

# Indice

## DOTTRINA

CARMELO NICOLA ALIOTO – Le pubbliche manifestazioni tra <i>safety</i> e <i>security</i> nel rispetto dei principi costituzionali e comunitari	315
FRANCESCO BAIANO – Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale dopo la riforma avvenuta con il d. l. VO 18 agosto 2015, n. 142 . . . . .	385

## GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

Patente di guida – Revoca – Articolo 120 Codice della strada – Misure di prevenzione – Sicurezza pubblica – Irragionevolezza degli automatismi nel provvedimento vincolato – Discrezionalità amministrativa. . . . .	403
--	-----

### CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO

Diffamazione – Libertà di espressione – Diritto di cronaca – Obbligo di verità – Doveri del giornalista – Doveri di verifica della dichiarazione fattuale – Grado di precisione – Buona fede – Contraddizione con verità accertata dai tribunali. . .	405
---	-----

### CASSAZIONE PENALE

#### MASSIMARIO

Associazione per delinquere – Concorso esterno in associazione mafiosa – Reato di “creazione giurisprudenziale” – Sentenza della Corte EDU del 14 aprile 2015, Contrada contro Italia – Portata generale dei principi affermati dalla CEDU – Esclusione – Ragioni. . . . .	427
Falsità in atti – In registri e notificazioni – False indicazioni in registri soggetti a potere di vigilanza e controllo da parte dell’autorità di pubblica sicurezza – Accertamento a seguito di ispezione effettuata da autorità diversa – Delitto di cui all’art. 484 cod. pen. – Sussistenza. . . . .	455
Illecita concorrenza con minaccia e violenza art. 513-bis cod. pen. – Compimento di atti di concorrenza connotati da violenza o minaccia – Idoneità a contrastare od ostacolare la libertà di autodeterminazione del concorrente – Necessità. . . . .	455
Induzione indebita ex art. 319-quater cod. pen. – Prestazione sessuale ottenuta in cambio di informazioni riservate – Requisito del vantaggio per il privato – Sussistenza. . . . .	481
Mandato di arresto europeo – Motivo di rifiuto previsto dall’art. 18, lett. p), legge n. 69 del 2005 – Presupposti – Reati commessi fuori del territorio dello Stato richiedente – Necessità che in condizioni analoghe la legge italiana consenta l’esercizio dell’azione penale – Fattispecie. . . . .	483
Misure cautelari – Personali – Disposizioni generali – Scelta delle misure (criteri) – Presunzione di adeguatezza della sola custodia in carcere – Equiparabilità del concorso esterno alla partecipazione ad associazione mafiosa – Esclusione – Ragioni. . . . .	484
Sicurezza pubblica – Misure di prevenzione – Appartenenti ad associazioni mafiose – Confisca – Impresa mafiosa “originaria”, “di proprietà del mafioso” e “a partecipazione mafiosa” – Distinzione – Rilevanza ai fini della determinazione dei patrimoni confiscabili. . . . .	485

Sicurezza pubblica – Misure di prevenzione – Procedimento – Ammissione al controllo giudiziario ex art. 34–bis, comma 6, del d.lgs. n 159 del 2011 – Prefettura che ha adottato l’informativa antimafia – Legittimazione ad impugnare – Esclusione – Ragioni – Diversa qualificazione del ricorso ex art. 568, comma 5, cod. proc. pen. – Possibilità – Esclusione – Ragioni. . . . .	486
--	-----

## CASSAZIONE CIVILE

### MASSIMARIO

Giurisdizione – Giurisdizione ordinaria e amministrativa – Determinazione e criteri – In genere – Reiterate denunce di comportamenti aggressivi – Omessa trasmissione da parte dei Carabinieri agli organi competenti – Omicidio del denunciante commesso dal denunciato – Domanda risarcitoria proposta dai congiunti della vittima nei confronti del Ministero della difesa – Giurisdizione del giudice ordinario – Sussistenza – Fondamento. . . . .	489
Straniero (Condizione dello) – Ordine pubblico – Decreto di espulsione – Comunicazione all’interessato – Copia conforme all’originale – Attestazione di conformità da parte del questore e non del prefetto – Nullità – Esclusione – Ragioni. . . . .	490
Straniero (Condizione dello) – Domanda di protezione internazionale – Poteri–doveri del giudice – Specifica indicazione ad opera della parte della forma di protezione invocata – Irrilevanza – Fondamento – Conseguenze. . . . .	490
Straniero (Condizione dello) – Protezione internazionale – Cooperazione istruttoria del giudice – Correlazione con le allegazioni del richiedente – Necessità – Fatti intrinsecamente inattendibili – Conseguenze – Incidenza in ogni caso sull’obbligo di cooperazione istruttoria – Esclusione – Fondamento. . . . .	492
Straniero (Condizione dello) – Protezione sussidiaria disciplinata dall’art. 14, lett. c), d.lgs. n. 251 del 2007 – Presupposti – Cooperazione istruttoria del giudice – Priorità rispetto alla valutazione di credibilità – Eccezioni. . . . .	494

Straniero (Condizione dello) – Protezione internazionale – Obbligo di cooperazione istruttoria del giudice – Rapporti con la valutazione di credibilità – Limiti a tale obbligo. . . . .	495
Straniero (Condizione dello) – Protezione umanitaria – Presupposti – Autonoma individuazione di tali presupposti rispetto a quelli previsti per le protezioni maggiori – Necessità – Fondamento – Utilizzabilità degli stessi fatti storici per ottenere le diverse forme di protezione – Ammissibilità. . . . .	496
Straniero (Condizione dello) – Protezione internazionale – Obbligo di cooperazione istruttoria del giudice – Contenuto – Modalità di adempimento. . . . .	498
Sanzioni amministrative – Principi comuni – Ambito di applicazione – Elemento soggettivo – Errore sulla liceità del fatto – Rilevanza come causa di esclusione della responsabilità – Condizioni – Fattispecie. . . . .	499
Sanzioni amministrative – In genere – Violazione dell'art. 110, comma 9, lett. f), del r.d. n. 773 del 1931 (cd. T.U.L.P.S.) – Apposizione sull'apparecchio lecito da gioco del titolo autorizzatorio in originale – Necessità – Fondamento. . . . .	500

## NOTE A SENTENZA

GIOVANNI ALIQUÒ – Revoca della patente di guida: dagli automatismi alla discrezionalità . . . . .	503
---	-----

## QUESTIONI E COMMENTI

FRANCESCO MAZZA – Misure di prevenzione e violazioni del codice della strada . . . . .	519
--	-----

## LEGGI, DECRETI E CIRCOLARI

### LEGGI E DECRETI

Sicurezza pubblica – Sicurezza cibernetica – Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica – Poteri speciali nei settori di rilevanza strategica – Testo del decreto–legge 21 settembre 2019, n. 105 (in Gazz. Uff. n. 222 del 21 settembre 2019), coordinato con la legge di conversione 18 novembre 2019, n. 133 (in Gazz. Uff. n. 272 del 20 novembre 2019), recante: «Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica.» (in Gazzetta ufficiale n. 272 del 20 novembre 2019) . . . . .	525
--	-----



**DOTTRINA**



# Le pubbliche manifestazioni tra *safety* e *security* nel rispetto dei principi costituzionali e comunitari

Carmelo Nicola Alioto

Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato  
Dottore di ricerca in Diritto pubblico.

SOMMARIO: 1. Le pubbliche manifestazioni: *ratio legis* e funzione, 315 – 1.1. *La titolarità soggettiva*, 320 – 1.2. *Le limitazioni oggettive*, 323 – 2. La latitudine applicativa delle riunioni pubbliche in Costituzione, 329 – 3. I limiti generali alle pubbliche manifestazioni: tra *safety* e *security*, 336 – 4. La circolare del Capo della Polizia come diritto di *soft law*: modelli organizzativi per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di “pubbliche manifestazioni”, 343 – 5. L’intricato e necessario bilanciamento degli interessi in gioco, 358 – 6. L’art. 40, comma 2, del c.p.: la posizione di garanzia nelle manifestazioni pubbliche tra prevedibilità e nesso causale, 362 – 7. Rapporti tra diritto penale e diritto amministrativo, 376 – 8. Conclusioni, 379.

## 1. Le pubbliche manifestazioni: *ratio legis* e funzione

La *ratio* del diritto a manifestare pubblicamente non si rintraccia soltanto in una specifica norma, ma dalla lettura congiunta di diverse disposizioni sia nazionali sia comunitarie <sup>(1)</sup>. Bisogna necessariamente partire dal fondamento di tale diritto, la cui garanzia costituzionale si scorge nell’art. 17 della Costituzione, per comprenderne la reale

1. Le fonti normative che regolano la materia delle pubbliche riunioni e manifestazioni sono l’art. 17 della Costituzione, gli artt. 18 e 24 del TULPS. e da 19 a 28 del regolamento di esecuzione del TULPS.; in ambito europeo si vedano i principi di cui agli artt. 9 e 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Si tratta di eventi con prevedibile elevato afflusso di persone. L’avvio del processo organizzativo delle manifestazioni temporanee di pubblico spettacolo avviene in base alle disposizioni degli artt. 68, 69 e 80 TULPS., e Decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 all’art. 19. Si veda pure il D.M. 18 marzo 1996 e 19 agosto 1996.

portata applicativa. In tale norma si identifica la natura fondante delle pubbliche manifestazioni. Sarebbe opportuno, però, prendere in prestito, mutuandola nel caso che ci occupa, una definizione utilizzata dalla migliore dottrina del passato. Questa opzione interpretativa riteneva la libertà di riunione quale presupposto per “*il concorso di una pluralità di soggetti, accomunati da un unico fine, e non si esaurisce nella difesa di una sfera di autonomia individuale, ma è diretto alla realizzazioni di quelle comuni finalità*” (2). In termini più chiari, si tratta di una libertà dell’individuo a riunirsi per esplicitare interessi di diverso carattere quali ad esempio: religioso, politico, sportivo, di scienza, beneficenza ecc. La massima espansione di tale libertà, costituzionalmente garantita, estende la sfera di tutela a tutte le forme di aggregazione tra persone in uno stesso luogo e per un certo tempo “*mediante le quali si realizzino forme di interazione tra le persone convenute*” (3).

Il predetto principio individua, però, anche un limite generale alla disciplina delle riunioni (esse devono svolgersi “*pacificamente e senza armi*”) a prescindere dal luogo in cui esse si svolgano, mentre prevede un regime particolare per le sole riunioni in luogo pubblico, assoggettate al solo obbligo del preavviso al Questore ed all’eventualità del divieto preventivo per comprovati motivi di ordine pubblico, di moralità o sanità pubblica, ex art. 18, comma 4, TULPS; infine, vi sono le manifestazioni di pubblico spettacolo, che sono per converso soggette al regime autorizzatorio (4). Ad ogni modo anche se il regime

2. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2002, pp. 341 ss.

3. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, II, *Parte speciale*, Padova, 1992, p. 306 che si riferisce a BORRELLO, 1989, p. 1401. In questo senso anche la Corte costituzionale 45/1957.

4. Le manifestazioni di pubblico spettacolo sono soggette alle disposizioni di cui agli artt. 68 e 69 del TULPS. Il primo è l’ufficio comunale preposto al rilascio delle licenze. Ciò è avvenuto a seguito dell’intervento della Corte costituzionale che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 68 TULPS nella parte in cui vieta di dare feste da ballo in luogo esposto al pubblico senza licenza del Questore (dec. 15 dicembre 1967, n. 142) e nella parte in cui prescrive che per i trattenimenti da tenersi in luoghi aperti al pubblico e non indetti nell’esercizio di attività imprenditoriali occorre la licenza del Questore (dec. 15 aprile 1970, n. 56). Inoltre, con a sent. 8 luglio 1957, n. 121, la predetta Corte ha dichiarato la legittimità costituzionale del presente articolo, statuendo: “Per l’art. 21Cost. l’Autorità di P.S. non può, in base all’art. 68 TULPS., esercitare censure o controlli su contenuto delle opere teatrali o cinematografiche, ma può valutare, anche tenendo presente tale contenuto, se in particolari condizioni di tempo, di luogo e di ambiente, la pubblica rappresentazione possa provocare pericolo”. Funzione attribuita ai comuni, dal 1° gennaio 1978, dall’art. 19 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

autorizzatorio sia di competenza dell'Ente locale, l'autorità di pubblica sicurezza adotta – e, ove la commissione comunale o provinciale ritenga un *surplus valutativo* informerà la Prefettura la quale sottoporrà all'attenzione del Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica <sup>(5)</sup>, in base agli elementi a sua disposizione –, i provvedimenti ritenuti necessari al caso concreto per la tutela dell'Ordine Pubblico. Si tratta di una giusta comparazione di tutti gli interessi compresenti. In questo binario, ossia tra interessi pubblici e interessi privati, occorre porre la lente d'ingrandimento per individuare l'azione amministrativa più efficace soprattutto in un ambito dai molteplici casi concreti, e, giocoforza, dai confini non sempre univoci.

È oramai opinione comune che la necessità di bilanciamento tra libertà e sicurezza rappresenta, da tempo, una delle questioni dottrinali più dibattute da parte della scienza giuridica costituzionalistica. L'interrogativo della migliore dottrina è stato formulato nei termini seguenti: «*il soddisfacimento del bene "sicurezza" inteso in senso soggettivo può comprimere la tutela dei beni specifici costituzionalmente protetti, subordinando il bilanciamento tra i medesimi all'obiettivo di rafforzare la percezione soggettiva della sicurezza stessa?*» <sup>(6)</sup>. Il mai sopito dibattito nasce dall'esigenza di coniugare i beni specifici costituzionalmente protetti, da una parte, con le garanzie di sicurezza degli stessi, dall'altra. Si parla in tal caso di "interesse pubblico" a cui l'azione amministrativa, nel rispetto della legge, è sempre preposta.

Volgendo lo sguardo in ambito europeo, nell'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo emerge il necessario temperamento di tutti gli interessi in gioco. Infatti, in esso si trova racchiusa questa esigenza libertà–sicurezza nella parte in cui stabilisce «*[e] ognuno ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione [...]. Non si applicano restrizioni all'esercizio di tali diritti se non quelli previsti dalla legge e necessari in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o della pubblica sicurezza, per la prevenzione di disordini o crimini, per la protezione della salute o morale o per la tutela dei diritti e delle libertà altrui [...]*». Appare utile, inoltre, evidenziare una

5. Si v. circolare n. 11001/110(0) Uff II – Ord. Sic. Pub. Del 28 luglio 2017, pp. 4 e 5.

6. In tal senso M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano 2012, p. 6). Secondo l'Autore la percezione della sicurezza sarebbe un bene residuale rispetto ai beni che la Costituzione garantisce.

sentenza su un caso sottoposto alla CEDU, le cui norme pattizie di derivazione internazionalistica hanno natura di “*norme interposte*” tra Costituzione e legge ordinaria, ove a prevalere è l’esigenza dell’ordine pubblico europeo.

Nello specifico, viene affermato in dottrina come la Corte europea dei diritti dell’uomo può, quindi, decidere se, in uno dei 47 Paesi che hanno ratificato la Convenzione, lo scioglimento di un partito politico, o la confisca temporanea di determinati diritti politici, soddisfi le prove prescritte dalla Convenzione (cioè che l’agire ha una base nel diritto nazionale, che persegue uno o più degli scopi legittimi previsti dall’articolo 11 della Convenzione, che è necessario in una società democratica per soddisfare un bisogno sociale urgente e che è proporzionato agli scopi perseguiti).

Tale valutazione è stata effettuata, ad esempio, nel caso Refah Partisi (The Welfare Party) verso la Turchia. Il Refah Party, fondato nel 1983, divenne, dopo le elezioni generali del 1995, il più grande partito politico in Turchia. Una sentenza della Corte costituzionale del 1998 aveva sciolto Refah sulla base del fatto che era diventato un «centro di attività contrarie al principio di laicità». La Corte costituzionale nazionale aveva dichiarato che «[d]emocrazia è l’antitesi della sharia». La Corte di Strasburgo, sulla base di un attento esame della decisione del tribunale nazionale alla luce della Convenzione, è giunta alla conclusione che «non vi è stata alcuna violazione dell’articolo 11 della Convenzione», in quanto «lo scioglimento di Refah può essere considerato “necessario in una società democratica” ai sensi dell’articolo 11». La Grande Camera della Corte di Strasburgo ha sostenuto che «[d]emocrazia costituisce un elemento fondamentale “dell’ordine pubblico europeo” e dei diritti garantiti dall’articolo 3 del Protocollo n. 1 che sono cruciali per stabilire e mantenere le basi di un democrazia significativa governata dallo stato di diritto» (7).

Appare ormai questione condivisa dalla giurisprudenza nazionale come anche la libertà di religione, garantita dall’art. 19 Cost., incontri dei limiti, stabiliti dalla legislazione in vista della tutela di altre esigenze, tra cui quelle della sicurezza, dell’ordine pubblico e della pacifica convivenza. Nello stesso senso si muove anche l’art. 9 della Convenzione

7. In tal senso S. CASSESE, *Global standards for national democracies?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 701.

europea dei diritti dell'uomo che, al secondo comma, stabilisce che la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale o per la protezione dei diritti e della libertà altrui<sup>(8)</sup>. Questa giurisprudenza ci insegna come in ambito pubbliche manifestazioni vi siano tanti interessi compresenti e tutti degni di protezione e soltanto qualora vi siano esigenze di ordine e sicurezza pubblica tali da rendere tali diritti non sicuri, l'autorità di pubblica sicurezza potrà vietare la manifestazione in questione<sup>(9)</sup>. Gli interessi che emergono sono molteplici: dall'interesse individuale alla manifestazione, all'interesse pubblico affinché questo diritto venga posto in essere nel rispetto di tutti i diritti compresenti, all'interesse generale secondo altra dottrina amministrativistica<sup>(10)</sup>, finanche alle esigenze dell'ordine pubblico europeo. Questa tutela multilivello dei diritti fondamentali in area europea sta proprio a significare la presenza, nell'attuale sistema giuridico del continente europeo ed in esito al percorso avviatosi all'indomani del secondo dopoguerra, di un sistema particolarmente articolato e complesso finalizzato alla tutela dei diritti fondamentali. In ogni tipologia di pubblica manifestazione si possono annidare insidie per la democrazia di uno Stato il quale deve utilizzare strumenti efficaci nel rispetto dell'ordinamento giuridico per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

I fatti di Torino e di Manchester costituiscono un esempio evidente. Dopo la tragedia in piazza San Carlo, il Capo della Polizia (con circolare del 7 giugno 2017 seguita dalla direttiva del Dipartimento dei vigili

8. Cass. pen., Sez. I, 31 marzo 2017, n. 24084, in *Riv. dir. internazionale*, 2017, pp. 3, 953

9. Si veda T.A.R. Bologna, (Emilia-Romagna), Sez. I, 10 ottobre 2017, n. 667, in *Il Foro Amministrativo*, 2017, pp. 10, 2095: "L'appartenere a movimenti politici che siano particolarmente attivi sul piano delle manifestazioni pubbliche o che siano note alle forze di polizia perché alcuni dei relativi componenti tendono a fomentare disordini se non a commettere reati non consente tuttavia di attribuire automaticamente ad un soggetto la qualifica di persona pericolosa per l'ordine pubblico e di renderla pertanto meritevole dell'applicazione di una misura di prevenzione; a tal fine occorre, infatti, che il soggetto non si sia limitato ad esercitare i propri diritti politici, ma che, in occasione di pubbliche manifestazioni, abbia trascorso in condotte violente o abbia comunque favorito chi tali comportamenti abbia posto in essere".

10. Si veda M.A. SANDULLI, *Nuovi limiti alla tutela giurisdizionale in materia di contratti pubblici*, 2016, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

del fuoco del 19 giugno 2017) ha avvertito l'esigenza di intervenire per ridefinire il *modus operandi* dell'ordine e della sicurezza pubblica per le pubbliche manifestazioni. Il nuovo tipo di minaccia terroristica, nell'ambito dello scenario internazionale odierno, non è più incentrata a colpire soltanto siti o simboli di potere o della religione, ma è più orientata a distruggere e colpire la popolazione civile in un numero elevato di persone quando si svolgono pubbliche manifestazioni. Tale minaccia è completamente imprevedibile e ciò ha determinato il convivere con un'allerta massima di sicurezza interna.

Il presente lavoro, pertanto, tenterà di affrontare la *safety* e *security* attraverso un esame degli istituti giuridici che la regolano, ponendo l'attenzione anche su connessi aspetti pratici, ma soprattutto giuridici, che trasversalmente interessano diversi rami dell'ordinamento giuridico. Infine, dall'esame del sistema, della struttura e del modello operativo della *governance* si avvanzeranno delle proposte *de iure condendo* e *de iure condito*, al fine di fornire particolari spunti di riflessione.

### 1.1. *La titolarità soggettiva*

Il legislatore individua alcune limitazioni in ordine allo svolgimento della libertà di manifestare pubblicamente. La norma costituzionale di riferimento è quella della libertà negativa di riunioni pubbliche in quanto l'associazione non è temporanea ma presuppone un aspetto durevole, secondo una prima opzione ermeneutica; così, secondo altri, la differenza sarebbe in una stabile organizzazione interna, requisito talvolta specificato nell'adozione dell'atto costitutivo e dello statuto, essenziale per le associazioni ma assente nelle riunioni; per altri ancora, invece, l'elemento distintivo risiederebbe nella presenza di uno scopo comune; infine, un'ulteriore tesi valorizza il vincolo ideale tra i soci che sarebbero proprio delle associazioni ma non già delle riunioni nelle quali i partecipanti esprimerebbero una fisica pluralità, se non addirittura una massa: cosicché mentre il vincolo ideale sussisterebbe anche se i soci non siano fisicamente vicini, quello intercorrente tra le persone riunite è puramente fisico e materiale <sup>(1)</sup>.

La libertà di riunioni pubbliche viene attribuita dall'art. 17 Cost. ai soli cittadini. In passato si era posto il problema del riconoscimento di

11. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 310

tale diritto agli stranieri. Sul punto la dottrina maggioritaria ritiene che, alla luce dell'art. 2 Cost., le libertà costituzionali spettino anche agli stranieri almeno in quei casi in cui la Costituzione non presupponga una disparità di trattamento<sup>(12)</sup>. La legislazione vigente prevede (art. 2, d.lgs. 286/1998), la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale nella parte in cui al comma 2 del citato articolo prevede che «Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente (...)»<sup>(13)</sup>. Qualora invece lo straniero costituisse un pericolo per l'ordine pubblico tali diritti vengono meno, così come peraltro nei confronti del cittadino. Nello specifico questa giurisprudenza ritiene che *“la nozione di ordine pubblico cui fa riferimento il Testo Unico sull'immigrazione — lì dove afferma che «non è ammesso in Italia lo straniero [...] che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico» — se da un lato attiene ai principi fondamentali e di interesse generale su cui poggia l'ordinamento giuridico dello Stato, da osservarsi inderogabilmente da tutti perché consta di norme imperative o proibitive sanzionatorie, dall'altro certamente ricomprende anche il più specifico concetto di sicurezza pubblica — la quale costituisce anch'essa un settore di interesse generale dell'ordinamento giuridico dello Stato — che mira a soddisfare le esigenze di prevenzione e di repressione dei reati e a contrastare ogni minaccia per la sicurezza della collettività e per la tranquilla e ordinata convivenza delle persone”*<sup>(14)</sup>

L'ordinamento conosce le limitazioni all'esercizio dei diritti di libertà legate alla capacità giuridica e quelle riguardanti situazioni c.d. di

12. In tal senso, si veda CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, p. 227

13. Si veda ad esempio, l'art. 4, lett. b), della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992 cui è stata data esecuzione con l. 203/1994 e l'art. 2, 4° co., d.lgs. 286/1998.

14. T.A.R. Parma, (Emilia-Romagna), Sez. I, 12 gennaio 2018, n. 14, *Red. Giuffrè amm.*, 2018, nella fattispecie, il Collegio respingeva il ricorso giurisdizionale presentato da un cittadino cinese avverso il provvedimento con il quale il Questore gli aveva revocato il permesso di soggiorno di lungo periodo, motivando il proprio giudizio attraverso l'ermeneusi del concetto di “minaccia per l'ordine pubblico”, sul presupposto di fatto rappresentato da una sentenza definitiva di condanna ad anni 1 e mesi 8 di reclusione più euro 1.000 di multa per favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione continuata ed in concorso con altri.

“soggezione speciale” (15.) Sulla prima, la dottrina prevalente ritiene che la libertà di riunione pubbliche, coincidono con la capacità naturale, intesa come «concreta capacità di autodeterminazione in relazione ad una data attività materiale» (16). Tale autodeterminazione è estendibile anche ai minori, salve le limitazioni derivanti dall’esercizio della libertà genitoriale (art. 30, 1° co., Cost.).

Per le limitazioni derivanti da situazioni di soggezione speciale si hanno quelle nei confronti di soggetti sottoposti alla misura della sorveglianza speciale, come il divieto di partecipare a pubbliche riunioni o manifestazioni, oggi previsto e punito, nella sua nuova formulazione, dall’art. 75 del d.lgs. n. 159 del 2011.

La Corte di Cassazione ha avuto modo di chiarire che la *ratio* della norma incriminatrice è quella di facilitare il compito delle forze dell’ordine nell’effettuare un agevole controllo sulla persona sottoposta a misura di sorveglianza in quanto pericolosa. I giudici di legittimità, richiamando precedenti pronunce della Corte Costituzionale e della Cassazione, hanno affermato che non deve considerarsi integrata la fattispecie di reato tutte le volte che il soggetto abbia contatti sociali che costituiscono il normale e quotidiano svolgimento dei rapporti della vita di relazione. Alla luce di tale principio hanno ritenuto che, nel caso concreto, il soggetto non doveva ritenersi colpevole per il semplice fatto di essere stato trovato mentre passeggiava lungo le bancarelle, seppure in un luogo affollato. I giudici hanno ritenuto infatti che, in questa circostanza, non veniva meno la possibilità agevole di essere sottoposto a controlli (17). A queste, poi, occorre aggiungere le misure limitative all’accesso ai luoghi in cui si svolgono le manife-

15. Per una maggiore analisi v. G.T. BARBIERI, *art. 17, Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI, Torino, 2006.

16. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3 ed., Padova, 2003, pp. 311 ss.

17. Sul punto la Cass. pen., Sez. I, 13 gennaio 2016, n. 23840, in *Diritto & Giustizia*, 2016, 9 giugno: “Il divieto imposto al sorvegliato speciale di non partecipare a pubbliche riunioni o manifestazioni va inteso nel senso di non prendere parte a qualsiasi riunione di più persone in un luogo pubblico o aperto al pubblico, al quale abbiano facoltà di accesso un numero indeterminato di persone, indipendentemente dal motivo della riunione (nella specie, la Corte ha ritenuto non integrata tale ipotesi, non potendosi ritenere sussistente una riunione il solo fatto di passeggiare sulla pubblica via in prossimità di bancarelle, ancorché allestite in occasione della festa del Santo patrono; tale situazione di fatto, riconducibile piuttosto al normale svolgimento dei rapporti di vita quotidiana, non determina in quanto tale difficoltà di controllo del soggetto pericoloso)”.

stazioni sportive, quale pena accessoria o misura di prevenzione nei confronti di soggetti di cui agli artt. 5 ss. l. 401/1989 e s.m.i. Si tratta di un divieto che non si sovrappone con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale<sup>(18)</sup>. Vi sono, inoltre, i divieti a carico dei militari che non possono partecipare, in servizio oppure in uniforme, a riunione o manifestazioni di partito, ex art. 6, l. 382/1978 e s.m.i. Le limitazioni, in parte diverse, riguardano anche gli appartenenti alle forze di polizia che non possono partecipare in uniforme, anche se fuori servizio, a riunioni o manifestazioni di partiti, associazioni ed organizzazioni politiche e sindacali, ex artt. 78 e 81, 1° co., l. 121/1981.

### 1.2. *Le limitazioni oggettive*

Il legislatore, in determinate circostanze, individua alcune limitazioni oggettive alla libertà di svolgimento delle pubbliche manifestazioni. Queste possono essere riassunte in due categorie: quelle legate a particolari modalità di esercizio della libertà e quelle legate a particolari modalità di partecipazione. I limiti alla libertà di manifestazione del pensiero in occasione di riunioni vengono imposti dall'art. 20 TULPS e dagli artt. 654 e 655 c.p. Il primo, ovvero l'art. 654 c.p., sanziona «*chiunque in una riunione che non sia da considerare privata (...) compie manifestazioni o emette grida sediziose*».

Secondo la giurisprudenza, integra il reato di adunata sediziosa la condotta di chi prenda parte ad una riunione o ad un assembramento di dieci o più persone con uno scopo prestabilito e manifesti comportamenti di ribellione e di ostilità nei confronti di chi rappresenta l'autorità e la forza della legge, con conseguente pericolo di creazione o di protrazione di uno stato di turbamento per l'ordine pubblico<sup>(19)</sup>.

18. Si v. Cass. pen., Sez. I, 23 marzo 2017, n. 23346, Rv. 270119, secondo la quale «è legittima l'adozione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con l'obbligo di soggiorno nei confronti di persona già sottoposta al divieto, disposto dal questore, ai sensi dell'art. 6, comma quinto, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, di accedere a manifestazioni sportive, con relativo obbligo di presentazione personale all'autorità di polizia in occasione degli incontri di calcio (DASPO), in quanto si tratta di misure differenti che non si sovrappongono».

19. Si veda in tal senso Cass. pen., Sez. VI, 9 novembre 2012 n. 6347, Rv. 254890, in *Cass. pen.*, 2014, I, p. 194: «(Fattispecie in cui l'imputato, munito di un megafono, dirigeva un corteo che scandiva slogan di natura intimidatoria e violenta, lanciava corpi contundenti all'indirizzo delle Forze dell'ordine ed inneggiava alla morte di un ispettore di Polizia

Per quanto riguarda l'art. 655, esso punisce penalmente “*chiunque fa parte di una radunata sediziosa di dieci o più persone*”. Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 655 c.p., deve ritenersi sediziosa la condotta che rivela ribellione verso i pubblici poteri e verso gli organi dello Stato ai quali spetta il diritto–dovere di esercitarli. È ravvisabile, pertanto, la radunata sediziosa quando si manifesta ostilità verso la pubblica autorità e quando l'adunata stessa è tale da turbare la pacifica convivenza senza, peraltro, che occorra la sussistenza in concreto di un pericolo per l'ordine pubblico <sup>(20)</sup>.

I dubbi di costituzionalità delle due disposizioni sono stati fugati dalla Corte costituzionale nella sentenza 15/1973 nella quale, in linea con più risalenti pronunce (in particolare, la sentenza 120/1957), si afferma che “*atteggiamento sedizioso penalmente rilevante è soltanto quello che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento dannoso per l'ordine pubblico*”. La genericità delle motivazioni addotte dalla suddetta sentenza ha dato la stura a osservazioni critiche della dottrina secondo la quale tale disposizione si presta a colpire anche mere opinioni politiche <sup>(21)</sup>. In realtà, la disposizione dovrebbe essere letta

ucciso in servizio)”. In senso conforme: Cass. pen., Sez. I, n. 12229, 25 ottobre 1994, Rv. 199681. Si v. anche Pretura Vallo Lucania, 20 aprile 1988, in *Riv. pen.*, 1989, p. 495, nella parte in cui ritiene che: “la radunata sediziosa, di cui all'art. 655 c.p., consiste in una riunione di più persone (almeno 10), in cui la partecipazione si concretizza in una condotta univoca rispetto al fine collettivo, cioè in relazione allo scopo sedizioso dell'adunata, che è da ritenersi elemento prevalente rispetto alle modalità dell'azione. Tale contravvenzione è ravvisabile quando si manifesta ostilità verso la pubblica autorità e, quando l'adunanza stessa è tale da turbare la pacifica convivenza. L'atteggiamento sedizioso penalmente rilevante è solo quello che implica ribellione ed ostilità, e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico”.

20. Cass. pen., Sez. VI, 19 gennaio 1977, in *Cass. pen.*, 1979, p. 333. Secondo la Cassazione Penale, 2014, 01, 00, 0195A la massima è in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità. In senso analogo, v. Cass. Pen., Sez. I, 25 ottobre 1994, n. 12229, Rv. 199681, cit.; in dottrina, v. DE VERO, *Inosservanza di provvedimenti di polizia e manifestazioni sediziose e pericolose*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VII, 1993, p. 80 ss. La Corte costituzionale, con sentenza del 27 febbraio 1973, n. 15, in *Foro it.*, 1973, I, c. 967, ha precisato che per «atteggiamento sedizioso», penalmente rilevante ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 655 c.p., deve intendersi quello che «implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico».

21. In questo senso, BARILE, 1984, p. 184. Sulla questione, però, il legislatore non è intervenuto organicamente sulle disposizioni in questione: in effetti, il d.lg. 507/1999 non ha toccato l'art. 655 c.p. mentre ha solo depenalizzato l'art. 654 (art. 45). Su quest'ultimo

attraverso un'interpretazione conforme a Costituzione. Sul punto la Corte costituzionale muove dall'assunto – espresso in modo chiaro e netto, a partire dalla sentenza n. 356 del 1996 – secondo il quale “*le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice decida darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali*”. Anche l'art. 20 del TULPS, formulato in epoca fascista, dev'essere interpretato secondo Costituzione, come del resto tutto il Testo unico delle leggi di pubblica Sicurezza.

La Cassazione opera un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti tra provvedimento adottato dall'autorità di P.S. e gli interessi pubblici sottesi. Nella specie, ritiene la Cassazione degli anni '80, che “*sussiste il reato di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, qualora non venga ottemperato l'ordine, impartito della polizia, di sgomberare un'aula universitaria, occupata arbitrariamente per un'assemblea, non autorizzata dalla competente autorità. L'ordine è legalmente dato non in riferimento al mancato rispetto della disciplina delle riunioni in luogo pubblico, ma in base all'art. 20 t.u.l.p.s., che sancisce la possibilità di scioglimento delle riunioni in luogo pubblico od aperto al pubblico, quando in esse siano commessi delitti (nella specie invasione arbitraria di edificio pubblico)*” (22). Questa

caso Cass. pen., Sez. IV, 12/04/2016, n. 19164, in *Diritto & Giustizia*, 2016, 10 maggio, ritiene che “il giudice, in caso di annullamento senza rinvio della sentenza impugnata per essere il fatto previsto dalla legge non come reato, ma solo come illecito amministrativo, non ha l'obbligo di trasmettere gli atti all'autorità amministrativa competente a sanzionare l'illecito amministrativo ogni qual volta la legge di depenalizzazione non preveda norme transitorie analoghe a quelle di cui agli artt. 40 e 41 legge n. 689 del 1981”. È legittimo il provvedimento con cui la Commissione elettorale, facendo uso di un potere attribuito dal sistema normativo, ha disposto l'esclusione di una lista sulla scorta di un'adeguata motivazione in merito al contrasto con la disciplina costituzionale, in ragione del simbolo del movimento (il fascio), della dizione letterale (acronimo di Fascismo e Libertà) e del richiamo ideologico al disciolto partito fascista. Infatti se la commissione elettorale può disporre la ricusazione delle liste e dei contrassegni nei soli casi tassativamente indicati dagli artt. 30 e ss. d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, mentre esorbita dall'alveo del suo potere ogni valutazione circa il valore politico e democratico del simbolo presentato, è pur vero che tale disciplina deve essere letta e integrata alla stregua della XII disposizione di attuazione e transitoria della Costituzione che, dettando un requisito originario per la partecipazione alla vita politica, fonda il potere implicito della Commissione di ricusare le liste che si pongano in contrasto con detto precetto. Cons. Stato, Sez. V, 6 marzo 2013, n. 1355; Nero c. De Ritis, in *Red. Giuffrè*, 2013

22. Cass. pen., Sez. VI, 13 ottobre 1982, in *Cass. pen.*, 1984, p. 539, in *Giust. pen.*, 1983, II, 386, p. 641.

giurisprudenza viene citata per evidenziare come il diritto costituzionalmente garantito di riunirsi pubblicamente per manifestare liberamente la molteplicità dei diritti viene meno qualora vi siano connessi problemi di ordine e sicurezza pubblica. Le norme che impediscono, di fatto, la libertà di cui trattasi si rintracciano in tanti settori dell'ordinamento giuridico, nazionale e comunitario e, solo attraverso una interpretazione assiologica sistematica di tutte le norme, è possibile evidenziarne i limiti oggettivamente previsti dal legislatore.

I predetti limiti si rintracciano anche nell'art. 21 TULPS che considera sediziosa "l'esposizione di bandiere o emblemi, che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il governo o le autorità" (1° co.), nonché "la esposizione di distintivi di associazioni faziose", e all'art. 1, 2° co., d.l.c.p.s. 1159/1947 che punisce con la reclusione da sei mesi a due anni "chiunque pubblicamente o in riunioni da considerarsi pubbliche ai sensi dell'art. 18 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (...), istiga i contribuenti a ritardarne, sospendere o non effettuare il pagamento di imposte in esazione".

Altre disposizioni, invece, introdotte dopo l'entrata in vigore della Costituzione, riguardano talune limitazioni alla libertà di manifestazione del pensiero in riunioni in luogo pubblico. L'art. 5, l. 645/1952 vieta a chiunque di compiere manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste partecipando a pubbliche riunioni (il riferimento alle "pubbliche riunioni" è stato inserito dall'art. 11, l. 152/1975).

La Corte costituzionale, sul punto, aveva dichiarato non fondata la questione di costituzionalità di tale disposizione, attraverso una interpretazione "adeguatrice" della stessa, precisando che la predetta norma si riferisce alle sole manifestazioni che, in relazione alle circostanze di tempo, di luogo e ambiente in cui si svolgono e per le caratteristiche, fossero comunque idonee a far sorgere la situazione di pericolo di ricostruzione del partito<sup>(23)</sup>.

Anche la XII disp. fin. Cost. costituisce un limite alla libertà di riunione e di associazione. La giurisprudenza amministrativa di legittimità ha ritenuto che "è legittimo il provvedimento con cui la Commissione elettorale, facendo uso di un potere attribuito dal sistema normativo, ha disposto l'esclusione di una lista sulla scorta di un'adeguata motivazione in

23. Corte costituzionale sent. nn. 15/1973, 74/1958 e 7/1960.