

**Il “decreto sicurezza” alla prova della protesta dei pastori sardi.  
La libertà di riunione alla luce del reato di blocco stradale  
introdotto dal d.l. 113/2018\***

di Salvatore Mario Gaias \*\*  
(6 maggio 2019)

**Sommario:** Premessa 1. Dieci anni di rivendicazioni dei pastori sardi: l'instabile equilibrio tra diritto al dissenso e tutela dell'ordine pubblico 2. La libertà di riunione: nozione, evoluzione e limiti oggettivi 2.1 I limiti soggettivi, la disciplina del preavviso e la sua applicazione ai c.d. “assembramenti” 3 L'art. 23 del d.l. 113/2018: la “ripenalizzazione” del blocco stradale e le ripercussioni in un'ottica di bilanciamento dei diritti costituzionalmente garantiti. 3.1 L'art. 23, comma 1 lett. b. Un incerto passo indietro in sede di conversione in legge. 4. Conclusioni: fino a che punto la tutela dell'ordine pubblico può contrarre la garanzia di effettività del diritto di riunione?

**Premessa.**

Sicurezza, protezione e tutela dell'ordine pubblico sono le parole chiave che permeano la legislazione, di stampo spesso emergenziale, delle democrazie occidentali nelle ultime decadi e che giustificano il sacrificio, sull'altare del bene comune e della salvaguardia della democrazia, delle libertà personali dei consociati.<sup>1</sup>

---

\* Scritto proposto dal Prof. Tommaso E. Frosini.

<sup>1</sup> Sul tema del rapporto tra sicurezza interna e diritti costituzionali si veda T.E. Frosini, *La lotta per i diritti. Le ragioni del costituzionalismo*, ESI, Napoli, 2011; C. Bassu, *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli, Torino 2010; M. Dogliani, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012; G. De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 204 ss; e, G. De Vergottini, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2004. Sul tema della necessità, in generale, di prevedere dei limiti temporali all'emergenza e alla, conseguente, contrazione dei diritti dei singoli, P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e Costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e principi fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa Capri, 3-4 giugno 2005*, a cura di S. Staiano, ed. Giappichelli, Torino, 2006, 163 ss; M. Ruotolo, *Costituzione e sicurezza tra diritto e società*, in A. Torre (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, Rimini, 2014, 588; C. Bassu, *I diritti umani e le nuove sfide della sicurezza*, in *Forum Costituzionale*, 27 marzo 2017, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/06/bassu.pdf>; G. Cataldi, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in L. Pineschi (cur.), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano: Giuffrè, 2006, 752 ss. Sul rapporto tra emergenza e sicurezza S. Gambino–A. Scerbo, *Diritti fondamentali ed emergenza nel costituzionalismo contemporaneo. Un'analisi comparata*, in DPCE, 4/2009, 1497 ss; A. Benazzo, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, Giappichelli, 2004; G. Rolla, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2015; M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*,

Il d.l. 113/2018 convertito nella legge 132/2018, detto anche «legge Salvini», dal ministro dell'Interno che lo ha presentato come una delle priorità dell'agenda governativa, vede la luce con lo scopo di operare un giro di vite riguardo a dinamiche interdipendenti potenzialmente lesive dell'ordine pubblico: la sicurezza e l'immigrazione.

L'importanza di dette tematiche nei programmi dell'esecutivo si evince dal fatto che in sede di conversione non vi siano state remore nel porre la questione di fiducia, nonostante i dubbi riguardo ai numerosi profili di incostituzionalità che il decreto legge ha sollevato.<sup>2</sup>

L'oggetto del provvedimento, appare alquanto eterogeneo, presentando delle disposizioni che, essendo molto diverse tra loro e non convergenti in ordine all'oggetto e alla finalità, appaiono difficilmente raggruppabili in un unico decreto legge mediante l'utilizzo del massimo comune denominatore della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Tra le numerose disposizioni<sup>3</sup> introdotte con il “decreto sicurezza” si trova la reintroduzione del reato di blocco stradale, il quale era stato degradato ad illecito amministrativo con il d.lgs. 507/1999, e che ad oggi è punito con la pena della reclusione da 1 a 6 anni.

Nei giorni immediatamente successivi alla conversione in legge del provvedimento in esame la Sardegna è diventata un interessante banco di prova per l'applicazione del novellato d.lgs 66/1948 in materia di blocco stradale.

A partire dai primi giorni di febbraio di quest'anno, infatti, nelle più importanti arterie stradali dell'isola alcuni assembramenti non organizzati di manifestanti hanno espresso il proprio disagio, determinato dal disvalore nei rapporti di forza tra produttori e trasformatori del comparto ovi-caprino, attraverso il blocco della circolazione veicolare sia con l'utilizzo dei propri corpi che mediante lo sversamento sul manto stradale di ingenti quantità di latte.<sup>4</sup>

---

*Relazione al Convegno “I diversi volti della sicurezza”, Università Milano Bicocca, 4 giugno 2009, in [www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it); G.L. Conti, *Lotta al terrorismo e patrimonio costituzionale comune*, Napoli, Jovene, 2013; A. Pace, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2013, 539 ss. e, ivi, M. Ruotolo, *Costituzione e sicurezza tra diritto e società*, 587 ss.; T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna 2010, 13 ss.; C. Feroni, G. e G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2008, 31 ss.; E. Denninger, *Dallo “Stato di diritto” allo “Stato di prevenzione”*, in V. Baldini (cur.), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino: Università degli Studi, 2005.*

<sup>2</sup> Sul tema S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili di incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2018.

<sup>3</sup> Il provvedimento in esame comprende al suo interno disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, oltre alla delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

<sup>4</sup><http://www.lanuovasardegna.it/regione/2019/02/08/news/la-dura-protesta-dei-pastori-sulla-131-blocco-delle-autobotti-e-latte-versato-sull-asfalto-1.17735890>;  
<http://www.lanuovasardegna.it/regione/2019/02/13/news/rivolta-del-latte-bloccata-la-131-nel->

La protesta che ha interessato l'isola si è palesata con diverse modalità: blocchi pacifici operati da assembramenti casuali di persone richiamate dal tam tam mediatico, unioni spontanee di pastori che hanno deciso di sacrificare il frutto del proprio lavoro per dare un richiamo mediatico alla protesta, espressioni del dissenso mediante il danneggiamento di mezzi pesanti o del loro contenuto (solitamente latte o derivati provenienti dalla penisola per essere commercializzati in Sardegna).

Appare chiaro come in capo agli inquirenti prima, e ai giudici poi, competa un difficile lavoro interpretativo della neonata fattispecie delittuosa di blocco stradale che dal mero dato letterale sembra inserire indistintamente al suo interno tutte le condotte di manifestazione pubblica del dissenso perpetrate a discapito del traffico veicolare, operando uno sbilanciamento tra i diritti costituzionalmente garantiti della libertà di riunione e manifestazione del pensiero da una parte e del diritto alla libera circolazione dall'altra.

### **1. Dieci anni di rivendicazioni dei pastori sardi: l'instabile equilibrio tra diritto al dissenso e tutela dell'ordine pubblico.**

Se è noto che il consenso è la base delle moderne democrazie, è altrettanto vero che quest'ultimo si mantiene attraverso un equilibrio simbiotico con il dissenso che è a sua volta uno degli elementi che distingue un ordinamento democratico.

Tramite il dissenso i cittadini esercitano la sovranità<sup>5</sup> e lo fanno all'interno di un sistema di diritti e doveri codificati. Di contro è dovere del potere rappresentativo non trascurare in alcun modo il dissenso espresso dai cittadini nell'ottica del contenimento del disagio sociale attraverso il dialogo ed evitando la repressione, solitamente foriera di estremismi ideologici che conducono ad un uso indiscriminato della violenza.

Attraverso l'uso sempre più ampio della legislazione d'urgenza, volta alla risoluzione di problematiche emergenziali sempre più stringenti, le democrazie occidentali hanno esponenzialmente operato delle scelte normative che al fine di salvaguardare l'ordine pubblico e la sicurezza interna comprimono i diritti della persona sia come singolo che in una accezione solidaristica.

La vertenza pluridecennale dei pastori sardi<sup>6</sup>, volta all'espressione del dissenso verso i poteri forti del comparto ovi-caprino e contro l'immobilismo delle istituzioni, ha condotto in moltissimi casi a scontri duri tra le due parti in causa e all'utilizzo, da parte dello stato, della forza al fine di raggiungere l'obiettivo della cosiddetta "controllabilità del rischio".

L'estate del 2010, anno in cui il prezzo del litro latte raggiunse il minimo storico e

---

[nuorese-nuovi-assalti-ai-camion-1.17752260.](#)

<sup>5</sup> Sul punto A. Ruggeri, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento "intercostituzionale"*, in *Federalismi.it*, n. 10/2009 <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=12959>.

<sup>6</sup> Le prime manifestazioni dei pastori sardi risalgono ai primi anni 90, tra le numerose si ricorda quella di Bruxelles del 13 novembre 1996. Per una riassuntiva cronistoria delle manifestazioni dei pastori sardi si consulti [https://www.agi.it/cronaca/latte\\_protesta\\_pastori\\_sardi-5004954/news/2019-02-15/](https://www.agi.it/cronaca/latte_protesta_pastori_sardi-5004954/news/2019-02-15/).

si verificò la triplicazione dei costi di produzione, vide i pastori sardi, riuniti sotto la sigla dell'MPS (movimento pastori sardi), riunirsi in gruppi sempre più numerosi e porre in essere manifestazioni con cadenza settimanale. Nell'ottobre dello stesso anno un corteo di circa 10000 manifestanti, raggiunse la sede della Regione Autonoma della Sardegna e una delegazione di pastori sardi occupò una sala del palazzo per 7 giorni. Tra manifestanti e forze dell'ordine lo scontro fu durissimo determinando il ferimento di alcuni pastori.<sup>7</sup>

L'apice dello scontro tra i manifestanti e i rappresentanti dell'ordine pubblico si raggiunse il 28 dicembre del 2010 in Civitavecchia. All'alba un cospicuo numero di privati cittadini, in larga parte aderenti al Movimento Pastori Sardi, sbarcò dal traghetto proveniente da Olbia e venne fisicamente contenuto in un recinto creato nottetempo *ad hoc* sulla banchina del porto con il fine di non consentire agli uomini e le donne che ne facevano parte di porre in essere un presunto blocco stradale presso il Grande raccordo anulare. La scelta preventiva operata dalle forze dell'ordine ebbe un ritorno mediatico esplosivo: allo stato dei fatti il diritto costituzionalmente garantito a circolare liberamente di circa duecento cittadini italiani tra i quali anziani, donne e bambini venne compresso in quanto "*possibili pericolosi rivoltosi*", per esigenze di ordine pubblico.<sup>8</sup> L'inevitabile scontro tra il gruppo di cittadini ristretti all'interno del detto recinto e le forze di polizia in tenuta antisommossa determinò il ferimento di numerose persone e l'apertura di un procedimento penale nei confronti di tre presunti leader della moltitudine ivi presente per il reato, tra gli altri, di manifestazione non autorizzata. Un processo, caratterizzato da vibranti condanne da parte dell'opinione pubblica e dei rappresentanti della regione Sardegna, che si è concluso nel settembre 2017 con l'assoluzione per i 3 in ordine a tutte le accuse mosse nei loro confronti<sup>9</sup>, e, nello specifico, in ordine al reato di manifestazione non autorizzata perché: «...*la Corte di Cassazione ha affermato che risponde, come promotore di una riunione in luogo pubblico o di un corteo per le pubbliche vie, del reato di omesso preavviso al Questore, non soltanto chi progetta, indice, promuove o organizza la manifestazione, ma anche chi collabora alla realizzazione pratica e al buon esito della stessa, partecipando alla fase preparatoria (Cass. Pen., sez. I, sent. n. 42448 del 21/10/2009). Nel caso di specie tali condizioni non risultano essere state poste in essere neanche a livello di fumus attesa l'organizzazione*

<sup>7</sup> In seguito agli scontri venne avviata una indagine con il fine di chiarire le modalità che condussero al ferimento di un manifestante che a causa di un lacrimogeno sparato dalle forze dell'ordine.

[https://www.unionesarda.it/articolo/cronache\\_dalla\\_sardegna/2011/02/12/pastori\\_perse\\_un\\_occhio\\_o\\_negli\\_scontri\\_sotto\\_accusa\\_le\\_forze\\_dell-6-213263.html](https://www.unionesarda.it/articolo/cronache_dalla_sardegna/2011/02/12/pastori_perse_un_occhio_o_negli_scontri_sotto_accusa_le_forze_dell-6-213263.html);

[https://www.unionesarda.it/articolo/cronache\\_dalla\\_sardegna/2010/10/20/parla\\_il\\_pastore\\_ferito\\_a\\_un\\_occhio\\_lacrimogeni\\_ad\\_altezza\\_d\\_uomo-6-200317.html](https://www.unionesarda.it/articolo/cronache_dalla_sardegna/2010/10/20/parla_il_pastore_ferito_a_un_occhio_lacrimogeni_ad_altezza_d_uomo-6-200317.html).

<sup>8</sup> <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2010/12/29/la-polizia-carica-pastori-sardi-polemica.html>; <https://www.lastampa.it/2010/12/28/italia/scontri-pastori-polizia-a-civitavecchia-ci-hanno-impedito-di-manifestare-zTzFfJjPuPW3W4XdsAXf6J/pagina.html>.

<sup>9</sup> U. Aime, Assolti i tre pastori sardi per gli scontri a Civitavecchia, la Nuova Sardegna, 30 settembre 2017. <http://www.lanuovasardegna.it/regione/2017/09/30/news/assolti-i-tre-pastori-sardi-per-gli-scontri-a-civitavecchia-1.15922692?ref=search>.

*posta in essere da parte del responsabile dell'Ordine Pubblico presente all'interno dello scalo marittimo di Civitavecchia. In particolare deve evidenziarsi che gli imputati, giunti a Civitavecchia tramite l'utilizzo di un traghetto proveniente dalla Sardegna unitamente a numerosi appartenenti ai movimenti riconducibili ai pastori sardi, mentre erano in procinto di trasferirsi presso la città di Roma erano stati bloccati senza una plausibile ragione all'interno del porto...».*<sup>10</sup>

Il Trib. Di Civitavecchia, attraverso la sentenza sopraccitata, ha evidenziato come: a) una manifestazione per essere tale abbia bisogno di requisiti facilmente individuabili e; b) un assembramento spontaneo non possa in nessun caso, essere preventivamente sciolto sulla base della mera possibilità che lo stesso, che non necessita di alcun preavviso, possa trasformarsi in una manifestazione non autorizzata.

## **2. La libertà di riunione: nozione, evoluzione e limiti oggettivi.**

La libertà di riunione è un diritto che si estrinseca in una duplice direzione: da un lato in un generico *favor libertatis*, dall'altro caratterizzandosi nella presenza di una garanzia costituzionale che si delinea nella disciplina di dettaglio delle modalità di esercizio di tale diritto.<sup>11</sup>

Garantito, seppure con diversi e stringenti limitazioni, già dallo Statuto Albertino<sup>12</sup> e ampiamente derogato in epoca pre-fascista<sup>13</sup>, il diritto a riunirsi pacificamente fu introdotto in Costituzione dopo un dibattito non particolarmente acceso in Assemblea Costituente.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Trib. Pen. Civitavecchia, sent. n. 1291/17.

<sup>11</sup> Sulla natura giuridica della libertà di riunione in generale e, nello specifico, sulla garanzia della stessa da operarsi attraverso la definizione di precisa normativa di dettaglio, andando oltre le affermazioni di principio si veda S. Troilo, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009.

<sup>12</sup> L'art. 32 dello Statuto Albertino garantiva il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, ma con espressa esclusione di tale previsione per le «*adunanze in luoghi pubblici o aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia*». Secondo le leggi dell'ordinamento sabauda, era prevista la possibilità per gli organi di pubblica sicurezza di scioglimento di riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico «*per interessi di ordine pubblico*» senza che fossero previsti né l'obbligo del preavviso da parte dei promotori né la possibilità di divieto preventivo per quelle in luogo pubblico.

<sup>13</sup> La portata iniziale di questa norma si caratterizzò per una scarsa tutela pratica del diritto ivi disciplinato e comportò, soprattutto dopo l'avvento del fascismo, la previsione di penetranti strumenti di controllo e l'inasprimento (con l'adozione di due testi Unici in materia di pubblica sicurezza, rispettivamente il r.d. 1848/1926 e il r.d. 773/1931) del regime autorizzatorio in relazione al diritto di riunione. Così F. Gambini, *art. 17*, in *Commentario Breve alla Costituzione*, Breviaria Iuris, a cura di V. Crisafulli, L. Paladin, S. Bartole, R. Bin, Padova, Cedam, 2008, p. 135. Nello specifico, sull'ampliamento, introdotto per mezzo del r.d. 1848/1926, del potere dei prefetti ai quali fu permesso di sciogliere associazioni, enti e partiti politici si veda F. Caringella, L. Levita, A. Iannuzzi, *Manuale di pubblica sicurezza*, Dike, Roma, 2015.

<sup>14</sup> All'indomani della caduta del fascismo si discusse a lungo della reviviscenza dei diritti di

La libertà di riunione, inserita nel titolo I dedicato ai rapporti civili, presenta una correlazione con gli art. 2<sup>15</sup> e 3 cpv<sup>16</sup> della carta fondamentale, ed è tutelato da varie fonti di diritto esterno.<sup>17</sup>

L'art. 17 Cost. non definisce analiticamente il concetto di riunione<sup>18</sup> lasciando agli interpreti il compito di definirne i tratti distintivi, caratterizzati dalla volontaria compresenza fisica di più persone in un medesimo luogo<sup>19</sup>, dove per medesimo luogo può intendersi anche una successione di più luoghi diversi.<sup>20</sup>

L'art. 17, a differenza di altre norme comprese nel medesimo titolo<sup>21</sup>, non presenta riferimento alcuno alle finalità che i partecipanti alla riunione intendono perseguire, essendo invece necessaria e sufficiente la volontarietà della

---

libertà tutelati dallo Statuto albertino, ma la disciplina introdotta con l'art. 17 Cost. rimase legata alle disposizioni applicative risalenti al TULPS risalenti al r.d. 773/1931. Il dibattito in seno all'Assemblea Costituente non palesò significative novità di fondo rispetto alla Relazione all'Assemblea costituente, edita dal Ministero della Costituente, che si ispirava anche a non pochi precedenti costituzionali. Sul punto, tra gli altri, P. Caretti, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 31 ss.

15 In quanto le riunioni sono da ritenersi delle formazioni sociali ex art. 2 Cost. Così tra gli altri P. Barile, *Le libertà nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1966, p. 191.

16 Il diritto in oggetto, seppur esercitato necessariamente in forma collettiva e estrinsecandosi in una libertà per sua natura intrisa di politicità, ha la peculiarità di promanare da sfere individuali. Sul tema G. Guarino, *Lezioni di diritto pubblico*, dispensa II, Milano, Giuffrè, 1967, p. 227.

17 La libertà di riunione è tutelata dall'art. 20 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ("ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica"), dall'art. 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici ("è riconosciuto il diritto di riunione pacifica. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità e la morale pubbliche, o gli altrui diritti e libertà") ed, altresì, dall'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (che garantisce ad ogni persona il "diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi"). La libertà di riunione è stata innalzata a principio fondamentale dell'ordinamento comunitario sia con il Trattato di Lisbona del 2009 che con l'intervento della Corte di giustizia delle comunità europee con la sentenza C-235-92, 8 luglio 1992, Montecatini S.p.a. contro Commissione delle Comunità europee, nella quale si afferma che: «la libertà di espressione e quella di riunione pacifica e di associazione, rispettivamente sancite, tra l'altro, dagli artt. 10 e 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fanno parte dei diritti fondamentali che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, peraltro riaffermata dal preambolo dell'Atto unico europeo e dall'art. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea (diventato, in seguito a modifica, art. 6 n. 2, UE), sono oggetto di tutela nell'ordinamento giuridico comunitario ».

18 L'art. 17 cost. recita: «I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Nelle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica».

19 Elemento caratterizzante il diritto a riunirsi è che, al momento della compresenza fisica, ciascun partecipante soddisfa il proprio interesse singolarmente, senza che alcun vincolo lo leghi ad altri convenuti, o anche per il solo fatto di partecipare alla riunione. Così Caringella, L. Levita, A. Iannuzzi, *Manuale di pubblica sicurezza*, op. cit.

20 Sul punto, tra gli altri, A. Barbera, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria*

compresenza fisica di più soggetti. Sono annoverabili tra le riunioni, quindi, i cortei, le processioni, i comizi, sit-in, convegni, rappresentazioni, spettacoli; escludendo, pertanto, dalla nozione in esame, esclusivamente le mere situazioni occasionali di compresenza di più persone.<sup>22</sup>

Per quanto concerne la titolarità soggettiva della libertà di riunione, la previsione letterale dell'art. 17 che garantisce ai "cittadini" il diritto di riunirsi è stato oggetto di una ricostruzione dottrinale volta alla estendibilità o meno del diritto agli stranieri o agli apolidi<sup>23</sup> che si è attestata verso una estensione della disposizione anche a questi ultimi soggetti<sup>24</sup> salvo situazioni particolari fondate su altrettanto particolari ragioni.<sup>25</sup>

Per quanto concerne le limitazioni oggettive al diritto di riunione, premettendo che l'esercizio dei diritti di cui all'art 17 cost. cessa di essere legittimo quando

---

di Carlo Esposito, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, p. 2723 ss.; R. Borrello, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XL, 1989, p. 1412 ss.; F. Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 712 ss.; G. Tarli Barbieri, *Art. 17*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 388; F. Gambini, *art. 17*, in *Commentario Breve alla Costituzione*, op. cit., p. 135; Cass. Sez. I pen., 8 giugno 1995, n. 7883, in *Giust. Pen.*, II, p. 367 ss.

21 Nello specifico ci si riferisce alla libertà di associazione disciplinata dall'art. 18 Cost. con riferimento al quale la dottrina ha evidenziato alcuni elementi che differenziano le riunioni dalle associazioni: *prima facie*, la necessaria temporaneità delle riunioni rispetto al carattere di per sé durevole delle associazioni, e in seconda istanza la presenza, per queste ultime, di uno scopo comune ovvero di una stabile organizzazione, di un atto costitutivo o uno statuto. Sul tema C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985, p. 416; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, 1970, p. 2; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, Cedam, 1976, p. 1160. In tema, e specificatamente sulla necessità di distinguere il vincolo meramente materiale puntuale nel tempo tipico della riunione dalla plurisoggettività dell'organizzazione e dal rapporto sociale che caratterizzano l'associazione si veda S. Bartole, *Problemi costituzionali della libertà di associazione*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 11.

22 Trattasi ad esempio di situazioni quali le gare sportive, visite guidate, trovarsi in gruppi abbastanza numerosi per strada ecc. sul punto R. Borrello, *Riunione (diritto di)*, op. cit., p. 1412.

23 L'evoluzione dottrinale volta alla interpretazione del dettato costituzionale si è divisa tra chi auspicava un riconoscimento delle libertà costituzionali anche in capo agli stranieri nell'ottica di una apertura giustificata dalla mancanza di un'esplicita previsione di disparità di trattamento nella stessa norma (tra questi G. Tarli Barbieri, *Commento all'art. 17 Cost.*, in A. Celotto-R. Bifulco-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 386) e chi, di contro, più cautamente evidenziava la possibilità di risolvere la problematica attraverso il riferimento all'art. 10 co. 2 con la conseguenza che l'attribuzione del diritto di riunione anche allo straniero non discenderebbe dall'art. 17, ma richiederebbe la mediazione del legislatore ordinario nell'esercizio della potestà a questo attribuita appunto dall'art. 10 (così R. Borrello, *Riunione (diritto di)*, op. cit., p. 1422; A. Pace, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, 1967, Milano, Giuffrè, p. 39).

24 Sulla tendenza all'estensione dei diritti dell'uomo in una prospettiva internazionale in contrasto con il dato letterale della norma che prevede esclusivamente in capo ai cittadini il diritto di riunirsi, con la conseguente mancanza di garanzia ex art. 17 in capo agli stranieri salvo il regolamento della loro condizione giuridica a norma dell'art. 10 cost., tra gli altri M. Esposito, *riunione (Libertà di)*, in *Dizionario dir. Pubbl.* diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5367.

25 Per approfondimenti S. Troilo, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"*, op. cit.; G. Tarli Barbieri, *Commento all'art. 17 Cost.*, op. cit., p. 386; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 370.

“*travalichi nella lesione di altri interessi costituzionalmente garantiti*”<sup>26</sup>, gli unici limiti espressi riguardano la necessità che i cittadini si riuniscano pacificamente e senza armi.

Detti limiti, risalenti alla costituzione francese del 1791<sup>27</sup>, sono stati oggetto di un dibattito dottrinale<sup>28</sup> che ha condotto ad una interpretazione concorde nel ritenere che gli stessi siano riconducibili alla nozione di ordine pubblico e, nello specifico, alla sua accezione materiale.<sup>29</sup>

In tal senso è possibile che alcuni siti privati siano identificabili come luoghi pubblici a norma dell'art. 17 Cost.<sup>30</sup> come è altrettanto concepibile che spazi demaniali o definiti pubblici possano rientrare nella nozione di luoghi aperti al pubblico o addirittura di luoghi privati.<sup>31</sup>

È indubbio che le riunioni in luogo pubblico<sup>32</sup> siano state ritenute dal legislatore

---

26 Cass. Pen. Sez. II, 2007/35178.

27 E richiamati nell'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nell'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali nonché presenti in numerose altre costituzioni europee tra le quali la Legge fondamentale tedesca, la Costituzione belga, la Legge fondamentale danese, la Costituzione portoghese, la Costituzione spagnola e la Costituzione greca.

28 Secondo parte della dottrina le due espressioni differiscono in quanto con pacificamente si intenderebbe il profilo psicologico dei partecipanti mentre l'assenza di armi sarebbe una mera circostanza oggettivamente riscontrabile. Così S. Prisco, *Riunione (libertà di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1994, 5. Di contro vi è chi ha sostenuto che “pacificamente” si riferisce all'assenza di una causa attuale di disordine, mentre “senz'armi” ad una causa meramente eventuale, G. Tarli Barbieri, *Commento all'art. 17 Cost.*, op. cit., p. 160.

29 Per riunioni non lesive dell'ordine pubblico in senso materiale si intendono quelle caratterizzate per l'assenza di violenza fisica e di disordini. Sul punto, contrariamente a una dottrina unanime nel riconoscere un ordine pubblico di tipo materiale, la Corte Costituzionale in passato ha spesso fatto riferimento all'esistenza nel nostro ordinamento di un concetto di ordine pubblico ideale. (Corte Cost. 168/1971, 16/1973, 71/1978). In tema M.P.C Tripaldi, *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, Cedam, 2003, p. 827. Con riferimento al secondo requisito, ovvero quello relativo alla detenzione di armi, la sua definizione è più semplice in quanto desumibile dalla normativa in materia di armi. l'art. 4 L. 110/1975 comprende nella definizione di arma anche «*bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche...nonché qualsiasi altro strumento... omissis...chiaramente utilizzabile...omissis...per l'offesa alla persona*», definizione ribadita dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 79/1982, che fugando ogni dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 L. 110/1975 afferma che: «*non sussiste alcuna indeterminatezza circa la definizione di arma, dato che gli strumenti in questione devono intendersi limitati solo a quelli chiaramente idonei per l'offesa alla persona, anche alla luce della non equivocità del proposito di arrearla, desumibile dalle circostanze di tempo e luogo della riunione e della mancanza di motivi che ne giustifichino il porto*».

30 Ad esempio nei casi in cui una abitazione privata venga dotata di apparecchiature tali da rendere udibili all'esterno le parole degli oratori che si rivolgono ad una moltitudine riunita all'esterno.

31 È il caso di luoghi pubblici che in determinate occasioni vengono adibiti a manifestazioni private aperte solo ai possessori di biglietto.

32 Per luogo pubblico, alla luce delle differenziazioni descritte precedentemente, si intende quello non fisicamente separato dall'esterno ed accessibile da parte di un indeterminato numero di soggetti. Al fine di individuare detti luoghi, la dottrina evidenzia la necessità di prescindere dalla titolarità dei medesimi basandosi, piuttosto, sull'uso generali dei luoghi stessi da parte dei

costituente una potenziale fonte di pericolo maggiore rispetto alle stesse in luoghi aperti al pubblico o privati.<sup>33</sup>

## **2.1 I limiti soggettivi, la disciplina del preavviso e la sua applicazione ai c.d. “assembramenti”.**

Il dato letterale dell’art. 17, come già precedentemente sottolineato, individua nei cittadini i soggetti della libertà di riunione.

Ulteriori criticità si pongono inoltre in relazione alla capacità giuridica degli interessati e alle particolari situazioni soggettive degli stessi.

Se per quanto concerne il primo profilo è pacifica l’estensione del diritto a riunirsi anche in capo ai minori<sup>34</sup>, l’esercizio di detto diritto viene limitato in casi specifici: a) ai detenuti, ai quali non è riconosciuta la libertà di riunione se non in alcuni ambiti afferenti alla libertà religiosa; b) ai soggetti sottoposti a misure di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e DASPO<sup>35</sup>; c) ai militari che, al di là di alcune eccezioni, non possono partecipare durante il servizio o in uniforme a riunioni, manifestazioni pubbliche o politiche; d) gli appartenenti alla Polizia di Stato ai quali è fatto divieto di compiere manifestazioni collettive pubbliche mediante l’uso dei mezzi della polizia e di partecipare in uniforme, anche se fuori dal servizio, a manifestazioni di partiti politici, associazioni e organizzazioni politiche o sindacali<sup>36</sup>.

Una terza tipologia di limitazioni, come peraltro già accennato precedentemente, riguarda il tempo e il luogo nel quale si svolgono le riunioni. L’art. 17 Cost., sul punto, al comma 2 prevede che «*per le riunioni anche in luogo aperto al pubblico non deve essere richiesto preavviso*», mentre al comma 3 stabilisce che «*delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono*

---

cittadini. Sul tema A. Pace, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, op. cit., p. 175.

33 Diversamente da quelle svoltesi in luoghi privati o aperti al pubblico, le riunioni svolte in luogo pubblico avvengono in ambiti ai quali tutti possono liberamente accedere senza alcuna tipologia di controllo. Per questo motivo, alla luce del fatto che la pericolosità in questo frangente è da ritenersi possibile vista la mancanza di una regolazione degli accessi, si aggiunge l’annosa problematica della tutela della sicurezza e della incolumità dei terzi non partecipanti. Sul punto, tra gli altri 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. 688.

34 Unico requisito richiesto risulta essere la concreta capacità di esercitare il diritto a riunirsi. Per quanto concerne gli studenti delle scuole superiori, peraltro, la facoltà di riunione è prevista dagli artt. 13-14 del d.lgs 297/1994.

35 A norma dell’art. 5 l. 1423/1956 i soggetti sottoposti alla cosiddetta sorveglianza speciale non possono partecipare a riunioni «*tenute in luogo pubblico o aperto al pubblico, al quale abbiano facoltà di accesso un numero indeterminato di persone, indipendentemente dal motivo della riunione*», (Cass. Penale, Sez. I, 28964/2003), seppur nei limiti della libera manifestazione del pensiero, non potendosi estendere, il divieto, all’impedimento dei contatti sociali che costituiscono il «*il normale e quotidiano svolgimento dei rapporti della vita*», inibiti, di regole, solo a chi risulta essere sottoposto a pene detentive (nello specifico, Cort. Cost.27/1959).

36 Sul punto M. Ruotolo, *La libertà di riunione e di associazione*, op. cit., p. 478.

*vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»,* lasciando a giurisprudenza<sup>37</sup> e dottrina<sup>38</sup> il compito di interpretare in chiave evolutiva il dato letterale della disposizione.

Il comma 3 dell'art. 17 cost. prevede l'obbligo, in capo ai cittadini che intendano riunirsi in un luogo pubblico, di dare preavviso all'autorità. La disciplina prevista dalla Carta fondamentale è integrata da alcune norme del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) e del relativo regolamento esecutivo.<sup>39</sup>

L'art. 18 del TULPS al comma 1 prevede che i promotori di una riunione che debba svolgersi in un luogo pubblico o aperto al pubblico sono tenuti a darne avviso almeno 3 giorni prima al Questore, e al comma 2 che si considera pubblica anche una riunione che seppur indetta in forma privata abbia, per il luogo in cui è tenuta, lo scopo o il numero delle persone che vi interverranno, il carattere di una riunione non privata.<sup>40</sup>

La natura giuridica del preavviso deve ritenersi duplice: da un lato è un obbligo in capo ai promotori, che in tal modo forniscono ausilio privato alla funzione di vigilanza della polizia<sup>41</sup>, e dall'altro un onere nell'interesse dei promotori stessi

---

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

38 Discostandosi, in parte dalla interpretazione operata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, la dottrina ha ritenuto di basare la distinzione sul requisito delle modalità di utilizzo del luogo da parte dei cittadini evidenziando come il luogo pubblico non debba per forza di cose appartenere alla collettività ma essere, nei fatti, di proprietà di un privato, essendo invece fondamentale che lo stesso venga utilizzato da una parte indeterminata di soggetti, senza che il titolare eserciti lo *ius admittendi* o lo *ius prohibendi*. Sul punto A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003, p. 311. Per quanto concerne il luogo aperto al pubblico, invece, parte della dottrina ritiene che per essere definito tale è necessaria la separazione materiale dall'esterno e la limitazione, riguardo all'accesso, dallo *ius admittendi* del titolare, sul punto tra gli altri G. Guarino, *Lezioni di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1967; F. Gambini, *art. 17, in Commentario Breve alla Costituzione, op. cit.*, p. 140. Altra dottrina, contrariamente, evidenzia l'importanza di considerare la destinazione di un luogo privato all'uso pubblico, ritenendo secondario il condizionamento che può apportare il proprietario all'utilizzo del luogo da parte della collettività. In tema, A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, op. cit.*; G. Tarli Barbieri, *Commento all'art. 17 Cost, op. cit.*, p. 394.

39 N. 365/1940.

40 Nonostante risalente dottrina si fosse duramente espressa sulla irragionevolezza di un termine così lungo (fra tutti G. Guarino, *Lezioni di diritto pubblico, op. cit.*, p. 233 ss.) la Corte costituzionale è intervenuta al fine di ritenere il termine di cui all'art. 18 1 co. Del TULPS come «*non irragionevole e eccessivo*» tenuto conto delle «*molteplici esigenze che possono presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza*» (sent. N. 160/1976). Un termine così ampio, peraltro consente che si tenti di addurre quale motivo per vietare la riunione la momentanea inadeguatezza delle forze di polizia. Per approfondimenti A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, op. cit.* p. 332 ss.

41 Come previsto dall'art. 24 l. 121/1981. Sul punto S. Troilo, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"*, *op. cit.*

che in questo modo, seppur liberi di costituire un servizio d'ordine privato<sup>42</sup>, possono confidare nella protezione dell'autorità di pubblica sicurezza.<sup>43</sup>

A norma degli artt. 19 e 29 del TULPS, nel preavviso devono essere indicati il giorno, l'ora, il luogo della riunione, l'oggetto della stessa, le generalità di coloro che sono designati a prendere la parola, nonché le generalità e le firme dei promotori. Tali disposizioni, caratterizzate da una analitica rigidità, hanno dato luogo a numerosi dubbi di legittimità costituzionale in ordine a una possibile violazione dell'art. 21 cost.<sup>44</sup>, e alla presenza di dinamiche di controllo politico delle stesse riunioni.

Il co. 3 dell'art. 18 TULPS prevede, inoltre, che la mancanza di preavviso debba essere sanzionata penalmente, e, originariamente, si è estesa la punibilità non solo ai promotori ma anche agli oratori delle riunioni non preavvisate. La Corte costituzionale ha, dapprima dichiarato incostituzionale la disposizione nella parte in cui non limitava la previsione punitiva a coloro che prendessero la parola pur essendo a conoscenza dell'omissione del preavviso,<sup>45</sup> e, successivamente, anche la residua previsione dell'incriminazione a titolo contravvenzionale degli stessi.<sup>46</sup>

Stabilire la natura del preavviso è fondamentale al fine di comprendere se l'omissione dello stesso possa di per sé legittimare un divieto di tipo preventivo, ad opera del questore, della riunione.

Superando una posizione dottrina risalente<sup>47</sup>, è opinione diffusa che il

---

42 Il servizio d'ordine privato, interno alle manifestazioni, non può in nessun caso sostituirsi nell'esercizio delle funzioni specifiche della forza pubblica. In tema P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 186.

43 Per approfondimenti A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, op. cit. p. 332; M. Ruotolo, *La libertà di riunione e di associazione*, op. cit., p. 692.

44 L'obbligo di inserire nel preavviso le generalità degli oratori e dei promotori ha dato luogo a forti dubbi di legittimità costituzionale in quanto si è sottolineato da parte di più autori che l'obbligo dell'indicazione preventiva di coloro che prenderanno la parola può di fatto risolversi in una violazione della libertà di manifestazione del pensiero oltre che in una limitazione della stessa libertà di riunione, considerato che ne risultano previamente e rigidamente determinate le modalità di svolgimento. Così C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, p. 1097. Sul punto anche F. Gambini, art. 17, in *Commentario Breve alla Costituzione*, op. cit., p. 141. I predetti dubbi di costituzionalità sono stati sottoposti alla Corte costituzionale che non sono stati, da questa, vagliati nel merito per la carenza di forza di legge dell'atto che la dispone ovvero il r.d. 635/1940 (art. 19 del regolamento di attuazione) come si evince dalla ordinanza n. 49 del 1962. Sul punto si veda C. Esposito, *Diritto vivente, legge e regolamento di attuazione*, in *Giur. Cost.*, 1962, p. 609 ss.

45 Così anche F. Gambini, art. 17, in *Commentario Breve alla Costituzione*, op. cit., p. 142 sulla declaratoria di incostituzionalità operata dalla sent. Della Corte costituzionale n. 90/170.

46 Corte Cost., sent. N. 11/1979 nella quale si evidenzia come non possa costituire illecito la mera partecipazione ad una riunione non preavvisata, né l'intervento in essa come oratore, potendosi, in quest'ultimo caso, addirittura rilevare una violazione dell'art. 21, 1° comma Cost.

47 Sul tema R. Borrello, *Riunione (diritto di)*, op. cit., p. 1432., il quale descrive la corrente che definisce il preavviso come una condizione di legittimità connotante il diritto di riunione ulteriore rispetto alla pacificità e all'assenza di armi, con la conseguenza che l'omissione dello stesso comporterebbe il divieto e lo scioglimento della manifestazione. In questo senso anche Cort.

preavviso non possa essere annoverato tra le condizioni di legittimità, in quanto le limitazioni previste per l'esercizio dei diritti costituzionalmente protetti devono risultare esplicitamente dalla norma stessa, ma bensì tra gli oneri in capo ai promotori al fine di ottenere la protezione da parte dell'autorità e la precedenza nella scelta dei tempi e dei luoghi ove svolgere la riunione.

Pertanto, la previsione contenuta nel co. 4 dell'art. 18 del TULPS, il quale statuisce che «*il Questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione*», potrebbe essere considerata 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.<sup>48</sup>

Al di fuori di tale ipotesi, non esistono argomentazioni ricavabili dalla Carta costituzionale a sostegno di un potere di divieto preventivo o di scioglimento delle adunanze non preavvisate in capo all'autorità pubblica.<sup>49</sup>

L'ultimo comma dell'art. 18 TULPS prevede che il preavviso non debba essere richiesto per le riunioni elettorali. Questa previsione si estende anche agli assembramenti i quali, per la loro natura di raccolta spontanea ed accidentale di più persone, a differenza delle riunioni le quali si caratterizzano per la «*previa organizzazione*»<sup>50</sup>, non sono materialmente preavvisabili e, interessano le autorità non agli effetti della prevenzione, ma della repressione.

L'assembramento, infatti, seppur annoverabile nel *genus* delle riunioni in luogo pubblico, si caratterizza per la occasionalità e non per la involontarietà<sup>51</sup> o la pura materialità del gruppo di persone che lo formano<sup>52</sup> ed è, quindi, definibile come

---

Cost. sent. N. 54/1961 e Cass. Pen., sez. III, 13-10-1972.

48 Così S. Troilo, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"*, op. cit. riportando anche le motivazioni della Corte cost. della già citata sent. N. 11/1979.

49 Per approfondimenti sul tema, si vedano, tra gli altri, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 1096; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, op. cit. p. 329; A. Pizzorusso, *Manuale di Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1997, p. 257.

50 Così G. D'Agostino, *Osservazioni in tema di distinzione fra riunione e assembramento*, in *Rivista di Polizia*, 1969, p. 568.

51 Sul punto G. Miele, *Riunione (diritto di)*, in *Nuovo digesto italiano*, XI, Torino, 1939, p. 869; ove per involontaria si intende una riunione che sorge spontaneamente, senza che vi sia stato un previo concerto tra coloro che la attuano, nonostante sia ovvio che anche in tale tipo di riunione vi sia un sia pur tacito accordo tra i presenti sullo stare insieme, ma esso si determina in modo fattuale *illico et immediate*, anziché essere oggetto di una concertazione temporalmente distaccata e ben delineata. Per approfondimenti G. Baschieri, L. Bianchi D'Espinosa e C. Giannattasio, *La costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, Nocchioli, 1949, p. 102; C. Cereti, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, UTET 1963, p. 195; G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 426; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 1097; P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1977, p. 729; P. Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 446.

52 Sul tema O. Ranalletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, IV, I, 1908, p. 489. In caso contrario l'assembramento si avrebbe allorché si realizzasse la casuale compresenza di più soggetti, ciascuno mosso da motivi suoi propri, di guisa che mancherebbe tra i soggetti, pure vicini

«labile, estemporanea, casuale raccolta di persone, che però in quel momento viene a formare un'autentica formazione sociale, sia pure provvisoria, che potrà anche proporsi dei fini e deliberare in proposito, se alcuno dei partecipanti tenterà, di utilizzare l'assembramento trasformandolo in riunione»<sup>53</sup>.

Il carattere di casualità che si determina anche nella ovvia mancanza di organizzatori dell'estemporanea riunione fa indiscutibilmente propendere verso la non essenzialità del preavviso per quanto concerne gli assembramenti.

Alla luce delle differenze strutturali tra le due figure gli interpreti si sono domandati se anche agli assembramenti potessero essere estese le garanzie costituzionali assicurate alle riunioni preavvisabili.<sup>54</sup> Secondo risalente dottrina il tenore letterale dell'art. 17 cost., il quale non precisa un numero di persone necessarie alla costituzione di una riunione né tantomeno i fini della stessa, farebbe desumere che a qualsiasi incontro programmato di più persone debba estendersi l'essenzialità del preavviso.<sup>55</sup>

In realtà l'orientamento condiviso propende per l'estensione delle garanzie anche alle riunioni cosiddette atipiche in quanto ad essere tutelato è il *genus* riunione e non determinate *species* asserendo, quindi, che gli assembramenti, intesi come fatti aggregativi di carattere sociale aventi le caratteristiche materiali di una riunione in senso stretto, meno che la preavvisabilità, devono godere delle garanzie prefigurate dall'art. 17 cost., con l'applicazione del regime di cui al comma 3, escluso ovviamente l'obbligo del preavviso, allorché esse si

---

fisicamente, un minimo di coesione di natura psicologica. Così P. Barile *Assembramento*, in *Enciclopedia del diritto*, III, p. 405 ss. che fa riferimento a persone tra loro vicine «perché attratte da qualche circostanza improvvisa o da qualche richiamo oratorio estemporaneo» p. 405. In giurisprudenza v. ad esempio Cass. 14 febbraio 1966, in *Mass. dec. pen.*, 1966, 1413; Cass. 7 marzo 1977, in *Giust. pen.*, 1977, II, 558, che per definire l'assembramento fanno riferimento alla circostanza che manchi tra gli intervenienti una generica unità d'intendimenti, e ciascuno è mosso da motivi autonomi. In tali decisioni è usato il termine, più corretto per evitare confusione, di agglomeramento. «E' evidente in tale prospettiva come un siffatto modo di manifestarsi del fenomeno non possa rientrare nella sia pur ampia previsione costituzionale. Siamo infatti al di sotto di quella soglia minima che è richiesta per far assumere al fatto aggregativo, sociologicamente parlando, il carattere della 'volontaria' vicinanza fisica. Una coda dinanzi ad uno sportello, il capannello di curiosi dinanzi ad un qualche avvenimento particolare sono esempi di vicinanza tra soggetti ai quali manca, come si diceva, la 'volontà di mantenere un unico centro di attenzione'. Lo stare vicino è infatti del tutto casuale e non nasce dalla consapevolezza e dalla determinazione di attuare e mantenere una posizione che consenta l'esercizio di forme d'interazione sociale. Ciascuno dei soggetti percepisce la compresenza di altri, ma il suo agire, il suo comportamento non è in funzione dell'aggregazione a cui né si commisura né si armonizza, ma è in effetti del tutto autonomo e determinato individualmente. In tale veste di mero 'agglomeramento' il fatto della vicinanza fisica non acquista, si ribadisce, la pregnanza della situazione giuridica prefigurata dall'art. 17 cost. nel senso che non è ipotizzabile e rilevante una forma di proiezione verso il gruppo che legittima la tutela di cui a tale disposizione costituzionale». Così R. Borello, in *Riunione (diritto di)*, op. cit., p. 1430.

<sup>53</sup> O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, op. cit., p. 490.

<sup>54</sup> Per approfondimenti tra gli altri, A. Pace, *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di G. Branca, Roma-Bologna, Zanichelli, p. 150.

<sup>55</sup> Sul tema R. Borello, in *Riunione (diritto di)*, op. cit., p. 1432.

manifestino in luogo pubblico.<sup>56</sup>

### **3. L'art. 23 del d.l. 113/2018: la “ripenalizzazione” del blocco stradale e le ripercussioni in un’ottica di bilanciamento dei diritti costituzionalmente garantiti.**

Il d.l. 113/2018 convertito con modifiche nella l. 132/2018 ha apportato significative novità alla disciplina del blocco stradale, in un’ottica di ampliamento delle misure volte a garantire la sicurezza pubblica<sup>57</sup> in generale e la sicurezza urbana nello specifico.<sup>58</sup>

L'art. 23 opera una estensione, sia con riferimento al blocco stradale che all'ostruzione o ingombro di strade ordinarie o ferrate, delle sanzioni penali previste dal d.lgs. 66/1948 per il solo blocco c.d. ferroviario.

La modifica introdotta dalla norma in commento ha effettivamente ripristinato il testo dell'art. 1 del d.lgs. 66/1948 nella sua formulazione originaria, antecedente alla depenalizzazione effettuata con il d.lgs. 507/1999.

Al momento la novella introdotta con la decretazione d'urgenza ha, quindi, reintrodotta le fattispecie e le tutele penali previste nel dettato legislativo originario e si estrinseca attraverso la seguente disposizione:

1. *“Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione depone o abbandona congegni di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, è punito con la reclusione da 1 a 6 anni, ad eccezione dei casi previsti dall'art. 1-bis.*

2. *La stessa pena si applica a chi, al fine di ostacolare la libera navigazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, o comunque le ostruisce o le ingombra.*

---

<sup>56</sup> F. Gambini, art. 17, in *Commentario Breve alla Costituzione*, op. cit., p. 143, G. Guarino, *Lezioni di diritto pubblico*, op. cit., p.147; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 1097; G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1984, p. 630.

<sup>57</sup> La sicurezza pubblica è la finalità richiamata dal Capo I, Titolo II del d.l. n. 113/2018, sezione nella quale è ricompreso l'art. 23 oggetto di questa analisi.

<sup>58</sup> Il termine sicurezza urbana ha un utilizzo in vari contesti e diversi sono dunque gli scopi ai quali attende la specificazione “urbana” in materia di sicurezza. In primis attribuisce alla sicurezza una accezione nuova che determina un *tertium genus* oltre alla sicurezza e all'ordine pubblico, che si caratterizza per non essere esclusivamente assenza di minaccia ma anche attività positiva in capo soprattutto ai soggetti istituzionali e amministratori urbani che, a livello locale, si fanno carico dei problemi dei cittadini, compresi quelli inerenti alla percezione dell'insicurezza; successivamente richiama in maniera esplicita il luogo simbolo della crescente assenza di sicurezza negli ultimi decenni: la città. Sul punto R. Selmini, *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

3. *La pena è raddoppiata se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, ovvero se è commesso usando violenza o minaccia alle persone o violenza sulle cose.*<sup>59</sup>

Rinviando alle trattazioni penalistiche le analisi tecniche appare chiaro come il governo abbia inteso riportare alla sua formulazione originaria una norma che alla fine del secolo scorso era stata alleggerita al fine di determinare in modo costituzionalmente orientato la reale pericolosità delle condotte descritte.

In particolare, con il d.lgs 507/1999 il legislatore aveva inteso differenziare le condotte di cui all'art. 1 del d.lgs. 66/1948 distinguendo la pena a seconda della materiale localizzazione della commissione dell'evento. Nello specifico, considerata l'elevata cornice edittale della pena (da 1 a sei anni di reclusione), si operò un distinguo tra blocco stradale e blocco ferroviario o portuale visti i maggiori rischi derivanti dalla limitazione della circolazione ferroviaria, marittima o fluviale.

Alla luce della nuova formulazione della disciplina del reato di blocco stradale, invece, è sufficiente che l'agente, con dolo specifico, agisca al fine di ostacolare la libera circolazione su strada ordinaria<sup>60</sup> per essere soggetto alla pena della reclusione da 1 a 6 anni, senza dimenticare l'aggravante specifica di cui al n. 3 del medesimo articolo che prevede il raddoppiamento della pena se la condotta viene perpetrata da più persone o con l'utilizzo della violenza o minaccia.

Il governo, nell'esercizio della sua potestà normativa, ha inteso riunire le due fattispecie non ritenendo che vi sia differenza alcuna tra l'aver commesso il fatto in una strada ordinaria o in una strada ferrata o in una zona portuale o in canali adibiti alla viabilità fluviale.

La portata della norma si palesa attraverso l'analisi della fattispecie di reato. L'art. 1 n. 1, così come modificato dall'art. 23 della norma in esame contiene due ipotesi di condotta: la prima, a forma vincolata, consiste nel collocare qualsivoglia oggetto nella sede stradale o ferroviaria, oppure nella zona portuale o a ridosso delle vie d'acqua sempre che la natura, il peso e l'ingombro dell'oggetto siano tali da poter rappresentare un ostacolo o un impedimento alla libera circolazione o navigazione<sup>61</sup>; la seconda, invece a forma libera, consiste nell'ostacolare in

---

<sup>59</sup> Art. 1, d.lgs. 66/1948, come modificato dall'art. 23 del d.l. n. 113/2018 convertito con l. n. 132/2018.

<sup>60</sup> La definizione di strada (autostrada, strade statali e vicinali) è quella contenuta dall'art. 2 del d.lgs. 285/1992 ovvero: «l'area di uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali». Inoltre oltre alla carreggiata (che è l'area destinata allo scorrimento dei veicoli) fanno parte della strada le piste ciclabili, le fermate dei mezzi pubblici e i marciapiedi. Sulla definizione di strada ordinaria e, nello specifico, sulla distinzione tra strade pubbliche e private ai fini della disciplina del blocco stradale Pioletti, *Attentati contro la libertà di circolazione sulle strade ferrate e ordinarie e contro la libertà di navigazione*, Rpo, 1948, p. 169.; G. Leo, *Blocco stradale*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, p. 464, Utet, 1989. Sulla estensione alle strade private della disciplina in esame soltanto nei casi in cui i componenti della collettività ne fruiscono *uti cives* si veda C. De Luca, *Sull'inizio della demanialità nelle strade vicinali*, nota a commento della sent. Cass. 11/06/1976, in *Archivio giuridico della circolazione e sinistri stradali*; e di recente Cass. Civ., Sez. II, 5 giugno 2018, n. 14367.

<sup>61</sup> Per approfondimenti, specificatamente in ordine alla interpretazione di ostruzione e ingombro

qualsiasi modo il transito in una misura apprezzabile in relazione alle condizioni normali di svolgimento.<sup>62</sup>

Se la normativa previgente differenziando le due tipologie di condotta determinava la prima come un reato prescindendo dalla durata dello stesso<sup>63</sup> e la seconda, peraltro configurabile non solo attraverso il posizionamento di ostacoli materiali, come illecito amministrativo, nella situazione attuale tale distinzione non è più rilevante.

I reati previsti dall'art. 1 del d.lgs. 66/1948 novellato dal decreto sicurezza sono considerati reati di pericolo. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha contribuito in modo incisivo a delineare le conseguenze della pericolosità sia nell'ambito dell'elemento soggettivo che dell'elemento oggettivo del reato.

In relazione al primo si è ritenuto che il dolo specifico è da ritenersi integrato con la mera rappresentazione e volizione dell'ostacolo del transito di terzi e che in nessun caso può valere come causa di giustificazione e men che meno, di condotta colposa, l'aver agito nell'atto di manifestare o protestare.<sup>64</sup>

In ordine all'elemento oggettivo si è a più riprese sostenuto che al fine di integrare la fattispecie di reato la circolazione debba ritenersi concretamente

---

come espressione dell'elemento soggettivo del reato di blocco stradale M. Boscarelli, *Osservazioni in tema di blocco stradale*, in *Rivista Italiana di Diritto Penale*, 1951, p. 301; E. Contieri, *Blocco stradale*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1959, p. 401; R. Dell'Andro, *In tema di reati contro la libera circolazione*, in *Giurisprudenza penale*, 1951, c.351.

62 Se da un lato la prima condotta prevista dalla deposizione in esame si caratterizza per una descrizione analitica volta a determinare specificatamente le modalità di espressione del dolo, la seconda condotta è descritta mediante una definizione sintetica: l'utilizzo della parola comunque. Alla luce della identità dell'evento naturalistico oggetto di entrambe le condotte appare chiaro come l'avverbio comunque valga indubbiamente a dilatare la l'area dei comportamenti punibili, estendendo in un certo qual modo le azioni previste nella condotta precedente e rendendo fondamentale la funzionalità causale in ordine alla produzione dell'evento, che segna in ogni caso la consumazione dell'illecito. "è certamente vero, quindi, che la norma sul blocco stradale si apre con una prima analitica enunciazione di possibili modalità della condotta: ma l'effetto delimitativo (e distintivo) di tale enunciazione si dissolve per la rilevanza successivamente attribuita a qualunque comportamento causalmente collegato al medesimo evento", così G. Leo, *Blocco stradale*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, op.cit., p. 465.

63 Il reato di per sé è da definirsi eventualmente permanente. Attraverso tale definizione la giurisprudenza ha descritto delle condotte, poi rivelatasi concorso in blocco stradale, quali le ipotesi di soggetti che siano intervenuti con funzioni di mero presidio dopo la costituzione del blocco vero e proprio. Sul punto soprattutto Cass. 10-2-1971, nella quale si afferma che la responsabilità a titolo di concorso si fonda sul loro inserimento in un'azione da altri iniziata ma della quale non è ancora cessata la permanenza.

64 Sul punto la giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. Pen, sez. I 29 aprile 2010, n. 20312, Cass. Pen., sez. I 16 marzo 2001, n. 17774) che ha evidenziato come l'elemento soggettivo sia da ritenersi integrato anche per l'agente che intenda la limitazione altrui alla libertà di movimento come mero fatto strumentale per la realizzazione di fini ulteriori; quant'anche si trattasse di sensibilizzare l'opinione pubblica verso fini sociali particolarmente significativi o si trattasse di una delle modalità caratterizzanti uno sciopero. Sul punto tra gli altri Pioletti, *Attentati contro la libertà di circolazione sulle strade ferrate e ordinarie e contro la libertà di navigazione*, op. cit., p. 171; G. Neppi Modona, *Realtà sociale ed esercizio collettivo del diritto di sciopero*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1967, p. 655 e successivamente D. Pulitanò, *Sciopero e categorie penalistiche*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1982, IV, p. 316.

«resa quanto meno difficoltosa» non rilevando l'avverarsi materialmente dell'evento blocco.<sup>65</sup>

La ratio della norma è probabilmente la medesima che spinse il legislatore a scegliere, in un momento istituzionale caratterizzato dall'assetto provvisorio delle fonti di produzione normativa, una semplificazione delle azioni potenzialmente volte ad attentare alla libertà di movimento sancita dall'art. 16 cost.

Ciò che stupisce è che siano state completamente superate le ragioni che condussero il legislatore del 1999 a trasformare in illecito amministrativo la fattispecie di blocco stradale, e non soltanto le motivazioni tecniche dettate dalla evidente differenza di pericolosità tra un'azione volta ad interrompere la circolazione dei veicoli rispetto all'ostruzione delle vie fluviali o dei binari o l'elevato minimo edittale di pena che al confronto con altri delitti ben più gravi aventi trattamento sanzionatorio più basso hanno destato perplessità in ordine al principio di ragionevolezza; ma bensì la necessità di bilanciare la tutela della libertà di movimento con altri diritti costituzionali del medesimo rango .

È palese infatti come il giro di vite introdotto recentemente vada contestualizzato nell'ottica repressiva che caratterizza il decreto sicurezza e che si manifesta con l'introduzione di nuove fattispecie delittuose e con l'inasprimento sanzionatorio per ciò che concerne reati che possono derivare dalla manifestazione del dissenso e del disagio sociale, e come le modifiche introdotte dallo stesso decreto non sempre sembrano assicurare un bilanciamento equo dei vari diritti fondamentali in gioco.

Se infatti da un lato infatti gli illeciti descritti nel novellato art. 1 del d.lgs 66/1948 tutelano un interesse di rilievo costituzionale come la libertà di circolazione, ne limitano degli altri del medesimo livello quali la libera manifestazione del pensiero (art. 21 cost.), il diritto di sciopero (art. 40 cost.) e come precedentemente sottolineato sollevano alcuni dubbi riguardo al principio di ragionevolezza sancito dal combinato disposto degli artt. 3 e 27 cost.

Secondo tale principio le fattispecie penali che stabiliscano un pari trattamento sanzionatorio per fatti aventi un diverso valore sociale possono essere invalidate. Per quanto concerne il reato di blocco stradale si potrebbe argomentare che sia lesivo del principio di ragionevolezza in ordine alla equiparazione del minimo edittale di pena, per esempio nei casi previsti dalle aggravanti speciali di cui al n. 3, a fattispecie ben più gravi come ad esempio l'associazione a delinquere, la rapina e la violenza sessuale che hanno una cornice edittale di pena che parte da un minimo meno elevato.<sup>66</sup>

In conclusione, alla luce dell'oggetto della presente trattazione, occorre evidenziare come i delitti in commento contrastino con il diritto di libera manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 cost.

---

<sup>65</sup> Non essendo richiesta la realizzazione della specifica volontà diretta ad ostacolare il libero transito. Così Cass. pen., sez. I, 26 aprile 1991, in Cassazione penale, 1992, p. 2450.

<sup>66</sup> Sul punto, P. Lobba, *Blocco Stradale. Ostruzione o ingombro di strade o ferrovie (art. 23 d.l. n.113/2018, conv. con modd. da l. n.132/2018 – artt.1 e 1-bis d.lgs. 66/1948)*, in *Il decreto Salvini-Immigrazione e sicurezza*, a cura di F. Curi, Pacini Editore, pp. 282 ss.

L'obiettivo della reintroduzione del blocco stradale nell'alveo penalistico è quello di colpire i fatti che accadono durante le manifestazioni di protesta di qualsivoglia natura, che negli ultimi tempi si sono spesso caratterizzate per l'utilizzo del blocco della circolazione veicolare a fini di sensibilizzazione, mediante la creazione di un temporaneo disagio, dell'opinione pubblica.

A tal proposito a sollevare perplessità è la interpretazione che gli inquirenti prima e la magistratura giudicante poi dovranno dare di azioni che si caratterizzano per una temporanea ostruzione delle strade poste in essere da più individui formanti un assembramento non preorganizzato e senza alcun fine di violenza o minaccia con lo scopo di manifestare il proprio pensiero in forma di protesta o esternazione di disagio sociale.

A norma di legge potrebbe integrarsi il reato di blocco stradale aggravato e, conseguentemente, la previsione di una pena tra i 2 e 12 anni di reclusione che comporterebbe, a parere di chi scrive, un eccessivo sacrificio, in un'ottica di bilanciamento tra valori costituzionali, dei diritti di libera manifestazione del pensiero e libera riunione sull'altare della libertà di circolazione.

### **3.1 L'art. 23, comma 1 lett. b. Un incerto passo indietro in sede di conversione in legge.**

Nella fase della conversione in legge del d.l. 113/2018 l'eccessiva rigidità del trattamento sanzionatorio e i dubbi di costituzionalità sollevati in ordine alla ragionevolezza dello stesso hanno condotto il legislatore a operare una modifica al testo della norma in esame novellando l'art. 1-bis del d.lgs 66/1948.

Attraverso questa modificazione si è operata una scissione del reato di blocco stradale così come previsto dal testo del decreto introducendo una nuova fattispecie e, alla luce della minore incidenza sul bene giuridico tutelato, degradandola a illecito amministrativo.

L'Art. 1-bis del d.lgs 66/1948 novellato dall'art. 23, comma 1 lett. b della legge di conversione recita:

*“Chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria, ostruendo la stessa con il proprio corpo, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1000 a euro 4000. La medesima sanzione si applica ai promotori e agli organizzatori”.*

La ratio della norma è quella di cercare di equilibrare il quadro sanzionatorio rispetto alle condotte materialmente perpetrate e al reale pericolo che le stesse muovono al bene giuridico tutelato.

Rientrano nell'alveo dell'illecito amministrativo esclusivamente le ostruzioni e i blocchi operati su strada mediante l'utilizzo del proprio corpo. La norma quindi, sembra riferirsi ai casi di assembramento spontaneo di più persone e ai blocchi stradali operati dai manifestanti, al fine di smussare le rigide disposizioni contenute nella formulazione del blocco stradale contenuta nell'atto normativo.

La rimozione dal reato di blocco stradale delle condotte di assembramento se da

un lato permette di ridimensionare alcuni dei più gravi sospetti di incostituzionalità, dall'altro non mette al riparo la norma da numerose criticità.

In primis non vengono regolati i casi in cui da un pacifico assembramento possano nascere condotte quali quella di violenza privata. Nel testo precedente, infatti, la clausola di chiusura "*se il fatto non costituisce reato*" determinava la possibilità di delimitare un confine abbastanza netto tra l'illecito amministrativo e il reato penale. Il dato letterale della norma in esame sembrerebbe suggerire la volontà del legislatore di favorire l'esclusiva applicazione dell'illecito amministrativo. In seconda istanza, è difficile comprendere una disparità di trattamento tale tra un blocco, operato mediante l'utilizzo del proprio corpo, di una strada e l'occupazione, effettuata con le medesime modalità, di binari, una differenziazione ai fatti totalmente astratta operata prescindendo da una attenta analisi della concreta capacità offensiva delle condotte.<sup>67</sup>

Una ulteriore criticità si riscontra, a parere di chi scrive, nella mancanza di elasticità nella descrizione delle fattispecie caratterizzanti il reato penale da una parte e l'illecito amministrativo dall'altra.

Durante una manifestazione, uno sciopero o un assembramento di protesta è difficile comprendere di volta in volta se l'ostruzione o l'ingombro della strada avvenga esclusivamente mediante l'utilizzo del proprio corpo o se, nella concitazione o con l'evolversi della condotta, possano utilizzarsi dei mezzi quali altri autoveicoli o altri oggetti volti alla finalizzazione dell'azione.

Ebbene l'interpretazione della norma in esame porterebbe a concludere che, nell'imperversare di una manifestazione, sia tutt'altro che remota la possibilità che si possa passare da una pena massima di 4 mila euro per un manifestante che decida di bloccare la strada con il proprio corpo a 12 anni di reclusione nel caso in cui il medesimo manifestante decida unitamente ad altri di bloccare la medesima strada mediante l'utilizzo dei cartelloni e delle bandiere che fino a pochi istanti prima sventolavano pacificamente, o per restare nel tema della trattazione decida di rendere momentaneamente inagibile la via versando sull'asfalto grandi quantità di latte.

Si profila quindi un sempre più rilevante intervento interpretativo della giurisprudenza al fine di determinare i confini di una condotta non inquadrabile esaustivamente in due norme che si caratterizzano per un trattamento sanzionatorio agli antipodi ma che descrivono fattispecie divise da un confine sottilissimo nell'ambito della sistematica del reato.

#### **4. Conclusioni: fino a che punto la tutela dell'ordine pubblico può contrarre la garanzia di effettività del diritto di riunione?**

La tutela dell'ordine pubblico e la difesa della sicurezza nazionale sono un

---

<sup>67</sup> Per ulteriori approfondimenti P. Lobba, *Blocco Stradale. Ostruzione o ingombro di strade o ferrovie (art. 23 d.l. n.113/2018, conv. con modd. da l. n.132/2018 – artt.1 e 1-bis d.lgs. 66/1948)*, op. cit. p. 285.

obiettivo primario per ogni stato democratico, ma il raggiungimento di dette finalità non può in nessun modo avvenire attraverso una compressione illimitata dei diritti fondamentali del cittadino, i quali rappresentano il fulcro del dettato costituzionale.

È sicuramente indubbio che perseguire un corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco non è assolutamente semplice e lo dimostra l'oggetto della presente trattazione che richiede il contemperamento tra l'effettività del diritto a riunirsi, quant'anche in forma casuale, e a manifestare liberamente il proprio dissenso e l'interesse pubblico correlato alla salvaguardia della pubblica sicurezza.

Ed è altrettanto evidente che nella ricerca di un bilanciamento tra gli interessi in gioco vada certamente salvaguardato in via prioritaria l'ordine pubblico e la sicurezza intesi come libera e pacifica convivenza tra i consociati, condizioni prodromiche alla libera espressione della personalità dei singoli appartenenti ad una società civile.

L'ordine pubblico, quindi, è fine primario dell'ordinamento giuridico ma non deve essere inteso come monolitica tutela della condizione esistente ma bensì come situazione dinamica che mira a proteggere l'evoluzione dei cittadini all'interno della società, accompagnando gli stessi attraverso un cammino democratico che si fonda nell'esercizio della sovranità popolare, la quale si esercita anche mediante l'espressione del dissenso.

L'utilizzo della decretazione d'urgenza non deve trasformarsi in un'arma che consenta all'esecutivo di inserire nell'ordinamento delle norme che, dietro la giustificazione data dalla necessità di risolvere situazioni di emergenza e di tutelare la sicurezza pubblica, si determinino come indebite restrizioni dei diritti fondamentali.

Le misure repressive sono le armi che lo Stato ha il diritto di utilizzare al fine di tutelare la libera e pacifica convivenza tra i consociati, ma ha il dovere di soppesarne rigorosamente la consistenza, adeguandola volta per volta ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

\*\* Dottore di ricerca presso l'Università di Sassari.