

# LA LIBERTÀ DI RIUNIONE AL TEMPO DELLA “DIRETTIVA MARONI” ( )

di Silvio Troilo ( )

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La libertà di riunione: nozione – 3. I limiti oggettivi alla libertà di riunione – 4. La natura giuridica del preavviso e le conseguenze della sua omissione – 5. La direttiva del Ministro Maroni circa la disciplina delle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili

## 1. Premessa

Quando gli auspici e le polemiche di carattere politico sfociano in atti giuridici – ossia in manifestazioni di volontà dei pubblici poteri dirette a regolare i comportamenti dei consociati – i costituzionalisti sono chiamati ad esprimere le loro valutazioni.

Ecco perché la recente direttiva del 26 gennaio 2009 del Ministro dell’Interno, Maroni, «per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili»<sup>1</sup> merita un’attenta analisi anche sul piano giuridico.

Il provvedimento si pone espressamente l’obiettivo di «intervenire sulla disciplina esistente» in materia di libertà di riunione in luogo pubblico, «adeguandola alle nuove esigenze» (punto 1): appare, quindi, opportuno rammentare, preliminarmente, quale sia la disciplina esistente dettata dalla Costituzione.

## 2. La libertà di riunione: nozione

È noto che la libertà di riunione si colloca in un quadro, da un lato, caratterizzato da un generale *favor libertatis* e, dall’altro, contrassegnato da una specifica garanzia costituzionale che, non limitandosi alle affermazioni di principio, disciplina nel dettaglio le modalità di esercizio di tale diritto.

Alla luce dell’art. 17 Cost. devono, perciò, essere lette ed interpretate la legislazione ordinaria (in particolare il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, o T.U.L.P.S., di cui al r.d. 18 giugno 1931, n. 773) e, a maggior ragione, la normativa secondaria e le direttive e circolari amministrative in materia, che, in caso di contrasto insanabile, risulteranno ovviamente illegittime.

L’art. 17, peraltro, non definisce espressamente cosa sia una *riunione*, lasciando tale compito agli interpreti: si può affermare che essa è data dalla volontaria compresenza di più persone nello stesso luogo (da intendersi come spazio di vicinanza fisica, che può anche “modificarsi” se i partecipanti si muovono in corteo o in processione<sup>2</sup>), al fine di soddisfare un interesse comune di qualunque genere, su invito di uno o più promotori o previo accordo tra i partecipanti stessi od anche senza un preventivo concerto tra di loro (come può accadere, ad esempio, in caso di ritrovo in strada per festeggiare insieme una vittoria sportiva)<sup>3</sup>.

(#) Il presente articolo rappresenta un’anticipazione delle riflessioni che saranno svolte in un saggio destinato alla pubblicazione negli “Studi in onore di Luigi Arcidiacono”.

(\*) Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Bergamo.

<sup>1</sup> Riportata in [www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0984\\_2009\\_01\\_26\\_Direttiva\\_prefetti\\_su\\_manifestazioni\\_in centri\\_urbani.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0984_2009_01_26_Direttiva_prefetti_su_manifestazioni_in centri_urbani.html).

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2723 ss.; R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, 1989, pp. 1412 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 712-13; G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 388; nonché Cass., sez. I pen., 8 giugno 1995, n. 7883, in *Giust. pen.*, 1996, II, pp. 367 ss.

Diversamente, l'*assembramento* è un casuale e non concordato raggrupparsi di persone, che non nasce dalla consapevolezza e dalla volontà di realizzare una interazione sociale: ad esempio, una coda davanti ad un ufficio o ad un negozio o un capannello di curiosi dinnanzi a qualche avvenimento particolare<sup>4</sup>.

Possono, quindi, ricomprendersi tra le riunioni molte attività: adunanze, assemblee, *meetings*, cortei, processioni, comizi, *sit-in*, ecc.<sup>5</sup>

Dubbi restano, peraltro, riguardo alla configurazione di talune attività (come le gare sportive, le visite guidate, il ritrovarsi di un gruppo di amici per strada e via dicendo<sup>6</sup>), non tanto per la loro intrinseca struttura quanto per la sottoposizione all'obbligo del preavviso alla pubblica autorità che discenderebbe dalla loro riconduzione al *genus* delle riunioni. Così, benché la lettera dell'art. 17 Cost. non indichi un numero minimo di persone necessario perché vi sia una riunione e non distingua, ai fini del preavviso, tra gli scopi che i partecipanti possono perseguire, la dottrina ritiene illogico sottoporre qualsivoglia aggregazione volontaria in luogo pubblico ad un tale obbligo<sup>7</sup>. In linea di principio, a favore della loro riconducibilità al fenomeno delle riunioni si potrebbe evidenziare la volontà dei partecipanti di essere presenti insieme in uno stesso luogo (fisso o "variabile"), su invito dei promotori o previo accordo tra di loro, per soddisfare un interesse comune<sup>8</sup>. In senso

<sup>3</sup> Il ritrovarsi non preventivato né concertato, ma comunque consapevole e non casuale, è da molti ricondotto nella categoria degli "assembramenti", a sua volta fatta rientrare nel più ampio *genus* delle riunioni (salva la ritenuta inapplicabilità, in tal caso, dell'obbligo del preavviso): cfr., tra gli altri, A. BARBERA, *op. cit.*, pp. 2746 ss.; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2000, p. 604; B. PEZZINI, *La tutela e la garanzia dei diritti fondamentali: la libertà di riunione*, in *Atti del convegno di studi. Brighton, 6, 7 e 8 settembre 2001*, in *Quad. Dipartim. Scienze giur. di Bergamo*, n. 15, 2004, p. 64; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 481.

<sup>4</sup> Cfr. A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 24; P. GIOCOLI NACCI, *Libertà di riunione*, in *Trattato dir. amm.*, diretto da L. Santaniello, vol. XII, Padova, Cedam, 1990, pp. 159 ss.; M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e di associazione*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania, P. Ridola, vol. II, Torino, Giappichelli, 2006, p. 682. Altri autori ritengono che la compresenza casuale di più soggetti, che non realizzano alcuna forma di interazione sociale, non rientri nemmeno tra gli assembramenti (v. ad esempio G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 397) ma tra i meri "agglomeramenti" (R. BORRELLO, *op. cit.*, pp. 1414-15). In tal senso cfr. anche Cass., sez. I pen., 7 marzo 1977, in *Giust. pen.*, 1977, II, pp. 558 ss. – che si riferisce ad un caso in cui tra i presenti vi erano alcuni che, con appelli estemporanei, sollecitavano l'adunarsi delle persone in vista di uno scopo determinato – mentre Cass., sez. I pen., 30 novembre 1977, in *Cass. pen.*, 1979, pp. 1343 ss., afferma che «nel concetto di riunione rientra tanto l'adunata quanto l'assembramento di più persone, siano esse ferme oppure in movimento».

<sup>5</sup> S. PRISCO, *Riunione (libertà di)*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Roma, 1991, p. 4.

<sup>6</sup> V. R. BORRELLO, *op. cit.*, pp. 1412 ss.

<sup>7</sup> A. GARDINO CARLI, *Riunione (libertà di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XIII, 1997, p. 488, parla di «palese absurdità di tale conclusione», mentre M.P.C. TRIPALDI, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, p. 834, sottolinea come sia «scontato il fatto che le riunioni rilevanti per l'ordinamento giuridico siano quelle indette allo scopo di manifestare un pensiero, un credo, un'ideologia». Così l'obbligo di preavviso è stato ritenuto non operante qualora il numero dei partecipanti non sia così elevato da pregiudicare i diritti dei terzi e da rappresentare un motivo d'allarme per la sicurezza pubblica (A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., Padova, Cedam, 1992, p. 322) o se gli stessi siano tutti soggetti predeterminati, noti gli uni agli altri (G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 230-31) oppure quando il ritrovo, per le sue caratteristiche – ossia per il luogo, lo scopo, l'oggetto o il numero dei partecipanti – non possa definirsi "pubblico" ai sensi dell'art. 18 T.U.L.P.S. (M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 285). In senso conforme Pret. Bologna, 5 febbraio 1972, in *Giur. merito*, 1972, II, p. 20; Pret. Milano, 23 marzo 1989, in *Foro it.*, 1990, II, coll. 218 ss.; *contra* la giurisprudenza prevalente, secondo cui l'obbligo del preavviso sussiste anche per le riunioni non concertate ma sollecitate da appelli estemporanei (v., tra le altre, Cass., sez. I pen., 7 marzo 1977, cit.; Cass., sez. I pen., 10 febbraio 1978, in *Cass. pen.*, 1980, pp. 259 ss.). Altri ritengono che, in questi casi, se vi sia un pur minimo pericolo per l'ordine pubblico il preavviso vada dato, ma entro un termine più breve di quello ordinario fissato dalla legge (tre giorni), che può anche precedere di pochissimo l'inizio dell'adunata (M.P.C. TRIPALDI, *op. cit.*, p. 842).

<sup>8</sup> M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 685.

contrario, si potrebbe invece sottolineare la tendenza a “disaggregarsi”, più che ad “aggregarsi”, dei partecipanti stessi, tesi al raggiungimento della vittoria individuale nella gara sportiva o del tutto liberi di “distrarsi” dall’interesse comune e di abbandonare il gruppo durante la visita guidata<sup>9</sup>.

Soltanto alle riunioni in senso proprio, e non agli assembramenti inconsapevoli e involontari, è applicabile la disciplina di cui all’art. 17 Cost., nei suoi profili tanto garantistici quanto vincolistici<sup>10</sup>, la quale tutela la sola compresenza fisica, volontaria e non casuale, di più persone nello stesso luogo e non l’attività collettivamente esercitata. Quest’ultima potrà invece essere soggetta a limiti o contemperamenti con altri interessi ed esigenze. Ad esempio, la Corte costituzionale ha ritenuto che un trattenimento in un luogo aperto al pubblico, se promosso nell’esercizio di una attività imprenditoriale, può legittimamente essere soggetto a licenza del Questore (ora del Sindaco), ex art. 68 T.U.L.P.S. – che rappresenta esplicitazione dei controlli e programmi cui può essere sottoposta l’iniziativa economica privata ai sensi dell’art. 41 Cost. – mentre, se non indetto nell’esercizio di una tale attività imprenditoriale, non può essere soggetto a detta licenza, operando integralmente la disciplina di cui all’art. 17 Cost.<sup>11</sup>.

Quanto, poi, ai titolari del diritto di libertà in oggetto, benché l’art. 17 Cost. si riferisca espressamente ai soli cittadini e non sia, in linea di principio, applicabile agli *stranieri ed agli apolidi*<sup>12</sup>, si deve *oggi* ritenere che le garanzie da esso sancite siano estese anche a questi ultimi, salvo situazioni particolari fondate su motivate ragioni<sup>13</sup>. Tale conclusione – fatta propria dall’art. 2 del testo unico sull’immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998), che garantisce allo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato il godimento degli stessi diritti in materia *civile* attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali o il medesimo testo unico dispongano diversamente – discende dal combinato disposto degli artt. 2 Cost. (che garantisce i diritti inviolabili ad ogni essere umano), 3 Cost. (che garantisce l’uguaglianza di trattamento anche agli stranieri, al di là del fatto che la lettera di tale articolo 3 si riferisca solo ai cittadini, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale<sup>14</sup>) e 10 Cost. (che dispone che la condizione dello straniero sia disciplinata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali, tra cui il Patto dell’ONU sui diritti civili e politici e la CEDU, i quali ultimi garantiscono la libertà di riunione ad ogni persona).

Circa, infine, la configurazione della libertà in parola, solo in taluni casi essa può essere intesa come un *diritto soggettivo perfetto*, quando la legge ne detta una disciplina che non riconosce alcun potere discrezionale – e nemmeno di autorizzazione o di partecipazione –

<sup>9</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 307; in senso problematico R. BORRELLO, *op. cit.*, p. 1412.

<sup>10</sup> Così, tra gli altri, P. BARILE (inizialmente contrario all’estensione delle garanzie di cui all’art. 17 a qualunque tipo di assembramento: v. *Assembramento*, in *Enc. dir.*, vol. III, 1958, p. 405, e poi favorevole nel solo caso in cui si riscontri la «volontarietà nella permanenza dello stare insieme»: v. *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1991, p. 663); P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, p. 160; F. CUOCOLO, *op. cit.*, p. 711; A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 480; M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 682.

<sup>11</sup> Sentenza n. 56 del 1970, riportata, al pari di tutte quelle della Corte costituzionale che saranno successivamente citate, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>12</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *op. cit.*, p. 285; P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, pp. 164-65; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., pp. 315 ss.; M. ESPOSITO, *Riunione (Libertà di)*, in *Dizionario dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, Giuffrè, 2006, p. 5367, i quali, pur rilevando la tendenza all’estensione internazionale della tutela dei diritti dell’uomo – che si riflette anche a livello nazionale – evidenziano come soltanto i cittadini siano titolari dei diritti costituzionali e come la facoltà di riunirsi dei non cittadini non goda della garanzia dell’art. 17 Cost. ma possa essere limitata dalla legge, salvo il caso di quegli stranieri la cui condizione giuridica sia regolata dalla legge medesima conformemente a quella dei cittadini, a norma dell’art. 10 Cost.

<sup>13</sup> Cfr., per tutti, P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 370; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 386.

<sup>14</sup> Sentenze n. 62 del 1994, n. 219 del 1995, n. 509 del 2000.

a soggetti terzi o alla pubblica amministrazione, ma solo poteri repressivi: così nei casi di ritrovo in luogo privato e in luogo aperto al pubblico, nonché di “diritto d’assemblea” in ambiti particolari, come i luoghi di lavoro di cui all’art. 20 Statuto dei lavoratori e all’art. 42 del d.lgs. n. 165 del 2001, o i locali scolastici, ai sensi degli artt. 12 e seguenti del d.lgs. n. 297 del 1994. In luogo pubblico, invece, la libertà di riunione è configurabile come *interesse legittimo* di fronte alla pubblica amministrazione, alla luce dei poteri discrezionali riconosciuti all’autorità di pubblica sicurezza e sempre che quest’ultima agisca nei limiti dei poteri attribuitile<sup>15</sup>: in tali casi, la tutela giurisdizionale sarà offerta dal giudice amministrativo e non da quello ordinario, entrambi i quali, peraltro, dispongono ormai di poteri cautelari analoghi (poteri sospensivi, ingiuntivi, di sequestro, di imposizione di provvisori), pur se soltanto al secondo di essi può venire chiesto di esercitarli, ex art. 700 c.p.c., prima ancora della presentazione del ricorso.

### 3. I limiti oggettivi alla libertà di riunione

Come è noto, l’art. 17 Cost. prescrive che le riunioni si svolgano pacificamente e senz’armi e prevede che siano soggette a preavviso alle autorità ove si tengano in luogo pubblico.

Il riferimento alla pacificità e/o all’assenza di armi è presente anche in altre Costituzioni europee<sup>16</sup>, sul modello di quella francese del 1791 (che è stata ripresa pure dallo Statuto albertino), e trova riscontro nell’art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e nell’art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che riconoscono entrambe ad ogni persona il «diritto alla libertà di riunione *pacifica* e alla libertà di associazione». D’altra parte, un simile limite si giustifica alla luce del fatto che il verificarsi di episodi di violenza può scaturire proprio da quella vicinanza fisica di più persone che caratterizza il fenomeno della riunione<sup>17</sup>.

La Costituzione presuppone, poi, la tradizionale distinzione tra riunioni private, riunioni in luogo aperto al pubblico e riunioni in luogo pubblico. In sede applicativa, peraltro, occorre fare riferimento al profilo della facoltà di utilizzazione dell’area interessata più che a quello del regime giuridico della stessa<sup>18</sup>. In tal senso siti privati possono risultare luoghi pubblici ai sensi dell’art. 17 Cost. (così, ad esempio, la sede di un’associazione od anche un’abitazione privata che siano attrezzate con altoparlanti o dai cui balconi gli oratori si rivolgano all’esterno, al fine di coinvolgere nella riunione che vi si svolge anche chi si trovi al di fuori di quel luogo<sup>19</sup>), mentre spazi demaniali o comunque di proprietà pubblica possono talora rientrare nella nozione di luoghi aperti al pubblico o addirittura di luoghi privati (così una piazza che, in una determinata occasione, sia transennata e concessa in uso esclusivo a qualcuno, che può poi ammettervi tutti i possessori di un biglietto o, magari, solo specifiche e ben individuate persone).

Se tutte le riunioni sono tutelate dalla norma costituzionale nella misura in cui si svolgono «pacificamente e senz’armi», ossia non risultino lesive dell’ordine pubblico in

<sup>15</sup> V., per tutti, R. BORRELLO, *op. cit.*, pp. 1437-38; P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, pp. 186 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. gen., Padova, Cedam, 2003, pp. 190-91; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 400.

<sup>16</sup> Cfr., tra le altre, la Costituzione belga (art. 26), la Legge fondamentale tedesca (art. 8), la Legge fondamentale danese (art. 79), la Costituzione spagnola (art. 21), la Costituzione portoghese (art. 45), la Costituzione greca (art. 11).

<sup>17</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., pp. 312 ss.; R. BORRELLO, *op. cit.*, p. 1423; M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 688.

<sup>18</sup> Cfr. A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, cit., pp. 78 ss.; P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, p. 168; A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, pp. 483-84; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pp. 393-94 e, in termini più sfumati, R. BORRELLO, *op. cit.*, pp. 1426 ss.

<sup>19</sup> Cfr. Cass., sez. I pen., 11 novembre 1969, in *Mass. annot. Cass. pen.*, 1970, p. 315. Circa la riconducibilità, ai fini della libertà di riunione, ai luoghi aperti al pubblico oppure a quelli pubblici di teatri o altri siti attrezzati con altoparlanti a diffusione esterna v. le opposte ricostruzioni di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 323 e P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, p. 177.

senso materiale (e, quindi, si connotino per l'assenza di violenza fisica e di disordini)<sup>20</sup>, per quelle in luogo pubblico – che avvengono in ambiti ai quali tutti possono liberamente accedere senza soggiacere a particolari condizioni o possedere specifici requisiti – si pone l'ulteriore problema della tutela della sicurezza e incolumità dei terzi, non partecipanti<sup>21</sup>.

A tal fine, oltre alla facoltà di *scioglimento* dell'adunanza (che, pur non essendo espressamente richiamata dalla Carta costituzionale, deve ritenersi implicitamente prevista dalla stessa, sì da legittimare la previsione contenuta nel T.U.L.P.S.<sup>22</sup>), è sancita la possibilità di *vietarla preventivamente* per motivi di sicurezza o di incolumità pubblica, che devono essere *comprovati* (art. 17, 3° comma, Cost.): ciò comporta la necessità di una esauriente motivazione, rispetto alla situazione concreta, del provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza, al fine di consentire un sindacato sull'atto sia da parte degli interessati che dell'autorità giudiziaria<sup>23</sup>.

La Corte di cassazione, peraltro, ha in passato ritenuto che l'apprezzamento delle ragioni che inducono a vietare la manifestazione sia insindacabile dall'autorità giudiziaria<sup>24</sup>. Mentre in tempi più recenti ha statuito che il potere di veto riconosciuto al Questore deve essere giustificato da motivazioni logiche e coerenti, con la conseguenza che, se il diniego appare illogico e perciò viziato da eccesso di potere, i promotori della riunione che non vi obbediscano non incorrono in alcun reato<sup>25</sup>.

Nonostante l'art. 17 Cost. enunci due sole esigenze che legittimano il divieto preventivo – ossia i «motivi di sicurezza o di incolumità pubblica» – il T.U.L.P.S. consente di vietare una riunione in luogo pubblico per ragioni non solo di «ordine pubblico» o di «sanità

<sup>20</sup> In tal senso è la dottrina pressoché unanime, mentre la Corte costituzionale ha, in passato, fatto riferimento all'esistenza nel nostro ordinamento anche di un ordine pubblico in senso ideale, quale limite immanente di tutte le libertà. In merito v., per tutti, M.P.C. TRIPALDI, *op. cit.*, pp. 824 ss.

<sup>21</sup> Infatti, «i limiti alla libertà di riunione, previsti dalla Costituzione italiana, rispondono ad una esigenza di graduazione correlata alla differente pericolosità (rispetto al c.d. ordine pubblico materiale) delle manifestazioni della socialità della persona che si realizzano attraverso l'esercizio di essa ... Pericolo che viene ritenuto «possibile» per il fatto della mera compresenza di una pluralità di soggetti in un luogo ove l'accesso non sia «regolato», ossia per le riunioni in luogo pubblico, rispetto alle quali è dunque richiesto il preavviso e può essere disposto il divieto preventivo «per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»; «probabile» nel caso della presenza di armi che, ove non sia possibile allontanare i soggetti armati, legittima lo scioglimento della riunione; «attuale» per l'ipotesi di impacifità» (M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 688).

<sup>22</sup> L'art. 20 del T.U.L.P.S. consente lo scioglimento delle riunioni o degli assembramenti in luogo pubblico od anche aperto al pubblico quando gli atteggiamenti ivi tenuti «comunque possano mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni e negli assembramenti predetti sono commessi delitti» (oltre che quando «avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio delle autorità»: previsione, questa, che suscita perplessità, come si illustrerà fra poco).

<sup>23</sup> Di qui i dubbi circa la legittimità dell'art. 21 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. (r.d. n. 635 del 1940), che dispone che sia redatto soltanto il processo verbale dell'avvenuta comunicazione del divieto (cfr., per tutti, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 334; A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 489; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 397).

<sup>24</sup> Cass. pen, 27 ottobre 1951, in *Giur. compl. Cass. pen.*, 1951, p. 646.

<sup>25</sup> Cass, sez. I pen., sentenza 13 giugno 1994, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1125 ss., con nota di R. BORRELLO, *La priorità nell'effettuazione del preavviso, quale criterio di risoluzione dei "conflitti" tra riunioni in luogo pubblico*, *ivi*, pp. 1128 ss. Il caso deciso dalla Cassazione era nato dall'iniziativa di un partito politico, che aveva dato regolare preavviso per una manifestazione che intendeva organizzare nel pieno rispetto di ogni esigenza di ordine pubblico: sicché il Questore, del tutto correttamente, non aveva inizialmente ritenuto di vietarne lo svolgimento. Tuttavia, successivamente, un partito avversario aveva dato preavviso per una contromanifestazione che avrebbe dovuto svolgersi nello stesso luogo ed alla stessa ora. A quel punto il Questore, trovandosi di fronte a due adunanze che molto probabilmente avrebbero dato luogo a disordini, decideva di vietarle entrambe. I promotori della prima manifestazione ritenevano, però, ingiustificatamente limitata la propria libertà di riunione e decidevano di ignorare il divieto, ritenuto illegittimo, scendendo ugualmente in piazza. Denunciati per il reato previsto dall'art. 18, 5° comma, T.U.L.P.S., venivano processati e inizialmente condannati. La Cassazione, però, affermava che il provvedimento del Questore, non tenendo conto della priorità temporale del primo preavviso, trasformava in un vero e proprio potere di veto il preavviso dato dal secondo partito ed era perciò da ritenersi illegittimo. Per questo motivo, nessun reato poteva

pubblica» (sollevando già qui la domanda se esse corrispondano pienamente ai motivi indicati dalla Costituzione), ma anche per ragioni di «moralità» o per la mera *mancaza di preavviso* (art. 18), oppure di ordinarne lo scioglimento in caso di *manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio delle autorità* o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, o quando siano commessi delitti nella riunione o nell'assembramento (art. 20), nonché quando vi sia esposizione di bandiere o emblemi che siano simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il Governo o le autorità, o di distintivi di associazioni faziose (art. 21).

Si tratta di previsioni che hanno suscitato seri dubbi di legittimità costituzionale in dottrina<sup>26</sup>. Eppure, la disciplina del T.U.L.P.S. è ancora oggi in vigore<sup>27</sup>, essendo stata incisa solo in taluni aspetti da dichiarazioni di incostituzionalità.

Infatti, la Corte costituzionale, oltre ad aver censurato l'art. 18 del T.U.L.P.S. nella parte in cui imponeva il preavviso anche per le riunioni in luogo aperto al pubblico<sup>28</sup>, ha poi sostanzialmente affermato nella sentenza n. 11 del 1979 che la mancanza di tale adempimento non giustifica lo scioglimento delle adunanze in luogo pubblico, dato che «riunioni, pur precedute da preavviso, ben possono attentare alla sicurezza e alla pubblica incolumità, così □come□ riunioni, non precedute da preavviso, possono svolgersi senza che ne siano in alcun modo pregiudicate la sicurezza e l'incolumità pubblica»<sup>29</sup>. Non sono stati invece ritenuti incostituzionali né l'art. 654 c.p., che contiene la sanzione – per lungo tempo penale e dal 1999 amministrativa – del precetto di cui all'art. 20 T.U.L.P.S. in tema di manifestazioni o grida sediziose, né l'art. 655 c.p., che punisce chi partecipa ad una riunione sediziosa, precisandosi peraltro che «l'atteggiamento sedizioso penalmente rilevante è soltanto quello che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento dannoso per l'ordine pubblico»<sup>30</sup>.

Appare, in particolare, di dubbia costituzionalità la facoltà di scioglimento della riunione in caso di esposizione di bandiere o emblemi che siano (mero) *simbolo* di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il Governo o le autorità (art. 21 T.U.L.P.S.)<sup>31</sup>, soprattutto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 189 del 1987 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che richiedevano la preventiva autorizzazione delle autorità pubbliche locali per l'esposizione in pubblico di

---

discendere dalla disobbedienza ad un tale provvedimento, sicché gli organizzatori della prima manifestazione non erano incorsi in alcuna responsabilità di carattere penale.

<sup>26</sup> Cfr., ad esempio, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1096; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 184, R. BORRELLO, *Riunione ...*, cit., p. 1423, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 498; P. CARETTI, *op. cit.*, p. 375-76; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 387.

<sup>27</sup> Rafforzata, anzi, dal divieto di uso, senza giustificato motivo, in riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico di caschi protettivi o di altro mezzo atto a rendere difficile il riconoscimento della propria identità (art. 5 della legge n. 152 del 1975, sostituito dall'art. 2 della legge n. 533 del 1977). Divieto che taluno ha considerato incostituzionale in quanto incidente sulle modalità dell'aggregarsi, che dovrebbero ritenersi invece esclusivamente indicate dalla Carta costituzionale (v. U. ALLEGRETTI, *La legge sull'ordine pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 497), ma che la dottrina prevalente ritiene legittimo. Notano peraltro R. BIN, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 498 che, se la Corte costituzionale ha avuto scarse occasioni di pronunciarsi sulla normativa in vigore, ciò significa che questa è, di fatto, non applicata.

<sup>28</sup> Sentenza n. 27 del 1958.

<sup>29</sup> Peraltro, nel dispositivo di tale sentenza la Corte si è limitata a dichiarare l'illegittimità costituzionale della sottoposizione a sanzione penale degli oratori che prendono la parola in una riunione non preavvisata, pur se consapevoli di tale omissione (dopo che già nella sentenza n. 90 del 1970 erano stati esentati da responsabilità gli oratori che non fossero informati di tale circostanza), mentre non ha dichiarato incostituzionale la specifica previsione che consente di vietare o di sciogliere una riunione per il solo motivo della mancanza di preavviso.

<sup>30</sup> V. la sentenza della Corte cost. n. 15 del 1973.

<sup>31</sup> Cfr., tra gli altri, M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 691; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 387.

bandiere estere e sanzionavano penalmente l'inosservanza di tale obbligo – e n. 531 del 2000 – in cui si è affermato che non sono punibili le pubbliche espressioni di critica, anche aspra, ma solo le «manifestazioni offensive che neghino ogni valore ed ogni rispetto ... all'entità oggetto di protezione, in modo idoneo ad indurre i destinatari della manifestazione "al disprezzo delle istituzioni o addirittura ad ingiustificate disobbedienze" (sentenza n. 20 del 1974; cfr. anche sentenza n. 199 del 1972). Così che non può certo ritenersi ricadere nell'ambito delle fattispecie incriminatrici di vilipendio qualsiasi espressione di personale dissenso, di avversione o di disdegno, priva di concreta idoneità offensiva».

Di fronte ad un quadro normativo risalente in larga parte all'epoca fascista risulta, perciò, assolutamente necessario operarne una interpretazione adeguatrice alla Costituzione.

Così, la dottrina ha evidenziato che lo scioglimento delle riunioni deve ritenersi ammissibile solo ove, «per la quantità delle persone armate o per la connivenza generalmente dimostrata nei confronti dei contravventori», non sia agevolmente possibile assicurare il carattere pacifico delle stesse con l'allontanamento (o l'arresto, nei casi previsti dalla legge penale) dei singoli partecipanti che siano armati o abbiano commesso un delitto o comunque turbino lo svolgimento dell'adunanza<sup>32</sup>. Anche l'uso di caschi protettivi o di altri strumenti che rendano difficoltoso il riconoscimento delle persone, pur vietato dalla legge, non comporta l'automatico scioglimento della riunione in cui ciò avvenga, «ove ci si trovi di fronte ad isolati tentativi di occultare la propria identità»<sup>33</sup>.

Analogamente, potrebbe giustificarsi la possibilità di impedire che la riunione abbia luogo per ragioni di moralità o di sanità pubblica (art. 18, 4° comma, T.U.L.P.S.), se attraverso il primo di tali limiti si «intenda impedire una di quelle 'manifestazioni contrarie al buon costume' per le quali la legge è autorizzata a stabilire 'provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le violazioni'» (art. 21, 5° comma, Cost.) e se la seconda limitazione sia rivolta alla tutela della salute come interesse della collettività (art. 32 Cost.)<sup>34</sup>.

Inoltre – a parte le esigenze di prevenzione e di sicurezza sociale e di giustizia, citate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 237 del 1975, che, per la loro genericità, pare difficile prendere in considerazione<sup>35</sup> – altri interessi costituzionalmente garantiti devono essere contemperati con la libertà di riunione: in particolare, la libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9 Cost.). Il loro bilanciamento risulta non agevole in astratto, anche per l'assenza di indicazioni nella Carta fondamentale circa priorità o graduazioni tra di loro, ed è perciò rimesso alle valutazioni in concreto delle pubbliche autorità<sup>36</sup>.

*Nulla quaestio*, invece, circa il potere riconosciuto al Questore di disporre modalità diverse di tempo e di luogo della riunione (art. 18, 4° comma, T.U.L.P.S.), che rappresenta una forma di intervento meno invasiva e limitativa della libertà in questione. Tuttavia, anche una decisione di tal genere deve essere adeguatamente motivata ai sensi della

<sup>32</sup> A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., pp. 315 ss., in particolare p. 316.

<sup>33</sup> M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 691.

<sup>34</sup> A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 317. Cfr., tra gli altri, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 185; A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 489; P. CARETTI, *op. cit.*, p. 374.

<sup>35</sup> G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 393. Peraltro P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, pp. 184-85, ritiene che i motivi di «sicurezza e incolumità pubblica» indicati dalla Costituzione siano generici e onnicomprensivi, comprendendo «tutto ciò che riguarda la sicurezza interna dello Stato, la tutela dell'ordine, della tranquillità, della quiete, della vita della persona fisica, della proprietà, la salvaguardia delle istituzioni e funzioni dei poteri costituiti e di tutti i corpi deliberanti, e anche la sicurezza esterna per offese o pregiudizi che possono derivare ai rapporti internazionali».

<sup>36</sup> R. BORRELLO, *op. cit.*, p. 1420; M.P.C. TRIPALDI, *op. cit.*, pp. 829-30; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 399. Ritiene, invece, che la garanzia della libertà di riunione prevalga su quella della circolazione automobilistica, sì che non si possa vietare un'adunanza in luogo pubblico per intralcio al traffico, G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 604.

Costituzione, potendosi anch'essa tradurre in una arbitraria restrizione del diritto di riunirsi<sup>37</sup>.

#### 4. La natura giuridica del preavviso e le conseguenze della sua omissione

Circa il preavviso da dare all'autorità riguardo alle riunioni in luogo pubblico si è ritenuto, anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale, che abbia una duplice natura giuridica, rappresentando da un lato un *obbligo*, peraltro gravante sui soli promotori – che in tal modo forniscono un ausilio privato alla funzione di vigilanza della polizia (v. l'art. 24 della legge n. 121 del 1981) – e dall'altro un *onere* nell'interesse degli stessi promotori, che così possono sperare nella protezione dell'autorità di pubblica sicurezza<sup>38</sup>, anche se non è vietata l'organizzazione da parte loro di un "servizio d'ordine" di carattere privato (che non si sostituisca alle funzioni che soltanto la forza pubblica può svolgere)<sup>39</sup>. In tal senso può risultare utile e non improprio l'obbligo di corredare il preavviso dell'«indicazione del giorno, dell'ora, del luogo e dell'oggetto della riunione, le generalità di coloro che sono designati a prendere la parola e la firma dei promotori» (art. 19 del regolamento di esecuzione, di cui al r.d. n. 635 del 1940)<sup>40</sup>.

Il preavviso non costituisce una condizione di legittimità, né tanto meno di esistenza, della riunione stessa. Al Questore non è, dunque, consentito impedire che l'adunanza si svolga per il solo fatto dell'omissione di tale adempimento, mentre la sanzione penale conseguente a detta omissione è applicabile solo nei confronti dei promotori; invece, non può costituire illecito né la mera partecipazione ad una riunione non preavvisata, né l'intervento in essa come oratore, potendosi altrimenti rilevare, in quest'ultimo caso, anche una violazione dell'art. 21, 1° comma, Cost.<sup>41</sup>.

Pertanto, la previsione dell'art. 18, 4° comma, del T.U.L.P.S., nella parte in cui autorizza il Questore ad «impedire» che la riunione in luogo pubblico si svolga per il solo fatto dell'omesso preavviso, anche alla luce della già ricordata sentenza n. 11 del 1979 della Corte costituzionale potrebbe essere considerata costituzionalmente legittima solo se, nel caso specifico, da tale omissione sia possibile dedurre la pericolosità della riunione per l'ordine pubblico materiale e sempre che tale valutazione si fondi su «comprovati motivi». Al di fuori di tale ipotesi, non può ricavarsi dalla Costituzione alcuna argomentazione a sostegno del riconoscimento di un potere di divieto preventivo o di scioglimento delle adunanze non preavvisate in capo alla autorità pubblica<sup>42</sup>.

Indipendentemente dal fatto che l'adunanza possa ugualmente svolgersi, il preavviso non dato o dato irritualmente (ad esempio oralmente anziché per iscritto, come esige il

<sup>37</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 334; P. CARETTI, *op. cit.*, p. 374; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 399. Cfr. anche Cass, sez. I pen., sentenza 13 giugno 1994, cit., secondo cui «il potere del Questore di stabilire modalità spaziali o temporali in ordine allo svolgimento di riunioni in luogo pubblico o di vietarne l'effettuazione ... deve essere esercitato attraverso l'adozione di provvedimenti dotati di corretta e coerente motivazione».

<sup>38</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 332; M. RUOTOLO, *op. cit.*, pp. 692-93; M. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 5372.

<sup>39</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 186.

<sup>40</sup> Riguardo alla necessità di indicare anche gli oratori, si sono manifestati dubbi, in riferimento pure all'art. 21 Cost., che sono stati sottoposti alla Corte costituzionale, ma che non sono stati da questa vagliati nel merito per la carenza di forza di legge dell'atto che la dispone, come si legge nell'ordinanza n. 49 del 1962 (criticamente annotata da C. ESPOSITO, *Diritto vivente, legge e regolamento di esecuzione*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 609 ss.).

<sup>41</sup> V., ancora, la sentenza n. 11 del 1979.

<sup>42</sup> C. MORTATI, *op. cit.*, pp. 1096-97; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., pp. 329 ss.; M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 692; P. CARETTI, *op. cit.*, pp. 373-74; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pp. 395-96. In senso contrario si pronuncia M. MAZZIOTTI DI CELSO, *op. cit.*, pp. 289-90, mentre P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, pp. 173 ss., e A. PIZZORUSSO, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1997, p. 257, ritengono legittimo non il potere di divieto preventivo, ma quello di scioglimento delle riunioni non preavvisate (sulla distinzione fra le due fattispecie si diffonde in particolare P. GIOCOLI NACCI).



combinato disposto degli artt. 15 e 19 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S.<sup>43</sup>) o senza l'osservanza dei termini comporta la violazione dell'art. 18 del T.U.L.P.S. e la conseguente responsabilità penale dei promotori.<sup>44</sup>

Il preavviso, invece, non è richiesto per le riunioni elettorali (art. 18, 7° comma, T.U.L.P.S.), ossia per le «riunioni strutturalmente collegate, quanto all'oggetto e alle finalità, allo svolgimento della funzione elettorale da parte dei cittadini e quindi anteriori all'estrinsecazione delle relative operazioni»<sup>45</sup>. Il regime privilegiato si giustifica oggi con l'esigenza di facilitare forme di interazione tra i partecipanti al voto secondo le regole del sistema democratico (ai sensi degli artt. 48 e 49 Cost.), anche se nel contesto storico del T.U.L.P.S. si poneva come strumentale alle manifestazioni politiche di massa del regime fascista<sup>46</sup>.

##### 5. La direttiva del Ministro Maroni circa la disciplina delle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili

5.1. In base alle considerazioni sopra esposte, l'esercizio del diritto di adunanza in luogo pubblico non può ritenersi soggetto ad alcun regime autorizzatorio e la stessa valutazione circa la pericolosità della riunione – che ne legittima il divieto – deve essere riferita ad una situazione *concreta* e deve tradursi in un provvedimento *puntuale*.

Da ciò la dottrina di gran lunga prevalente fa discendere l'illegittimità di qualsiasi divieto preventivo generale<sup>47</sup>.

In particolare, l'aggettivo «comprovati», che qualifica i motivi cui la Costituzione subordina la facoltà di divieto, indicherebbe, per molti, la necessità di un provvedimento scritto (contrariamente a quanto prevede l'art. 21 del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S., che consente di limitarsi al solo processo verbale della comunicazione orale) e di una congrua motivazione, riferita ai fatti specifici che di volta in volta impongono il diniego<sup>48</sup>.

In ogni caso, deriverebbe dalla formulazione dell'art. 17 Cost. – differente da quella di altre Carte, come la Costituzione ellenica<sup>49</sup> – l'inammissibilità di qualunque divieto generalizzato delle riunioni in luogo pubblico, anche soltanto per un periodo di tempo delimitato, salvo che per un'emergenza igienico-sanitaria<sup>50</sup>.

Si è così da più parti escluso che un tale provvedimento possa essere adottato dal Prefetto ai sensi dell'art. 2 del T.U.L.P.S., in quanto l'ampio potere di ordinanza ivi riconosciutogli per motivi di grave necessità pubblica non può comportare la violazione dei

<sup>43</sup> Tale prescrizione è ritenuta da molti illegittima o, comunque, non necessaria (cfr. S. PRISCO, *op. cit.*, p. 7; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 395).

<sup>44</sup> Cass. pen. 27 marzo 1951, in *Giust. pen.*, 1951, II, p. 675; Cass. pen. 6 giugno 1958, in *Giust. pen.* 1958, II, p. 1160; Cass. pen. 16 dicembre 1962, in *Mass. dec. pen.*, 1963, p. 952.

<sup>45</sup> R. BORRELLO, *Riunione ...*, cit., p. 1432.

<sup>46</sup> S. PRISCO, *op. cit.*, p. 8.

<sup>47</sup> Si vedano, tra gli altri, R. D'ALESSIO, *Art. 17*, in *Comm. breve alla Cost.*, a cura di V. Crisafulli, L. Paladin, Padova, Cedam, 1990, p. 110; S. PRISCO, *op. cit.*, p. 9; P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, pp. 185-86; A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, vol. I, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 292; B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 71; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 397; M. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 5373. In senso contrario, G. GUARINO, *op. cit.*, p. 250, che comunque parla di «termini brevissimi» per la durata del divieto.

<sup>48</sup> Così P. GIOCOLI NACCI, *op. cit.*, pp. 185-86; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 334; A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 489; B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 71; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 397.

<sup>49</sup> Secondo cui «le riunioni in luogo aperto possono essere vietate con una decisione motivata dell'autorità di polizia, a livello generale, quando ne possa derivare un danno imminente per la sicurezza pubblica, ovvero solamente entro i limiti di una data circoscrizione, quando vi sia una minaccia di disordini gravi per la vita sociale ed economica, secondo quanto stabilito dalla legge» (art. 11).

<sup>50</sup> Cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 185; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *op. cit.*, p. 287, nota 14; A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 489.

diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini: in tal senso dovrebbe intendersi detto art. 2 dopo la sentenza interpretativa di accoglimento n. 26 del 1961 della Corte costituzionale<sup>51</sup>. Ed è discusso anche se possa considerarsi legittimo un intervento sospensivo generale assunto con un decreto-legge, che temporaneamente vieti lo svolgimento di qualsiasi riunione in luogo pubblico su tutto il territorio nazionale o in una parte di esso. Argomenti favorevoli a questa tesi possono essere desunti dalla sentenza n. 15 del 1982 della Corte costituzionale, in cui si legge che l'adozione di misure «insolite», in presenza di una situazione di *emergenza*, non è solo un diritto e un potere, ma anche «un indeclinabile dovere» per gli organi centrali dello Stato, ma che tali misure «perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo»<sup>52</sup>.

Vi sono stati, comunque, alcuni precedenti, come la circolare del Ministro dell'Interno Scelba del 18 marzo 1950, che autorizzava i Prefetti a disporre divieti di riunioni e cortei per i successivi tre mesi; quella del Ministro dell'Interno Cossiga del 29 maggio 1976, che invitava i Prefetti a valutare l'opportunità di vietare ex art. 2 T.U.L.P.S. i comizi elettorali del MSI-DN; le ordinanze del Prefetto di Roma del 13 marzo e del 22 aprile 1977, che vietavano nella provincia, rispettivamente per 15 e per 40 giorni, tutte le manifestazioni pubbliche a seguito di alcuni episodi di guerriglia urbana<sup>53</sup>.

5.2. La recente direttiva del Ministro dell'Interno Maroni del 26 gennaio 2009 circa la disciplina delle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili va, dunque, valutata alla luce del quadro sopra descritto.

Che – come risulta dalla premessa di tale atto – l'esercizio della libertà di riunione debba «svolgersi nel rispetto di altri diritti costituzionalmente garantiti e delle norme che disciplinano l'ordinato svolgimento della convivenza civile», ed in particolare del diritto allo studio, del diritto al lavoro e del diritto alla mobilità, è certamente vero e necessario.

Che possano essere individuate «aree sensibili» di un determinato territorio – ossia «nevralgiche per la mobilità territoriale» o «particolarmente protette sotto il profilo dell'inquinamento acustico (come gli ospedali)» o «luoghi d'arte» – con la conseguente «necessità di individuare percorsi e di prevedere altre indicazioni finalizzate alla regolamentazione delle manifestazioni» (v. il punto 2 della direttiva), pare legittimo e corretto alla luce della protezione costituzionale della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), del diritto alla salute (art. 32 Cost.), del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9 Cost.).

Peraltro, ciò è sostanzialmente *già previsto dalla legge*, e precisamente dall'art. 18 del T.U.L.P.S., il cui 4° comma, come già ricordato, stabilisce che il Questore, per ragioni di ordine pubblico, moralità o sanità pubblica – cui possono aggiungersi quelle attinenti alla mobilità pubblica ed alla tutela del patrimonio storico e artistico –, può «prescrivere modalità di tempo e di luogo alle riunioni» (e analogamente dispone l'art. 26, 1° comma, per le processioni e pratiche religiose). Mentre l'art. 20 del regolamento di esecuzione del medesimo testo unico consente di richiedere ai promotori «il consenso scritto per l'occupazione temporanea del luogo pubblico o aperto al pubblico, da parte dell'autorità

<sup>51</sup> A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 489.

<sup>52</sup> La validità di tale intervento governativo si scontrerebbe, peraltro, con l'art. 15, 2° comma, lettera a), della legge n. 400 del 1988, che esclude che il Governo possa provvedere con decreto-legge nelle materie di cui all'art. 72, 4° comma, della Costituzione e, quindi, tra l'altro, in «materia costituzionale». È pur vero che tale divieto è disposto con legge ordinaria, ma esso è rafforzato dalla previsione, nel regolamento del (solo) Senato, di un articolo che parifica il «difetto dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente» al difetto dei presupposti costituzionali, nella valutazione preventiva sull'ammissibilità del decreto legge (art. 78 Regolamento del Senato, introdotto nel novembre del 1988) (A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 489). Per l'ammissibilità di un decreto-legge sospensivo, in via generale e temporanea, della facoltà di riunirsi in luogo pubblico si pronunciano A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 327; M. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 5373.

<sup>53</sup> Provvedimenti rammentati in termini fortemente dubitativi da B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 71 e – limitatamente a quelli del Prefetto di Roma – da A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *op. cit.*, pp. 292-93.

competente, o di chi dispone del locale destinato alla riunione». Senza considerare il potere di scioglimento della riunione od anche dell'assembramento in caso di «manifestazioni o grida» non solo «sediziose o lesive del prestigio delle autorità» (previsione di dubbia legittimità costituzionale), ma «che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini», assegnato all'autorità di pubblica sicurezza dall'art. 20 del T.U.L.P.S.

Il problema maggiore risulta, comunque, essere l'«invito» rivolto ai Prefetti a vietare, *in via preventiva e generale*, la possibilità di riunirsi in taluni luoghi pubblici, individuati in apposite ordinanze, da emanarsi ai sensi dell'art. 13 della legge n. 121 del 1981.

Innanzitutto tale base normativa non sembra assegnare in modo incontrovertibile al Prefetto un potere di disciplina generale e astratta dell'esercizio delle libertà dei cittadini incidenti sulla sicurezza pubblica, limitandosi a sancire che «il Prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia. Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei *compiti* e delle *attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza* nella provincia, *promuovendo le misure occorrenti*». In tal senso, appare più precisa la formulazione dell'art. 2 del T.U.L.P.S., in base al quale «il Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica». In ogni caso, i limiti al potere di ordinanza prefettizia indicati dalla Corte costituzionale con riguardo al predetto art. 2 devono considerarsi riferibili anche al citato art. 13, ostando, come già segnalato *supra*, a che siffatti provvedimenti comportino la violazione dei diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini.

Al di là della base normativa invocata, l'«invito» contenuto nella direttiva ministeriale appare di dubbia legittimità, ritenendosi difficile, dai più, ammettere la possibilità di sospensione della libertà in parola in via generale<sup>54</sup>.

Per superare tale obiezione – non potendosi invocare una «situazione che presenti tale incandescenza ed animosità da lasciar prevedere la trasformazione di qualsiasi riunione in un conflitto di gruppi opposti e numerosi che l'autorità non sarebbe in grado di dominare»<sup>55</sup>, che non è, per fortuna, il caso delle città italiane oggi – si dovrebbe fare leva sulla differenza tra il divieto della adunanza in sé e la meno incisiva proibizione di usufruire, per riunirsi, di alcuni fra i possibili luoghi pubblici, riguardo ai quali si potrebbero forse dedurre dalla odierna situazione generale seri rischi, in ogni caso di loro utilizzo (quindi *in concreto*), per altri interessi costituzionalmente protetti con la medesima intensità, come la libertà di circolazione, la tutela del patrimonio storico e artistico, il diritto alla salute. In tal senso si potrebbe anche richiamare la necessità di tenere conto del prevedibile, e non identico, impatto sui terzi – costretti, loro malgrado, ad ascoltare o vedere ciò che viene fatto o detto dai manifestanti<sup>56</sup> – derivante dal luogo prescelto per manifestare. Anche così opinando, peraltro, rimarrebbe qualche dubbio per il fatto che, dal punto di vista logico-giuridico, si dovrebbe distinguere a seconda della tipologia di manifestazioni (ossia del numero dei partecipanti, della loro prevedibile animosità e «rumorosità», ecc.) vietando, in determinate aree, non tutte le adunanze, ma solo quelle rientranti nella categoria in grado di nuocere a quegli interessi. Ciò, peraltro, potrebbe essere fatto dai Prefetti nelle loro ordinanze applicative della direttiva (che lascia, comunque, margini di apprezzamento).

<sup>54</sup> Cfr. la nota n. 47.

<sup>55</sup> Come afferma autorevole, ma minoritaria, dottrina: v. G. GUARINO, *op. cit.*, p. 250.

<sup>56</sup> Impatto considerato meritevole di tutela dalla dottrina prevalente (cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 182; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. spec., cit., p. 310; A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 486; M.P.C. TRIPALDI, *op. cit.*, p. 829), nonché dalla Corte di cassazione, che in tal modo giustifica la sottoposizione ai limiti disposti per le adunanze in luogo pubblico anche di quelle che, pur svolgendosi in un sito separato, comunicano con l'esterno, ad esempio mediante altoparlanti o quando un oratore si rivolga al pubblico da un balcone (Cass. pen., 11 novembre 1969, in *Mass. annot. Cass. pen.*, 1970, pp. 315 ss.).

5.3. Ma, a questo punto, ci si imbatterebbe in un secondo problema, derivante dall'inserimento tra le aree sensibili, sottratte alle manifestazioni pubbliche, delle «zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali, culturali e religiosi (ad esempio cattedrali, basiliche o altri importanti luoghi di culto)», in aggiunta a quelle «caratterizzate – anche in condizioni normali – da un notevole afflusso di persone o ... nelle quali siano collocati obiettivi critici» (punto 4 della direttiva).

Infatti – a parte l'imprecisione dei luoghi esemplificati, da intendersi evidentemente come gli spazi esterni ed attigui a «cattedrali, basiliche o altri importanti luoghi di culto», dato che i templi sono luoghi aperti al pubblico, e sono comunque già soggetti al divieto di utilizzo «per manifestazioni estranee al sentimento religioso o per scopi non attinenti al culto» (ex art. 20, 2° comma, del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S.) – la *ratio giustificatrice della limitazione* non sembra sia da ricondursi alla loro (eventuale) condizione di «luoghi d'arte» o di «aree particolarmente protette sotto il profilo dell'inquinamento acustico», ovvero a rischi specifici desumibili da «precedenti manifestazioni, con stesso oggetto e organizzazione, che abbiano turbato l'ordine e la sicurezza pubblica» in quei luoghi (essendo quest'ultimo un elemento soltanto rafforzativo della necessità di apporre limitazioni), ma, per l'appunto, al loro valore simbolico per la comunità di riferimento.

La protezione di un simbolo collettivo rappresenta certamente un modo per tutelare la comunità che in esso si rispecchia, ma vietare preventivamente ed in via generale ogni manifestazione pubblica in luoghi simbolici vuol dire ritenere che *tutte* tali forme di riunione siano potenzialmente lesive di quei simboli, e non sul piano materiale (perché, in tale evenienza, anche i luoghi pubblici non dotati di carattere simbolico dovrebbero essere protetti dai possibili danneggiamenti) bensì su quello "ideale" o "culturale". Ciò pare francamente eccessivo e perciò non ragionevole.

L'irragionevolezza di tale scelta sembra poi destinata ad acuirsi alla luce della totale mancanza di considerazione per l'esigenza, opposta, di visibilità nell'opinione pubblica e di "impatto" sui terzi sentita e perseguita dai manifestanti, che spesso può essere soddisfatta proprio grazie alla notorietà o al valore simbolico del luogo prescelto per la riunione. Tale esigenza rappresenta un legittimo obiettivo ricercato da tutti i partecipanti «che percorrono i centri storici per dare voce e forma organizzata a dissensi e proteste o comunque per rappresentare e richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle Istituzioni su problemi e proposte» (per riprendere le parole della stessa direttiva in commento), ma è in sostanza proprio anche dei partecipanti a molte delle altre riunioni, che ricevono forza attrattiva (in vista di future ulteriori attività) od anche solo gratificazione dalla maggiore pubblicità possibile della loro iniziativa. D'altra parte, «il diritto costituzionalmente garantito di riunirsi e manifestare liberamente in luogo pubblico costituisce espressione fondamentale della vita democratica e come tale va preservato e tutelato», come opportunamente ricorda la stessa direttiva. Tale esigenza di visibilità e pubblicità può, quindi, dirsi in un certo senso connaturata alla libertà di riunione, e come tale implicitamente protetta dall'art. 17 Cost., nella misura – sia chiaro – in cui non incida negativamente su altri interessi costituzionalmente tutelati.

Inoltre, va segnalato come la genericità della direttiva, che parla di luoghi a «forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali», oltre che «culturali e religiosi», lasci spazio a discipline locali fortemente discrezionali, che potrebbero attribuire una tale caratterizzazione anche quando non è generalmente riconosciuta dalla collettività, o, al contrario, non attribuirle anche quando esiste per la comunità di riferimento, con il rischio di provocare sconcerto e disparità di trattamento. Così, si consideri che il Ministro Maroni, nell'anticipare ai *mass media* la notizia della imminente emanazione della direttiva, ha citato, tra i luoghi da sottrarre alle manifestazioni, anche i centri commerciali e i supermercati (di nuovo da intendersi, evidentemente, come gli spazi esterni ed attigui ad

essi). Si può affermare che oggi in Italia tali luoghi hanno acquisito un forte valore simbolico? E che, perciò, devono essere protetti maggiormente (poiché dalla sottrazione alle manifestazioni discende, di fatto, una tutela rafforzata) rispetto agli altri esercizi commerciali?<sup>57</sup>

Le perplessità evidenziate riguardano, comunque, la possibilità di sancire un divieto di riunirsi in determinati luoghi al fine di proteggere il valore simbolico di questi ultimi e non l'eventualità che, anche e proprio a causa di tale valore simbolico, possano *motivatamente* desumersi pericoli per la sicurezza, l'incolumità, la sanità e, probabilmente, anche la mobilità pubbliche derivanti dallo svolgimento di una manifestazione in quei luoghi.

5.4. Va spesa qualche parola anche sull'invito ai Prefetti affinché «prevedano, ove necessario, forme di garanzia per gli eventuali danni» (punto 4 della direttiva). Anche tale previsione dà adito a talune perplessità, innanzitutto perché una manifestazione che appaia priva del requisito della pacificità potrebbe – e dovrebbe – essere vietata prima ancora del suo svolgimento, e ancor più perché sul suo pacifico svolgimento dovrebbe vigilare la forza pubblica.

Ma la vera obiezione riguarda la possibilità di subordinare al versamento di un deposito cauzionale l'esercizio di una libertà fondamentale costituzionalmente garantita<sup>58</sup>. Pur con le dovute differenze, va ricordato che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'obbligo di cauzione previsto per l'espletamento del diritto di azione e difesa in giudizio (sancito dall'art. 24 Cost.) in caso di ricorso per cassazione<sup>59</sup> e che l'art. 21, 7° comma, della legge n. 1034 del 1971 – come modificato dalla legge n. 205 del 2000 – sancisce espressamente che, nel giudizio amministrativo, persino la concessione di una misura cautelare «non può essere subordinata a cauzione quando la richiesta cautelare attenga ad interessi essenziali della persona quali il diritto alla salute, alla integrità dell'ambiente, ovvero ad altri beni di primario rilievo costituzionale».

5.5. Infine, va segnalato che la direttiva ministeriale è prodromica all'adozione da parte dei Prefetti, d'intesa con i Sindaci, di ordinanze locali.

Considerato che una direttiva è un provvedimento amministrativo la cui efficacia giuridica non è pacificamente riconosciuta (essendo per alcuni un'efficacia condizionata, con conseguente facoltà di disattendere l'atto sulla base di adeguata motivazione, per altri vincolante, sia pure con una certa facoltà di adattamento alle circostanze, per altri ancora cogente solo in rapporto ai fini prescritti e non ai mezzi o ai singoli atti)<sup>60</sup>, appare possibile e consigliabile che i Prefetti valutino con attenzione il contenuto delle ordinanze che sono chiamati ad adottare.

Fra i primi esempi, l'ordinanza del Prefetto di Bologna del 18 febbraio 2009<sup>61</sup> ha vietato, fino al 30 settembre 2009, cortei e manifestazioni – «ferme restando le valutazioni necessarie in relazione a casi specifici<sup>62</sup> e fatte salve le tradizionali cerimonie e ricorrenze a carattere storico, religioso e commemorativo» e le attività di propaganda elettorale – durante le sole giornate di sabato pomeriggio e di domenica, in alcune piazze e vie del centro storico, nelle quali – benché ciò non risulti espressamente dalle premesse, come invece sarebbe stato necessario – evidentemente vi è un afflusso elevato di persone che vi si recano per la soddisfazione di molteplici altri interessi protetti dall'ordinamento (come passeggiare, visitare, fare acquisti, recarsi nei luoghi di culto, ecc.) e dove vi è

<sup>57</sup> Cfr. R. BIN, *Balilla al potere?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (22 gennaio 2009).

<sup>58</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>59</sup> Sentenza n. 67 del 1960.

<sup>60</sup> Cfr., per tutti, G. SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo (profili generali)*, Milano, Giuffrè, 1993, in particolare pp. 157 ss.

<sup>61</sup> Prot. n. 368/2009/12b16/Gab., in [www.prefettura.it/bologna](http://www.prefettura.it/bologna), sub "notizie".

<sup>62</sup> Precisazione che, pur attenuando il divieto, ripristina in sostanza, nelle aree indicate, un regime autorizzatorio, anziché di preavviso.

notoriamente una notevole presenza di opere ed edifici d'arte (mentre non è chiaro se tali luoghi rivestano anche un alto valore simbolico).

Sulla base di tale ordinanza il Questore di Bologna, con provvedimento del 13 marzo 2009, ha imposto, ex art. 18, 4° comma, T.U.L.P.S., l'osservanza di talune prescrizioni ad una manifestazione in luogo pubblico, regolarmente preavvisata, programmata per il successivo sabato 21 marzo, le cui modalità, rispetto ai luoghi e agli orari di svolgimento, erano state giudicate in contrasto con le regole stabilite dal Prefetto.

Contro il provvedimento del Questore gli organizzatori hanno proposto ricorso al TAR dell'Emilia-Romagna, chiedendone anche la sospensiva, ma il giudice amministrativo, con ordinanza del 18 marzo 2009, ha ritenuto che «non si ravvisano possibili inconvenienti per l'Organizzazione Sindacale ricorrente di gravità tale da determinare il superamento delle prescrizioni date» ed ha, pertanto, respinto l'istanza di sospensiva, rimettendo la trattazione del ricorso alla Camera di consiglio dell'8 aprile 2009<sup>63</sup>.

Resta ora da vedere come il TAR valuterà il merito di tale provvedimento e se si spingerà a sindacare, oltre all'atto immediatamente presupposto (l'ordinanza del Prefetto), anche la direttiva del Ministro.

---

<sup>63</sup> V. [www.prefettura.it/bologna](http://www.prefettura.it/bologna), sub "notizie".