

**Lo Stato democratico e il diritto di manifestazione nell'ambito di  
regolazione della nuova legge sulla protezione della sicurezza cittadina  
LO 4/2015 del 30 marzo\***

di Marcos Francisco Massó Garrote \*\*  
(18 giugno 2015)

**I. Introduzione: origine e precedenti della nuova legge**

Il motivo che ha ispirato la nuova Ley Orgánica (d'ora in poi, LO) n. 4/2015 del 30 marzo, sulla protezione della pubblica sicurezza (LPSC), entrata in vigore nell'aprile di quest'anno, secondo il legislatore, si basa sulla crescente domanda di sicurezza che, tuttavia, è difficilmente dimostrabile. In ogni caso, non sembra ci sia nell'opinione pubblica una preoccupazione tale da giustificare una riforma di questa portata, che comporta un rigoroso controllo dello spazio pubblico.

Le modifiche che sono state apportate dall'attuale legge, in relazione al testo precedente n. 1/1992 del 21 febbraio, rappresentano un ostacolo alla libertà senza precedenti in tutta l'era democratica, tanto più che interessano il diritto di manifestazione del pensiero, il diritto di riunione, la libertà di espressione, il diritto all'informazione, alla libertà personale e il diritto allo sciopero. Con questa legge, popolarmente conosciuta come "legge bavaglio", il potere politico ha aumentato le sanzioni penali sulla base di presunte ragioni di sicurezza. La realtà è che questa norma si pone in un contesto di evidenti tensioni sociali ed è impossibile non collegare queste iniziative con il disagio esistente tra la precarizzazione dei rapporti di lavoro e l'aumento della disoccupazione, così come ai tagli alla sanità, l'istruzione, la giustizia e i benefici sociali. Lo smantellamento dello Stato sociale sta provocando una reazione di difesa dei suoi principi di base tra molti settori della popolazione.

Questo malcontento è sfociato nelle più svariate forme di protesta, che hanno avuto come comune denominatore un carattere essenzialmente pacifico. Nonostante il gran numero di manifestazioni e riunioni convocate negli ultimi tempi, ci sono state minacce all'ordine pubblico in una percentuale irrilevante. Proprio per questo motivo, non sorprende il fatto che le restrizioni legali non si rivolgono direttamente contro questi fenomeni, ma contro gli stessi cittadini, toccando il diritto a manifestare liberamente il proprio dissenso. Per questo motivo, lo spirito della riforma, seppur ammorbidito rispetto al progetto originale in virtù dei pareri emessi dal *Consejo del Poder Judicial* e dal Consiglio di Stato, è di sanzionare soprattutto alcune forme rivendicative contro il potere politico che, a nostro avviso, mette in questione lo stesso Stato. Le misure previste dalla legge influenzano l'applicazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con un disposto che amplia notevolmente la discrezionalità del potere pubblico e delle autorità, venendo a determinare un costo per i cittadini nell'esercizio dei loro diritti, costo che non sembra in alcun modo equilibrato rispetto ai benefici concreti che si producono sull'ordine pubblico. Anche se la legge contiene un ampio ventaglio di misure relative alla sicurezza pubblica, ci si concentrerà in questo articolo su quei provvedimenti che interessano o

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

influenzano l'esercizio del diritto fondamentale di riunione e di manifestazione del pensiero.

## **II. Approccio concettuale al diritto di riunione e di manifestazione nella dottrina e la giurisprudenza costituzionale. Natura giuridica e dimensione politico-democratica**

Il diritto di riunione è uno dei più importanti diritti fondamentali in uno Stato democratico, perché rappresenta la libertà dei cittadini di riunirsi insieme agli altri, in base alle proprie preferenze, con finalità che possono essere di natura politica, economica, sociale, culturale o di qualsiasi altro tipo. Tuttavia, la natura concettuale del diritto di riunione è molto più ampia, ogni qualvolta venga inteso come un diritto politico e come strumento necessario all'esercizio di altri diritti fondamentali, come la libertà di espressione e il diritto di associazione. In tal senso, il Tribunale costituzionale ha avuto modo di affermare che questo è un valore su cui si fonda il principio democratico e partecipativo. La sua natura politica è suffragata da autorevole dottrina. Allo stesso modo, il Tribunale costituzionale sembra consolidare questa visione in larga parte della sua giurisprudenza definendo, in una delle sue recenti sentenze, il diritto di riunione come «quella manifestazione collettiva della libertà di espressione come diritto individuale, in quanto ai suoi titolari, ma di esercizio collettivo, che opera come strumento al servizio dello scambio o dell'esposizione di idee, e della difesa di interessi, costituendo, pertanto, una delle modalità di espressione del principio democratico» (Sentenza n. 170/2008 del 14 dicembre, FJ.3, che riprende le sentenze 66/1995 dell'8 maggio, FJ.3, 196/2002 del 28 ottobre, FJ.4 e 301/2006, del 23 ottobre FJ.2).

La dottrina è unanime nel considerare il diritto di riunione come una tecnica di azione politica diretta, al servizio di fini che travalicano il contenuto puro dello stesso diritto (Santamaría Pastor, 1985, 412). Questi afferma che "...difficilmente potrebbe immaginarsi un sistema democratico, senza il riconoscimento di questo diritto fondamentale, il quale oltre a rendere possibile lo scambio di idee e di opinioni, permette a un gruppo sociale di influenzare le decisioni del potere politico". Gonzales Rivas qualifica tale diritto come un autentico diritto pubblico soggettivo con un contenuto positivo, in quanto rappresenta una libertà strumentale al principio democratico partecipativo e, dall'altro lato, un contenuto negativo nella misura in cui deve essere protetto da coloro che custodiscono l'ordine pubblico (Gonzales Rivas, 1992, 15, e Vidal Marin, 1990, 266). Questa dimensione politica, oggettiva e istituzionale, è quella che pone in risalto Torres Muro quando segnala che il diritto di riunione è il più basilare tra quelli appartenenti ad una società democratica "il cui esercizio può avvenire, sia convocando e promuovendo riunioni o manifestazioni, sia solamente assistendo alle stesse, senza pregiudicare, chiaramente, il fatto che determinate persone esercitino la libertà di riunione compiendo ambedue le attività" (Torres Muro, 1986, 24).

Sul punto, Soriano Diaz afferma: "lo Stato ha l'obbligo di predisporre i mezzi che possano coadiuvare l'esercizio di questo diritto da parte dei partecipanti alla riunione. Per altri versi, devono essere stabilite le misure di sicurezza necessarie per la tutela dei diritti dei terzi che potranno essere toccati dallo svolgersi della riunione" (Soriano Diaz, 1984, 568). La libertà di riunione, in quanto diritto pubblico soggettivo, individuale e di esercizio collettivo,

rappresenta insomma una delle necessarie attuazioni del principio democratico e trova la sua natura nell'estensione della libertà di espressione, entrambi elementi fondanti per una società libera e democratica. Si tratta, senza dubbio, di un diritto fondamentale con una propria autonomia, che gode di un carattere strumentale rispetto ad altri diritti fondamentali quali il diritto di associazione, di partecipazione politica, i diritti sindacali e, soprattutto, la libertà di discussione. Di fatto, per molti gruppi sociali, così come segnala la sentenza del Tribunale costituzionale (d'ora in poi, STC) n. 301/2006, tale diritto è in pratica uno dei pochi mezzi a loro disposizione per esprimere pubblicamente le idee e le istanze (STC n. 301/2006, del 23 ottobre, FJ. 2 e 195/2003, del 27 ottobre, FJ.3).

Seguendo questo approccio, la Corte EDU sottolinea che la tutela delle opinioni e la libertà di espressione costituiscono uno degli obiettivi della stessa libertà di esprimerle e uno dei principi della libertà di riunione (*caso Stannkov* del 2 ottobre 2001, p. 85) e, inoltre, che "la libertà di espressione costituisce uno dei mezzi principali che permette l'effettivo godimento del diritto di riunione e di associazione (*caso Rekvényi*, del 20 maggio 1999, p. 58). Sempre la Corte EDU ricorda nel *caso Guneri* che la "libertà di riunione e il diritto di esprimere opinioni attraverso di essa sono tra i valori supremi di una società democratica. L'essenza della democrazia è la sua capacità di risolvere i problemi attraverso il dibattito aperto. Le misure restrittive di natura preventiva per sopprimere la libertà di riunione e di espressione, fanno un cattivo servizio alla democrazia e spesso la mettono in pericolo. In una società democratica basata sullo Stato di diritto, dovrebbe essere offerta una adeguata opportunità per l'espressione delle idee politiche al fine di discutere di un ordine esistente e la cui realizzazione venga proposta con mezzi pacifici, attraverso l'esercizio del diritto di riunione".

### **III. Le attuazioni e i principi generali della LO 4/2015 per il mantenimento della sicurezza pubblica in riunioni e manifestazioni pubbliche**

Nonostante appaia, ad una prima analisi, che la legge si occupi di tutelare la celebrazione di riunioni e di manifestazioni pubbliche, il suo contenuto in realtà ha come fine ultimo lo scioglimento delle stesse, prescindendo totalmente dalla tutela del diritto in questione, visto che tutte le misure contenute nel testo tendono maggiormente a limitare, piuttosto che a proteggere, l'esercizio del diritto. In tal senso, riguardo all'azione delle autorità, non viene stabilito che esse vegliano affinché non venga turbata la sicurezza cittadina (così come si desume dalla Legge Organica n. 9/83 del 15 luglio 1983 sul diritto di riunione), bensì che impediscano una qualsivoglia alterazione dell'ordine pubblico, ponendo come prioritaria la stessa sicurezza della comunità, con misure arbitrarie da parte delle forze dell'ordine. Pur rimanendo invariata la possibilità di sciogliere riunioni e manifestazioni ai sensi dell'art. 5 della LO 9/1983, con la nuova legge si elimina la possibilità di procedere a tale scioglimento "nelle forme meno pregiudizievoli".

Tra le novità, si prevede l'obbligo per le autorità, ancor prima di intraprendere misure precise, di avvisare pubblicamente coloro che si accingono a manifestare; tale previsione ci fa ben sperare circa il fatto che le forze di pubblica sicurezza debbano produrre sempre un documento motivato.

Per altri versi, questo obbligo imposto alle forze dell'ordine può essere facilmente eluso ed è, peraltro, di difficile controllo, visto che viene concessa la possibilità per gli stessi di formulare l'avviso in forma verbale. Dunque, sarebbero sufficienti le motivazioni raccolte dagli agenti, nonostante non si abbia certezza dell'accaduto, per giustificare la soppressione di una manifestazione. Tutto ciò ci riporta a concetti indeterminati che lasciano spazio alla libera interpretazione degli agenti posto che, a manifestazione conclusa, è sempre possibile giustificare qualsiasi atto con il criterio dell'urgenza.

In ultimo, si introduce una novità che, in maniera assai evidente, attenta all'esercizio dei diritti in questione: le forze dell'ordine hanno facoltà di cancellare qualsiasi evento ogni qualvolta si possa produrre una sovversione dell'ordine pubblico attraverso armi, manufatti esplosivi, oggetti contundenti o "in qualsiasi altro modo pericolosi". La sola eventualità, quindi, che l'atto sia compiuto da un gruppo più o meno nutrito di persone (anche qualora si trattasse di una persona sola) abilita gli agenti a procedere secondo la loro discrezionale interpretazione, considerata la scarsa definizione di ciò che può essere qualificato come "mezzo idoneo ad alterare l'ordine pubblico".

#### **IV. I poteri speciali della polizia nell'amministrazione della sicurezza rispetto all'esercizio del diritto di riunione e manifestazione nel nuovo regime di sanzioni**

##### *A. I soggetti responsabili e la normativa in materia di infrazioni molto gravi.*

Rispetto ai soggetti perseguibili, si dispone che la responsabilità delle infrazioni commesse ricadrà direttamente sull'autore del fatto, eliminando quanto previsto nel progetto di legge, vale a dire l'estensione della responsabilità a tutte le infrazioni correlate. Viene fatta salva la definizione di responsabile quale "organizzatore o promotore di riunioni o manifestazioni", in modo simile al testo anteriore: "le persone fisiche o giuridiche che abbiano sottoscritto una comunicazione di precetto e quelli che, pur non avendo presentato o sostenuto tale comunicazione, la presiedono, dirigono o esercitano poteri simili, ovvero tutti coloro che attraverso pubblicazioni o dichiarazioni di convocazione della stessa, manifestazioni orali o scritte, per gli slogan, bandiere o qualsiasi altro segno e per qualsivoglia altro atto, possono individuarsi ragionevolmente come ideatori o ispiratori di questi ultimi". Ulteriore elemento di novità è l'esonero della responsabilità limitato ai minori di 14 anni.

Per quanto riguarda il catalogo dei reati, viene stabilita una nuova classificazione di infrazioni lievi, gravi e molto gravi. Per quanto riguarda le infrazioni molto gravi, il numero scende notevolmente rispetto al precedente progetto, passando da 10 a 4, attenuati dai pareri obbligatori al disegno di legge, sia da parte del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, così come del Consiglio di Stato. Gli sviluppi più significativi in tema di infrazioni gravi sono due: la prima riguarda, proprio perché non viene più considerata come una violazione molto grave, l'organizzazione di riunioni non previamente comunicate in luoghi di transito, la cui responsabilità ricade sugli organizzatori o promotori, a condizione che si verifichino alcuni elementi considerati come aggravanti: molto gravi sono considerate le riunioni o manifestazioni in aree proibite perché qualificate come infrastrutture o impianti erogatori di servizi di base per la comunità, incluso nelle vicinanze, non fornendo, tuttavia, altri particolari su questo ultimo punto; dello stesso tenore viene considerata l'intrusione nei

rispettivi locali, il passaggio ravvicinato, l'interferenza o l'ostruzione del funzionamento, sempre quando si sia generato un rischio per le persone o danni a tale servizio. Ancora una volta, si ripete l'errore di elaborare concetti giuridici vaghi nell'azione sanzionatoria, provocando una grande discrezionalità e arbitrarietà nell'applicazione. Inoltre, in questi casi la responsabilità si estende agli organizzatori e promotori in generale. Si continua, altresì, a equiparare il concetto di manifestazione non previamente comunicata con quello di evento vietato, pur essendo due casi del tutto differenti. Per evitare l'incertezza di altri recenti progetti di legge, la sesta disposizione aggiuntiva indica quali infrastrutture equivalgono a luoghi in cui sono erogati servizi basilari per la comunità<sup>1</sup>.

Questa parte della legge include, nella lista delle infrazioni gravi, persino la proiezione di fasci di luce sui piloti o sui conducenti di veicoli, tali da distrarre l'attenzione e potenzialmente causare un incidente. L'importo della multa varia da € 30.000 a € 600.000, come previsto anche in un precedente progetto.

#### *B. La nuova normativa e i casi di infrazioni gravi.*

Il fulcro centrale della LPSC sta nel sanzionare quei comportamenti che, in modo particolare, sono legati all'esercizio del diritto di riunione. Per ciò che attiene la nuova qualificazione dei reati gravi, se da un lato è pur vero che la quantità è stata quasi dimezzata (passando da 31 a 16), questi ultimi possono considerarsi un compendio del repertorio della protesta sociale, definendo una serie di nuove infrazioni con sanzioni pecuniarie che oscillano tra i 601 e i 30.000 euro:

- a) l'alterazione dell'ordine pubblico in occasione di eventi pubblici, sportivi, culturali, spettacoli, riti religiosi o "altre riunioni nelle quali assistano numerose persone", che nel progetto di legge venivano definite "riunioni numerose" (art. 36.1). Nel testo precedente, in realtà, veniva specificato l'aggettivo "grave", successivamente eliminato. Anche in questo caso, ci troviamo dinanzi all'utilizzo di categorie indeterminate che possono portare all'arbitrario utilizzo dei propri poteri da parte delle autorità di pubblica sicurezza, conferendo la legge un ampio margine di apprezzamento sulle misure relative alla salvaguardia della comunità;
- b) l'art. 36.2 prevede il divieto (e sanzioni contro) tutte le manifestazioni che si realizzano dinanzi alla Camera dei deputati, il Senato e le Assemblee legislative delle differenti Comunità autonome, sempre e quando non vengano comunicate con debito anticipo, indipendentemente dal fatto che siano riuniti i deputati e quando non costituisca altro reato. Come recita la stessa norma, è necessario che si produca un'azione grave (il progetto parlava più genericamente di azione); con tale previsione vengono sanzionati i cosiddetti cortei "rodea congreso", a prescindere dal fatto che si stiano celebrando i lavori all'interno punendo, in definitiva, il mero atto di protesta. È evidente, in questo caso, l'intenzione di non rendere visibili le

---

<sup>1</sup> Secondo la sesta disposizione supplementare della LO 4/2015, del 30 marzo (BOE N°77 31 marzo 2015) in l'applicazione degli articoli 35.1 e 36.9, sono infrastrutture o strutture che forniscono servizi di base per la comunità: a) centrali nucleari, petrolchimiche, raffinerie e depositi di carburante; b) porti, aeroporti e altre infrastrutture di trasporto; c) i servizi di approvvigionamento e distribuzione di acqua, gas ed elettricità; d) infrastrutture di telecomunicazione.

potenziali manifestazioni di malessere sociale dinanzi agli organi rappresentativi. Come già segnalato dalla Corte costituzionale nella STC 66/1995 "vi sono luoghi che hanno un rilievo speciale per i convenuti, poiché sono condizione necessaria perché le opinioni e le rivendicazioni arrivino ai diretti interessati”;

- c) con la stessa sanzione, si puniscono tutti quei comportamenti che tendono ad ostacolare o impedire l'esercizio legittimo delle proprie funzioni da parte di un qualsiasi impiegato o ufficiale pubblico, così come l'esecuzione di atti e risoluzioni amministrative o giudiziarie, sia quando tali azioni si producano al margine delle attività legittime, sia quando esse costituiscano reato. La presente norma si riferisce, evidentemente, a quegli atti di protesta contro misure di sfratto ipotecario;
- d) un'altra infrazione grave si produce quando il soggetto agisce con l'intento di ostacolare i servizi di emergenza nell'adempimento delle proprie funzioni. Rispetto al progetto di legge, si chiarisce che saranno sanzionati quei casi in cui si provochi o si aggravi il rischio per la vita e l'integrità delle persone e di beni pubblici;
- e) si punisce, altresì, la disobbedienza o le resistenze alla pubblica autorità e ai suoi agenti nell'esercizio delle proprie funzioni, il rifiuto a lasciarsi identificare, l'atto di fornire dati falsi o inesatti nel procedimento di identificazione;
- f) il rifiuto di sciogliere riunioni o manifestazioni in luoghi di pubblico transito quando si verificano i casi previsti dalla legge che implicano questa sanzione. Questo aspetto è nuovo rispetto a quanto previsto nel progetto di legge, che si limitava a sanzionare solamente le riunioni o le manifestazioni celebrate senza un debito avviso. Il rifiuto a compiere una azione può essere assimilato al concetto più ampio di disobbedienza, per cui sembra ridondante che sia specificato nuovamente;
- g) il sovvertimento di una riunione o di una manifestazione lecita, quando essa stessa non costituisca un reato. In relazione a quest'ultima violazione, la sanzione prevista con un massimo di € 30.000 appare manifestamente sproporzionata; questa caratteristica viene ulteriormente accentuata se confrontiamo la seguente azione giuridica con quanto prescritto dal Codice Penale;
- h) allo stesso modo, risulta sproporzionata la sanzione prevista per la mancanza di cooperazione con le Forze di sicurezza dello Stato nelle indagini di reato o al fine di prevenire azioni che potrebbero mettere a repentaglio l'incolumità pubblica nei casi già discussi nei punti precedenti. Tale obbligo è sproporzionato, poiché si reclama ai cittadini un comportamento che supera i limiti ragionevoli di condotta richiesto dai poteri dello Stato, con una sanzione per il mancato rispetto che risulta altrettanto eccessiva;

- i) infine, in questo catalogo sono previste sanzioni contro l'uso non autorizzato di immagini, dati personali o professionali di membri delle forze di sicurezza, anche se utilizzati dai mezzi di comunicazione di massa. Questo reato, se ben considerato, risulta contraddittorio poiché l'inciso della norma, che recita "senza pregiudicare il diritto fondamentale di informazione", sarà difficilmente applicabile. Ad oggi, si persegue l'attività di giornalisti, fotografi o *streamer*, vale a dire chiunque riprenda con un telefono mobile un atto legale, in maniera elevata; con questa previsione, gli agenti sono dotati, di fatto, di un mezzo per emettere una sanzione, imponendo l'al cittadino l'esaurimento dei ricorsi amministrativi e, laddove previsto, il pagamento di corrispettivi contributi.

*C. Il nuovo catalogo delle infrazioni lievi.*

Non meno problematico risulta il nuovo catalogo di reati minori che, come il resto delle infrazioni, sono stati ridotti<sup>2</sup> nella legge attuale; rispetto al disegno precedente, la sanzione prevista tra il 1.001 e 30.000 euro, oggi varia tra i 100 e i 600 euro. Ciò evidenzia l'obiettivo principale della legge, vale a dire quello di limitare, con misure a carattere dissuasorio l'esercizio di un diritto fondamentale. Tra i comportamenti considerati come infrazioni minori, che riguardano in modo particolare l'esercizio del diritto di riunione e di manifestazione, segnaliamo i seguenti:

- a) le manifestazioni o le riunioni celebrate senza apposita comunicazione da parte dei promotori. Nell'ultimo progetto di legge si prevedeva come grave infrazione tenere incontri e manifestazioni non comunicati e il rifiuto di procedere al loro scioglimento; nella norma finale, invece, si prevede il rifiuto allo scioglimento come infrazione grave e la mancata comunicazione come reato lieve, in violazione degli articoli 4.2, 8, 9, 10 e 11 della LO 9/1983;
- b) il mancato rispetto di limitazioni al traffico pedonale durante una pubblica riunione o manifestazione, quando vengono causate turbative minori al normale andamento della circolazione. Resta ambiguo il concetto di "turbative minori", suscettibile di valutazione da parte degli agenti in ognuno dei casi, lasciando a questi ultimi un ampio margine di discrezionalità che può facilmente portare ad azioni arbitrarie;
- c) il mancato rispetto di un ordine delle forze di sicurezza. Nel progetto precedente questo comportamento si riferiva alle manifestazioni e attraverso qualsiasi mezzo di diffusione. Nell'ultima bozza, invece, il mancato rispetto punibile si estende a qualsiasi momento dell'azione soggettiva;
- d) particolarmente rilevante, nella legge attuale, è la classificazione come infrazione lieve dell'occupazione di qualsiasi immobile contro la volontà del suo proprietario. Questa norma genera alcune interessanti

---

<sup>2</sup> Nel progetto di legge, erano inseriti i seguenti reati che sono stati ora rimossi: il posizionamento di tende o bancarelle sulla strada senza autorizzazione; alterazione del traffico pedonale; pratica di giochi o sport in luoghi non abilitati quando costituiscono un rischio per persone o cose.

conseguenze, poiché l'ultima bozza non faceva riferimento a edifici o case, bensì solo alle aree comuni. Nella legge, invece, è sanzionata l'occupazione pacifica di immobili e, oltre alle persone che risultano implicate nell'atto, è possibile punire anche i cittadini che pacificamente occupano un centro sociale, commerciale e finanziario a scopo di protesta o, persino, per occasioni ludiche;

- e) allo stesso modo, viene sanzionato l'atto di scalare edifici o monumenti, incluso lanciandosi da essi. Nella presente legge l'infrazione grave viene rimossa e questo tipo di reato minore richiede che si produca un reale rischio di danni a persone o cose;
- f) altre infrazioni minori riguardano la rimozione delle recinzioni che delimitano i perimetri di sicurezza, i danni a immobili di uso o servizio pubblico, così come di beni personali o di immobili privati su strade pubbliche, quando non costituiscano un reato penale.

## V. Conclusioni

Il nuovo testo della LPSC appare in netto contrasto con la dottrina del Tribunale costituzionale che in forma chiara e diretta ha sviluppato l'esercizio del diritto fondamentale di riunione e di manifestazione, con le competenze in materia di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza molto più orientate a regolare i limiti dei poteri di polizia e di intervento amministrativo. L'origine di questa legge deriva dalle tensioni generate dallo smantellamento dello Stato sociale. Tutto ciò, a detta di molti (ed io condivido questa tesi) sta convertendo il malcontento e il conflitto sociale in una questione di ordine pubblico, a causa di una gestione inadeguata del pluralismo democratico da parte del potere esecutivo attraverso riforme che, come questa, rappresentano gravi attacchi allo Stato di diritto: e questa, di tutta la fase democratica, che riguarda il diritto di manifestare, il diritto di riunione, il diritto all'informazione e il diritto fondamentale alla libertà di espressione, è il più preoccupante.

La riforma prevede un aumento sproporzionato delle fattispecie penali in materia di ordine pubblico. Queste nuove tipologie di reato corrispondono a comportamenti particolarmente mal accettati dal potere politico, come la mobilitazione di diversi gruppi sociali, l'occupazione pacifica di banche o le manifestazioni convocate attraverso le reti sociali. Tuttavia, in una società pluralistica è naturale esprimere punti di vista diversi, a condizione che non sia causato alcun danno a persone o cose perché, come la STC 9/2007 ha segnalato, "in una società democratica, lo spazio urbano non è solo un campo di circolazione, bensì un ambito di partecipazione".

All'interno dell'intero testo normativo, si riscontra la reiterazione di determinati comportamenti già presenti nel Codice penale, come nel caso di alcune forme di disordini o la stessa nozione di disobbedienza, senza alcun riferimento al principio costituzionale del "*ne bis in idem*". Attraverso questa ridondanza, vi è la volontà di prescindere da o possibilmente impedire la valutazione giurisdizionale di alcune condotte legate all'esercizio di diritti fondamentali. È necessario ricordare che, proprio grazie all'azione dei giudici, si è arrivato a considerare che non vi era nessun reato in determinate manifestazioni o riunioni compiute dinanzi a edifici pubblici, neanche rispetto ai



cosiddetti "escraches" in forma pacifica (modalità di azione diretta volte a contestare singole personalità), né tantomeno per le azioni di protesta contro sfratti ipotecari. Di conseguenza, la riforma del diritto amministrativo traccia, dal punto di vista disciplinare, una chiara diffidenza nell'azione giudiziaria, colpevole di non essere capace nel soddisfare le esigenze del potere politico. È preoccupante che tali questioni non vengano analizzate alla luce dei diritti fondamentali, da organismi indipendenti e imparziali, bensì da un governo che ha un interesse diretto nelle questioni che sono oggetto di tali procedimenti.

Il campo di applicazione delle nuove norme e la discrezionalità nel valutare i comportamenti sanzionabili amministrativamente potrebbero causare un aumento del margine di azione delle forze di polizia, violando, in senso stretto, il principio costituzionale di proporzionalità. In effetti, l'estensione del potere dei funzionari statali nell'adozione di misure che limitano il diritto di riunione e di associazione, evidentemente, si traduce in un costo per il libero esercizio di esse, che non appare sufficientemente bilanciato con benefici concreti per l'ordine pubblico. Rispetto alla necessità in termini di proporzionalità di tali misure, la giurisprudenza della Corte costituzionale nella sentenza 301/2006 è assai chiara: "...più volte questa Corte ha fatto riferimento al fatto che alcune restrizioni della libertà di riunione devono essere esercitate dalle autorità pubbliche seguendo il principio di proporzionalità, vale a dire che, prima di vietare un assembramento o un corteo, è necessario proporre modifiche alle sue modalità che consentano l'esercizio del diritto".

L'applicazione di questa nuova legge, anche se, come osservato in precedenza, è stato ammorbidita dopo i pareri del Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio di Stato che avevano a loro volta intravisto profili di incostituzionalità, potrà generare per la loro deterrenza un effetto dissuasorio rispetto all'esercizio di taluni diritti fondamentali per il rischio che alcune circostanze possano causare la privazione della libertà o portare a pagare multe troppo alte. Per concludere, la nuova legge rappresenta un rischio assai grave per la Spagna democratica: erode gravemente le modalità di esercizio di diritti fondamentali, quali il diritto di riunione, di manifestazione e di espressione.

\*\* Professore di Diritto Costituzionale, Università di Castiglia-La Mancia.