quei concitati momenti rende faticoso il compito di separare le frange oltranziste dalle componenti pacifiche dei cortei<sup>131</sup>.

In tal contesto, se, da un lato, ben possono emergere profili di responsabilità (morale) dei partecipanti alla manifestazione che, pur non aderendo apertamente agli scontri di piazza, in assenza di un chiaro segno di dissociazione, rendono difficoltoso predisporre un servizio d'ordine adeguato<sup>132</sup> e capace di contenere i focolai più violenti, dall'altro lato, però, ciò non può certo giustificare condotte che, ingiustificatamente, travalichino i limiti volti a circoscrivere l'utilizzo della forza per fini istituzionali e sconfinino, anch'essi, in gratuita ed ingiustificata violenza.

Emergono, cioè, due ordini di problemi, l'uno speculare rispetto all'altro; da un lato, infatti, occorre predisporre un'adeguata cornice normativa entro cui inquadrare la legittimità degli interventi rivolti al mantenimento ed al ripristino della legalità violata ogni qual volta siano messi a repentaglio l'ordine e la sicurezza pubblica; dall'altro, si appalesa necessario responsabilizzare le forze dell'ordine in relazione alle scelte compiute e, per l'effetto, ascrivere alla responsabilità dello Stato-apparato le conseguenze derivanti da una malaccorta gestione dell'ordine pubblico.

Invero, procedendo con ordine, va in primo luogo evidenziato come gli errori eventualmente commessi nella predisposizione del servizio d'ordine<sup>133</sup>, (e concretatesi in incomprensibili limitazioni alla circolazione in specifiche zone cittadine, ovvero in interventi di contenimento non sempre tempestivi)<sup>134</sup>, ovvero la presunta inadeguatezza professionale del personale impiegato<sup>135</sup>,

---

<sup>131</sup> Mette in luce l'importanza di tale profilo ai fini del rafforzamento del proposito criminoso in capo ai facinorosi e, cioè, poter contare sull'inerzia della "piazza" e, pertanto, poter continuare nelle proprie attività di guerriglia urbana, Tribunale di Genova, sentenza 11 aprile 2002, secondo cui ciò si traduce in "un apporto assai rilevante, dunque, perché è stato anche il mancato isolamento dei "Black Bloc" da parte della piazza, ed anzi il loro riassorbimento nelle file dei manifestanti pacifici - poco importa se per paura, ignavia od altre ragioni -, a consentire alla massima parte dei più facinorosi di tornarsene indisturbati alle proprie occupazioni al termine del vertice G8, unitamente all'inesperienza ed alle oggettive carenze manifestate dalle forze dell'ordine nell'affrontare questo fenomeno criminoso fino a quel momento inusitato per il nostro Paese, almeno in quelle forme così virulente".

<sup>132</sup> "L'art. 22 del Regolamento di attuazione del T.L.P.S. prevede che l'Autorità di Pubblica Sicurezza assiste alle riunioni per mezzo dei suoi funzionari ed agenti. Si tratta non di una mera facoltà ma di un dovere di istituto dato il modo verbale indicativo (assiste) utilizzato dalla norma. Sul posto il funzionario di pubblica sicurezza viene assistito dalla forza pubblica e se necessario dalla forza armata alle quali impartisce le relative istruzioni che non possono essere modificate senza suo ordine (art. 23 Reg. T.U.L.P.S.). Solo in caso di assenza dell'ufficiale di pubblica sicurezza le attività inerenti l'ordine pubblico, come l'invito a sciogliere la manifestazione, possono essere impartite dagli ufficiali o dai sottufficiali dei Carabinieri (art. 22 T.U.L.P.S.). Il sistema normativo quindi mette in evidenza la scala gerarchica esistente tra i rappresentati delle Forze dell'Ordine impegnate in compiti di ordine pubblico: il coordinamento di tali attività spetta all'Autorità di pubblica sicurezza tramite i propri funzionari perché il questore ha, alla dipendenza del prefetto, "la direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e d'ordine pubblico nella provincia" (art. 3 Reg. T.U.L.P.S.)". Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>133</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

<sup>134</sup> Onde predisporre al meglio l'impiego delle risorse strumentali ed umane in vista della organizzazione del servizio d'ordine, è consueto che vengano preliminarmente dettate linee guida tecniche rivolte nel senso di istruire i singoli operatori in merito sia al corretto impiego degli strumenti di contenimento ed offesa in loro possesso sia in relazione all'apprezzamento della sussistenza o meno delle circostanze al ricorrere delle quali l'utilizzo delle dotazioni di difesa personale sia consentito. Esemplicativa è, in tal senso, la circolare del 6 febbraio 2001, emanata dal Capo della Polizia - non a caso - pochi mesi prima del vertice G8 di Genova. "La circolare chiarisce che l'impiego di sfollagente e lacrimogeni deve essere ordinato "in termini chiari ed espliciti dal dirigente del servizio" e che in particolare il lancio di lacrimogeni, "per il forte impatto che provoca sulla folla e per lo scalpore che suscita nell'opinione pubblica, deve essere considerato rimedio estremo" a fronte di situazioni particolarmente gravi e "non altrimenti gestibili". Simili strumenti possono trovare applicazione solo in caso di "effettiva necessità" in relazione alla concreta situazione, "fermo restando l'obbligo da parte del dirigente del servizio di adottare ogni iniziativa idonea a scongiurare l'uso". Salvo casi eccezionali "da valutarsi con il necessario rigore" l'ordine di far uso di lacrimogeni deve essere impartito "previa consultazione" del funzionario preposto al servizio con il Questore. Va evitato il lancio di lacrimogeni in ambienti "frequentati da numeroso pubblico" dove potrebbero provocare una "condizione di panico, con intuibili ripercussioni sulla sicurezza pubblica". Dal canto suo lo sfollagente dovrà essere correttamente impugnato da parte di tutti gli operatori impegnati in servizi di ordine pubblico. La circolare quindi detta specifiche disposizioni in ordine alle riunioni di preparazione dei servizi, nonché allo scambio di informazioni e di esperienze idoneamente documentate prima e dopo i servizi". Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

non può certo rappresentare un alibi per giustificare attacchi e/o aggressioni indiscriminate che nulla hanno a che vedere con lo svolgimento di pacifiche manifestazioni<sup>136</sup>.

Di certo esemplificativo, in tal senso, è quanto accaduto in occasione del G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001<sup>137</sup>; in considerazione della delicatezza istituzionale dell'evento<sup>138</sup> e tenuto conto della preannunciata confluenza nel capoluogo ligure di una moltitudine di esponenti e militanti di gruppi anarchici e/o antagonisti, (di certo per nulla intenzionati a manifestare pacificamente il proprio dissenso), suddivisa la città in zone identificate da colorazioni differenti (rossa, gialla e bianca) a seconda della "sensibilità" dei possibili obiettivi della protesta, la priorità delle forze dell'ordine è stata concentrata nel senso di predisporre: a) all'interno della zona rossa, una linea di difesa in grado di respingere rapidamente ogni tentativo d'intrusione; b) all'interno della zona gialla, una linea di difesa in grado di far fronte ad ogni azione, tenuto conto del posizionamento dei manifestanti in diversi punti nonché delle azioni poste in essere da

---

<sup>135</sup> Invero, secondo il punto 18 dei c.d. "Principi di base" adottati dall'ottavo Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e il trattamento dei reati, che si è tenuto a L'Avana (Cuba) dal 27 agosto al 7 settembre 1990, "i poteri pubblici e le autorità di polizia devono assicurarsi che tutte le forze dell'ordine vengano selezionate mediante procedure adeguate, che presentino le qualità morali e i requisiti psicologici e fisici richiesti per il buon esercizio delle loro funzioni e che ricevano una formazione professionale costante e completa. È opportuno verificare periodicamente se essi continuano ad essere idonei all'esercizio di tali funzioni". Nel caso sottoposto al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, concernente la morte di Carlo Giuliani nel corso del vertice G8 di Genova, i ricorrenti hanno evidenziato come sia l'inesperienza del contingente di uomini impiegato nella gestione dell'ordine pubblico che, in particolare, la mancata sottoposizione del carabiniere che materialmente esplose il colpo di pistola mortale ai controlli necessari per verificare le sue capacità morali, fisiche e psichiche, avrebbero esposto ad un elevato rischio tanto i manifestanti quanto le stesse forze dell'ordine. Sul punto v. *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 25 agosto 2009; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 24 marzo 2011*. Per un commento sulla prima delle due pronunce testè citate v. BISACCI, *Tutela della vita e uso legittimo di armi: il caso Giuliani al cospetto della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in [https://diritti-cedu.unipg.it/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=208&Itemid=160&lang=it](https://diritti-cedu.unipg.it/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=208&Itemid=160&lang=it). Per una disamina dei presupposti di fatto e di diritto sulla scorta dei quali è stato adottato il provvedimento di archiviazione del procedimento penale concernente la vicenda di interesse, v. *Tribunale di Genova, Ordinanza 05 maggio 2003*. Infine, per un approfondimento in merito alla valenza del requisito della preparazione professionale del personale impiegato in operazioni contraddistinte da chiara complessità operativa v. LENZI, MONARCA, *Caso McCann e altri contro Regno Unito. Sentenza del 27 Settembre 1995 Ricorso n° 17/1994/464/545*, in [http://www.unifi.it/offertaformativa/allegati/uploaded\\_files/2009/200011/B009869/McCann\\_relazione.pdf](http://www.unifi.it/offertaformativa/allegati/uploaded_files/2009/200011/B009869/McCann_relazione.pdf).

<sup>136</sup> Così, "la ferma interruzione di un corteo di manifestanti da parte delle forze dell'ordine, seppur tardiva ed inopportuna per scelta di tempo e luogo in quanto avvenuta in un tratto di strada che forma una sorta di imbuto, privo di vie di fuga laterali per il deflusso di quanti avessero partecipato al corteo al solo scopo di manifestare il proprio dissenso, e quindi foriera di una sensazione di "trappola" e di attacco "ingiusto" ad opera dei carabinieri anche per chi non avesse la deliberata intenzione di darsi alla guerriglia, non può in alcun modo costituire il presupposto della mera reazione avverso pretesi atti arbitrari dei pubblici ufficiali, giacché in tal caso si dovrebbe giungere ad ipotizzare quale più "perita" e "legittima" condotta avrebbero dovuto osservare le forze dell'ordine in quel contesto di concitazione". Così Tribunale di Genova, sentenza 03 gennaio 2003.

<sup>137</sup> I giorni 19, 20 e 21 luglio 2001 si svolse a Genova il cosiddetto vertice del «G8». In città furono organizzate numerose manifestazioni «no-global» e le autorità italiane attivarono un imponente dispositivo di sicurezza. In virtù dell'articolo 4 § 1 della legge n. 149 dell'8 giugno 2000, il prefetto di Genova era autorizzato a ricorrere al personale militare delle forze armate per le esigenze di pubblica sicurezza legate allo svolgimento del vertice. Inoltre, con una rete metallica era stata delimitata una «zona rossa» nella parte della città interessata dagli incontri del G8 (il centro storico), così da consentirvi l'accesso ai soli residenti e addetti ai lavori. L'accesso al porto era stato vietato e l'aeroporto chiuso al traffico. La zona rossa era inserita in una zona gialla, a sua volta circondata da una zona bianca (zona normale).

<sup>138</sup> "Come è del tutto notorio ogni anno i Capi di Stato e di Governo dei sette Paesi più industrializzati del mondo e, da alcuni anni, anche della Russia si riuniscono a turno in uno Stato e in una città ogni volta diversi per trattare problemi concernenti l'economia mondiale, i rapporti tra di loro e con gli altri Paesi, in alcuni casi la cancellazione del debito dei Paesi più poveri, lo sviluppo futuro. Tali e tanto rilevanti sono le decisioni che questi "grandi della terra" assumono in occasione dei vertici, che gli stessi sono accompagnati da una fortissima attenzione dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione di massa e, da alcuni anni, anche dalle proteste di diverse organizzazioni politiche, ambientaliste, civili che si oppongono in base a diversi presupposti alla cosiddetta "globalizzazione" dell'economia". Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008.

elementi più estremisti, mediante l'adozione di misure di ordine pubblico lungo gli assi interessati dalle manifestazioni, tenuto conto del pericolo di aggressioni favorito dagli effetti di massa<sup>139</sup>.

Invero, pur a fronte della organizzazione di un imponente servizio d'ordine<sup>140</sup>, numerosi e violenti furono gli scontri di piazza<sup>141</sup>.

La lezione che avrebbe potuto essere tratta dai tristi eventi di quei giorni avrebbe dovuto indirizzare la società civile verso un nuovo modello di confronto dialettico capace di tener lontana ogni possibile forma di estremismo in vista della maturazione di una diversa percezione dell'effettiva consistenza (e dei limiti intrinseci) della libertà di manifestazione e condivisione di idee e modelli di governo e di vita alternativi rispetto a quelli proposti ed attuati dalle forze politico/sociali dominanti in un dato momento storico.

La storia, però, insegna che, successivamente ai fatti del G8 di Genova, troppe volte sono state riproposte azioni di vera e propria guerriglia urbana che nulla hanno avuto a che fare con il diritto dei cittadini di riunirsi pacificamente.

Al contempo, per certi versi ancor più tristemente, si è anche assistito ad episodi disdicevoli che hanno visto come protagonisti appartenenti alle forze dell'ordine che, immotivatamente, hanno perseguito intenti repressivi dei diritti fondamentali del cittadino senza che fosse presente alcuna specifica esigenza di tutela dell'ordine pubblico.

Anche in siffatti casi, purtroppo, si è trattato di cieca ed indiscriminata violenza che ha assunto connotazioni di particolare gravità tale, oltre che in ragione della intensità delle lesioni cagionate ad inermi manifestanti, perché le condotte perpetrate provenivano da parte di soggetti istituzionalmente deputati a difendere proprio quei diritti di libertà clamorosamente disconosciuti da comportamenti di tal guisa<sup>142</sup>.

Così, al fine di ripristinare la fiducia nelle Istituzioni, appare d'obbligo ritenere pacifico il principio secondo cui lo Stato, all'esito di un'inchiesta obiettiva, imparziale e trasparente che abbia accertato la responsabilità dei suoi agenti<sup>143</sup>, sia chiamato a rispondere, (in ossequio al riconoscimento del principio di legalità e dell'effettività dei diritti fondamentali della persona tra cui spicca l'invulnerabilità dell'integrità psicofisica dell'individuo<sup>144</sup>), del pregiudizio cagionato dagli agenti di polizia che dolosamente, (ovvero anche solo involontariamente ma di certo con atteggiamento colposo ed in violazione del principio di proporzionalità<sup>145</sup>), nel corso di una

---

<sup>139</sup> Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 24 marzo 2011.

<sup>140</sup> "Tutti i membri dell'effettivo disponevano di un casco di protezione, scudi, manganelli, maschere a gas e tute ignifughe con protezione per le parti del corpo più esposte. I militari avevano una pistola d'ordinanza e numerosi lancia-lacrimogeni erano stati forniti ai plotoni; inoltre, vi erano 100 veicoli blindati e 226 veicoli con griglie di protezione, a cui si aggiungevano dei veicoli speciali (ad esempio dei veicoli dotati di barriere mobili per rafforzare le barriere fisse di protezione della zona rossa)". Così Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 24 marzo 2011.

<sup>141</sup> "L'atmosfera sulla piazza era descritta come «furiosa», con le forze dell'ordine attaccate da una folla che avanzava, lanciava proiettili e ne recuperava subito altri. I carabinieri, a loro volta, lanciavano lacrimogeni, ma alla fine un contingente fu costretto a retrocedere verso piazza Alimonda, dove una delle due jeep che li accompagnavano si trovò bloccata e circondata dai manifestanti. Armati di spranghe e di altri oggetti, questi ultimi iniziarono picchiare contro la carrozzeria della jeep, di cui fu rotto il vetro posteriore". Così Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 24 marzo 2011.

<sup>142</sup> Per un'analisi delle conseguenze di ordine riasarcitorio afferenti alle indiscriminate aggressioni perpetrate da parte di agenti di pubblica sicurezza contro inermi manifestanti, v. DI MARZIO, *Gli scontri di piazza durante il G8 di Genova e la lesione dei diritti fondamentali dei dimostranti*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2006, 05, 916 ss.

<sup>143</sup> Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 24 marzo 2011.

<sup>144</sup> Per un'analisi particolarmente approfondita della valenza del diritto alla vita quale posizione giuridica soggettiva fondamentale all'interno della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, v. *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 24 marzo 2011*. In dottrina v. DE STEFANI, *Diritto alla vita e doveri degli stati nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in <http://www.centrodirittiumani.unipd.it/cepadu/news/2001/destefani/giurispedu-3.pdf>.

<sup>145</sup> "Il Ministero dell'interno è responsabile per le lesioni cagionate dagli agenti di polizia all'individuo che, occupando una sede stradale, non ottemperò prontamente all'ordine di allontanarsi da questi impartito nel tentativo di aprirsi la strada per consentire i lavori di costruzione di una discarica di rifiuti. La disobbedienza opposta in maniera passiva dal soggetto, infatti, non può autorizzare le forze dell'ordine a scacciarlo, calpestandogli la cavaglia ed a rimuoverlo di peso, ravvisandosi in tal caso gli estremi dell'eccesso colposo, atteso che l'uso dei mezzi di

manifestazione di piazza, perpetrano violenze fisiche e verbali gratuite in danno di pacifici manifestanti<sup>146</sup> in assenza di violenza o provocazione da parte di questi ultimi<sup>147</sup>, senza che rilevi la circostanza dell'impossibilità di identificazione degli autori materiali del fatto<sup>148</sup>.

Invero, tale conclusione appare imposta dall'esigenza di garantire effettività ai principi su cui si incentra lo Stato di diritto.

3. *Conclusioni.* – Alla luce delle precedenti riflessioni, appare chiaro che, all'interno di una moderna democrazia, il rispetto dei diritti fondamentali della persona ed il riconoscimento della libertà di manifestazione del pensiero vanno coniugati, all'unisono, con la salvaguardia delle condizioni minime di libera e pacifica convivenza tra i consociati la cui tutela, certo, in determinate occasioni, necessità dell'adozione di drastiche misure repressive la cui consistenza, però, va sempre conformata in ossequio ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

In tal contesto, ne deriva che, il rispetto dei diritti fondamentali di libertà<sup>149</sup> che, però, “*come tutti i beni della vita, come tutti i valori, non basta averli conquistati una volta per sempre, ma*

---

*coazione fisica può costituire causa di non punibilità solo quando esso sia necessario per respingere una violenza o vincere una resistenza attiva all'autorità”.* Così Tribunale di Salerno, 08 aprile 2011.

<sup>146</sup> *Sottolinea la possibilità che, a prescindere dalla integrazione dei diversi fatti di reato di danneggiamento e/o lesioni personali, le indiscriminate aggressioni perpetrate da parte dell'autorità di pubblica sicurezza ai danni di manifestanti inermi possano integrare il delitto di attentato ai diritti politici del cittadino* CANESTRINI, *Diritti fondamentali e autorizzazioni di polizia. Il rischio della limitazione del diritto di libera manifestazione del pensiero nell'applicazione dell'articolo 18 del T.U.L.P.S.*, in <http://www.canestrinilex.it/pdf/costituzionetulps.pdf>, 4 s. Invero, “la condotta del reato di attentato contro i diritti politici del cittadino (art. 294 c.p.) consiste nella violenza, minaccia o inganno che si traduce nell'impedimento all'esercizio di un diritto politico o nella determinazione del cittadino stesso ad esercitarlo in maniera difforme dalla sua volontà. Diritti politici, nell'attuale assetto costituzionale, sono quelli che permettono al cittadino di partecipare all'organizzazione ed al funzionamento dello Stato e degli altri enti di rilevanza costituzionale, come le regioni, le province e i comuni, ai quali è attribuita la funzione di indirizzo politico in relazione ad un determinato aggregato di persone stanziate su una parte del territorio”. Così Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 14 ottobre 1993.

<sup>147</sup> Con riferimento al più volte citato vertice G8 di Genova, il giudice di prime cure ha avuto modo di precisare come, in relazione a specifici episodi, (es. il corteo delle c.d. Tute Bianche) l'attacco dei carabinieri era stato illegale e arbitrario. In effetti, “il corteo era stato autorizzato e i manifestanti non avevano commesso atti significativi di violenza nei confronti dei carabinieri. L'attacco di questi ultimi era stato condotto contro centinaia di persone inoffensive e non era stato dato alcun ordine di disperdersi. Anche la carica successiva era stata illegale e arbitraria. Essa non era stata preceduta da un ordine di disperdersi, non era stata ordinata dall'ufficiale competente e non era stata necessaria”. Così Tribunale di Genova, sentenza 13 marzo 2008. Invero, “le modalità di intervento erano state anch'esse illegali: i carabinieri avevano lanciato dei dispositivi lacrimogeni ad altezza d'uomo; molti manifestanti presentavano ferite inflitte per mezzo di manganelli non regolari, i mezzi blindati avevano sfondato le barricate e inseguito la folla fino a sopra i marciapiedi, con l'intenzione manifesta di fare male” Così Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 24 marzo 2011. Nello stesso senso v. anche Corte d'Appello di Genova, sentenza 23 dicembre 2009.

<sup>148</sup> Cfr. Tribunale di Genova, sentenza 09 maggio 2005. Nella specie, si trattava delle lesioni personali inferte, nel corso delle manifestazioni di piazza organizzate in occasione del G8 tenutosi a Genova nel 2001, ad un gruppo di individui che erano stati inopinatamente aggrediti, senza giustificazione alcuna, come emerso in sede di ricostruzione processuale degli eventi, da agenti della Polizia di Stato rimasti ignoti. Ancor più grave, per le proporzioni assunte ed in ragione della reiterazione delle condotte perpetrate, si è dimostrato, poi, quanto accaduto, sempre nel corso del G8 di Genova, in occasione di una perquisizione, effettuata ad iniziativa autonoma ex art. 41 R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (TULPSS), dell'edificio scolastico A.Diaz-Pertini, sito in Genova, Via Battisti, con l'impiego di oltre duecento operatori, tutti appartenenti a vari Reparti ed Uffici della Polizia di Stato, operazione che si concludeva con l'arresto in flagranza di tutte le persone trovate al momento all'interno del medesimo edificio, (o ritenute comunque occupanti lo stesso), al fine di costruire un compendio probatorio a carico di tutti i predetti arrestati nonché per giustificare la violenza usata nei confronti dei medesimi arrestati in occasione dell'irruzione all'interno dell'istituto e la causazione di lesioni (molte delle quali gravi) alla quasi totalità di costoro e, pertanto, per assicurare l'impunità dei reati commessi ai pubblici ufficiali che avevano posto in essere tali condotte. In merito v. Corte d'Appello di Genova, sentenza 18 maggio 2010. Per una approfondita disamina dei fatti accaduti all'interno della scuola Diaz e della caserma Bolzaneto v. COLELLA, *C'è un giudice a Strasburgo*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 2009, 04, 1801 ss.

<sup>149</sup> “I diritti fondamentali divengono così l'espressione di un ordinamento libero già realizzatosi e, allo stesso tempo, costituiscono il presupposto affinché questo ordinamento si ricostituisca continuamente tramite l'esercizio

*occorre difenderli e custodirli quotidianamente rendendosene degni, avendo l'animo abbastanza forte per affrontare la lotta il giorno in cui fossero in pericolo*<sup>150</sup>, passa attraverso una costantanea opera di promozione e cura mediante la valorizzazione della cultura della legalità e della responsabilità<sup>151</sup>, condizione indefettibile al fine di poter garantire, con metodo democratico<sup>152</sup>, il progresso civile e sociale della Nazione.

---

individuale delle libertà da parte di tutti". Così HABERLE P., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993, p. 39

<sup>150</sup> Così JEMOLO C.A., *Che cos'è la Costituzione*, Roma, 1946, p. 63.

<sup>151</sup> Sul punto v. PINELLI, *Libertà e responsabilità*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Pinelli001.pdf>.

<sup>152</sup> Evidenzia la correlazione tra la forma di governo democratico e la costante attuazione della Costituzione FERRAJOLI, *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, in *Giur. Cost.*, 2010, 03, 2803.