

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Magistrale in
SCIENZE DEL GOVERNO E POLITICHE PUBBLICHE



SICUREZZA PUBBLICA E GARANZIE
COSTITUZIONALI. LA LIBERTÀ DI
RIUNIONE ALLA LUCE DEL
BILANCIAMENTO TRA SITUAZIONI
GIURIDICHE SOGGETTIVE.

RELATORE: Prof. MAURILIO GOBBO

Laureando: PATRICH ANTONELLO

MATRICOLA N. 1243581

A.A. 2023/2024

Alla mia Famiglia
che mi sopporta e supporta da sempre.

S O M M A R I O

INTRODUZIONE.....	6
-------------------	---

Capitolo I

TIMORI E OBIETTIVE ESIGENZE DI SICUREZZA

1.1. Due facce della stessa medaglia.....	8
1.2. La sicurezza nelle Dichiarazioni di fine ‘700	11
1.3. Sicurezza tramite o rispetto lo Stato	13

Capitolo II

LA PUBBLICA SICUREZZA IN ITALIA: FONDAMENTI NORMATIVI TRA NORME COSTITUZIONALI E T.U.L.P.S.

2.1. Pubblica sicurezza in Costituzione	17
2.2. Pubblica sicurezza nel T.U.L.P.S.....	19

Capitolo III

AUTORITÀ E OPERATORI DI PUBBLICA SICUREZZA

3.1. Le Autorità di pubblica sicurezza	21
3.2. Ufficiali e agenti di pubblica sicurezza.....	24

Capitolo IV

TRA LIBERTÀ NEGATIVE E POSITIVE

4.1. Una sottile differenza	27
-----------------------------------	----

Capitolo V

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE QUALE DIRITTO FONDAMENTALE

5.1. Genesi di un diritto fondamentale: dallo Statuto Albertino alla Costituzione	36
5.2. Il significato delle parole scelte dai padri costituenti	43

Capitolo VI

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA PANDEMICA

6.1. La prima – lunga - prova di tenuta di una libertà fondamentale.....	56
6.2. Riflessioni in merito alla decretazione d'urgenza e ai D.P.C.M.	60

Capitolo VII

IL CASO RAVE PARTY E IL D.L. 31 OTTOBRE 2022, N. 162 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 30 DICEMBRE 2022, N. 199

7.1. Il rave party di Modena.....	70
7.2. Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 e Art. 434 bis c.p.: genesi di una norma penale imperfetta.....	71
7.3. Il nuovo art. 633 bis c.p. tra luci e ombre	78

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	86
---------------------------------	----

TAVOLE SINOTTICHE E COMPARATIVE.....	88
--------------------------------------	----

ALLEGATI.....	96
---------------	----

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E INDICE DEGLI AUTORI	113
---	-----

SITOGRAFIA E COLLEGAMENTI.....	117
GLOSSARIO	132

INTRODUZIONE

Questo mio lavoro nasce da alcune riflessioni fatte nell'ambito della sicurezza alle quali sono giunto mosso da uno specifico interesse personale e professionale. La sicurezza è una parola, un termine poliedrico che indubbiamente si presta a molteplici argomentazioni e a cui possono essere attribuiti moltissimi significati. La letteratura in questo ambito è estesa e proprio per questo è opportuno cercare di individuare preliminarmente dove porre il *focus*. Per evitare possibili fraintendimenti o digressioni, tengo a precisare, fin da subito, che il tema di questa tesi riguarda l'ambito della sicurezza pubblica con riferimento all'esercizio del diritto di riunione.

La sicurezza pubblica (o pubblica sicurezza - più avanti vedremo se questa distinzione può avere un significato) è un argomento che nel tempo è stato influenzato dai vari interessi riposti dalla società, dalla politica, dalle istituzioni nazionali (e internazionali) proprio nell'ambito della sicurezza stessa. L'argomento era d'attualità nelle epoche passate ed è rimasto tale fino ai giorni nostri modificandosi camaleonticamente in base agli interessi, alle preoccupazioni e alle tensioni che hanno attraversato e che attraversano ancora oggi i variegati scenari socio-politici presenti nel territorio dello Stato italiano.

Da sempre, il concetto di sicurezza è legato a doppio filo al concetto di paura. Quest'ultimo sentimento, per antonomasia, ha fatto nascere e crescere durante l'epoca moderna la richiesta di protezione anche mediante l'uso della forza al fine di reprimere o mitigare gli impulsi umani più gravi e violenti capaci di mettere a repentaglio le vite e i patrimoni delle persone. Vien da sé che nel momento in cui una società devolve all'autorità pubblica l'uso della forza, significa che si è disposti a rinunciare a una parte delle libertà che ogni individuo avrebbe in sé, secondo la legge naturale. L'ordinamento giuridico sino a oggi concepito nel nostro Paese è il frutto di una stratificazione di consuetudini, tradizioni sociali, interessi politici, sociali e culturali che hanno portato alla stesura di un pilastro giuridico da molti paesi invidiatoci: la Costituzione Italiana. Al vertice del nostro ordinamento giuridico essa ha dimostrato nel tempo di saper garantire le libertà individuali e

collettive oltre che gli interessi pubblici mediante un sapiente bilanciamento tra principi e diritti costituzionalmente rilevanti.

Purtroppo, negli ultimi anni abbiamo dovuto affrontare situazioni difficili, periodi durante i quali si è sentito parlare di libertà negate a colpi di decreti-legge o D.P.C.M. adottati in violazione della riserva di legge assoluta (e a volte rinforzata) prevista dalla nostra Fonte costituzionale.

Tutto ciò ha generato ardui problemi interpretativi e contrasti ma, allo tempo stesso, un grande fascino per semplici appassionati del diritto, come me.

C'è da chiedersi se ci siano state e se sì, quali siano state le più recenti intrusioni indebite rispetto alla sfera dei diritti fondamentali, in particolare della libertà di riunione messe in atto in nome della tutela della sicurezza pubblica. In questi casi le leggi o gli atti aventi forza di legge hanno travalicato le norme costituzionali e lo spirito della Costituente?

Con questa tesi proverò a esaminare e rispondere a queste domande andando ad analizzare alcuni degli aspetti che considero più significativi sull'argomento con la speranza di poter aiutare il prossimo studioso o anche il semplice lettore a comprendere un argomento per molti ancora ostico.

CAPITOLO I

TIMORI E OBIETTIVA ESIGENZA DI SICUREZZA

1.1. Due facce della stessa medaglia

Sicurezza è una parola complicata, che può talvolta persino sembrare astratta e la filosofia può aiutarmi in una fase iniziale di questo lavoro. Ho quindi deciso di cominciare a trattare questo argomento con qualche aneddoto storico chiarificatore che riguarda proprio il rapporto tra paura e bisogno di sicurezza risalente persino alla età moderna¹. Thomas Hobbes (1588 – 1679), uno dei più noti e indagati filosofi del XVII secolo, descrive gli uomini come individui destinati a un'esistenza solitaria, quasi animalesca. Secondo la sua teoria, gli uomini si trovano a vivere in uno stato di natura che li obbliga a un'esistenza grama assillati dalla continua paura di una morte violenta per mano dei propri simili.² Lo stato di natura è rappresentato come uno stato di insicurezza diffusa e latente pronta a manifestarsi nel momento in cui ciascuno ha la possibilità di usare il “proprio potere a suo arbitrio contro un altro. “E’ una condizione di guerra di ogni uomo contro ogni altro uomo, e , in questo caso, ognuno è governato dalla propria ragione e non c’è niente di cui egli può far uso che non possa essergli di aiuto nel preservare la sua vita contro i suoi nemici, ne segue che in una tale condizione ogni uomo ha diritto ad ogni cosa, anche al corpo di un altro uomo.”³

Hobbes rappresentava il Leviatano (che oggi possiamo considerare Stato con le sue leggi) come l'unico modo per limitare l'aggressività degli individui: questi prendono parte al patto sociale con il quale il Leviatano⁴ viene ad esistenza: un concordato, attraverso il quale ogni soggetto è consapevole di poter ottenere quel bene fondamentale qual è l'incolumità fisica e la vita che lo stato di natura non può offrirgli in alcun altro modo.

¹ L'età moderna è una delle quattro età storiche (antica, medievale, moderna e contemporanea) che gli storici individuano nell' arco temporale di circa tre secoli compreso tra la seconda metà del XV secolo fino alla fine del XVIII secolo.

² T. Hobbes, *Il Leviatano*, cap. XIII; traduzione italiana a cura di Gianni Micheli, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1976, pp. 117-123.

³ T. Hobbes, *Il Leviatano*, cap. XIV; *cit.*, pp. 124-125.

⁴ T. Hobbes chiamò così nella sua opera “Leviathan” lo Stato politico frutto del contratto sociale tra individui. Il Leviatano domina i comportamenti umani e tutto decide per loro.

Gli uomini accettano così l'esistenza e l'autorità del Leviatano proprio al fine di ottenere in cambio protezione e sicurezza, anche se questo va a discapito della libertà dei singoli individui. Hobbes sostiene che la causa finale, il fine o il disegno degli uomini, nell'introdurre quella restrizione su se stessi sotto la quale li vediamo vivere negli Stati, è la previdente preoccupazione della propria conservazione e di una vita perciò più soddisfatta⁵. Lo Stato (sovrano) quindi limita alcune libertà naturali al fine di garantire un collettivo senso di sicurezza mediante una convivenza il più possibile tranquilla e pacifica. La sicurezza sarebbe nulla senza il controllo del rispetto delle leggi e, se del caso, dell'uso della forza contro chi non le rispetta. Lo Stato deve poter esercitare questo potere e lo fa in maniera monopolistica ma legittima: la sua forza argina la latente violenza sociale, insegnando a ciascun individuo il rispetto (a volte, la paura) della forza pubblica.

Altri filosofi hanno indagato il concetto di paura proponendone ulteriori declinazioni: Montesquieu (1689 – 1755) all'epoca dei movimenti repubblicani pre-rivoluzione francese, non era un sostenitore del terrore o della tirannia degli Stati despota. Al contrario, è stato uno dei più importanti filosofi politici del XVIII secolo, che ha sviluppato la teoria della separazione dei poteri come mezzo per prevenire l'abuso del potere da parte di un governo centralizzato. Egli nella sua opera principale, *Lo spirito delle leggi*⁶, descriveva la fonte di un nuovo tipo di paura originata da uno Stato dispotico in cui la volontà o il capriccio di un solo individuo può diventare legge senza l'azione di alcun controlimito.

Montesquieu sosteneva che un governo centralizzato e autoritario è suscettibile di abusi di potere e di corruzione, e ha suggerito che la decentralizzazione del potere e la partecipazione dei cittadini alla vita politica sono essenziali per prevenire l'oppressione. Sosteneva anche che un buon governo deve essere basato sulla libertà e sulla giustizia, e che la libertà individuale è essenziale per una società prospera e

⁵ T. Hobbes, *Il Leviatano*, cap. XIV; cit., pp. 163-168.

⁶ C. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, G.B. Paravia e C., Torino, 1960. In quest'opera scritta nel 1748 Montesquieu elabora l'importanza delle leggi nella storia umana e nella sopravvivenza o decadenza delle varie forme di governo (repubblica, monarchia e il dispotismo). La storia è condizionata dalle leggi. Le stesse leggi di cui l'uomo ha bisogno per vivere insieme agli altri. Per Montesquieu è molto utile analizzare il concetto di libertà dei cittadini e questo lo porta a indicare una sua preferenza verso le forme di governo non dispotiche. Il dispotismo, infatti, si fonda sul timore del cittadino rispetto a un despota al potere. L'uomo non è libero se c'è un potere soverchiante che incombe su di lui. Pertanto, se i cittadini vogliono avere garantite delle libertà, il potere di chi governa deve essere limitato. Laddove c'è un timore o una paura non ci può essere libertà.

pacifica. Ha anche sostenuto che il potere deve essere diviso tra i rami esecutivo, legislativo e giudiziario, in modo che nessun ramo possa accumulare troppo potere e diventare tirannico.

Hannah Arendt (1906 – 1975) sostiene che il terrore è uno strumento utilizzato dai regimi totalitari per mantenere il controllo sulla popolazione e sopprimere l'opposizione politica. Secondo Arendt, i regimi totalitari utilizzano il terrore come un mezzo per creare uno stato di costante incertezza e paura nella popolazione, impedendo così qualsiasi forma di opposizione politica o sociale. Inoltre, il terrore viene utilizzato per creare un clima di sospetto e paranoia, in cui i cittadini temono di essere osservati e denunciati dai loro vicini. L'autrice ha inoltre sostenuto che il terrore viene spesso utilizzato in combinazione con la propaganda per creare un'ideologia di odio e divisione nella società, in cui le minoranze sono demonizzate e perseguitate. Questo crea un clima in cui la violenza e la repressione diventano accettabili e giustificabili. Tuttavia, Arendt non sostiene che il terrore sia un fenomeno limitato ai soli regimi totalitari. In effetti, ha criticato i sistemi politici che utilizzano tattiche simili di intimidazione e repressione per sopprimere l'opposizione e mantenere il controllo sulla società. Per l'autrice *la politica totalitaria non sostituisce un corpo di leggi con un altro, non instaura un proprio consensus iuris, non crea con una rivoluzione una nuova forma di legalità. La sua noncuranza per tutte le leggi positive, persino per le proprie, implica la convinzione di poter fare a meno di qualsiasi consensus iuris*⁷.

Alexis De Tocqueville (1805 – 1859) ha analizzato la natura della democrazia e i suoi effetti sulla società arrivando a sostenere che la progressiva disgregazione dei corpi intermedi della società, come le istituzioni religiose, le associazioni di volontariato e le organizzazioni locali, può portare a uno stato d'ansia diffuso. Secondo questo autore, i corpi intermedi sono importanti per la democrazia perché aiutano a creare una connessione tra l'individuo e lo Stato. Essi forniscono una struttura sociale che permette ai cittadini di partecipare alla vita pubblica, di sentirsi parte di una comunità e di avere una voce nelle decisioni che li riguardano. Tuttavia, Tocqueville sostiene che la democrazia può portare alla disgregazione dei corpi

⁷ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo* (versione Kindle), cap. XIII, traduzione italiana a cura di Amerigo Guadagnin, Giulio Einaudi Editore, Bologna, 2009, p. 731.

intermedi a causa dell'individualismo e dell'isolamento sociale che essa può favorire. In una società democratica, gli individui sono spesso più preoccupati per i propri interessi privati che per il bene comune, e questo può portare alla disgregazione delle istituzioni sociali che li uniscono. Quando i corpi intermedi si disgregano, Tocqueville sostiene che la società diventa più atomizzata e che la gente diventa più ansiosa e isolata. In questa situazione, lo Stato può apparire come l'unico punto di riferimento stabile, ma allo stesso tempo può essere percepito come una minaccia alla libertà individuale⁸.

In sintesi, Tocqueville sostiene che la disgregazione dei corpi intermedi può portare a uno stato d'ansia diffuso, ma allo stesso tempo avverte del pericolo che un potere troppo forte dello Stato possa minare la libertà individuale e l'autonomia sociale.

Il concetto di sicurezza può quindi essere riassunto in paura della paura?

1.2. La sicurezza nelle grandi Dichiarazioni di fine '700

Dalla seconda metà del XVIII secolo, accogliendo un'impostazione universalistica e giusnaturalistica che comincia a radicarsi in quell'epoca, si cominciano ad avere i primi contributi formali a un "diritto alla sicurezza". Esso compare tra i diritti soggettivi riconosciuti a tutti gli individui in quanto tali. Lo ritroviamo sancito in alcune importanti Dichiarazioni (tutte al quanto innovative o rivoluzionarie per l'epoca in cui furono scritte):

- Dichiarazione dei diritti della Virginia (1776)⁹:

⁸ A. De Tocqueville, *La democrazia in America*, trad. it., RCS libri, Milano, 2002, pp. 517-522.

⁹ La Dichiarazione dei diritti della Virginia (titolo originale "Virginia bill of rights") è stata approvata dalla House of Burgesses nel giugno 1776. Il contenuto e la funzione della Dichiarazione dei diritti della Virginia vennero ripresi nella successiva Dichiarazione di indipendenza (firmata dai membri del Congresso degli Stati Uniti d'America il 4 luglio 1776) e nella Dichiarazione dei diritti degli Stati Uniti d'America (1791).

Nella Dichiarazione dei diritti della Virginia si sancisce all'art. 1 che "*Tutti gli uomini sono da natura egualmente liberi e indipendenti, e hanno alcuni diritti innati, di cui, entrando nello stato di società, non possono, mediante convenzione, privare o spogliare la loro posterità; cioè, il godimento della vita, della libertà, mediante l'acquisto ed il possesso della proprietà, e il perseguire e ottenere felicità e sicurezza.*" Inoltre, all'art. 3 viene ripreso questo concetto precisando che "*Il governo è, o deve essere, istituito per la comune utilità, protezione e sicurezza del popolo, della nazione o comunità. Di tutti i diversi modi e forme di governo, quello è migliore che è capace di produrre il maggior grado di felicità e di sicurezza, ed è di fatto il più sicuro contro il pericolo di cattiva amministrazione. Quando un governo appaia inadeguato o contrario a questi scopi, la maggioranza della comunità ha un sicuro, inalienabile e indefettibile diritto a riformarlo, mutarlo o abolirlo, in quella maniera che sarà giudicata meglio diretta al bene pubblico.*"

Vedasi anche *U.S. National Archives and Records Administration*:
<https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>:

- art. 2 la sicurezza è indicata tra i “*diritti innati*”;
 - art. 3 “*Il governo è, o deve essere, istituito per..., protezione e sicurezza del popolo, della nazione o comunità*” e “*...Di tutti i diversi modi e forme di governo, il migliore è quello capace di produrre il maggior grado di felicità e di sicurezza...*”;
- Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino (1789 e 1793):
 - Art. 2 “*Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell’uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all’oppressione*”¹⁰;
 - Dichiarazione dei diritti e dei doveri anteposta alla Costituzione francese (1795):
 - art. 1: “*I diritti dell’uomo in società sono la libertà, l’eguaglianza, la sicurezza, la proprietà*”;
 - art. 4: “*La sicurezza risulta dal concorso di tutti per assicurare i diritti di ciascuno*”¹¹;

La Dichiarazione dei diritti della Virginia influenzò fortemente Thomas Jefferson nello scrivere la prima parte della Dichiarazione di Indipendenza. Successivamente fornì le basi per la Carta dei diritti. Per cui si veda anche:

<https://www.archives.gov/founding-docs/declaration>.

¹⁰ La Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino (in francese Déclaration des droits de l’homme et du citoyen) del 1789 è un testo giuridico elaborato nel corso della Rivoluzione francese, contenente una solenne elencazione di diritti fondamentali dei cittadini francesi e degli esseri umani, diviso in un preambolo e 17 articoli. Emanata a Versailles il mercoledì 26 agosto del 1789, basandosi sulla dichiarazione d’indipendenza americana, tale documento ha ispirato numerose carte costituzionali e il suo contenuto ha rappresentato uno dei più alti riconoscimenti della libertà e dignità umana, e con la sua proclamazione che ha dato origine al filone giuridico dei diritti umani contemporaneo.

Vedasi anche Consiglio Costituzionale francese – pagine web:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>.

¹¹ Costituzione Della Repubblica Francese 5 fruttidoro Anno III (22 agosto 1795) Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell’uomo e del cittadino. Il popolo francese proclama, alla presenza dell’Essere supremo, la seguente Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell’uomo e del cittadino. DIRITTI Art. 1. – I diritti dell’uomo in società sono la libertà, l’uguaglianza, la sicurezza, la proprietà.

Vedasi anche Consiglio Costituzionale francese – pagine web:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-5-fructidor-an-iii>.

- Dichiarazione universale dei diritti umani 1948: è sancito che “*ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona*”¹².

Secondo il sociologo francese Robert Castel, il diritto alla sicurezza non può essere garantito solo attraverso l'azione dello Stato, ma richiede anche la partecipazione attiva della società civile e delle comunità locali. In questo senso, la sicurezza non deve essere intesa solo come una questione di ordine pubblico, ma come una questione di solidarietà e di inclusione sociale. Lo stesso Castel ha evidenziato come la crescente precarietà del lavoro e delle condizioni di vita possa mettere a rischio la sicurezza e la stabilità delle persone, soprattutto nelle fasce più vulnerabili della società.

Egli ancora afferma che il diritto alla sicurezza predispone la genesi di quelle che lui chiama protezioni civili che garantiscono le libertà fondamentali e assicurano la sicurezza dei beni e delle persone nell'ambito di uno Stato di diritto¹³.

1.3. Sicurezza tramite o rispetto lo Stato

Rispetto all'iniziale teoria hobbesiana, sono maturate nel tempo svariate considerazioni e declinazioni nell'ambito del diritto alla sicurezza.

Si arriva infatti a rivendicare un diritto alla sicurezza che deve avere una duplice valenza: cioè un diritto ad essere difesi dallo Stato (grazie anche alla sua forza, anche repressiva) rispetto alle possibili aggressioni messe in atto da altri individui; e un diritto a non essere soggetti all'esercizio di un potere arbitrario messo in atto dallo Stato stesso.

Insomma, sicurezza tramite lo Stato ma anche sicurezza dallo Stato¹⁴. Impossibile a questo punto non fare riferimento al diritto di *habeas corpus* diffuso nel sistema giuridico inglese e sancito per iscritto, per la prima, volta nell' Habeas Corpus Act

¹² Il 10 dicembre 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò e proclamò a Parigi la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. È stato il primo documento legale a tutela dei diritti umani universali ed è considerato un fondamento del diritto internazionale. All'art. 3 viene sancito che “*Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona*”. <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/italian>.

¹³ R. Castel, *L'insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil, Paris 2003; traduzione italiana *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2004, p. 10.

¹⁴ D. M. Pulitanò, *Sicurezza e diritto penale*, Riv. It. di Dir. e Proc. Pen., 2009, pp. 547-568.

(1679) tramite il quale si richiede la sussistenza di precisi presupposti giuridici per poter limitare la libertà di una persona.¹⁵

A questo punto vale la pena ricordare anche il pensiero di Isaiah Berlin, pensatore liberale vissuto nel secolo scorso, che per primo introdusse la distinzione tra libertà negativa (o libertà da) e libertà positiva (o libertà di), *“l'essenza della libertà è sempre consistita nella capacità di scegliere come si vuole scegliere e perché così si vuole, senza costrizioni o intimidazioni, senza che un sistema immenso ci inghiotta; e nel diritto di resistere, di essere impopolare, di schierarti per le tue convinzioni per il solo fatto che sono tue. La vera libertà è questa, e senza di essa non c'è mai libertà, di nessun genere, e nemmeno l'illusione di averla”*¹⁶.

Questi importanti concetti di matrice liberale sono ormai alla base della creazione e della tenuta dello Stato di diritto all'interno di un ordinamento garantista, basato sia sulla separazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), sia sulla consapevolezza che solo il diritto, con le sue norme chiare, certe, generali e astratte, può restituire alla società stabilità e ordine.

Il potere pubblico legittimato all'uso della forza finalizzato alla tutela della sicurezza deve quindi sempre operare tenendo necessariamente in considerazione i limiti entro i quali gli è consentito svolgere tale azione. Infatti, se lo Stato deve garantire la sicurezza dei cittadini, a quest'ultimi devono essere garantiti i loro diritti anche quando questi entrano in relazione o contrasto con il potere pubblico, in particolare rispetto alle azioni repressive ritenute necessarie per garantire la sicurezza degli stessi individui.

Per questo destano scalpore e preoccupazione nella popolazione gli episodi, per fortuna isolati, nei quali le forze dell'ordine sembrano fare un uso illegittimo della forza pubblica. Si pensi, per esempio, ai fatti accaduti a Genova nel luglio 2001 in

¹⁵ Nel 1215 la Magna Carta affermò che nessuno poteva essere imprigionato illegalmente e il primo uso registrato di questa disposizione fu nel 1305, ma l'Habeas Corpus come lo conosciamo oggi non fu reso legge fino al 1679. Sebbene la legge sia ancora in vigore, Habeas Corpus non è stato utilizzato continuamente dal 1679. Fu sospeso nel 1793 quando si temeva che la Rivoluzione francese potesse ispirare ribellione in Inghilterra. L'internamento (detenzione senza accusa) è stato impiegato nella prima e nella seconda guerra mondiale e durante molti periodi del conflitto nell'Irlanda del Nord nel tardo XX secolo. Oggi, la detenzione senza accusa è tornata nell'agenda politica nei dibattiti sulla legislazione antiterrorismo. Fonte The Online Library of Liberty: <https://oll.libertyfund.org/pages/1679-habeas-corporus-act>

¹⁶ I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, Oxford UP, Oxford, 1982, traduzione italiana *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano, 1989 p.127

occasione del summit dei G8 dove, a seguito degli ormai tristemente noti episodi di devastazione e violenza messi in atto da parti di alcuni gruppi di facinorosi¹⁷ avvenuti nei giorni precedenti, le forze di polizia hanno fatto irruzione nella scuola Diaz di Genova e hanno cominciato a “colpire gli occupanti ...con pugni, calci e manganellate, gridando e minacciando le vittime. Erano stati colpiti tutti gli occupanti indistintamente, a prescindere dal fatto che tenessero le braccia in alto in segno di resa, si trovassero ancora nei loro sacchi a pelo o fossero seduti semplicemente a terra. Anche chi aveva cercato di fuggire era stato ripreso e colpito, talvolta tirato per i capelli. Dopo l’irruzione nella scuola Diaz, l’azione era proseguita nella scuola Pascoli, nella quale diversi giornalisti avevano tentato di riprendere l’accaduto, ma erano stati obbligati a cessare le riprese ed il materiale compromettente era stato sequestrato. Con sentenza n. 38085/12 la Corte di cassazione ha confermato che il comportamento delle forze di polizia era stato di una violenza tale da rientrare nella definizione di tortura secondo l’art. 3 CEDU. Tuttavia, la mancanza nell’ordinamento italiano di una fattispecie incriminatrice precisa comportò che tali comportamenti fossero puniti solo a titolo di lesioni personali semplici o aggravate per le quali, però, era intervenuta la prescrizione. Anche il Governo italiano, rappresentato in giudizio dal suo agente¹⁸, ha dichiarato che lo Stato italiano ammette pienamente la commissione delle violazioni e dichiara di condividere il giudizio delle autorità giudiziarie interne che, a suo parere, hanno stigmatizzato molto duramente il comportamento degli agenti di polizia.¹⁹ Sul

¹⁷ Tra questi anche i c.d. Blak blok, spesso riconoscibili dall’abbigliamento di colore nero, che a partire dagli anni Novanta del 20° sec. hanno dato vita, sia in Europa sia negli Stati Uniti, a violenti scontri con le forze dell’ordine durante cortei e manifestazioni di movimenti no global. Prevalentemente anarchici, provengono da varie nazioni e si ritrovano soprattutto a contestare i summit delle organizzazioni economiche internazionali. Schierati a volto coperto in piccoli gruppi compatti, colpiscono prevalentemente i luoghi che ritengono simboli del capitalismo. Definizione da dizionario Treccani.

¹⁸ Il Governo italiano è stato rappresentato in giudizio da Ersilia Grazia SPATAFORA esperta di diritto internazionale e professore di giurisprudenza presso l’Università Europea di Roma 1. È stata agente del governo italiano davanti alla Corte Europea dei diritti dell’uomo a Strasburgo dal 2008 al 2018. CV pubblicato nel sito dell’Università Europea di Roma

<https://www.universitaeuropadiroma.it/giurisprudenza/docenti/ersilia-grazia-spatafora/>.

¹⁹ Vedasi anche Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 22 giugno 2017 - Ricorsi nn. 12131/13 e 43390/13 - *Causa Bartesaghi Gallo e altri c. Italia* – fonti Ministero della Giustizia e Camera dei Deputati, rispettivamente:

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2\(2017\)&facetNode_2=0_8_1_85&contentId=SDU42947&previousPage=mg_1_20;](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2(2017)&facetNode_2=0_8_1_85&contentId=SDU42947&previousPage=mg_1_20;)
https://europa.camera.it/sites/europa/files/europa/osservatorio_edu/sentenze/Causa_Bartesaghi_Gallo_e_altri_c.pdf

punto, non può sfuggire il fatto che, per i casi citati, la difesa dei diritti inviolabili dell'uomo ha raggiunto un livello di tutela internazionale. Infatti, in questi casi si parla di tutela multilivello in quanto, oltre alla Costituzione²⁰, i diritti umani sono garantiti anche da convenzioni universali o regionali pertanto, “al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano completandosi reciprocamente nella interpretazione”²¹.

Appare ancora più evidente che, parlare di un uso illegittimo della forza pubblica proprio da parte di chi dovrebbe garantire invece la sicurezza pubblica e i diritti inviolabili²², fa riemergere lo spettro di una forza oscura come quella esercitata dallo Stato in epoche passate.

²⁰ Si pensi, per esempio, all'art. 2 della Costituzione che sancisce: “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*”

²¹ Vedasi Corte costituzionale sentenza n. 388/1999, consultabile al seguente link:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1999&numero=388>.

²² I diritti inviolabili non sono solo quelli che la Costituzione espressamente qualifica come tali (libertà personale, di domicilio, di comunicazione, diritto di difesa), ma si estende ad altri diritti previsti dal testo come la libertà di pensiero (Corte cost. 122/1970; 168/1971; 368/1992), la libertà religiosa (Corte cost. 14/1973; 467/1991), il diritto di associarsi (Corte cost. 239/1984), il diritto alla salute (Corte cost. 1011/1988; 414/1991; 252/2001; 432/2005). La giurisprudenza costituzionale qualifica inoltre come inviolabili: il diritto all'unione familiare (Corte cost. 224/2005), il diritto di abbandonare il proprio paese (Corte cost. 278/1992), il diritto di abitazione (Corte cost. 404/1988), il diritto di elettorato passivo (Corte cost. 235/1988 e 571/1989), la libertà sessuale (Corte cost. 561/1987). Inoltre, sono considerate fondamentali: il diritto all'abitazione (Corte cost. 217/1988), il diritto all'istruzione (Corte cost. 13/2004), la libertà personale (Corte cost. 26/2007), il diritto all'unità familiare (Corte cost. 28/1995 e 376/2000), il diritto al lavoro dei detenuti (Corte cost. 341/2006), il diritto di difesa che l'art. 24 della Costituzione definisce inviolabile (Corte cost. 10/1993, 198/2000, 321/2007).

CAPITOLO II

LA PUBBLICA SICUREZZA IN ITALIA: FONDAMENTI NORMATIVI TRA NORME COSTITUZIONALI E T.U.L.P.S.

2.1. Pubblica sicurezza in Costituzione

Nel corso della storia la nostra società è diventata via via più complessa e multiculturale rappresentata da una moltitudine di individui provenienti da culture, tradizioni, religioni ed esperienze socio-economiche diverse. Eppure la nostra Costituzione è stata così ben concepita che è in grado, ancora oggi, di sostenere e gestire tale complessità. All'interno dell'ordinamento democratico come quello delineato dalla Costituzione del 1948, il ruolo dello Stato, dei pubblici poteri e quindi anche dell'Amministrazione di pubblica sicurezza è inevitabilmente connesso e finalizzato all'attuazione dei valori e dei principi costituzionali, che vedono nella persona umana, nella sua dignità e nella sua sfera di diritti inviolabili le fondamenta dell'intero edificio costituzionale.

All'interno della Costituzione italiana, la parola "sicurezza" è rinvenibile per ben 10 volte²³. Ma la parola "sicurezza", associata alla parola "autorità" e all'aggettivo "pubblica" è rinvenibile soltanto all'interno dell'art. 13 cioè nella Parte I, relativa ai diritti e doveri dei cittadini dove, al terzo comma, troviamo sancito che:

“In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.”

Dalla lettura del suddetto articolo appaiono evidenti e importanti elementi di nostro interesse: il primo, è che non può sfuggire il fatto che né la pubblica sicurezza né le Autorità di pubblica sicurezza sono definite in Costituzione (nell'art. 13 della

²³ Il termine sicurezza è rinvenibile negli artt. 13, 16, 17, 25, 41, 117 (per ben 3 volte), 120 e 126.

Costituzione troviamo solo un richiamo alle funzioni delle autorità di pubblica sicurezza - che richiamerò e analizzerò in seguito); il secondo elemento è che ci troviamo in presenza di uno dei casi in cui, all'interno del dettato costituzionale è rinvenibile una Riserva di legge rinforzata²⁴.

A quasi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, è la Corte costituzionale a intervenire a più riprese per meglio definire il concetto di pubblica sicurezza. Infatti, con sentenza n. 77/1987, la definisce come la *“funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico”*²⁵. Tale definizione viene poi richiamata dalla stessa Corte nella sentenza 218/1988 che, giudicando in merito a un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto, distingue tra la *“polizia amministrativa”* e la *“pubblica sicurezza”* definendo quest'ultima come l'insieme delle *“...misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico...”*²⁶.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 115/1995, puntualizza ancora una volta i compiti di polizia di sicurezza in: *“...le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata convivenza civile dei consociati...”*²⁷. Infine, prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, la Corte costituzionale ha ribadito, con la sentenza 290/2001 (richiamando l'art. 159, comma 2, del d.lgs. 112/1998), che *“E' opportuno chiarire che tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la*

²⁴ Si parla di Riserva di legge rinforzata quando una norma costituzionale non solo stabilisce che una determinata materia debba essere normata integralmente con legge ma addirittura essa contiene un nucleo di garanzia che prevede un ambito di disciplina minimo. Viene infatti sancito il contenuto minimo della legge al quale il legislatore si deve assolutamente attenere (es.: gli atti provvisori dell'Autorità di pubblica sicurezza che devono essere comunicati e convalidati dall'Autorità Giudiziaria entro 48 ore).

²⁵ Corte Costituzionale, decisioni, pronuncia n. 77 sentenza 24-27 marzo 1987
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1987:77

²⁶ Corte Costituzionale, pronuncia n. 218 sentenza 11-25 febbraio 1988
<https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do>

²⁷ Corte Costituzionale: sentenze 115/1995
<https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do>

sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. È dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali.²⁸ Si può quindi osservare come il concetto di sicurezza pubblica emergente dalle sentenze della suprema Corte sia coerentemente costante.

Anche dopo la riforma costituzionale del 2001, si può notare come la Costituzione non preveda una definizione ex professo della sicurezza pubblica. Piuttosto viene sancito dall'art. 117, c.2 lett. h) che lo Stato ha legislazione esclusiva nell':

“ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;”

2.2. Pubblica sicurezza nel T.U.L.P.S.

Giunti a questo punto è d'obbligo citare almeno un altro fondamentale testo di riferimento per la definizione delle autorità di pubblica sicurezza e delle loro attribuzioni: il Regio decreto del 18 giugno 1931, n. 733 conosciuto anche come Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) e il relativo Regolamento di esecuzione approvato successivamente con Regio decreto del 6 maggio 1940, n. 635.

Nonostante i numerosi aggiustamenti da parte del legislatore e della Corte costituzionale durante l'età repubblicana, non può sfuggire il fatto che l'epoca in cui vennero promulgati il T.U.L.P.S. e il suo Regolamento di esecuzione corrisponde al periodo fascista e più in particolare a un arco temporale in cui il regime svolgeva una forte attività di propaganda politica ma anche, e forse

²⁸ Corte Costituzionale, sentenza 290/2001
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2001:290.

soprattutto, di controllo e coercizione avvalendosi proprio dell'operato delle forze di polizia. Infatti, le autorità di pubblica sicurezza potevano - e possono - vigilare attraverso il rilascio di titoli autorizzativi con prescrizioni di vario tipo su molti ambiti della vita privata dei cittadini (non va mai perso di vista il fatto che l'applicazione della forza al fine di garantire una certa sicurezza può essere funzionale ai regimi autoritari quanto alle migliori democrazie liberali). Il legislatore italiano è intervenuto molte volte abrogando o novellando alcuni articoli del T.U.L.P.S. per farlo meglio aderire alle trasformazioni sociali avvenute negli anni successivi²⁹.

Il T.U.L.P.S. disciplina la pubblica sicurezza intesa come funzione di prevenzione delle turbative dell'ordine pubblico, ma in esso sono disciplinate anche materie che presuppongono una nozione più ampia di sicurezza dello Stato. Sono infatti inquadrate e disciplinate alcune materie che prevedono lo svolgimento di una specifica attività amministrativa di polizia e controllo statale come quelle relative alle armi³⁰ e alle attività private che si sviluppano in ambito associativo anche attraverso l'organizzazione di manifestazioni (es. pubblici spettacoli). E ancora, quelle attività svolte da particolari soggetti, professioni o attività commerciali che vengono quindi ricondotte sotto un controllo pubblico in quanto potrebbero rilevare ai fini della sicurezza pubblica.

Il T.U.L.P.S. tratta la pubblica sicurezza in modo esteso e quindi, con il capitolo successivo, mi occuperò delle persone che ogni giorno la garantiscono a tutti noi con il loro incessante operato.

²⁹ Vedasi le sentenze del 31 marzo 1958, n. 27 e del 3 giugno 1970, n. 90 con le quali la Corte costituzionale, in merito alla libertà di riunione, dichiara incostituzionale alcuni periodi dell'art. 18 T.U.L.P.S. in quanto in contrasto con l'art. 17 della Costituzione.

³⁰ Vedasi per esempio, gli artt. 28, 30 e successivi T.U.L.P.S. Tuttavia va detto che la normativa sulle armi e i materiali esplodenti è disciplinata da molte fonti ed è per questo motivo che si sente l'esigenza della formazione di un testo unico ad essi dedicati che raccolga quindi in modo organico tutta la legislazione vigente in materia.

CAPITOLO III

LE AUTORITÀ E GLI OPERATORI DI PUBBLICA SICUREZZA

3.1. Le Autorità di pubblica sicurezza

Nell'art. 1 T.U.L.P.S. è stabilito che *l'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni. Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati*³¹.

Ma quali sono quindi le autorità di pubblica sicurezza e chi sono gli operatori (ufficiali e agenti di P.S.) che in Italia ogni giorno si occupano di questo?

Per iniziare a chiarire l'argomento mi corre in aiuto lo stesso T.U.L.P.S. in combinato disposto con la legge del 1 aprile 1981, n. 121, rubricata per l'appunto come *“Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza”*.

Alla luce di quanto poc'anzi precisato, è ora possibile elencare, in ordine gerarchico, le seguenti autorità di P.S.:

AUTORITA' NAZIONALE DI P.S.

1) MINISTRO DELL'INTERNO³²:

- è autorità nazionale di pubblica sicurezza;
- è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica;
- ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica;
- coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia;
- adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

³¹ Art. 1 R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

³² Art. 1 legge del 1 aprile 1981, n. 121.

AUTORITA' PROVINCIALI DI P.S.

2) PREFETTO³³:

- è autorità provinciale di pubblica sicurezza;
- ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia;
- deve essere tempestivamente informato dal questore e dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia;
- Il prefetto dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività e trasmette al Ministro dell'interno relazioni sull'attività delle forze di polizia;
- ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, sollecita la collaborazione delle amministrazioni locali e mantiene rapporti con i sindaci dei comuni.

3) QUESTORE³⁴:

- è autorità provinciale di pubblica sicurezza;
- ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione;
- deve essere tempestivamente informato dai comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica;
- ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, sollecita la collaborazione delle amministrazioni locali e mantengono rapporti con i sindaci dei comuni.

³³ Art. 1 T.U.L.P.S. e art. 13 legge del 1 aprile 1981, n. 121.

³⁴ Art. 1 T.U.L.P.S. e art. 14 legge del 1 aprile 1981, n. 121.

AUTORITA' LOCALI DI P.S.

4) QUESTORE³⁵:

- è anche autorità locale di pubblica sicurezza nei capoluoghi di provincia.

5) FUNZIONARI³⁶ DELLA POLIZIA DI STATO:

- nei comuni diversi dai capoluoghi di provincia ove è istituito un commissariato della Polizia di Stato;
- nei comuni dove non è presente Questura o Commissariato di Polizia, possono assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza quando eccezionali esigenze di servizi lo richiedono. Tale disposizione deve essere prevista dal prefetto o dal questore su autorizzazione del prefetto. In tale caso resta sospesa la competenza del sindaco.

6) SINDACO³⁷:

- nei comuni dove non è istituito un commissariato della Polizia di Stato.

L'11 luglio 1852 venne fondato il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza voluta da Re Carlo Alberto nel Regno di Sardegna costituito da ex militari per far fronte alle conseguenze della prima guerra di indipendenza che portarono a una maggior instabilità dell'ordine pubblico. Soltanto nel 1981 con la legge 121, venne riformata la materia e, il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, divenne l'attuale Polizia di Stato trasformatasi in un moderno corpo civile a ordinamento speciale dipendente dal Ministero dell'Interno e svolge funzioni di ordine e sicurezza pubblica oltre che di contrasto alla criminalità. La legge 121/81 ha rivoluzionato la struttura organica del personale appartenente alla Polizia di Stato e ha anche modificato profondamente i suoi compiti e le sue finalità cooperando e rendendo effettivamente

³⁵ Art. 1 T.U.L.P.S. e art. 15 c.1 legge del 1 aprile 1981, n. 121 - Appare evidente come il questore sia un'autorità di pubblica sicurezza con una duplice valenza: locale e provinciale.

³⁶ Art. 1 T.U.L.P.S. e art. 15 cc. 1 e 3 legge del 1 aprile 1981, n. 121.

³⁷ Art. 1 T.U.L.P.S. e art. 15 c. 2 legge del 1 aprile 1981, n. 121.

esercitabili i diritti e le libertà garantite dalla Costituzione. L'art. 24 della L. 121/81, infatti, pone al primo posto, tra i compiti istituzionali della Polizia di Stato, *l'essere al servizio delle istituzioni democratiche e al servizio dei cittadini, la tutela e l'esercizio dei diritti e della libertà dei cittadini della Repubblica*³⁸. Come ha avuto modo di affermare recentemente il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, la legge 121/81 approvata dal Parlamento circa quarant'anni fa con un largo concorso sia delle forze di maggioranza sia di quelle di opposizione è considerata anch'essa un caposaldo dei nostri tempi: ha rapportato l'agire della Polizia nella società ai valori della Costituzione repubblicana, affidandole una missione non dissipata in un compito meramente securitario, bensì proiettata esplicitamente verso la cura dell'ordine democratico del Paese. I principi ispiratori della riforma introdotti dalla legge 121 hanno contribuito a ribaltare l'immagine antica - forse mai totalmente rispondente alla realtà - di un corpo dello Stato vocato a funzioni puramente repressive per imporre un ordine gradito al potere.

La polizia moderna nella logica costituzionale propria della riforma dell'81, è oggi un corpo dello Stato che i cittadini riconoscono come amico, accessibile ed aperto, elemento di coesione. Una 'empatia democratica' guadagnata sul campo.

La capacità di operare in organismi interforze, di interagire con i territori, di porsi come struttura flessibile in grado di rispondere all'evoluzione della società italiana sovvenendo ai nuovi bisogni di tutela che essa pone, rappresentano ulteriori caratteristiche dell'assolvimento pieno del concetto di servizio che connota l'identità delle forze di Polizia e che si declina perfettamente col servizio alla democrazia costituzionale che è intrinsecamente pluralista e significa, dunque, servire tutti i cittadini e nel rispetto dei diritti di ognuno.³⁹

3.2. Ufficiali e agenti di pubblica sicurezza

Dopo aver chiarito chi, in Italia, è Autorità di pubblica sicurezza, c'è da definire chi sono le donne e gli uomini che assumono il ruolo di ufficiali o agenti di P.S., cioè

³⁸ La legge del 1 aprile 1981, n. 121 fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 10 aprile 1981, n. 100.

³⁹ Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella pronunciato l'1 aprile 2021 in occasione del 169° anniversario della fondazione della Polizia di Stato e ripreso nel libro "La riforma dell'Amministrazione della pubblica sicurezza" di Carlo Mosca, Ministero dell'Interno, 2021, p. XI.

di coloro che possono, in estrema ratio, usare anche la forza al fine di preservare l'ordine e la sicurezza pubblica. A tal proposito il principale testo di riferimento, seppur datato, è il Regio decreto 31 agosto 1907, n. 690 con cui si adotta il testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza. Questo testo unico va letto alla luce delle modifiche apportate all'ordinamento giuridico nei decenni successivi. Ad esso si aggiungono infatti testi normativi che di volta in volta sono andati a stratificare la disciplina andando a specificare ulteriormente chi assume la qualifica di ufficiale o agente di P.S. come di seguito evidenziato:

UFFICIALI DI P.S.

- commissari e dirigenti della Polizia di Stato⁴⁰ che sono considerati permanentemente in funzione (servizio)⁴¹;
- ufficiali dell'Arma dei Carabinieri ai quali sono riconosciute le medesime attribuzioni e prerogative degli ufficiali di pubblica sicurezza a eccezione delle mansioni di polizia prettamente amministrativa. Quando, nella esplicazione di mansioni inerenti all'esercizio di funzioni devolute dalle leggi di polizia agli ufficiali di P. S. concorrono contemporaneamente ufficiali dei carabinieri e funzionari di P. S., la direzione del servizio è demandata a questi ultimi.⁴²;
- comandanti dei reparti navali e delle unità navali della Guardia di Finanza, limitatamente alle funzioni esercitate in mare⁴³;
- sindaci dei comuni in cui non vi sono ufficiali di pubblica sicurezza⁴⁴;
- appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria rivestono la qualifica di Sostituto Ufficiale di P.S.⁴⁵;
- sostituti commissari e gli ispettori superiori della Polizia di Stato, nonché ai luogotenenti e marescialli maggiori dell'Arma dei Carabinieri⁴⁶. Questi, tuttavia rivestono le qualifiche di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza (quindi

⁴⁰ Art. 39, comma 3, della legge 121/1981.

⁴¹ Art. 12 del R.D. 690/1907.

⁴² Art. 51 R.D. 14 giugno 1934 n.1169.

⁴³ Art. 8-bis del D.Lgs. 68/01.

⁴⁴ Art. 6 del R.D. 690/1907.

⁴⁵ Art. 6 D.Lgs. 21 maggio 2000, n.146.

⁴⁶ L'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri è stato disposto con D.lgs. n. 177/2016.

rivestono il ruolo di ufficiale di P.S. solo in caso di temporanea assenza o impedimento del medesimo)⁴⁷.

AGENTI DI P.S.

- ispettori (fino alla qualifica di ispettore capo), sovrintendenti e agenti della Polizia di Stato⁴⁸;
- luogotenenti e marescialli (quando non sostituiscono i superiori gerarchici nel ruolo di ufficiale di P.S.), brigadieri e carabinieri dell'Arma⁴⁹;
- gli appartenenti alla Guardia di Finanza, alla Polizia Penitenziaria e, nelle regioni a statuto speciale, ai vari Corpi Forestali regionali⁵⁰;
- personale militare delle Forze armate, ufficiali e non, dell'Esercito, della Marina Militare e dell'Aeronautica Militare che è investito della funzione di pubblica sicurezza laddove sia stato autorizzato il loro impiego per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, ove risulti opportuno un accresciuto controllo del territorio⁵¹ (es.: operazione Strade Sicure⁵²);
- personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nell'esercizio delle sue funzioni⁵³;
- personale della polizia locale a cui può essere attribuita, la qualifica di agente di pubblica sicurezza, con funzioni ausiliarie alle forze di polizia (ossia di collaborazione), mediante decreto del prefetto⁵⁴.

⁴⁷ Art. 2 D.Lgs 3 aprile 2001, n. 155. Inoltre, a seguito della riforma dell'art. 179 del Codice dell'ordinamento prevista dal D.Lgs. 29 maggio 2017, si può affermare che per l'Arma dei Carabinieri oggi sono individuate tre qualifiche permanenti di P.S.: 1) gli ufficiali dei Carabinieri che hanno la qualifica di ufficiali di pubblica sicurezza (escluse quindi le competenze di polizia amministrativa che rimangono di competenza esclusiva degli ufficiali di P.S. della Polizia di Stato); 2) sono sostituiti ufficiali di pubblica sicurezza i luogotenenti e i marescialli maggiori che sostituiscono i superiori gerarchici in caso di assenza o impedimento di questi; 3) gli appuntati e i carabinieri sono agenti di P.S..

⁴⁸ Art. 39, comma 2, della legge 121/1981 e art. 17 del R.D. 690/1907.

⁴⁹ Art. 179 del codice dell'ordinamento modificato dal D.Lgs. 29 maggio 2017.

⁵⁰ Art. 18 del R.D. 690/1907.

⁵¹ Legge 125/2008 quale conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

⁵² Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

⁵³ Art. 8, comma 1, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, mantenuto in vigore dall'art. 35 del decreto legge 8 marzo 2006, n. 139, relativo al riassetto del Corpo dei Vigili del Fuoco.

⁵⁴ Artt. 3 e 5 cc. 1 lett. c) e 2 legge 7 marzo 1986, n. 65.

CAPITOLO IV

TRA LIBERTÀ NEGATIVE E POSITIVE

4.1. Una sottile differenza

Fin dall'apertura dei lavori dell'Assemblea costituente⁵⁵, si è potuto notare una specifica attenzione posta sui principi liberali e democratici che oggi traspirano dalla nostra carta costituzionale. I 75 membri che componevano questa speciale commissione si divisero in tre ulteriori commissioni: la prima, presieduta da Umberto Tupini⁵⁶, dedicata ai diritti e doveri dei cittadini. La seconda, presieduta da Umberto Terracini⁵⁷, dedicata all'organizzazione costituzionale dello Stato. La terza, sui rapporti economici e sociali era presieduta da Gustavo Ghidini⁵⁸. Certo appare intuibile come questi saggi, nel proporre e condividere le loro idee negli ambiti più significativi per la nostra Repubblica, possano avere cercato spunto nello scibile umano e nelle fonti scritte che, anche se datate, potevano ispirare sentimenti di libertà e democrazia con un interessante combinazione tra diritti e doveri⁵⁹.

Dal sapiente lavoro portato a termine dalla Costituente abbiamo ereditato una delle carte costituzionali più studiate e apprezzate al mondo in cui i diritti naturali e imprescindibili dell'uomo sono sapientemente rappresentati e bilanciati anche in considerazione dell'interesse pubblico collettivo.

⁵⁵ L'Assemblea costituente rappresenta il potere costituente che è “teso all'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale” (A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 1997, p. VIII). In Italia si riunì per la prima volta il 25 giugno 1946 dopo il Referendum istituzionale del 2 giugno 1946 con il quale il popolo italiano si espresse a favore della Repubblica come forma di stato in luogo della monarchia. Furono quasi 25 milioni gli italiani che andarono al voto per la prima volta dopo gli anni di regime fascista.

⁵⁶ Umberto Tupini fu un avvocato e politico italiano che svolse la sua attività durante il periodo monarchico e repubblicano. Fu membro dell'Assemblea Costituente presiedendone la prima commissione: <https://www.senato.it/leg/01/BGT/Schede/Attsen/00009459.htm>.

⁵⁷ Umberto Terracini fu un politico antifascista italiano che venne eletto presidente dell'Assemblea Costituente e venne eletto senatore della Repubblica per le prime 9 legislature: <https://www.senato.it/leg/01/BGT/Schede/Attsen/00002381.htm>.

⁵⁸ Gustavo Ghidini fu un avvocato e politico italiano che fu membro dell'Assemblea Costituente. Fu senatore della Repubblica durante la prima legislatura: <https://www.settantesimo.governo.it/it/approfondimenti/l-assemblea-costituente/>.

⁵⁹ Vedasi alcune delle importanti dichiarazioni già citate in precedenza le cui stesure risalgono tra il XVIII e il XX secolo: Dichiarazione dei diritti della Virginia (1776), Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789 e 1793), Dichiarazione dei diritti e dei doveri anteposta alla Costituzione francese (1795).

Nella Costituzione, la Parte I (Diritti e doveri dei cittadini), al Titolo I (Rapporti civili), apre con un entusiasmante art. 13 nel cui primo comma si sancisce: “La libertà personale è inviolabile”.

Anche nei successivi artt. 14, 15, 16 Cost., rispettivamente inviolabilità del domicilio, segretezza della corrispondenza, libertà di circolazione, troviamo sanciti dei principi giuridici fondamentali. Già dai primi commi di questi articoli è rinvenibile il concetto di libertà o di non impedimento della stessa. L’attenzione è quindi posta su eventuali vincoli o limiti all’azione degli individui posti in essere da qualcuno o da qualcosa. Questo concetto fortemente liberale è spesso ricondotto dagli studiosi sotto il nome “libertà negativa”. Detto ciò va subito precisato che, proseguendo la lettura degli articoli citati, si individuano quasi immediatamente dei limiti. Faccio quindi alcuni esempi: nell’art. 13 Cost. il limite all’invio della libertà personale è rappresentato dall’eventuale azione dell’autorità giudiziaria che può, con atto motivato, porre delle restrizioni a questa libertà. Oppure: l’invio della libertà del domicilio può essere limitata nei casi e nei modi stabiliti dalla legge; La libertà e la segretezza della corrispondenza può essere limitata soltanto con atto motivato dell’autorità giudiziaria. E ancora, la libertà di circolare e soggiornare può subire limitazioni per motivi di sanità o di sicurezza previsti da leggi.

Continuando il ragionamento sulla Parte I della Costituzione troviamo altri articoli su cui riflettere, in particolare nell’ambito delle libertà civili in riferimento alle formazioni sociali. Si tratta, per esempio, degli artt. 17, 18, 19 della Costituzione, rispettivamente libertà di riunione, libertà di associazione e libertà di professione religiosa. Dalla lettura di questi si può subito notare che si tratta di libertà connesse al fare qualcosa andando a toccare anche la sfera dei rapporti tra diversi soggetti, anche in un ambito sociale e pubblico. Questi tipi di libertà sono spesso ricondotte sotto il nome “libertà positive”. Le libertà positive sarebbero quelle che hanno una ricaduta in ambito sociale, e si dicono “positive” perché consistono in una libertà di fare qualcosa.

La distinzione teorica tra libertà negativa e libertà positiva appassiona gli studiosi di diritto da molto tempo. Io stesso, nel mio piccolo, immergendomi nello studio per la preparazione di questa tesi mi sono imbattuto in varie definizioni

apparentemente dicotomiche. Riflettendo sui vari esempi e punti di vista che mi sono trovato a leggere o ascoltare, ho intuito che la mia maggiore difficoltà nel comprendere a pieno la distinzione tra libertà negativa e positiva era forse dovuta al fatto che, invece, la libertà dovrebbe essere un concetto univoco che può essere elaborato a seconda dei vari aspetti che di volta in volta si vanno ad approfondire. Faccio un esempio: nell'affermazione "io sono libero di uscire per andare in libreria per comprarmi quanti libri voglio", significa che nessuno me lo può impedire e che sono comunque libero di decidere se farlo o non farlo. Nell'esempio proposto, la libertà può essere assunta come positiva se la considero come libertà di circolazione ma allo stesso tempo può essere interpretata anche come libertà negativa se la considero come libertà dall'intervento di qualcuno che vorrebbe non permettermi di farlo.

Faccio un altro esempio aggiungendo qualche ulteriore elemento di riflessione. Questa volta affermo che "io sono libero di uscire per andare a partecipare a una riunione pubblica senz'armi". Come per l'esempio precedente, la libertà di circolazione può essere assunta come libertà positiva e negativa. Ma cosa ne è della libertà di partecipazione alla riunione quando lo si può fare a patto di non portare armi?

Va detto che la fattispecie sancita dall'art. 17 Cost. evidenzia come le libertà individuali possano accomunarsi alle libertà collettive. Il diritto dei singoli di riunirsi produce una formazione sociale la quale, benché disciplinata e garantita anch'essa dall'articolo citato, non si distingue dai diritti dei singoli compartecipi, di cui essa, come riunione in atto, costituisce mero svolgimento⁶⁰. Ma va anche detto che queste libertà sono limitabili da esigenze di carattere pubblico - es. l'esigenza di sicurezza durante le riunioni pubbliche che impedisce di portare armi. In certi casi, le libertà positive e negative possono apparire non nettamente distinguibili oppure la loro distinzione potrebbe risultare apparentemente astratta tanto da chiedersi se la distinzione sia così sostanziale. Certo è che, in altri casi, la differenza può comportare importanti conseguenze pratiche.

⁶⁰ G. Amato, A. Pace, F. Finocchiaro, *Art. 13-20 Rapporti Civili - Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna, N. Zanichelli; Roma, Soc. ed. del Foro italiano 1977, p.145.

A tal proposito, propongo un ulteriore esempio su cui fare una riflessione è cioè il caso di quando lo Stato decide di espropriare⁶¹ il terreno di un privato perché si ritiene utile costruire una infrastruttura viaria (es. strada, autostrada, ferrovia, etc.) per la collettività. A nessun individuo è consentito espropriare il terreno appartenente ad altri. In questo esempio è evidente come il concetto di libertà individuale (in questo caso riguardante l'esercizio del diritto di proprietà⁶²) soccomba rispetto alla libertà di movimento di una collettività.

Non è quindi sempre possibile tutelare determinati interessi individuali, in termini meramente garantistici e difensivi ma è necessario dover dare una risposta tale da poter tutelare pienamente e integralmente più istituti di libertà.

A difesa delle libertà devono concorrere sia garanzie di difesa di interessi individuali, sotto forma di pretese attribuibili ai singoli, sia strumenti di partecipazione di singoli e di gruppi, sia interventi positivi dello Stato e degli altri enti pubblici. Ma tali pretese e omissioni se sono indispensabili per la realizzazione delle libertà non possono esaurirne l'ambito: la libertà è qualcosa di più che la difesa dei diritti contro il potere; implica anche la possibilità di sviluppare in pieno le potenzialità dell'uomo. Bisogna arrivare al superamento della concezione meramente negativa delle libertà a favore della loro integrazione in un complesso di "guarentigie" istituzionali fra le quali devono trovare posto diritti "da" libertà, immunità e poteri di vario genere. Se appare ingenuo affidarsi a una mera difesa dell'individuo dallo Stato attraverso lo scudo dei diritti soggettivi, appare incauto tutelare l'individuo stesso dallo Stato aspettando una diversa palinogenetica organizzazione dello stesso.⁶³

Insomma, è possibile individuare una componente ultra individuale che caratterizza le libertà e questo permea dai lavori della Costituente fino al testo vigente della nostra Costituzione che va poi a contraddistinguere a cascata il nostro sistema giuridico e il nostro stato sociale di diritto. Al riguardo, gli artt. 1 e 2 della

⁶¹ L'espropriazione per pubblica utilità è normata dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 conosciuto come Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità.

⁶² La proprietà privata è riconosciuta e garantita dall'art. 42 della Costituzione che rimanda alla legge i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

⁶³ A. Barbera, *Art. 1-12: Principi fondamentali - Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna, N. Zanichelli; Roma, Soc. ed. del Foro italiano, 1975, p.71.

Costituzione rappresentano un fondamentale caposaldo quando rispettivamente sanciscono che “... *La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.*” e ancora “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali [...]*”.

Va anche ricordato che i diritti inviolabili non sono certo solo quelli che la Costituzione espressamente qualifica come tali (libertà personale⁶⁴, di domicilio⁶⁵, di comunicazione⁶⁶, diritto di difesa⁶⁷), ma si estende ad altri diritti previsti dal testo costituzionale come la libertà di pensiero⁶⁸, la libertà religiosa⁶⁹, il diritto di associarsi⁷⁰, il diritto alla salute⁷¹. La giurisprudenza derivante dagli atti della

⁶⁴ Art. 13 Costituzione: “La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di Pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'Autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.”

⁶⁵ Art. 14 Costituzione: “Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.”

⁶⁶ Art. 15 Costituzione: “La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.”

⁶⁷ Art. 24 Costituzione: “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.”

⁶⁸ Vedasi sentenze della Corte costituzionale n. 122/1970, n. 168/1971, n. 368/1992, rispettivamente consultabili mediante i seguenti link:

https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1970:122;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1971&numero=168>

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1992&numero=368>.

⁶⁹ Vedasi sentenze della Corte costituzionale n. 14/1973 e n. 467/1991, rispettivamente consultabili mediante i seguenti link:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1973&numero=14>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1991&numero=467>.

⁷⁰ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 239/1984, consultabile mediante il seguente link:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1984&numero=239>.

⁷¹ Vedasi sentenze della Corte costituzionale n. 1011/1988, n. 414/1991, n. 252/2001, n. 432/2005 rispettivamente consultabili mediante i seguenti link:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=1011>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1991&numero=414>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2001&numero=252>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2005&numero=432>.

suprema Corte qualifica inoltre come inviolabili, il diritto all'unione familiare⁷², il diritto di abbandonare il proprio paese⁷³, il diritto di abitazione⁷⁴, il diritto di elettorato passivo⁷⁵, la libertà sessuale⁷⁶. Inoltre, sono considerati fondamentali il diritto all'abitazione⁷⁷, il diritto all'istruzione⁷⁸, la libertà personale⁷⁹, il diritto all'unità familiare⁸⁰, il diritto al lavoro dei detenuti⁸¹, il diritto di difesa⁸² (che già la Costituzione definisce inviolabile). L'invulnerabilità acquista così un senso diverso da quello classico di garanzia negativa contro indebite intromissioni dell'autorità, o comunque di altri soggetti, nella sfera riservata all'individuo, per assumere il significato di pretesa all'effettivo soddisfacimento di esigenze primarie della persona⁸³.

Come abbiamo visto, la distinzione tra libertà negative e positive rimane una questione complessa e ampiamente dibattuta, che ci obbliga a sollevare importanti riflessioni su cosa significhi essere liberi e su quale sia il ruolo dello Stato nel garantire le libertà e i diritti inviolabili.

⁷² Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 224/2005, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2005&numero=224>.

⁷³ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 278/1992, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1992&numero=278>.

⁷⁴ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 404/1988, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=404>.

⁷⁵ Vedasi sentenze della Corte costituzionale n. 235/1988 e n. 571/1989, rispettivamente consultabili mediante i seguenti link:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=235>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=571>.

⁷⁶ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 561/1987, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1987&numero=561>.

⁷⁷ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 217/1988, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=217>.

⁷⁸ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 13/2004, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=13>.

⁷⁹ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 26/2007, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=26>.

⁸⁰ Vedasi sentenze della Corte costituzionale n. 28/1995 e 376/2000, rispettivamente consultabili mediante i seguenti link:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1995&numero=28>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2000&numero=376>.

⁸¹ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 341/2006, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2006&numero=341>.

⁸² Vedasi sentenze della Corte costituzionale n. 10/1993, n. 198/2000, n. 321/2007, rispettivamente consultabili mediante i seguenti link:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=10>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2000&numero=198>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=321>.

⁸³ S. Bartole e R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, seconda edizione, CEDAM, Padova, 2008, p. 10.

Alla luce del ragionamento sin qui proposto, c'è da interrogarsi anche su cosa ne sia dei nostri diritti inviolabili quando norme di carattere europeo o internazionale intersecano con essi e come lo Stato possa ancora garantire le nostre libertà.

Va qui ricordato che, nonostante l'ormai consolidato principio del primato del diritto europeo⁸⁴, i diritti inviolabili costituzionalmente riconosciuti rappresentano anche un limite alle norme del diritto comunitario e più in generale del diritto internazionale. Infatti, se è vero che l'art. 10 Cost. prevede che *“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute...”* e che l'art. 11 Cost. precisa che *“L'Italia... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un*

⁸⁴ In base a questo principio, le disposizioni normative nazionali contrarie a una norma dell'Unione non sono più applicabili. Inoltre, non possono essere introdotte nell'ordinamento nazionale nuove disposizioni non conformi alla legislazione dell'Unione. Questo principio garantisce la superiorità del diritto europeo rispetto ai diritti nazionali ed è uno dei principi cardine del diritto europeo. Gli Stati membri non possono quindi applicare una norma nazionale contraria al diritto europeo. Questo principio non è contemplato nei trattati ma è stato introdotto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). La CGUE ha sancito il principio del primato per la prima volta nella sentenza Costa contro Enel del 15 luglio 1964

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006>).

Con questa sentenza la Corte di giustizia dell'Unione europea, su domanda di pronuncia pregiudiziale posta dal Giudice conciliatore di Milano, ha dichiarato che il diritto scaturito dalle istituzioni europee si integra negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, i quali sono tenuti a rispettarlo. Il diritto europeo ha quindi il primato sui diritti nazionali. Ne consegue che se una norma nazionale è contraria a una disposizione europea le autorità degli Stati membri sono tenute ad applicare la disposizione europea. Il diritto nazionale non è né annullato né abrogato, ma la sua forza vincolante viene sospesa, in pratica, disapplicando la norma italiana. La Corte di Giustizia ha in seguito precisato che il primato del diritto europeo si applica a tutti gli atti nazionali, siano essi stati adottati prima o dopo l'atto europeo in questione. Garantendo il valore superiore del diritto europeo rispetto al diritto nazionale, il principio del primato assicura una protezione uniforme dei cittadini da parte del diritto europeo su tutto il territorio dell'UE. Il primato del diritto europeo sui diritti nazionali è assoluto. Pertanto, ne beneficiano tutti gli atti europei di carattere vincolante, di diritto sia primario (trattati) che derivato (regolamenti, direttive, decisioni, etc.).

Tale principio vale inoltre nei confronti di qualsiasi atto normativo nazionale di qualsiasi natura (legge, decreto, regolamento, circolare, ecc.) che sia stato emesso dal potere esecutivo o legislativo dello Stato membro. Anche il potere giudiziario soggiace al principio del primato. Il diritto da esso prodotto, ossia la giurisprudenza, deve pertanto rispettare il diritto comunitario.

La Corte di giustizia ha stabilito che anche le costituzioni nazionali sono soggette al principio del primato. Il giudice nazionale è quindi tenuto a non applicare le disposizioni costituzionali contrarie al diritto europeo. È la Corte di giustizia europea che controlla la corretta applicazione del principio del primato del diritto comunitario, condannando gli Stati membri che non lo rispettano con decisioni rese in base ai ricorsi previsti dai trattati istitutivi, in particolare il ricorso per inadempimento. Anche il giudice nazionale è tenuto a far rispettare il primato del diritto comunitario e, in caso di dubbio, può presentare un rinvio pregiudiziale. Con la sentenza del 19 giugno 1990 n. 61989J0213, la Corte di giustizia ha stabilito che il giudice nazionale, nell'ambito di una questione pregiudiziale sulla validità di una norma nazionale, deve sospendere immediatamente l'applicazione della norma in questione fino al momento in cui si pronuncia in esito alla soluzione fornita dalla Corte (si veda anche <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0213>).

ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni...”, è altrettanto vero che l’art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione⁸⁵ e l’art. 11 Cost. non attribuisce alla normativa comunitaria un potere di violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o dei diritti inalienabili della persona umana⁸⁶ come prevede un’ormai consolidata teoria dei controlimiti⁸⁷ evidenziata dalle diverse sentenze adottate nel tempo dalla Corte costituzionale proprio esprimendosi in merito alle varie questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale dai giudici. Va da sé che la funzione nomofilattica⁸⁸ esercitata dai giudici della Corte costituzionale e dalla Corte di

⁸⁵ Vedasi sentenza della Corte costituzionale n. 48/1979, consultabile mediante il seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1979&numero=48>.

⁸⁶ Si vedano le sentenze della Corte costituzionale relative al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale n. 183/1973, n. 176/1981, n. 170/1984, n. 232/1989 e n. 168/1991, consultabili rispettivamente mediante i seguenti link:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1973&numero=183>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1976&numero=81>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1984&numero=170>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=232>;

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1991&numero=168>.

⁸⁷ secondo questa teoria, nonostante la cessione di sovranità prevista all'articolo 11 Cost., la nostra Costituzione rimane una Costituzione rigida e come tale non può cedere dinanzi a norme provenienti da altri ordinamenti che contrastano con i suoi inderogabili diritti inviolabili e i principi fondamentali (es.: forme repubblicana, forma democratica, diritto fondamentali, solidarietà sociale, uguaglianza e tutela del lavoro). Le norme che provengono dall'ordinamento comunitario non sono atti dello Stato ma fatti. La Corte costituzionale giudica solo sugli atti dello Stato, per questo la Corte ammette il giudizio di legittimità sulla legge di esecuzione del Trattato comunitario (non sui regolamenti o direttive direttamente applicabili perché significherebbe potenzialmente mettere in dubbio la stessa appartenenza all'Unione). A seguito della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Cuneo durante un procedimento penale a carico di un cittadino italiano, la Grande sezione della Corte di giustizia europea ha previsto la possibilità di disapplicare la parte del regolamento comunitario in contrasto con i principi fondamentali previsti nella Costituzione italiana. Si veda la sentenza n. C-105/14 dell'8 settembre 2015 - c.d. sentenza Taricco – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CJ0105>.

La violazione della Costituzione da parte del diritto europeo è indubbiamente sindacabile quando queste violazioni sono poste in essere contro il nucleo fondamentale della Costituzione stessa. Si parla anche di "primato del diritto europeo con riserva".

⁸⁸ La funzione nomofilattica consiste nel garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; è riconosciuta alla Corte suprema di cassazione dall'65 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (in rubrica indicato come "Ordinamento Giuridico"), quindi da una norma precostituzionale.

L'attribuzione alla Corte suprema di cassazione della funzione nomofilattica espressamente prevista dalla norma citata non implica però un monopolio interpretativo che escluda quindi la Corte costituzionale. Infatti, come si può ben comprendere dalla sentenza della Corte costituzionale n. 3/1956 che *«la corte, pur ritenendo di potere e di dovere interpretare con autonomia di giudizio e di orientamenti e la norma costituzionale che si assume violata e la norma ordinaria che si accusi di violazione, non può non tenere il debito conto di una costante interpretazione giurisprudenziale*

cassazione è quindi fondamentale: senza la capacità di interpretazione svolta da giudici per l'uniforme e corretta applicazione del diritto europeo nell'ordinamento giuridico, tutti noi correremmo il rischio di veder soverchiati i nostri diritti costituzionali inviolabili.

che conferisca al precetto legislativo il suo effettivo valore nella vita giuridica, se è vero, come è vero, che le norme sono non quali appaiono in astratto, ma quali sono applicate nella quotidiana opera del giudice, intesa a renderle concrete ed efficaci». Va inoltre precisato che i giudici della Corte costituzionale, in quanto tali, possono sollevare davanti alla stessa Corte questioni di legittimità costituzionale, quando ci si trovi ad applicare norme di dubbia costituzionalità all'interno dei suoi propri giudizi in ossequio a quanto previsto dell'art. 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'articolo 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 (Corte cost. n. 22/1960 – <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1960&numero=22>)

CAPITOLO V

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE QUALE DIRITTO FONDAMENTALE

5.1. Genesi di un diritto fondamentale: dallo Statuto Albertino alla Costituzione

L'attuale disciplina riguardante i diritti fondamentali e più in particolare la libertà di riunione è senz'altro riferita a una pluralità di persone, quindi ai cittadini, intesi come italiani, ma anche a tutte le persone in base a una lettura combinata dell'art. 11 CEDU⁸⁹, dell'art. 20 della Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo⁹⁰ (a cui diamo pieno riconoscimento proprio con il nostro ordinamento) e degli artt. 2, 10 e 11 della Costituzione che ho già in precedenza citato. Sul punto, anche la fonte primaria italiana ha fatto propria tale apertura concettuale, in particolare all'art. 2 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, riconoscendo a quest'ultimo i diritti fondamentali previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti e poi anche l'uguaglianza e parità in ambito civile, del lavoro e della tutela giurisdizionale⁹¹.

⁸⁹ Art. 11 CEDU: “1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d’associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. 2. L’esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all’esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell’amministrazione dello Stato.”

⁹⁰ L’art. 20 della Dichiarazione universale dei Diritti dell’Uomo proclamata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 sancisce che “Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica”.

⁹¹ Il D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 in rubrica Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero riconosce allo straniero una serie di parità e uguaglianze: “Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.”; “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. Nei casi in cui il presente testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa è accertata secondo i criteri

Essa deriva da importanti trasformazioni che il nostro paese ha attraversato durante almeno gli ultimi due secoli. Già nel primo periodo della prefazione della relazione all'Assemblea Costituente redatta nel 1946 ci viene ricordato che *“per quasi un secolo lo Statuto Albertino ha retto gli ordinamenti costituzionali dello Stato italiano e il loro funzionamento...”*⁹². A questo punto può essere utile ripercorrerne brevemente la genesi di questo diritto al fine di meglio comprenderne l'evoluzione. Lo Statuto Albertino rappresenta un fondamento storico unico per il costituzionalismo del nostro Paese. Si pensi che, quando i territori della penisola italiana erano ancora suddivisi in tanti Stati, Regni, Ducati o Gran Ducati⁹³ ha di fatto rappresentato la prima esperienza con la quale sono andati via via affermandosi una serie di principi liberali⁹⁴ alcuni dei quali arrivati fino ai giorni nostri con lo status giuridico di libertà fondamentali.

Già nell'art. 32 dello Statuto Albertino⁹⁵ adottato nel 1848, era stato previsto il diritto di riunione (o per meglio dire, di adunata⁹⁶).

L'adunata era ammessa se pacifica e senz'armi (e fin qui appare simile all'art. 17 Cost.) ma allo stesso tempo doveva uniformarsi alle leggi che potevano regolarne

e le modalità previste dal regolamento di attuazione.”; La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.”; “Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”.

⁹² Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea costituente, Vol. 1, Problemi costituzionali organizzazione dello Stato, Prefazione p. V - Fonte sito Camera dei Deputati:

http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Voll.pdf.

⁹³

https://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/La_nascita_dello_Stato_unitario.pdf

⁹⁴ Si vedano per esempio gli articoli dello Statuto Albertino relativi ai diritti e doveri dei cittadini ricompresi tra l'art. 24 e l'art. 32. Tra questi la libertà individuale, l'inviolabilità del domicilio, libertà di stampa, la tutela della proprietà privata, la libertà di adunata (o riunione), etc.

⁹⁵ Lo Statuto Albertino, a firma del Re Carlo Alberto di Savoia, fu adottato nel Regno di Sardegna nel 1848 e successivamente divenne la carta fondamentale neo-proclamato Regno d'Italia dal 1861. Sul sito web del Quirinale è pubblicata una copia dello stesso all'indirizzo:

https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/Statutoalbertino.pdf.

⁹⁶ L'art. 32 dello Statuto Albertino stabilisce che *“È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono interamente soggetti alle leggi di polizia.”*

Vedasi anche testo integrale dello Statuto pubblicato nel sito web dell'Archivio di Stato di Torino:

<https://archiviodistatorino.beniculturali.it/iorestoacasa-statuto-albertino/>.

l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Inoltre va precisato che le adunanze in luoghi pubblici, o aperti al pubblico – quindi potenzialmente più significative – rimanevano interamente soggette alle leggi di polizia. Solo successivamente, più precisamente nel 1865, il Re Vittorio Emanuele II promulgò una nuova legge con la quale si stabilivano le modalità con cui le autorità di pubblica sicurezza, nell'interesse dell'ordine pubblico, potevano scioglierle⁹⁷.

Nel 1889 il Re d'Italia Umberto I promulgò il Testo delle Leggi di Pubblica sicurezza attraverso il quale veniva messa in atto una stretta sull'esercizio del diritto di adunata, prevedendo che i promotori di una riunione pubblica dovessero darne avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza almeno ventiquattro ore prima.⁹⁸

Un'ulteriore precisazione in merito a cosa si dovesse intendere per "riunione pubblica" arrivò nel 1896 quando, con la circolare ministeriale del 6 aprile 1896, n. 3751, si stabiliva che si dovevano ritenere pubbliche le riunioni per il luogo designato, il numero delle persone invitate, lo scopo e il tema da svolgersi nella conferenza. Purtroppo, negli anni successivi le tensioni sociali nel Regno non mancarono e di conseguenza anche le adunate nelle piazze. Tra tutte mi sento di ricordare quanto accaduto a Milano tra il 6 e il 9 maggio 1898 quando migliaia di manifestanti scesero in piazza per protestare contro le condizioni di lavoro e l'aumento dei prezzi dei generi alimentari, in particolare del pane. In quel periodo il Governo presieduto da Antonio Starabba, marchese di Rudinì diede mano libera al generale Fiorenzo Bava Beccaris che soffocò le manifestazioni con la forza anche mediante l'uso di armi (in particolare cannoni) provocando decine di vittime.⁹⁹ Fu

⁹⁷ Con gli artt. 26, 27, 28, 29 dell'allegato B) della L. 20 marzo 1865, n. 2248 si stabiliva che: *"Ove occorra di sciogliere una riunione o un assembramento nell'interesse dell'ordine pubblico, le persone assembrate saranno prima invitate a sciogliersi dagli ufficiali di pubblica sicurezza; A tale invito le persone assembrate saranno tenute di separarsi; Quando le persone assembrate non ottemperino a quell'invito, non potrà adoperarsi la forza se non dopo tre distinte formali intimazioni, ciascuna delle quali deve sempre essere preceduta da un rullo di tamburo o squillo di tromba."*

⁹⁸ Il 30 giugno 1889, con il supplemento al n. 153 della Gazzetta Ufficiale del Regno, viene pubblicato il testo della legge di pubblica sicurezza contenente, già all'art. 1, l'obbligo di avviso per i promotori di una riunione pubblica:
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1889/06/30/153/so/153/sg/pdf>.

⁹⁹ Ha fatto il giro dei giornali dell'epoca il seguente giudizio di Giosuè Carducci sulle tristi giornate di Milano: *"Non me ne parlate - disse scattando. - Non mi ci fate pensare! Sono cose atroci, terribili, provocate da retori che rovinano un'idea... Quante vittime inconsce hanno condotte davanti ai fucili! Perché far ammazzare così gli innocenti?... Perché farsi ammazzare?... Sono le cinque giornate a rovescio queste!... Non me ne parlate, perché tutto ciò mi guasta il sangue!... Non mi fate arrabbiare!..."* *Le cinque giornate alla rovescia*, in Corriere della Sera, 15-16 maggio 1898, p. 3.

definito “un colpo di coda, l'ultimo sussulto degli ambienti retrivi di Corte, della destra liberale incline al "principato costituzionale" alla prussiana, dei fautori della interpretazione restrittiva dello Statuto albertino”¹⁰⁰

Con l'avvento del ventennio fascista¹⁰¹ la libertà di riunione (o adunata) subì un inasprimento, in particolare, nel 1926¹⁰² e nel 1931¹⁰³ quando venne reso obbligatorio un avviso di riunione da dare almeno tre giorni prima¹⁰⁴ della data dell'evento all'autorità di pubblica sicurezza e la qualificazione di manifestazione sediziosa in ogni caso di 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 o come anche l'esposizione di istintivi di associazioni faziose che potessero mettere in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini¹⁰⁵.

A conclusione di un complesso periodo di transizione iniziato dalla firma dell'armistizio dell'8 settembre 1943, passando per l'occupazione, la resistenza, la liberazione e l'immediato dopo guerra, si giunse al 2 giugno 1946 momento in cui il popolo italiano fu chiamato a votare per l'elezione dell'Assemblea Costituente¹⁰⁶ e contemporaneamente a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale

<https://archivio.corriere.it/Archivio/pro/view.shtml#!/NzovcGFnZXMvcmNzZGF0aWRhY3M0L0AyODIzMQ%3D%3D>

¹⁰⁰ G. Spadolini, *L'Italia della ragione. Lotta politica e cultura nel Novecento*, Firenze, Mondadori, 1978, p. 6.

¹⁰¹ Il ventennio fascista è storicamente considerato come il periodo che va dal 1922 (anno in cui, dopo la marcia su Roma, prese il potere Benito Mussolini) al 1943 (anno in cui venne deposto il Duce).

¹⁰² Artt. 17 e 20 regio decreto 6 novembre 1926, n. 1848

<https://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1926-11-08&atto.codiceRedazionale=026U1848>

¹⁰³ Artt. 18 e 21 regio decreto 18 giugno 1931, n. 773

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1931:773>

¹⁰⁴ Nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 257 viene pubblicato il Regio decreto dell'6 novembre 1926 n. 1848 al cui Capo I, art. 17 troviamo che “*i promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, alle autorità di pubblica sicurezza del circondario...E' ritenuta pubblica anche la riunione indetta per invito in forma privata, quando per il luogo designato, per il numero delle persone invitate o per lo scopo od oggetto della riunione sia da escludere il carattere privato della riunione stessa.*”

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1926/11/08/257/sg/pdf>

¹⁰⁵ Vedasi art. 19 del Regio decreto dell'8 novembre 1926 n. 1848 al link riportato sopra.

¹⁰⁶ Vedasi Decreto legislativo Luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74 rubricato “Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente”. Vale la pena ricordare che è proprio in questo decreto che troviamo per la prima volta il riconoscimento del diritto di voto a “*tutti i cittadini italiani che abbiano raggiunto la maggiore età*” con modalità elettive “*a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto...*” – link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1946/03/12/046U0074/sg>.

dello Stato (Repubblica o Monarchia)¹⁰⁷. L'esito del referendum condusse alla nascita della Repubblica Italiana e subito dopo iniziarono ferventi i lavori per la preparazione delle basi istituzionali, giuridiche e sociali dell'era repubblicana.

L'iniziale durata dell'Assemblea costituente era prevista, a norma dell'art. 4 della legge istitutiva del 16 marzo 1946, n. 98, in un massimo di otto mesi dalla data della sua prima riunione ma quando ci si rese conto che quella scadenza non poteva essere rispettata, l'Assemblea stessa provvide alla sua proroga: una prima volta con la legge costituzionale 21 febbraio 1947, n. 1, che portava il termine di scadenza al 24 giugno; una seconda volta con la legge costituzionale 17 giugno 1947, n. 2, che prorogava i lavori fino al 31 dicembre¹⁰⁸.

In sede costituente¹⁰⁹, l'Assemblea eseguì una magistrale opera preparatoria della nostra carta costituzionale, cosa a tutti non ancora nota, quando entrò in vigore la Costituzione repubblicana. In quel momento divenne operante la norma transitoria n. 17, che prevedeva che la Costituente restasse in vita, sia pure con poteri limitatissimi, fino al varo delle nuove Camere. In realtà il lavoro dell'assemblea cessò praticamente il 31 gennaio 1948¹¹⁰.

Dopo un dibattito reso assai franco anche dalla mancanza di pubblicità¹¹¹, la scelta tra il tipo di Costituzione breve, meramente organizzativa dell'apparato dello Stato, e il tipo di Costituzione lunga, che fosse anche ordinativa della società, l'Assemblea costituente scelse un tipo di Costituzione lunga, cioè contenente anche una parte ordinativa la quale però, invece di esser volta ad effettuare una trasformazione delle strutture sociali, si limitava a prometterla a lunga scadenza, tracciandone il programma per l'avvenire. Fu la conclusione di un compromesso tra quelle forze

¹⁰⁷ Si veda l'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 – link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo.luogotenenziale:1946-03-16:98~art4!vig=>

¹⁰⁸ P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 195-199.

¹⁰⁹ L'Assemblea Costituente della Repubblica italiana, composta di 556 deputati, fu eletta il 2 giugno 1946 e si riunì in prima seduta il 25 giugno nel palazzo Montecitorio. L'Assemblea continuò i suoi lavori fino al 31 gennaio 1948. Durante tale periodo si tennero 375 sedute pubbliche, di cui 170 furono dedicate alla discussione e all'approvazione della nuova Costituzione. Fonte: Camera dei Deputati

<http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>.

¹¹⁰ P. Pombeni, *cit.*, p. 195.

¹¹¹ P. Pombeni, *cit.*, p. 198.

politiche contrastanti, che, con espressione approssimativa, si possono chiamare le forze conservatrici di destra e le forze riformatrici di sinistra.¹¹²

Particolarmente interessante è stato leggere, per la prima, volta il vol. 1 della relazione all'assemblea costituente redatta dalla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Mettere gli occhi sui particolari della disquisizione che c'è stata in seno alla Costituente in merito al diritto alla libertà di riunione mi ha permesso di apprezzare con quanta precisione, minuziosità e dedizione furono svolti i lavori¹¹³. Interessante è stato scoprire come i padri costituenti abbiano analizzato e tenuto in considerazione in chiave comparativa anche Dichiarazioni e Costituzioni straniere come quella francese (del 1791, 1814, 1830, 1848), tedesca, greca, jugoslava, finlandese, irlandese, etc.¹¹⁴

La Costituente ha quindi deciso di collocare le disposizioni riguardanti il diritto di riunione all'interno dell'art. 17 della Costituzione, di seguito integralmente riportato:

Art. 17 Costituzione

“I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.”

Tale articolo è rimasto invariato sino ai giorni nostri nonostante le numerose modifiche a cui è stata sottoposta la nostra Costituzione. Infatti, c'è da rilevare che,

¹¹² P. Calamandrei, *La Costituzione, in AA.VV., Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Bari, 1955, pp. 212- 215.

¹¹³ Vedasi Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente, Vol. I, Problemi costituzionali organizzazione dello Stato*, pp. 114-116 - Fonte sito Camera dei Deputati:

http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Voll.pdf

¹¹⁴ <https://archivio.camera.it/resources/atc04/pdf/CD1700000403.pdf>

nonostante si tratti di una costituzione rigida¹¹⁵, da quando è entrata in vigore sono state approvate 45 leggi costituzionali¹¹⁶, tra le quali vale la pena annoverare, almeno per ampiezza di portata, la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione¹¹⁷.

¹¹⁵ La Costituzione della Repubblica Italiana, come quasi tutte le costituzioni nasce da un momento di rottura rispetto al passato. Come ha affermato il Prof. Maurizio Gobbo durante la lezione del 17/11/2011 del suo corso di Diritto Pubblico presso l'Università di Padova: "*Viene affermata con la spada e scritta con il sangue*". Bisogna infatti tener conto che una Costituzione è espressione del potere costituente, generalmente considerato un potere violento, che nasce come punto di rottura rispetto al passato. Non può esercitarsi attraverso un altro atto normativo (negli ordinamenti democratici spetta al popolo in via di fatto). Il nostro potere costituente, originario, pressoché assoluto, pone le sue radici storiche addirittura il 25/07/1943, quando il Gran Consiglio del Fascismo ha sfiduciato Mussolini. Il Re Vittorio Emanuele III fece arrestare il Duce, destituendolo dall'incarico di capo del Governo, le cui sorti furono affidate al Maresciallo d'Italia Pietro Badoglio che dovette gestire la situazione di emergenza. Per liberare il Paese dal regime e dall'occupazione nazista, tuttavia furono necessari quasi altri due anni e solo nel giugno del 1946 gli italiani scelsero la Repubblica come forma di governo e di dotarsi di una nuova carta costituzionale grazie a un referendum (questo rappresenta il primo vero momento del potere costituente). Il secondo momento costituente si ha con i lavori dell'Assemblea costituente ma questo momento è meno forte rispetto al primo momento. Infatti, ormai, si era già giunti a stabilire quale sarebbe stata la forma di governo prescelta.

La nostra Costituzione è detta rigida in quanto modificabile esclusivamente attraverso il procedimento c.d. aggravato previsto dall'art. 138 della stessa. Ciò significa che la nostra Carta costituzionale è espressione di un potere originario, pressoché assoluto. L'aver comunque previsto la possibilità di revisione tramite leggi costituzionali ci fa capire ancora una volta quanto i padri costituenti ci abbiano visto lungo: con l'art. 138 Cost. hanno infatti previsto la possibilità che essa possa essere adeguata ai tempi futuri "evitando la rigidità politica" e garantendo il "diritto di ogni generazione di decidere i propri destini" (A. Pace, *Studi in onore di Leopoldo Elia*, A. Giuffrè, Milano, 1999, p. 1131), senza però stravolgerne le fondamenta. Insomma, un potere successivo a quello costituente, che potremmo definire potere costituito quindi, derivato e limitato, potrà nel tempo proporre revisioni costituzionale ma necessariamente con dei limiti.

Di fatto, la Costituzione, nel momento stesso in cui è stata promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947, rappresenta l'inizio del potere costituito (e la fine del potere costituente). Va detto che l'unico espresso limite alla revisione costituzionale è quello indicato all'art. 139 Cost. ossia "La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale". Ma esistono anche limiti impliciti che riguardano i principi supremi sanciti in Costituzione che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali.

Pur non essendo presente una definizione di principi supremi, essa può essere desunta dalla giurisprudenza in ambito costituzionale e quindi dal diritto positivo. La nomenclatura in tal senso non è univoca. Infatti, è la Corte costituzionale che nel tempo, tramite le proprie sentenze, li ha focalizzati ed esplicitati (si veda sentenza Corte costituzionale n. 1146/1998 – <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=1146>)

¹¹⁶ Per un elenco esaustivo delle leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali si veda il sito istituzionale della Corte costituzionale oppure si consulti la Piattaforma didattica sulla Costituzione italiana disponibile nel sito istituzionale del Parlamento italiano, utilizzando i due seguenti rispettivi link:

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/le_leggi_costituzionali_e_di_revisione_costituzionale_1948_2022.pdf

https://piattaformacostituzione.camera.it/4?scheda_contenuto=2

¹¹⁷ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2001-10-18;3!vig=2012-05-21>

Per meglio cogliere e apprezzare le differenze tra l'art. 32 dello Statuto Albertino e l'art. 17 della Costituzione propongo la seguente comparazione:

ART. 32 STATUTO ALBERTINO (1848)	ART. 17 COSTITUZIONE (1948)
<p>È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica.</p> <p>Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono interamente soggetti alle leggi di polizia.</p>	<p>I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.</p> <p>Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.</p> <p>Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.</p>

5.2 Il significato delle parole scelte dai padri costituenti

Passo ora al vaglio il significato delle frasi inserite comma per comma all'interno dell'art. 17 della Costituzione.

- Comma 1: *I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.*
 - *I CITTADINI [...]*: inizialmente, nei lavori preparatori della Costituente, non vi era alcun riferimento ai cittadini. Infatti, il 25 settembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, proseguendo la discussione generale sui principi dei rapporti civili, approvava il comma: "Il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi è garantito" ¹¹⁸ (interessante notare che, in bozza, l'articolo era il 12 - non

¹¹⁸ Dal Resoconto sommario della seduta del 25 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione disponibile presso l'Archivio storico on-line della Camera dei Deputati:

ancora il 17). Successivamente, l'11 aprile 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente proseguì l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte prima del progetto di Costituzione e arrivò ad approvare il testo "Tutti hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi". Infine, l'Assemblea Costituente nella seduta del 22 dicembre 1947 approvava definitivamente il testo della Costituzione italiana che riportava, all'art. 17: "I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi."¹¹⁹ . Sul punto, vale la pena ricordare che per i militari ¹²⁰, gli appartenenti alla Polizia di Stato ¹²¹ e i detenuti ¹²² la legge prevede delle limitazioni.

http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed013/sed013nc.pdf

¹¹⁹ dalla seduta pomeridiana dell'11 aprile 1947 dell'Assemblea Costituente, disponibile presso l'Archivio storico on-line della Camera dei Deputati: vedasi

http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed084/sed084nc.pdf

¹²⁰ L'art. 6 della legge 11 luglio 1978, n. 382 stabilisce che "Le Forze armate debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche. Ai militari che si trovano nelle condizioni previste dal terzo comma dell'articolo 5 è fatto divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni politiche ed amministrative. [...]” e ancora, l'art. 1470 del D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice Ordinamento Militare) stabilisce che "1. Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste per il funzionamento degli organi di rappresentanza; queste ultime, in ogni caso, devono essere concordate con i comandi competenti. 2. Fuori dai predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o che sono in uniforme”.

Va però rilevato che l'art. 184 del Codice penale militare di pace (R.D. n. 303/1941) prevede una sanzione penale in caso di arbitrarie riunioni di militari in luoghi militari ma sulla compatibilità di tale divieto con l'esercizio del diritto costituzionale di riunione previsto dall'art. 17 Cost. (così come di altri principi costituzionali previsti dagli artt. 2, 3, 21 e 52 ultimo comma della Costituzione), si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza n. 24/1989 precisando che l'illecito previsto dal citato art. 184 C.P.M.P. non è da ritenersi sempre automaticamente applicabile in quanto va attentamente valutate se le riunioni sono state "pacifiche e innocue". In questa occasione la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal Tribunale militare di Padova con ordinanza 12 gennaio 1988.

https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1989:24.

¹²¹ L'art. 76 della legge 1 aprile 1981, n. 121 stabilisce: "Gli appartenenti all'Amministrazione della pubblica sicurezza che compiono manifestazioni collettive pubbliche mediante l'uso di mezzi della polizia sono puniti con la reclusione sino a sei mesi o con la multa da lire cinquantamila a lire un milione. La pena è aumentata fino a nove mesi e la multa fino ad un milione e mezzo di lire per coloro che hanno promosso, organizzato o diretto la manifestazione. Gli appartenenti all'Amministrazione della pubblica sicurezza che partecipano alla manifestazione con il possesso di armi sono puniti con la reclusione da sei mesi a due anni”.

¹²² Lo stato di detenzione priva o riduce la persona di alcune libertà. Per motivi di sicurezza, infatti, ai detenuti, non è concessa libertà di riunione (se non per partecipare, senza potere deliberativo, a una commissione dedicata alla formazione professionale e al reinserimento nel lavoro – vedasi art. 20 c. 6 della legge 26 luglio 1975, n. 354).

- [...] *HANNO DIRITTO*: il diritto di cui si parla è il diritto di “libertà di riunirsi” con altri individui. Si tratta di un diritto assoluto¹²³, irrinunciabile, intrasmissibile, indisponibile e imprescrittibile. Non è quindi un diritto di un singolo nel non subire trattamenti contrari. Ma è piuttosto una generica libertà umana che si concretizza con la facoltà di riunirsi (o di non riunirsi).¹²⁴
- [...] *RIUNIRSI*: oggetto della tutela prevista dall’art. 17 è il diritto di ciascuno di stare fisicamente insieme con altri. Esso consegue dalla intrinseca socialità degli esseri umani, la quale coinvolge ogni momento della vita quotidiana.¹²⁵
- [...] *PACIFICAMENTE E SENZ'ARMI*: Al diritto di riunione è universalmente riconosciuta protezione giuridica in quanto sia esercitato pacificamente e senza armi¹²⁶. Questa locuzione sta a significare che i partecipanti delle riunioni potranno riunirsi esclusivamente se in forma pacifica e, contestualmente, non dovranno portare con sé armi¹²⁷. Tale

¹²³ può essere fatti valere *erga omnes*, cioè davanti a tutti.

¹²⁴ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, Cedam, Padova, 1992, pp. 116-118 e 330-332.

¹²⁵ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992, pp. 299-300.

¹²⁶ Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente, Vol. 1, Problemi costituzionali organizzazione dello Stato*, p. 114 - Fonte sito Camera dei Deputati:

http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1.pdf.

¹²⁷ Vale la pena ricordare che la locuzione “pacificamente e senz’armi” è presente anche nelle carte costituzionali di altre nazioni europee. Si vedano a titolo esemplificativo:

- l’art. 21 c.1 della Costituzione spagnola (Constitución Española) dove “*Si riconosce il diritto di riunione pacifica e senza armi...*” (<https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>);

- l’art. 8 c. 1 della Legge fondamentale tedesca (Grundgesetz) sancisce che “*Tutti i tedeschi hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi, senza registrazione o permesso.*” <https://www.bundestag.de/gg>;

- l’art. 45 c.1 della Costituzione portoghese (Constituição da República Portuguesa) stabilisce che “*i cittadini hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi, anche nei luoghi aperti al pubblico, senza necessità di alcuna autorizzazione.*” <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>;

- l’art. 79 della Legge fondamentale danese (Grundloven) stabilisce che “*I cittadini hanno il diritto di riunirsi disarmati senza previa autorizzazione. Le riunioni all’aperto possono essere vietate quando sussiste il pericolo per la quiete pubblica.*” https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/grundloven/min_grundlov_feb_2022.pdf

- l’art. 26 c.1 della Costituzione belga (La Constitution Belge) stabilisce che “*I belgi hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi, nel rispetto delle leggi che possono regolare l’esercizio di tale diritto, senza tuttavia richiedere un’autorizzazione preventiva.*” https://www.senate.be/doc/20220714_CONSTITUTION.pdf

specifico divieto riguarda anche le persone in possesso di licenza di porto d'arma¹²⁸. Qualora venissero individuate persone armate tra la gente partecipante a una riunione, l'autorità di P.S. potrebbe intervenire anche mediante l'uso della forza al fine di isolare ed estromettere eventuali persone armate e/o facinorose. Ma se non fosse possibile isolarli, potrebbe sciogliere la riunione per fini di sicurezza pubblica¹²⁹ a prescindere dal fatto che vi siano, o meno, disordini.

Sul concetto di arma va detto che nel nostro paese non esiste una definizione giuridica univoca. Va infatti desunto mediante un combinato disposto tra le norme del codice penale (artt. 585 e 704), del T.U.L.P.S. (art. 30) oltre che della legge 18 aprile 1975, n. 110. Proprio in riferimento alla presenza di armi nelle riunioni, la Corte costituzionale, con sentenza n. 79 del 16 aprile 1982, ha precisato che sono vietate sia le armi proprie che improprie tra cui *qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona*.

- Comma 2: *Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.*
- [...] *LE RIUNIONI*: a ben guardare l'Art. 17 Cost. non dà una definizione di riunione né specifica gli scopi e quante persone vi debbano farne parte. È quindi compito degli interpreti individuare il corretto ambito in cui tale diritto si concretizza. La riunione può comunque essere definita come la volontaria compresenza di più persone in un medesimo luogo, previo

- l'art. 11 c. 1 della Costituzione greca sancisce che "I greci hanno il diritto di riunirsi tranquillamente e senza armi."
<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/FEK%20211-A-24-12-2019%20NEO%20SYNTAGMA.pdf>

¹²⁸ Art. 19 T.U.L.P.S.

¹²⁹ Portare illegalmente un'arma (o parti di essa) in luogo pubblico è punito dall'art. 4 della legge 2 ottobre 1967, n. 895 con una pena che lo configurano come delitto. Per questo motivo, la riunione potrebbe essere sciolta, in quanto l'art. 20 del T.U.L.P.S. lo prevede quando nelle riunioni vengono commessi delitti. Art. 20 T.U.L.P.S.: "Quando, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico, avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti, le riunioni e gli assembramenti possono essere disciolti."

accordo tra i partecipanti o su invito dei promotori, per soddisfare un interesse comune.¹³⁰

Nell'art. 17 trovano tutela le assemblee, i comizi, i convegni, i congressi, le rappresentazioni teatrali e gli spettacoli (sia sotto il profilo della compresenza fisica dell'artista e dello spettatore, sia sotto il profilo della pluralità degli artisti e/o della pluralità degli spettatori), i picchetti degli scioperanti, le marce, i cortei, le dimostrazioni e le processioni religiose¹³¹. Queste potrebbero costituire riunioni in movimento.

Trovano tutela anche le riunioni casuali o improvvisate quindi non preventivate (es. *flashmob*¹³²) e gli eventuali conseguenti assembramenti (quest'ultimi contraddistinti da casuale e non concordato raggrupparsi di persone, che non nasce dalla consapevolezza e dalla volontà di realizzare una interazione sociale) che si dovessero creare in luogo pubblico o in luogo aperto al pubblico¹³³. Va detto che, in quest'ultimo tipo di riunioni, proprio perché casuali, verrebbe meno proprio l'obbligo di preavviso¹³⁴ a cui rimando la lettura delle pagine successive. Si può quindi risolvere il punto dicendo che la Costituzione tutela il genere (o *genus*) riunione e non soltanto una delle sue varietà (assemblee, i comizi, i convegni, i congressi, assembramenti, etc.).

Da un punto di vista puramente concettuale riunioni e assembramenti (riconducibili alla tutela prevista dall'Art. 17 Cost.) non sono da confondersi dai meri agglomeramenti¹³⁵ che possono essere intesi come un manipolo casuale di individui che si trovano nel medesimo luogo senza avere motivazioni o scopi condivisi o collettivi. Un esempio di agglomeramento potrebbe essere una coda di persone in coda per entrare in

¹³⁰ M. Ruotolo, *Le libertà di riunione e di associazione. I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 682.

¹³¹ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale, cit.*, p. 306.

¹³² Si tratta di un improvviso raggruppamento di persone, che si radunano a seguito di un quasi istantaneo scambio di messaggi, con la finalità di mettere in pratica balli, o altri tipi di rappresentazioni che si dissolvono nel giro di poco tempo.

¹³³ P. Giocoli Nacci, *Libertà di riunione*, in Trattato diritto amministrativo, diretto da L. Santaniello, vol. XII, Padova, Cedam, 1990, pp. 161.

¹³⁴ A. Barbera, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in Studi in memoria di Carlo Esposito, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2746 ss.

¹³⁵ P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 183-184

un centro commerciale. Pensando all'esempio proposto è semplice intuire che vi sarebbe un unico elemento accomunante tra le persone presenti: la vicinanza e nient'altro. Nessuna volontà quindi di condividere un'esperienza, uno scopo o di rimanere uniti.

- [...] *ANCHE IN LUOGO APERTO AL PUBBLICO*: in riferimento al luogo da citare in Costituzione, la Costituente ha avuto diverse occasioni di dibattere e alla fine si è espressa usando sostanzialmente un criterio differenziale basato sulla separatezza dall'esterno. Nel testo consolidato possiamo desumere di fatto tre tipologie di luoghi che a questo punto vale la pena analizzare subito:
 - *Luogo non aperto al pubblico*: è da intendersi come un luogo circoscritto e privato non espressamente citato, è desumibile anche attraverso la lettura combinata tra l'art. 17 c.2 Cost. (con la sua congiunzione "anche") e l'art. 14 Cost.;
 - *luogo aperto al pubblico* (citato espressamente nel comma 2), è da intendersi come un luogo separato materialmente dall'esterno, non importa se "al chiuso" o "all'aperto"...Ciò che è importante è, comunque che sia in presenza di una rilevante separazione fisica (visiva e auditiva) del luogo della riunione rispetto al mondo esterno, di modo che nel luogo aperto al pubblico possano accedere solo coloro che hanno interesse ad assistere alla riunione.¹³⁶
 - *luogo pubblico*, citato in maniera isolata nel comma 3 al fine di evidenziare la necessità di preavviso proprio per esso previsto. Si tratta di un luogo soggetto al pubblico passaggio di una generalità di persone che potrebbero essere interessati, o meno, dalla riunione. Ovvero potrebbero violentemente reagire.¹³⁷ Non c'è quindi la separazione fisica di cui si è parlato nel punto sopra.
- [...] *NON È RICHIESTO PREAVVISO*: sul punto è possibile affermare con certezza che per i primi due - luogo non aperto al pubblico e luogo aperto

¹³⁶ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, cit., p. 322.

¹³⁷ A. Pace, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 75.

al pubblico - non è necessario il preavviso. Mentre, per il luogo pubblico è previsto il preavviso.

➤ *Comma 3: Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.*

- [...] *RIUNIONI IN LUOGO PUBBLICO*: (si veda la precisazione riportata nel comma precedente).
- [...] *DEVE ESSERE DATO PREAVVISO ALLE AUTORITÀ*: come già ho avuto modo di anticipare, il preavviso va dato alle autorità (di pubblica sicurezza) solo nel caso di riunione in luogo pubblico (e nemmeno in tutti i casi in cui questa avvenga in luogo pubblico). Non va dato preavviso se la riunione è organizzata in luogo aperto al pubblico o non aperto al pubblico. Importante evidenziare che l'art. 18 c. 1 del T.U.L.P.S. è stato dichiarato incostituzionale proprio nella parte in cui prevede l'obbligo di preavviso anche per gli organizzatori delle riunioni in luogo aperto al pubblico¹³⁸;

La ratio del preavviso va rinvenuta nella necessità di mettere in condizione le stesse autorità di P.S., più in particolare il questore, in quanto autorità responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica in ambito prettamente tecnico¹³⁹, di predisporre quanto necessario al fine di permettere l'esercizio di un diritto costituzionale e nel contempo di tutelare la sicurezza, l'ordine pubblico e l'incolumità di tutti, compresi gli individui non interessati dall'evento¹⁴⁰. Ai sensi dell'art. 18 T.U.L.P.S. l'avviso al questore deve

¹³⁸ La Corte costituzionale, con sentenza 31 marzo 1958, n. 27 ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 18 del T.U. L.P.S., approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, nella parte in cui fa riferimento a riunioni in luogo aperto al pubblico, in riferimento all'art. 17 della Costituzione in quanto "*l'art. 17 nel secondo comma dispone che per le riunioni in luogo aperto al pubblico non è richiesto preavviso. L'obbligo del preavviso resta pertanto limitato alle sole riunioni in luogo pubblico; quindi le norme dell'art. 18, nella parte relativa alle riunioni in luogo aperto al pubblico, si appalesano in contrasto con quelle dell'art. 17 della Costituzione.*" https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1958:27

¹³⁹ Anche il Prefetto, in quanto Autorità provinciale di P.S., potrebbe essere interessato dalla riunione. Infatti, è prassi che lo stesso venga coinvolto quando l'evento può avere eco o ripercussioni in ambito territorialmente esteso o in ambito politico rilevante.

¹⁴⁰ Oltretutto, il preavviso può essere inteso come una forma di sollecitazione alla collaborazione prevista tra cittadini e Polizia di Stato prevista richiamata anche dall'art. 24 della legge n. 121 del 1981.

essere dato almeno tre giorni prima e deve contenere l'indicazione del giorno, l'ora, il luogo della riunione, l'oggetto della stessa, le generalità di coloro che sono designati a prendere parola nonché le generalità e le firme dei promotori¹⁴¹.

Per estrema chiarezza, va ribadito che l'obbligo di preavviso ricade sugli organizzatori¹⁴² di una riunione, ma non deve essere considerato come un presupposto di legittimità della riunione stessa¹⁴³. Il preavviso va considerato alla stregua di una comunicazione a seguito della quale non vi è la necessità di adozione di un atto di assenso da parte delle autorità di P.S. quindi non seguirà ad esso alcun atto autorizzativo. Gli atti autorizzativi avrebbero come presupposto, di norma, proprio quello di presentazione di un'istanza attraverso la quale un soggetto chiede un provvedimento all'Autorità riconoscendo a quest'ultima un ampio potere istruttorio e decisionale che, per quanto riguarda la libertà di riunione, il questore non ha, se non per i motivi che vedremo tra poco.

Va ricordato che in base all'art. 18 T.U.L.P.S., l'eventuale mancato preavviso è da intendersi come un reato di tipo contravvenzionale¹⁴⁴ in quanto i contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da euro 103,00 a euro 413,00.

Infine, lo stesso art. 18 T.U.L.P.S. precisa all'ultimo comma che le riunioni elettorali sono escluse dall'obbligo di preavviso.

¹⁴¹ Artt. 19 e 29 Reg. T.U.L.P.S.

¹⁴² La Corte costituzionale, con sentenza 3 giugno 1970, n. 90 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, terzo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione di preavviso previsto dal primo comma: https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1970:90.

¹⁴³ La Corte Costituzionale ha avuto negli anni un orientamento ondivago, definendo dapprima il preavviso come una condizione di legittimità per lo svolgimento di una riunione (si veda le sentenze n. 9/1956 e n. 54/1961). In seguito, la Corte è sembrata avere una concezione più permissiva delle riunioni in luogo pubblico (si veda sentenze n. 90/1970 e 11/1979). Proprio con riferimento all'ultima sentenza in ordine di tempo si legge che le *“riunioni, pur precedute da preavviso, ben possono attentare alla sicurezza o alla pubblica incolumità, così riunioni, non precedute da preavviso, possono svolgersi senza che ne siano in alcun modo pregiudicate la sicurezza o la incolumità pubblica”*

¹⁴⁴ In base all'art. 39 C.P. I reati si distinguono in due macro categorie: delitti e contravvenzioni a seconda delle diverse pene per essi rispettivamente stabilite dallo stesso codice. Per i delitti le pene previste possono essere ergastolo, reclusione, multa (casi più gravi), mentre per le contravvenzioni le pene previste sono arresto e ammenda.

- [...] *POSSONO VIETARLE*: sta a significare che questore o prefetto, fatte le opportune valutazioni *possono* (e non devono¹⁴⁵) vietarle. Il divieto può essere dato preventivamente, per esempio quando la messa in pericolo dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica è altamente probabile durante quella riunione. Ma potrebbe essere necessario darlo mediante un ordine di scioglimento in occasione di una riunione già in corso: si pensi a una riunione iniziata con i migliori presupposti ma poi virata in scontri violenti tra i manifestanti tali da mettere in pericolo l'ordine pubblico o della sicurezza pubblica. Oppure, si pensi all'individuazione di un certo numero di persone armate all'interno di un corteo che non sarebbe possibile isolare in sicurezza¹⁴⁶. Oppure, ancora, si pensi a grida e manifestazioni sediziose¹⁴⁷ fra cui l'esposizione di bandiere o emblemi che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato o lesive del prestigio dell'autorità previsti dagli artt. 20 e 21 T.U.L.P.S..¹⁴⁸

Va ricordato che la procedura per ordinare lo scioglimento è sancita esclusivamente dal T.U.L.P.S.¹⁴⁹. Interessante la lettura degli articoli che individuano modalità operative abbastanza precise (e forse un po' vetuste per

¹⁴⁵ L'art. 18 c. 4 del T.U.L.P.S. stabilisce che “*Il Questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può ... prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione.*”.

¹⁴⁶ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, cit., pp. 315-316.

¹⁴⁷ La Corte costituzionale con sentenza n. 15 del 1973 stabilisce che è penalmente rilevante solamente l'atteggiamento sedizioso “*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*”

(https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1973:15).

¹⁴⁸ La Corte costituzionale con sentenza n. 199 del 1972 ha definito che “*...La semplice e generica contrarietà agli ordinamenti costituiti non può essere titolo sufficiente a giustificare il divieto in uno Stato democratico, che non solo consente la critica alle istituzioni vigenti, ma anzi da essa trae alimento per assicurare, in una libera dialettica delle idee, l'adeguamento delle medesime ai mutamenti intervenuti nella coscienza sociale. Analogamente devono farsi rientrare nella stessa facoltà di critica le manifestazioni suscettibili di offendere il prestigio delle pubbliche autorità, fino a quando non varchino la soglia, oltre la quale ricadono nel vilipendio.*”

(https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1972:199)

¹⁴⁹ Nell'art. 17 della Costituzione la parola “scioglimento” non è contemplata ma è pacificamente ammessa in quanto conseguenza diretta dell'atto di vietare riunioni già in corso.

nomenclatura e strumenti utilizzati¹⁵⁰): “Quando, ..., occorre disciogliere una riunione pubblica od un assebramento in luogo pubblico o aperto al pubblico, le persone riunite od assebrate sono invitate a disciogliersi dagli ufficiali di pubblica sicurezza o, in loro assenza, dagli ufficiali o dai sottufficiali dei carabinieri reali”¹⁵¹. “Qualora l'invito rimanga senza effetto, è ordinato il discioglimento con tre distinte formali intimazioni, preceduta ognuna da uno squillo di tromba¹⁵²”. E ancora: “Qualora rimangano senza effetto anche le tre intimazioni ovvero queste non possano essere fatte per rivolta od opposizione, gli ufficiali di pubblica sicurezza o, in loro assenza, gli ufficiali o i sottufficiali dei carabinieri reali ordinano che la riunione o l'assebramento siano disciolti con la forza”¹⁵³.

Il Questore ha tra le sue prerogative anche quella di poter dare delle precise indicazioni di tempo e di luogo entro le quali è possibile ammettere la riunione in luogo pubblico. Sarebbe questo un modo per poter intervenire in maniera non eccessivamente incisiva (come invece sarebbe interpretato un divieto). In ogni caso, anche delle indicazioni o limitazioni di tempo e di luogo, se adottate, dovrebbero essere adeguatamente motivate dal Questore in quanto, al contrario, potrebbero essere inquadrate come una decisione arbitraria in grado di limitare un diritto costituzionalmente tutelato.¹⁵⁴

- [...] *SOLTANTO*: L'uso dell'avverbio “*soltanto*” dà enfasi al fatto che non ci possono essere ulteriori motivazioni per vietare, se non per comprovati motivi di “*sicurezza e incolumità pubblica*”.
- [...] *PER COMPROVATI MOTIVI*: questa locuzione è stata usata evidentemente per rafforzare il concetto che le motivazioni per vietare una riunione devono essere rilevanti e che tale rilevanza possa essere individuata senza indugio. Dal che ulteriormente consegue che l'obbligo di motivazione del provvedimento di divieto potrà dirsi esaudito non con la stereotipa ripetizione

¹⁵⁰ Sul punto è da evidenziare quanto sia improbabile che, ancora oggi, gli ufficiali di pubblica sicurezza siano dotati di tromba. Inoltre, i Carabinieri hanno perso l'aggettivazione “reale” dall'inizio dell'epoca repubblicana.

¹⁵¹ Art. 22 T.U.L.P.S.

¹⁵² Art. 23 T.U.L.P.S.

¹⁵³ Art. 24 T.U.L.P.S.

¹⁵⁴ P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 374.

della formula costituzionale bensì con la specifica indicazione delle dettagliate ragioni di fatto, in base alle quali l'autorità precedente ritiene che, in conseguenza della riunione, la pubblica sicurezza sarà turbata.¹⁵⁵

- [...] *DI SICUREZZA E INCOLUMITA' PUBBLICA*: la sicurezza attiene a tutto ciò che possa mettere a rischio l'ordine pubblico, la sicurezza delle persone e la loro pacifica convivenza mentre, per incolumità pubblica è da intendersi come tutto ciò che può rappresentare un pericolo fisico per le persone.

L'autorità di P.S., una volta avuta notizia di una riunione può vietarla preventivamente¹⁵⁶ o in corso d'opera ordinandone lo scioglimento per motivi di sicurezza e incolumità pubblica. Si pensi, per esempio a un corteo di tifosi che vorrebbe incrociare o incontrare nella stessa piazza, un gruppo antagonista. Importante evidenziare che: le autorità di P.S. possono sempre legittimamente esercitare funzioni di controllo sulle riunioni svolte in luogo pubblico o aperto a pubblico e di conseguenza possono deciderne lo scioglimento per motivi di sicurezza. Per quanto appena detto, può essere d'aiuto capire se la superficie destinata alla riunione sia di proprietà pubblica o privata. Ma non è certamente sufficiente. Anzi, potrebbe essere fuorviante. Infatti, può essere più significativo definire l'uso più o meno pubblico che si sta facendo del luogo. Ci potrebbero essere dei luoghi privati utilizzati per riunioni pubbliche (es. il parco di una villa). Va fatta particolare attenzione perché le autorità di P.S. non potranno accedere, in prima istanza, all'interno di un'area privata al sol fine di sorvegliare e sciogliere un'eventuale riunione. Semmai, potrà interessarsene solo se prima ha fatto accesso all'area privata sulla scorta di un'attività di polizia giudiziaria (es. per svolgere una perquisizione per il sospetto della presenza di armi)¹⁵⁷.

C'è da chiedersi se il diritto di riunione sancito dall'art. 17 Cost. possa essere condizionato dall'esercizio di altri diritti previsti da norme di pari rango. Ebbene, la risposta è affermativa. L'inviolabilità del "domicilio" (art. 14 Cost.), il "buon

¹⁵⁵ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, cit., p. 334.

¹⁵⁶ L'autorità di pubblica sicurezza non potrebbe effettuare una valutazione preventiva sull'organizzazione di una riunione se non fosse espressamente previsto in Costituzione che *le riunioni possono essere vietate per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica* - vedasi A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, cit, p. 335.

¹⁵⁷ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, cit, pp. 320-321.

costume” (art. 21 Cost.), la “*salute*” individuale o collettiva (art. 32 Cost.), “*l’iniziativa economica*” (art. 43 Cost.), la “*proprietà*” (art. 42 Cost.) sono solo alcuni esempi di diritti costituzionali che potrebbero incidentalmente obbligarci a un bilanciamento tra diritti costituzionali¹⁵⁸. Per intenderci, se è vero che siamo liberi di organizzare una riunione nel luogo da noi preferito è altrettanto vero che non potremmo decidere di riunirci invadendo la casa o la proprietà d’altri. Oppure, se decidessimo di organizzare una riunione in un luogo di proprietà o sotto la gestione altrui, dovremmo chiedere e ottenere l’autorizzazione all’occupazione temporanea di quel luogo al soggetto titolato a rilasciarla, sia esso pubblico o privato. E ancora, se durante una riunione in luogo pubblico si volesse dar sfogo ai propri istinti sessuali, si cozzerebbe indubbiamente contro il concetto di buon costume¹⁵⁹.

Inoltre, come abbiamo già avuto ampiamente modo di intendere, il diritto di riunione è regolato ordinariamente anche da norme di rango primario come leggi,

¹⁵⁸ In merito al bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, può essere interessante la lettura della sentenza n. 85 del 2013 della Corte Costituzionale con la quale, esprimendosi su il caso ILVA in cui i diritti in gioco erano la salute e il diritto all’iniziativa economica, dichiara che “*La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.*” Gli stessi concetti verranno richiamati e sostanzialmente confermati anche in una successiva sentenza della stessa Corte, n. 58 del 2018.

Fonte Corte Costituzionale:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=85> e <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=58>

¹⁵⁹ “Il buon costume è un concetto etico-morale dai contorni alquanto vaghi, legato al contesto socio-culturale di una società e pertanto destinato a evolversi di continuo in relazione al mutare del comune senso del pudore” (M. Gobbo, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, p.118). Il termine “buon costume” è rinvenibile nella Costituzione per ben due volte, in particolare negli artt. 19 e 21 e quindi nella parte I relativa ai Diritti e Doveri dei cittadini ma il dettato costituzionale non si spinge a definirlo quasi ci fosse stata la previsione che, nel tempo, potrebbe aver assunto significati e connotazioni molto diversi. Tra le fonti primarie, il buon costume viene richiamato nel codice civile (artt. 5, 25, 634, 1343, 1354, 2031, 2035) e nel codice penale (artt. 114, 472). Nello stesso codice penale i concetti di atti osceni in luogo pubblico (art. 527 c.p.), atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 c.p.), pubblicazioni e spettacoli osceni (art. 528 c.p.) e atti e oggetti osceni (art. 528 c.p.) servono, di converso, a comprendere meglio il concetto di buon costume – vedasi sentenze Cass. Pen., sez. II, sent. n. 5838/1995, Cass. Pen. n. 39354/2007 e Cass. Pen., sez. III, n. 40012/2011.

decreti legge, decreti legislativi e, come abbiamo visto per il T.U.L.P.S., anche da regi decreti ancora in vigore¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Per un'ulteriore punto di vista rispetto alle caratteristiche e ai limiti della libertà di riunione si rimanda anche alla tavola sinottica (Tavola 1).

CAPITOLO VI

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA PANDEMICA

6.1 La prima – lunga - prova di tenuta di una libertà fondamentale

Durante la pandemia da Covid-19 è stato toccato un limite tecnico-giuridico che probabilmente, per complessità e durata, non è mai stato raggiunto prima durante la storia repubblicana: sulla scorta di un dichiarato stato d'emergenza¹⁶¹ sanitaria, prorogato per ben 6 volte¹⁶², a colpi di D.L., D.P.C.M. e ordinanze ministeriali sono stati compressi alcuni dei diritti costituzionali a cui siamo tanto affezionati, tra cui anche la libertà di riunione. Infatti, nel febbraio 2020, tramite decreto¹⁶³, è stato stabilito che le autorità competenti sono tenute ad adottare misure come la *“sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico.”*

Va immediatamente precisato che lo *“stato di emergenza”* non è contemplato dalla nostra Costituzione. Semmai, la Costituzione contempla all'art. 78 lo *“stato di guerra”*¹⁶⁴ che può essere deciso dalle Camere del Parlamento le quali possono poi conferire al Governo *i poteri necessari* per far fronte alla situazione.¹⁶⁵

¹⁶¹ Lo stato di emergenza, non è previsto nella Costituzione, ma è disciplinato con la legge n. 225 del 1992 (istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile), successivamente modificato con il D.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile).

¹⁶² Il 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri dichiara lo stato di emergenza, per la durata di sei mesi, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'infezione da Coronavirus. Al Capo Dipartimento della Protezione Civile è affidato il coordinamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza sul territorio nazionale. Lo stato di emergenza è stato successivamente prorogato con i seguenti provvedimenti: decreto-legge del 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020); delibera del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021); decreto-legge del 14 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021); decreto-legge del 22 aprile 2021 (fino al 31 luglio 2021); decreto-legge del 23 luglio 2021 n. 105 (fino al 31 gennaio 2021). Con il Consiglio dei Ministri del 15 dicembre 2021 la proroga è fissata al 31 marzo 2022 e con Decreto Legge n. 24 del 24 marzo 2022 si dispone il termine dello stato di emergenza. Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile.

¹⁶³ L'art. 1 c. 2 lett. c) del D.L. del 23 febbraio 2020, n. 6

¹⁶⁴ L'art. 48 della Costituzione stabilisce che: *“Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.”*

¹⁶⁵ Sul punto va registrato che durante i lavori della Costituente si valutò anche la possibilità di limitare *“l'esercizio dei diritti di libertà [...] per motivi di ordine pubblico...[...].”* ma

Ma il periodo attraversato durante la pandemia, seppur molto complicato e per certi versi cruento, non era uno stato di guerra. Quindi, su quali basi giuridiche si è mosso il governo durante i due anni e mezzo di pandemia¹⁶⁶?

I primi due atti governativi per far fronte all'epidemia sono state due ordinanze del Ministro della Salute emanate - rispettivamente il 25 gennaio 2020 e il 30 gennaio 2020 – sulla scorta di quanto previsto dall'art. 32 della legge 833/1978 (sul Servizio Sanitario Nazionale) che consentivano allo stesso Ministro di emettere *“ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni”*.

Successivamente, a partire dal 31 gennaio 2020, si è deciso di dichiarare lo stato di emergenza nazionale mediante delibera del Consiglio dei Ministri sulla scorta di quanto previsto dall'art. 7 c. 1 lett. c) e dall'art. 24 del D.L. 2 gennaio 2018, n. 1 (c.d. Codice della Protezione Civile). Lo stesso Codice di Protezione Civile, a ben guardare, stabilisce che le emergenze di rilievo nazionale sono da intendersi quelle *“connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo [...]”*. Evidentemente il Governo ha ritenuto opportuno considerare la situazione come un evento calamitoso di origine naturale o derivante dall'attività dell'uomo. In merito alla definizione di calamità naturale¹⁶⁷ si è dibattuto parecchio per trovare la definizione giuridicamente più rilevante¹⁶⁸ ma non vi sono stati punti inequivocabilmente chiariti.¹⁶⁹ Di conseguenza, la valutazione se vi fossero o meno i presupposti

l'emendamento discusso durante la seduta del pomeriggio del 16 ottobre 1947 non venne approvato – fonte archivio storico on-line della Camera dei Deputati:

<http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed261/sed261nc.pdf>.

¹⁶⁶ Con delibera del Consiglio dei Ministri, il 31 gennaio 2020 è stato dichiarato l'inizio dello stato di emergenza per rischio sanitario

(<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/sg>) che è poi stato prorogato fino al 31 marzo 2023 quando, con il D.L. n. 24 del 24 marzo 2023, viene decretato il *“rientro nell'ordinario”* (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/24/22G00034/sg>).

¹⁶⁷ G, Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, p. 177.

¹⁶⁸ L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 241.

¹⁶⁹ Assimilare gli eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo come fonte di diritto per invocare lo stato di emergenza (sanitaria) è potenzialmente critico in quanto, dal punto

giuridici per dichiarare lo stato di emergenza si è arenata su parti contrapposte, pro e contro la legiferazione di emergenza attraverso la quale sono stati certamente limitate molte libertà costituzionali.

Ancora, pur assumendo per legittima la dichiarazione dello stato di emergenza decretata sulla scorta dell'art. 7 del Codice della Protezione Civile, è altrettanto vero che lo stesso Codice prevede all'art. 24 una durata massima dello stato di emergenza pari a 12 mesi, prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi (è noto a tutti che il periodo emergenziale è durato ben oltre). Inevitabilmente, sui provvedimenti adottati durante l'emergenza Covid-19 si sono sollevate ombre di incostituzionalità.

Senza dubbio, la libertà di riunione è stata oggetto di importanti limitazioni proprio a seguito della pubblicazione dei primi decreti, in particolare il D.L. del 23 febbraio 2020, n. 6¹⁷⁰ e, ancora più incisivo, il D.L. 25 marzo 2020, n. 19¹⁷¹ - in rubrica "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", tra le quali mi sento di segnalare le seguenti:

- *limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;*
- *limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;*
- *sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;*
- *chiusura di cinema, teatri, sale da concerto, sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;*

di vista giuridico, non vi è dubbio che una definizione *extra ordinem* non può essere la base giuridica per l'adozione di una fonte normativa.

¹⁷⁰ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg>

¹⁷¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg>

limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità.

Da una rapida lettura delle limitazioni sopra indicate, si può notare che la terminologia utilizzata lascia ampi margini di promiscuità nelle definizioni e quindi nell'individuazione delle fattispecie concrete di riunioni a cui si riferisce. Si spazia infatti, da limitazioni e divieti in luoghi pubblici e privati, in congressi, fiere o mercati, cinema o teatri, sale da ballo, concerti, etc. Insomma, un elenco che voleva essere il più possibile onnicomprensivo ma che finisce per essere eterogeneo e inevitabilmente limitato allo stesso tempo. Nel periodo più duro relativo alla diffusione del contagio, le limitazioni e i divieti si sono spinti ben oltre, limitando anche la libertà di circolazione e, conseguentemente, anche la possibilità di raggiungere i luoghi prima normalmente utilizzabili per compiere riunioni, manifestazioni, cortei o presidi.

Solo due mesi più tardi, con l'arrivo della bella stagione, si cominciò ad allentare il lockdown¹⁷² a cui era stato sottoposto il Paese e con il decreto legge 16 maggio 2020, n. 33¹⁷³ con il quale si prevedeva di consentire le riunioni e le manifestazioni in luoghi pubblici purché in forma statica (es. comizi e presidi). Rimanevano pertanto vietate le manifestazioni in forma dinamica come, per esempio, i cortei nonostante si fossero ormai riaperte molte attività commerciali e vi fosse la possibilità di spostamento, anche mediante mezzi pubblici all'interno dei quali il distanziamento era difficilmente garantibile. È inevitabile domandarsi se sia stato ragionevole continuare a limitare la libertà di riunione anche quando si erano rimosse alcune limitazioni, in particolare quelle riconducibili alla libertà di

¹⁷² Come descrive l'Accademia della Crusca, il termine definisce la procedura di sicurezza che prevede l'isolamento temporaneo di un edificio, di un'area più o meno estesa, di un'intera città, impedendone uscita e ingresso; usato in modo estensivo anche in riferimento ai provvedimenti, quali il confinamento nelle abitazioni di residenza della popolazione di un intero paese, il conseguente blocco della maggior parte delle attività e dei trasporti, volti a contenere l'emergenza da Sars-Cov-2. Dal punto di vista etimologico, il termine viene preso in prestito integralmente dal medesimo termine angloamericano.

In Italia il periodo di affermazione di questo termine è stato indubbiamente dall'anno 2020 quando è iniziata l'epidemia di Covid-19. <https://accademiadellacrusca.it/it/parole-nuove/lockdown/18465#:~:text=Procedura%20di%20sicurezza%20che%20prevede,di%20un%20intero%20paese%2C%20il>

¹⁷³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/16/20G00051/sg>

movimento e alle attività economiche. Era stato attentamente bilanciato l'interesse alla tutela della salute rispetto alla libertà di riunione e quindi era stato assicurato un bilanciamento volto a garantire la massima espansione delle libertà costituzionali?¹⁷⁴ Probabilmente è proprio questa la finestra temporale in cui tecnicamente si è arrivati ad avere lo sbilanciamento più marcato tra diritti costituzionalmente garantiti, in particolare, come detto, tra libertà di riunione e diritto alla salute¹⁷⁵. Trovandomi a leggere i vari provvedimenti normativi, mi è sembrato di trovarmi immerso in un periodo storico caratterizzato da un'estrema confusione normativa certamente dettato anche dal momento contingente.

6.2 Riflessioni in merito alla decretazione d'urgenza e ai D.P.C.M.

Non può sfuggire che durante il periodo pandemico la legislazione d'emergenza è stata indubbiamente preponderante: sono stati emanati ben 545 atti¹⁷⁶ tra decreti-legge, D.P.C.M., ordinanze, circolari¹⁷⁷, protocolli, per non parlare addirittura di linee guida e F.A.Q. (Frequently Asked Questions)¹⁷⁸ che, talvolta hanno riempito le zone grigie dove ancora si ammassavano gli svariati dubbi interpretativi di chi si cimentava nell'articolata filiera normativa, correndo il concreto rischio di errori o assuefazione dall'uso di questi strumenti normativi.

In questo frangente mi soffermerò sul fenomeno della decretazione d'urgenza che non è affatto nuovo nel nostro paese: esso è previsto dall'art. 77 della

¹⁷⁴ P. Barile, cit., p. 41

¹⁷⁵ Sul punto vale la pena ricordare “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona - sentenza n. 85 del 2013 della Corte Costituzionale, già citata.

¹⁷⁶ Per avere un esaustivo elenco degli atti legislativi e regolamentari emanati durante il periodo citato si veda la “Raccolta degli atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”, composta da 545 atti <https://www.gazzettaufficiale.it/atti/Associati/1?areaNode=12>

¹⁷⁷ Si veda anche A. Chiappetta, M. Cecili, *Diritti fondamentali ed emergenza: come la pandemia covid-19 ha influenzato l'ordinamento giuridico italiano*, in F. S. Marini, G. Scaccia, *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2023, p. 23 e ss.

¹⁷⁸ Le sezioni di vari siti internet istituzionali si sono dotati di sezioni apposite dedicate a “domande e risposte”, si vedano per esempio quelle del Ministero dell'Istruzione e del Merito (già MIUR) <https://www.istruzione.it/iotornoascuola/domandeerisposte-202021.html>

Costituzione¹⁷⁹ ed è normato dalla legge 23 agosto 1988, n. 400.¹⁸⁰ Da una lettura combinata possiamo elencare di seguito i presupposti (e fondamenti¹⁸¹) salienti che giustificano l'adozione dei decreti-legge. Essi possono essere adottati soltanto in *casi straordinari di necessità e urgenza*. Vediamo quindi di seguito i significati di questi tre termini:

- › “*straordinari*” - fa riferimento a situazioni eccezionali e imprevedibili¹⁸²;
- › “*di necessità*” - è necessario produrre determinati effetti che non devono essere semplicemente opportuni ma, per l'appunto, necessari;
- › “*e urgenza*” - gli effetti voluti devono essere immediati quindi improrogabili¹⁸³.

La definizione di tali presupposti¹⁸⁴ è stato il frutto di un dibattito lungo, minuzioso e per certi versi, acceso in sede Costituente che ha portato alla formulazione di diverse ipotesi prima di arrivare alla stesura del testo definitivo¹⁸⁵.

¹⁷⁹ L'art. 77 Cost. stabilisce che il Governo, può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria, solo con delega delle Camere. Ma nel secondo comma si aggiunge che in straordinari casi di necessità e d'urgenza adotta decreti aventi una forza di legge provvisoria.

¹⁸⁰ L'art. 15 della legge n. 400/1988 prevede, tra le altre cose, specifica che “*I decreti devono contenere misure di immediata applicazione...*”. Sul punto vale la pena ricordare che la Corte costituzionale ha tuttavia precisato più volte che “*la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge (sentenza n. 170 del 2017; nello stesso senso sentenze n. 5 del 2018, n. 236 e n. 16 del 2017)*”. Vedi Sentenza Corte cost. n. 97 del 2019

(https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2019:97)

¹⁸¹ F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 2004, p. 150.

¹⁸² Rispetto alla straordinarietà, un decreto-legge, non deve essere inteso come uno strumento ordinario di normazione primaria. M. Luciani, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1163 e ss.

¹⁸³ La Corte costituzionale con sentenza n. 62/2005 relativa a un giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri contro la Regione Sardegna, ha sentenziato che “*l'urgenza riguarda il provvedere, anche quando occorra tempo per conseguire il risultato voluto*”

(<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2005&numero=62>)

¹⁸⁴ Come ben esprime il Prof. L. Paladin, lo *stato di necessità* è il presupposto giustificativo del decreto-legge che invece rimane di per sé la fonte di diritto. Si veda L. Paladin *cit.*, pp. 239-340.

¹⁸⁵ La seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, discute per la prima volta la questione della decretazione d'urgenza, nella seduta del 20 settembre 1946 durante la discussione dell'articolo 61 riguardante l'elezione della Camera dei Deputati. In quella sede l'argomento principale di discussione è rimasta la proroga dei poteri della Camera sciolta, fino alla riunione della nuova Camera

(https://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori/II_Sottocommissione/sed018/sed018nc.pdf)

Il sabato 21 settembre 1946 la stessa Sottocommissione discutendo dei poteri e delle funzioni della Camera dei Deputati manifestò una chiusura pressoché totale da parte di alcuni suoi membri rispetto alla possibilità di un qualche tipo di decretazione d'urgenza. In particolare, il deputato Pietro Bulloni arriva a proporre la seguente formula: “*Non è consentita la decretazione di urgenza da parte del*

La sussistenza dei casi straordinari, di necessità e urgenza, dovrebbe essere ravvisata in relazione alla impossibilità di un tempestivo intervento parlamentare nella forma della legge ordinaria¹⁸⁶ quindi, comunque di fatto potenzialmente riferibili a un ampio spettro di situazioni. Sul punto, anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che "l'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie – ossia i casi straordinari di necessità ed urgenza – se da un lato, come si è detto, evidenzia il carattere singolare di detto potere rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare, dall'altro, però, comporta l'inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi."¹⁸⁷ Ovviamente, nel malaugurato caso di adozione di un D.L. in assenza dei presupposti sopra citati, configurerebbe un vizio di legittimità costituzionale del decreto stesso rilevabile dalla Corte costituzionale quando e se chiamata a esprimersi. Interessante è stata la lettura combinata delle sentenze n. 29/1995¹⁸⁸ e 171/2007¹⁸⁹ dalle quali si evince che “non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione

Governo"

(https://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed019/sed019nc.pdf).

Il 17 ottobre 1947 l'Assemblea Costituente riunitasi in sessione pomeridiana approva il seguente articolo, qui necessariamente sinteticamente coordinato: “*Non si possono emanare decreti aventi valore di legge ordinaria se non in casi straordinari di assoluta urgente necessità. In tali casi le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e debbono riunirsi entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia se non sono convertiti in legge e pubblicati entro sessanta giorni.*”

(<https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed262/sed262.pdf>)

Tale testo è rimasto sostanzialmente inalterato sino all'approvazione definitiva del testo costituzionale.

¹⁸⁶ F. Sorrentino, *cit.*, p. 151.

¹⁸⁷ Si veda sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007

(<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=171>)

¹⁸⁸ <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1995&numero=29>

¹⁸⁹ <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=171>

del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa”. Infatti, la stessa Corte preciserà in seguito che “è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto.”

Vale quindi la pena ribadire che un decreto-legge deve essere convertito in legge dal Parlamento.¹⁹⁰ In caso contrario, lo stesso decade e perde ogni effetto. Questa particolare situazione è quasi paradossale in quanto, nel frattempo, si potrebbero essere generate delle situazioni giuridiche sulla base dell'emanazione del D.L. ma, con la sua decadenza, non sarebbero più sostenibili, né meritevoli di tutela dal punto di vista giuridico in quanto, come ho rammentato, gli effetti verrebbero meno *ex tunc*¹⁹¹.

Nel 1995 la Corte costituzionale è intervenuta con propria sentenza n. 161 in merito alla perdita di efficacia del decreto-legge precisando che *non può far venir meno i mutamenti irreversibili della realtà che lo stesso decreto abbia potuto produrre nel corso della sua precaria vigenza, con la conseguenza che l'atto non convertito, anche se divenuto inefficace, permane di fatto come "comportamento" di cui il Governo è chiamato, sotto ogni profilo, a rispondere*¹⁹². Quindi la mancata conversione del D.L. in legge potrebbe far emergere in capo al Governo e ai suoi membri responsabilità¹⁹³ sotto molteplici profili¹⁹⁴. *In primis*, le responsabilità politiche ma su questo punto c'è da precisare che la mancata conversione potrebbe

¹⁹⁰ Anche la legge di conversione è altrettanto assoggettabile al giudizio della Corte costituzionale

¹⁹¹ Questa particolare caratteristica dei decreti-legge ha sempre stimolato un acceso dibattito sul genere di fonte rappresentata da questo tipo di atti normativi. La corrente maggioritaria sembra essere quella che inquadra i D.L. come un valido atto normativo gravato da una condizione ossia da una legge di conversione che ne stabilizza l'efficacia (si veda per esempio, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. 2, CEDAM, Padova, 1984, p.87). Una seconda corrente, minoritaria, definisce i D.L. come atti privi di validità in quanto, in caso di conversione, vengono sostituiti retroattivamente dalla legge di conversione (si veda per esempio, F. Sorrentino, *cit.*, p. 84).

¹⁹² <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1995&numero=161>

¹⁹³ È lo stesso art. 77 Cost. che sancisce che “...il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge...”

¹⁹⁴ L'art. 28 Cost. stabilisce che “I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”.

sì avere un rilevante significato politico ma allo stesso tempo non corrisponde automaticamente a un voto di sfiducia nei confronti del Governo¹⁹⁵. Dalla mancata conversione in legge potrebbero poi scaturire richieste di risarcimento danni che farebbero assumere al Governo eventuali responsabilità civili e/o amministrative¹⁹⁶. Infine, seppur improbabile, potrebbero essere attribuite responsabilità individuali di rilevanza penale in capo ai membri del Governo che avevano partecipato all'assemblea durante la quale era stato approvato il contenuto del D.L. senza aver chiesto di mettere a verbale la propria contrarietà¹⁹⁷.

Fortunatamente, la Costituente aveva previsto possibili criticità derivanti dall'emanazione dei decreti-legge e, con lungimiranza, ha inserito nell'ultimo periodo dell'ultimo comma dell'art. 77 Cost., la seguente disposizione: “*Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.*” Evidentemente i costituenti avevano già immaginato che, in qualche modo, il decreto-legge potesse diventare uno strumento abusato, se non altro, a causa di un utilizzo non aderente ai tre requisiti da loro stessi previsti (*casi straordinari, di necessità e urgenza*) e per tale motivo hanno previsto su questo articolo costituzionale una riserva di legge¹⁹⁸ formale¹⁹⁹ proprio per

¹⁹⁵ L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano, cit.*, p. 267.

¹⁹⁶ A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in Commentario del Codice Civile Scialoja Branca a cura di Francesco Galgano. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9, Zanichelli, Bologna, 2011, pp. 127-128.

¹⁹⁷ S. Bartole e R. Bin, *cit.*, p. 716.

¹⁹⁸ La riserva di legge permette di individuare quelle sacche di competenze che sono riservate direttamente dalla Costituzione a determinate categorie di fonti. La riserva di legge ha una funzione di garanzia in quanto vuole assicurare che in materie particolarmente delicate, le decisioni vengano prese dall'organo più rappresentativo del potere sovrano ovvero dal Parlamento. Ha quindi a che fare con il criterio di Competenza. Ci sono determinate materie che per la loro importanza e delicatezza richiedono una disciplina qualificata per quanto concerne il contenuto e la forma dell'atto. Si parla quindi di riserva di legge formale e di riserva di legge sostanziale.

¹⁹⁹ Si ha riserva di legge formale quando una norma costituzionale stabilisce che una determinata materia venga disciplinata esclusivamente con legge ordinaria del Parlamento. Si riserva quindi all'Istituzione parlamentare un monopolio legislativo. La riserva di legge formale è richiesta dalla Costituzione quando investe il rapporto tra Parlamento e Governo. Tale specifica riserva è ravvisabile non solo nell'art. 77 Cost. in trattazione ma anche, per esempio, nell'art. 80 Cost. (quando il Governo presenta alle Camere un disegno di legge di autorizzazione del Presidente della Repubblica alla ratifica di un trattato internazionale. In questo caso il disegno di legge deve necessariamente seguire un procedimento di approvazione di tipo ordinario ovvero deve essere discusso e votato da parte dell'Assemblea. – si veda anche la pubblicazione curata dal Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale del Senato della Repubblica, *In senato per un giorno Autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale*, Edi.V. Srl, Roma, p. 4) oppure nell'art. 80 Cost. (il contenuto della legge di bilanci sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale).

assicurare all'assemblea parlamentare la decisione di convertire in legge (in senso formale)²⁰⁰ il decreto-legge *de quo*.

Ebbene, come visto, la Corte costituzionale si è dovuta esprimere più volte in merito a situazioni non straordinarie, né necessarie e urgenti normate per decreto o, addirittura, per legge di conversione.

Anche la reiterazione dei D.L., ossia la famigerata prassi giuridica del Governo attraverso la quale vengono riprodotte in tutto o in parte le stesse disposizioni contenute in decreti precedenti non convertiti in legge, è stata ampiamente stigmatizzata dalla Corte costituzionale. Nella sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 si trova un esplicito riferimento a questo modo di legiferare da parte del Governo che di fatto altera la natura provvisoria del decreto-legge, dal momento che una reiterazione prolungata nel tempo produrrebbe come effetto la surrettizia sostituzione della legge ordinaria da parte del decreto-legge, in violazione dell'art. 77, primo comma, della Costituzione. Decreti così fatti ledono la previsione costituzionale sotto più profili: perché alterano la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge e perché tolgono valore al carattere "straordinario" dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenuano la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata²⁰¹.

Mantenendo il *focus* sulla libertà di riunione, evidenzio l'art. 2 del D.L. 25 marzo 2020, n. 19, con il quale si è arrivati a stabilire che le misure atte a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus potessero essere

Essendo necessaria l'espressione attraverso una legge formale (legge ordinaria votata quindi da entrambe le camere del parlamento) sono esclusi gli strumenti normativi come D.L. e D.lgs. Si veda sul tema L. Carlassare, *La riserva di legge come limite alla decretazione d'urgenza*, in Scritti in memoria di Livio Paladin, Napoli, Jovene, 2004, pp. 434 ss.

²⁰⁰ La legge in senso formale, è per l'appunto quella approvata dal Parlamento secondo il procedimento ordinario per l'approvazione delle leggi.

²⁰¹ <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1996&numero=360>

previste mediante l'adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il decreto legge in questione sanciva le limitazioni previste o prevedibili rispettando (solo) formalmente la riserva di legge, prevedendo poi che, tramite i D.P.C.M.²⁰², le limitazioni predisposte durante il periodo pandemico fossero meglio definite e regolante, anche sotto un profilo di adeguatezza e proporzionalità, di norma, dopo aver sentito il Comitato tecnico-scientifico²⁰³.

Appare evidente come le scelte emergenziali del decisore politico siano state adottate cercando l'appoggio o per meglio dire, la giustificazione fornita dai tecnici esperti nelle scienze mediche. Inevitabile porsi dunque il problema relativo al rapporto tra politica, diritto e scienza. In ultima analisi, il rischio di far prendere decisioni politiche a non politici, è davvero molto alto.

Sul punto, la dottrina ha dibattuto fin da subito sulla forma e sulla sostanza dei D.P.C.M. e in particolare sulla loro capacità di incidere sulle libertà costituzionali. Non vi sono dubbi sull'adozione di atti a efficacia immediata ma, allo stesso tempo, si ritiene poco opportuna l'adozione dei D.P.C.M. per gestire la situazione emergenziale poiché fonti secondarie o regolamentari²⁰⁴ che non porterebbero in

²⁰² Il D.L. 25 marzo 2020, n.19 rappresenta di fatto da base legislativa ai D.P.C.M. che si sono succeduti durante le varie fasi del periodo di emergenza pandemica.

²⁰³ Il Comitato tecnico-scientifico è stato istituito con ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, ed è composto dal Segretario Generale del Ministero della Salute, dal Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, dal Direttore dell'Ufficio di coordinamento degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, dal Direttore scientifico dell'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani", dal Presidente dell'Istituto superiore di sanità, da un rappresentante della Commissione salute designato dal Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome e dal Coordinatore dell'Ufficio Promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato. Il Comitato può essere integrato in relazione a specifiche esigenze.

Si veda Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri:

https://www.protezionecivile.gov.it/static/eb04379a456de3057b785102d50e6885/Ocdpc_n_630_3_febbraio_2020.pdf

²⁰⁴ Si vedano: S. Labriola, *voce Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in Enc. dir., agg. II, Giuffrè, Milano, 1998, p. 281;

M. C. Grisolia, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 165 e ss;

O. Roselli, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 56-57;

F. Clementi, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in Il Sole 24 ore, 13 marzo 2020, p. 12

<https://24plus.ilsole24ore.com/art/coronavirus-quando-l-emergenza-restringe-liberta-meglio-decreto-legge-che-dpcm-ADfpIxC>

alcun modo all'intervento del Parlamento e del Presidente della Repubblica e quindi sarebbero giuridicamente inidonee a qualsivoglia limitazione di diritti fondamentali²⁰⁵. Per altri invece dovrebbe essere ovvia l'esigenza di evitare qualsiasi complessità procedurale pertanto sembrerebbero idonei pur trattandosi di provvedimenti amministrativi "contingibili e urgenti". Sempre secondo questa tesi, il Presidente del Consiglio è il vertice del Governo, con il compito di dirigerne la politica genera, di mantenere l'unità di indirizzo e di coordinare l'attività dei ministri (art. 95 Costituzione), e in questo caso opera in costanza di dichiarazione di stato di emergenza che è stata approvata dal Consigli dei Ministri, e sulla base di decreti legge deliberati dal Governo, emanati dal Capo dello Stato e presentati alle Camere per la loro conversione. Ci troveremmo quindi in presenza di provvedimenti che rientrano in un pieno e trasparente meccanismo di responsabilità costituzionale.²⁰⁶

A quasi un anno dallo scoppio della pandemia, il contezioso generatosi ha condotto alle prime sentenze tanto attese dagli appassionati di diritto e non solo.

Nel marzo 2021, un giudice del tribunale di Pisa, esprimendosi sulla posizione di un imputato ai sensi dell'650 c.p. per la violazione dell'ordine imposto con D.P.C.M. dell'8 marzo 2020 (che prevedeva di non uscire se non per ragioni di lavoro, salute o necessità per ragioni di igiene e sicurezza pubblica), è arrivato a dichiarare illegittimo il D.L. del 23 febbraio 2020, n. 6 in quanto *"viene delegato al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di attuare misure restrittive, molto ampio e senza indicazione di alcun limite, nemmeno temporale, con compressione di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, quali la libertà di movimento e di riunione (artt. 16 e 17 Cost.), il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, anche in forma associata (art. 19 Cost.), il diritto alla scuola (art. 34 Cost.), il diritto alla libertà di impresa (art. 41 Cost.), e tutto ciò non con legge ordinaria, ma con un decreto del Presidente del Consiglio, che risulta inficiato da illegittimità per diversi motivi, tra cui: a) mancanza di fissazione di un effettivo*

²⁰⁵ Si veda, G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale, I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, ed. 1990, pp. 53-54. In particolare l'autore precisa che vi è violazione di legge quando, in presenza di limitazioni di diritti costituzionalmente garantiti, la fonte è secondaria.

²⁰⁶ Così il Presidente emerito della Corte costituzionale V. Onida, *Costituzione e coronavirus. La democrazia nel tempo dell'emergenza*, (versione Kindle), Piemme, 2020.

termine di efficacia; b) elencazione meramente esemplificativa delle misure di gestione dell'emergenza adottabili dal Presidente del Consiglio dei Ministri;” c) omessa disciplina dei relativi poteri.”²⁰⁷

Va ricordato che anche se fonti secondarie, i D.P.C.M., possono essere sottoposti al controllo della Corte Costituzionale se su di essi venissero sollevati dubbi di legittimità costituzionale. Poco dopo, infatti, in seguito dell’impulso dato dalla richiesta di un giudice di pace di Frosinone, si è espressa anche la Corte costituzionale. Il Giudice delle leggi, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di quanto previsto dagli art. 1, 2 e 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 e gli artt. 1, 2 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ha precisato che i D.P.C.M. non assurgono al rango di leggi “rinforzate”²⁰⁸ semmai vanno considerati alla stregua del potere di ordinanza.

Inoltre, con la stessa sentenza si è posta l’evidenza sul fatto che tale potere ordinativo veniva adottato anche dopo aver sentito il Comitato tecnico-scientifico così come previsto dai decreti-legge mettendo in atto un’istruttoria idonea a considerare legittimi gli atti adottati tramite i D.P.C.M. stessi²⁰⁹.

Sempre a riguardo ai D.P.C.M., va ricordato che è in particolare l'art. 17 della legge n. 400 del 23 agosto 1988 che stabilisce le modalità con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri può adottare questo particolare tipo di decreti. Essi sono strumenti flessibili e rapidi che permettono al Governo di affrontare situazioni specifiche e dettagliate senza dover passare attraverso l'intero iter legislativo parlamentare e sono normalmente utilizzati per la regolazione di materie

²⁰⁷ Sentenza del Tribunale di Pisa del 17 marzo 2021, n. 419

²⁰⁸ Non sono espressione del potere legislativo “*sicché il Parlamento ben ha potuto coniare un modello alternativo per il tramite della conversione in legge di decreti-legge che hanno rinviato la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati*” Si veda Corte costituzionale - sentenza n. 198/2021

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2021&numero=198>

²⁰⁹ “*In tal senso assume rilievo – giacché supporta sul piano istruttorio la messa in atto della disciplina primaria, rendendone più concreta ed effettiva la verifica giudiziale – quanto stabilito dall’ultimo periodo dell’art. 2, comma 1, dello stesso d.l. n. 19 del 2020, cioè che, «[p]er i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui all’ presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all’ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell’8 febbraio 2020*”. Si veda ancora Corte costituzionale - sentenza n. 198/2021

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2021&numero=198>

economiche, ambientali, per organizzare l'amministrazione pubblica e il funzionamento di enti o agenzie governative²¹⁰.

Durante il periodo di emergenza, la decretazione d'urgenza l'ha fatta da padrona causando la proliferazione di una serie di atti e attività che hanno messo a dura prova la tenuta delle nostre più profonde e care libertà costituzionali tra le quali spicca la libertà di riunione. Questo sciagurato periodo, prolungatosi per circa 2 anni, ha rappresentato senza dubbio, la prima grande (e lunga) prova di tenuta dei nostri fondamenti costituzionali e quindi del sistema giuridico tutto.

Come avrò modo di dimostrare nel capitolo seguente, anche le situazioni contingenti, non necessariamente emergenziali, continuano comunque a rappresentare una possibile criticità del sistema normativo.

²¹⁰ A mero titolo esemplificativo, di seguito alcuni riferimenti di D.P.C.M. adottati nelle materie citate: D.P.C.M. 17 dicembre 2021 in rubrica Ripartizione del Fondo per la progettazione territoriale; D.P.C.M. 29 marzo 2023 Definizione delle modalità di interazione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici; D.P.C.M. 11 maggio 2023 - Reclutamento e assunzione di personale in favore di varie PA; D.P.C.M. 16 dicembre 2022 - Autorizzazione a reclutamento e assunzioni in favore della Corte dei conti

CAPITOLO VII

IL CASO RAVE PARTY E IL D.L. 31 OTTOBRE 2022, N. 162 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 30 DICEMBRE 2022, N. 199

7.1. Il rave party di Modena

La sera del 29 ottobre 2022, non distante dal casello Autostradale di Modena nord, frazione di Tre Olmi, all'interno di un capannone industriale privato apparentemente abbandonato, qualche migliaia di giovani si sono dati appuntamento per partecipare a un c.d. rave party²¹¹. Il giorno successivo cominciarono a darne notizia dapprima i giornali locali²¹² e in poco tempo il caso assunse una portata nazionale mentre continuavano ad arrivare giovani da tutta Italia e anche dall'estero. La situazione venne monitorata dalle Forze dell'Ordine tenutesi a distanza con un vasto dispiegamento di forze a vista del capannone. All'interno di quest'ultimo, un muro di casse acustiche davanti alle quali ballavano senza sosta centinaia, forse migliaia di giovani. Per motivi di sicurezza nella notte vennero chiuse temporaneamente alcune uscite autostradali²¹³, sull'A22 e sull'A1, poi riaperte la mattina successiva. Anche la viabilità ordinaria nella zona subì dei contraccolpi. L'evento organizzato alla vigilia del 31 ottobre (Halloween) era conosciuto tra i partecipanti con il nome Witchtek²¹⁴ 2022. Esso sarebbe dovuto proseguire fino almeno all'1 novembre ma le notizie provenienti dall'interno della proprietà privata parlavano di spaccio e consumo di sostanze stupefacenti nonché

²¹¹ Def. dizionario Treccani: *Grande raduno di giovani, notturno, per lo più clandestino e di carattere trasgressivo, la cui ubicazione viene generalmente resa nota solo poche ore prima dell'inizio della festa, per evitare possibili interventi delle forze dell'ordine.*

²¹² Modenatoday - Migliaia di giovani occupano un capannone per un rave party a Modena Nord: <https://www.modenatoday.it/cronaca/rave-party-modena-nord-20-ottobre-2022.html>.

²¹³ Ministero dell'Interno, Modena, rave party abusivo: Piantedosi chiede di liberare l'area. Le Forze dell'ordine chiudono diverse uscite autostradali, <https://www.interno.gov.it/it/modena-rave-party-abusivo-piantedosi-chiede-liberare-larea-forze-dellordine-chiudono-diverse-uscite-autostradali>.

²¹⁴ Il Post - Il primo grande rave sotto il governo Meloni, <https://www.ilpost.it/2022/10/31/rave-modena-meloni/>.

di condizioni igienico-sanitarie preoccupanti. Il mattino seguente giunse notizia del mandato dato dal Ministero dell'Interno al Prefetto di Modena circa lo sgombero dell'area: operazione che preoccupava non poco tutto l'apparato di pubblica sicurezza predisposto per l'occasione. La situazione creatasi divenne in breve tempo un vero e proprio casus belli tra organizzatori/partecipanti dell'evento, Ministero dell'Interno, autorità giudiziaria, forze politiche, mondo accademico e opinione pubblica.

Da subito ci si è interrogati sulla legittimità o meno dell'evento (o di eventi simili) e quali leve operative e giuridiche erano a disposizione degli operatori di pubblica sicurezza presenti sul campo. Dopo oltre trenta ore ininterrotte di musica e sballi, aveva preso forma una soluzione condivisa a livello tecnico che prevedeva lo sgombero obbligatorio dell'immobile per ragioni di sicurezza e per l'incolumità dei partecipanti in quanto lo stabile era stata dichiarato pericolante. Dopo un non facile dialogo con alcuni degli organizzatori e dei partecipanti, le forze dell'ordine riuscirono a far allontanare i giovani che già in parte se ne stavano andando spontaneamente.

7.2. Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 e Art. 434 bis c.p.: genesi di una norma penale imperfetta

Viste le difficoltà incontrate nella gestione di questo caso il governo arrivò ad adottare in tempi rapidissimi²¹⁵ il D.L. 162/2022 risultato fin da subito assai eterogeneo²¹⁶ rispetto alle materie trattate. Tale eterogeneità è rinvenibile anche

²¹⁵ Nel preambolo del D.L. 162/2022 si rinvergono le formule di stile tipicamente utilizzate per le decretazioni d'urgenza, nel caso di specie "straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno dei raduni dai quali possa derivare un pericolo per l'ordine pubblico o la pubblica incolumità o la salute pubblica".

²¹⁶ Rispetto all'eterogeneità è stato particolarmente interessante leggere (e prima, individuare) il comunicato della Presidenza della Repubblica pubblicato datato 24/02/2023. In esso si fa riferimento a una lettera inviata dal Presidente della Repubblica, circa un paio di mesi prima, ai Presidenti delle Camere (Presidente del Senato della Repubblica era Ignazio La Russa e il Presidente della Camera dei Deputati era Lorenzo Fontana) e al Presidente del Consiglio dei Ministri (Giorgia Meloni) in merito alla legge di conversione del D.L. 198/2022 con la quale egli evidenzia come varie nuove disposizioni introdotte in sede parlamentare non corrispondevano ai principi e alle norme costituzionali in materia: *"Il decreto-legge appartiene a una oramai consueta tipologia i cui limiti di contenuto sono stati puntualmente individuati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012. La Corte ha infatti così osservato: "I cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza oramai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal*

dalla sua stessa rubrica²¹⁷ dove troviamo anche l'esplicito riferimento ai raduni illegali. All'interno del D.L. venne infatti inserita anche una norma che andava a

Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranei a tali interventi è la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono essere quindi oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost.”.

È del tutto evidente come, trattandosi di provvedimenti che, per loro natura, attengono ad “ambiti materiali diversi ed eterogenei”, quando se ne smarrisce la ratio unificatrice, rappresentata dall'esigenza regolatoria di carattere temporale, si trasformano in decreto-legge omnibus del tutto disomogenei, vale a dire in meri contenitori dei più disparati interventi normativi.

Verrebbe in tal modo palesemente violato il requisito dell'omogeneità di contenuto che la Corte costituzionale ha, in più occasioni, ritenuto oggetto di tutela costituzionale (si vedano le sentenze n. 247 del 2019 e n. 32 del 2014) e al rispetto del quale ho ritenuto di richiamare i Governi e il Parlamento della precedente Legislatura, con le lettere dell'11 settembre 2020 e del 23 luglio 2021. Queste considerazioni sono state ribadite dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 245 del dicembre scorso, proprio con riferimento ad un decreto-legge “proroga termini”, dichiarando illegittima una norma in materia tributaria in quanto del tutto estranea al contenuto e alla finalità del decreto-legge originario e considerando del tutto irrilevante il fatto che nel preambolo del decreto-legge vi fosse un riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie». Se così non fosse, la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe avere la conseguenza paradossale di «diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia».

Anche oggi ho il dovere di porre in evidenza come varie nuove disposizioni introdotte in sede parlamentare non corrispondano ai principi e alle norme costituzionali in materia...”.

Si noti che la legge di conversione criticata dal P.d.R. era la n. 198/2022 che, anche se nulla aveva a che fare con il D.L. in analisi, è stata evidentemente promulgata poco prima alla legge n. 199/2022 di conversione del D.L. n. 162/2022 in esame. C'è da immaginare che i fascicoli delle due leggi di conversione fossero probabilmente nello stesso momento sopra la scrivania del Presidente e per questo forse analizzate con la stessa attenzione e sensibilità istituzionale. Infatti, nonostante la promulgazione delle leggi sia un atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo il Presidente della Repubblica può cogliere le eventuali irregolarità decidendo di rimandare alle Camere il testo normativo ritenuto scorretto accompagnandolo con un messaggio. Oppure può decidere di promulgare la legge riservandosi di mandare comunque un messaggio alle Camere (e in questo caso anche al Governo).

Il testo integrale del comunicato del P.d.R. è consultabile tramite le immagini allegate n. 9,10,11 oppure sul sito internet del Quirinale, alla pagina:

<https://www.quirinale.it/elementi/80329#:~:text=Home-.Il%20Presidente%20Mattarella%20ha%20promulgato%20la%20legge%20di%20conversione%20del,e%20al%20Presidente%20del%20Consiglio&text=Il%20Presidente%20della%20Repubblica%2C%20Sergio,del%2029%20dicembre%202022%20n.>

Rispetto all'eterogeneità dei decreti-legge e della loro conversione in legge si vedano L. Paladin, *cit.*, p. 261 e R. Zaccaria, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 1, pp. 283 ss.

²¹⁷ Decreto Legge 31 ottobre 2022, n. 162 Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali. (22G00176) (GU Serie Generale n.255 del 31-10-2022) note: Entrata in vigore del provvedimento: 31/10/2022 Decreto Legge convertito con modificazioni dalla L. 30 dicembre 2022, n. 199 (in G.U. 30/12/2022, n. 304).

novellare il codice penale prevedendo una nuova fattispecie di reato riconducibile al nuovo articolo 434 bis c.p.²¹⁸ rubricato come “Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica”. Il testo integrale dell'art. 434 bis, così come novellato dall'entrata in vigore del decreto legge 31 ottobre 2022, n. 162, era il seguente:

“L'invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica consiste nell'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica.

Chiunque organizza o promuove l'invasione di cui al primo comma è punito con la pena della reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000.

Per il solo fatto di partecipare all'invasione la pena è diminuita.

È sempre ordinata la confisca ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del Codice Penale, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato di cui al primo comma nonché di quelle utilizzate nei medesimi casi per realizzare le finalità dell'occupazione.”

Il nuovo articolo già al primo comma era dichiaratamente volto a tutelare l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica o la salute pubblica, materie ed ambiti pregni di significato sotto ogni punto di vista²¹⁹. La *sedes materiae* dell'art. 434 bis era infatti ricompresa tra l'art. 434 c.p. (crollo di costruzioni o altri disastri dolosi) e l'art. 435 c.p. (fabbricazione o detenzione di materie esplosive) insomma tra i reati di una

²¹⁸ L'articolo 434 bis c.p. era stato inserito dall'art. 5, comma 1, D.L. 31 ottobre 2022, n. 162, a decorrere dal 31 ottobre 2022; successivamente, tale modifica non è stata confermata dalla legge di conversione (L. 30 dicembre 2022, n. 199). L'argomento è ora trattato all'interno del codice penale con il nuovo articolo 633 bis.

²¹⁹ Durante la conferenza stampa del 31 ottobre 2022 in seguito al Consiglio dei Ministri n. 2, il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e il ministro dell'Interno Matteo Piantadosi si alternano negli interventi precisando che si era preso in considerazione di poter aggiornare l'articolo 633 del c.p. con un aggravante ma si era finito per scegliere di introdurre un nuovo reato “per evitare che si inserisse tra i reati contro il patrimonio” (sezione del codice penale in cui è incluso l'articolo 633). mentre era più opportuno inserire la fattispecie tra i reati contro l'incolumità pubblica, (<https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-2/20806> dal min. 16 al min. 18 e dal min. 30 al min. 33).

certa gravità vicino ai quali troviamo anche il reato di strage, disastro ferroviario, attentato alla sicurezza degli impianti nucleari, attentato alla sicurezza dei trasporti. Era quindi all'indice del codice penale una collocazione opportuna? Di certo alcune considerazioni devono essere state fatte infatti, in riferimento alle pene previste per il reato de quo, le stesse sono state definite “abbastanza significative”²²⁰ dallo stesso Ministro dell'Interno.

Tra l'altro appariva evidente che la norma avrebbe potuto valere solo per il futuro e non sarebbe potuta intervenire retroattivamente per il caso di specie in virtù del sacrosanto principio di legalità sancito dall'art. 25 c. 2 della Costituzione²²¹ che stabilisce che “*Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*” e a guardar bene anche dall'art. 7 CEDU²²².

Nonostante lo spessore dell'argomento trattato, appariva evidente che il nuovo dettame normativo era stato concepito in fretta, nel pieno di un'ondata emotiva legata a un fatto di attualità, con il rischio di produrre una norma penale non adeguata con l'incognita di un'eventuale impugnazione sotto il profilo della legittimità costituzionale²²³. Infatti, in base alle parole del ministro Piantedosi, la nuova fattispecie di reato serviva a colpire i raduni con più di 50 partecipanti. Ma appariva subito evidente come la nuova norma non era applicabile solo ai raduni collegati ai rave party ma poteva essere applicata anche contro chi organizzava e/o

²²⁰ Il ministro Piantedosi durante la conferenza stampa del 31 ottobre 2022 definisce la pena prevista dal nuovo reato come “*sanzione abbastanza significativa*”, vedasi conferenza stampa <https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-2/20806> al min. 32:45.

²²¹ In Italia il principio di legalità è sancito costituzionalmente dal già citato art. 25 della Costituzione. Va precisato che lo stesso principio è ripreso e definito dalle fonti normative primarie con piccole declinazioni legate alla specificità della materia trattata di volta in volta: es.: l'art. 1 del codice penale sancisce che “*Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite*”; l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 in rubrica titolato come “*Modifiche al sistema penale*” ma di fatto riferito al diritto amministrativo e alle sue sanzioni sancisce che “*Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione*”.

²²² Art. 7 CEDU: “*Nulla poena sine lege 1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. ...*”
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita
https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/guida_cedu_articolo7.pdf

²²³ Chiaro riferimento fatto dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ai fatti di cronaca di quel periodo (conferenza stampa del 31 ottobre 2022 in seguito al Consiglio dei Ministri n. 2, <https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-2/20806> dal min. 15 al min. 18).

partecipa a riunioni di altra natura e finalità. La fattispecie risultava infatti particolarmente indeterminata e rischiava di essere applicata in modo ubiquo, discrezionale o soggettivo (si tenga presente che per sanzionare l'occupazione abusiva di edifici e terreni esisteva già l'art. 633 c.p.²²⁴ dal quale, tra l'altro, sembra essere stato copiato una parte del contenuto).

Per una disamina tra le due norme penali sin qui citate si veda anche lo schema comparativo proposto con la tavola n. 2 (Tavole sinottiche e comparative).

Va ricordato che l'art. 17 della Costituzione garantisce la libertà di riunione²²⁵ e se questa nuova norma venisse interpretata in modo ampio, potrebbe essere potenzialmente lesiva dello stesso dettato costituzionale.

Inoltre complicata risulta essere la corretta disamina del segmento di frase "*quando ne può derivare un pericolo*" per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica. Già scrivere la parola "pericolo" significa parlare di qualcosa di potenzialmente opinabile. Se a questo associamo anche lo scrivere "può derivare" (e non "deriva") è ancora più complicato capire se il reato è compiuto o meno, alla faccia del principio di tassatività della norma penale. Quest'ultimo principio, assieme a quello di determinatezza e di irretroattività della legge penale sfavorevole a chi può aver commesso fatti prima dell'entrata in vigore della norma, costituiscono i tre corollari del principio di legalità, implicitamente desumibile dall'art. 25 Cost. e deve quindi sempre presiedere alla tecnica di formulazione della legge penale.²²⁶

Il rave party di Modena per fortuna è finito senza scontri nel pomeriggio del 31 ottobre 2022 ma ha comportato la necessità di un'intensa attività di raccordo e coordinamento tra Governo, Prefettura, Autorità Giudiziaria, enti locali e i funzionari delle forze dell'ordine in campo. Certamente un lavoro ed uno sforzo

²²⁴ L'art. 633 c.p. recita: "*Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 103 euro a 1.032 euro. Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata. Se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata*".

²²⁵ Art. 17 Cost: "I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica."

²²⁶ F. Mantovani, *Diritto Penale*, 2015, Cedam, Padova, p. 61.

fuori dal comune per decidere e adottare le giuste modalità di intervento sia dal punto di vista tecnico/pratico che giuridico. Il rave si è sciolto pacificamente senza l'uso della forza anche grazie a un attento lavoro di comunicazione e mediazione messo in atto dai funzionari di polizia. Ma va detto, le forze di polizia erano lì presenti in gran numero ormai pronte a intervenire con dotazioni personali e mezzi tipicamente usati in scenari di ordine pubblico o anti sommossa²²⁷.

Abbastanza dure furono le considerazioni fatte a mezzo stampa e non solo da parte di accademici e giuristi: si è parlato di norma penale, sgrammaticata, sproporzionata, indeterminata, a rischio incostituzionalità per violazione dei principi di precisione, tassatività e di prevedibilità del precetto.

Qualche settimana più tardi, in sede di lettura parlamentare del decreto al fine di una sua eventuale conversione in legge, sono emerse tutte le criticità che avevano contraddistinto la genesi dell'art. 434 bis c.p.

La norma è stata ampiamente rivisitata anche tenendo conto delle varie critiche e dei rilievi mossi già all'indomani della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale da

²²⁷ Le persone identificate sono state 1383 e veicoli controllati 337. L'edificio è stato sequestrato, transennato e sono stati posti i sigilli. Furono eseguite anche operazioni di prima messa in sicurezza del capannone con saldatura degli accessi, transennamenti e bandellature. *Rave party a Modena, la polizia: "Capannone pericolante". I giovani se ne vanno, diretta*, <https://www.ilrestodelcarlino.it/modena/cronaca/rave-party-sgombero-diretta-c45f43a5>

accademici²²⁸, giuristi²²⁹, avvocati²³⁰, magistrati²³¹, associazioni professionali²³²
²³³e, non ultimo, dal C.S.M. che, con propria delibera²³⁴ del 22 dicembre 2022 ha

²²⁸ Vittorio Manes, definisce l'art. 434 bis c.p. come una "norma che di fatto non serve" in "La Repubblica" del 25 novembre 2022

(https://www.repubblica.it/cronaca/2022/11/25/news/decreto_rave_governo-376066164/);

Il Prof. Tullio Mantovani Professore emerito di Diritto penale alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa intervistato da Ermes Antonucci de "Il Foglio" l'1 novembre 2022 definisce la nuova norma anti rave party come un "caso di analfabetismo legislativo...di un testo desolante, perché non corrisponde a nulla di ciò che si chiede a una norma penale...Non viene detto nulla di quando si realizza un pericolo per l'ordine pubblico o per l'incolumità pubblica o per la salute pubblica, che restano nozioni vaghe, vaghissime... E proprio per la sua vaghezza, la norma potrà tranquillamente essere applicata anche ai casi di occupazione di edifici scolastici e universitari."

(<https://www.ilfoglio.it/giustizia/2022/11/01/news/-la-norma-anti-rave-un-caso-di-analfabetismo-legislativo-parla-tullio-padovani-4615018/>);

²²⁹ Giovanni Maria Flick, presidente emerito della Corte costituzionale, in "La Repubblica" il 2 novembre 2022 definisce l'art. 434 bis c.p. afferma "A quanto ricordo, la Costituzione parla di limitazioni soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica. Andrebbe subito verificata la costituzionalità di questa estensione dei limiti; erano sufficienti le norme che già ci sono".

²³⁰ L'Avv. Giuliano Pisapia, ex sindaco di Milano, in de "La Repubblica" l'1 novembre 2022 definisce l'art. 434 c.p. come "Una norma inaccettabile. Può essere usata per ogni protesta."

(https://www.repubblica.it/politica/2022/11/02/news/rave_norma_pisapia_intervista-372558572/)

²³¹ Il presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM) Giuseppe Santalucia la definisce "Norma troppo vaga che rischia di non raggiungere il fine" da "La Repubblica" del 25 novembre 2022 (https://www.repubblica.it/cronaca/2022/11/25/news/decreto_rave_governo-376066164/)

²³² Gian Domenico Caiazza, Presidente dell'Unione delle Camere Penali Italiane, afferma che l'art. 434 c.p. "parla di tutto fuorché dei rave party" da "La Repubblica" del 25 novembre 2022 (https://www.repubblica.it/cronaca/2022/11/25/news/decreto_rave_governo-376066164/)

²³³ L'Associazione Italiana Professori di Diritto Penale (AIPDP) nel suo comunicato del 4 novembre 2022 intitolato Osservazioni sul D.L. 31 ottobre 2022. n. 162, afferma che "La nuova figura delittuosa introdotta dall'art. 5, d.l. n. 162/2022 appare frutto di una tecnica legislativa davvero approssimativa e lacunosa, e si distingue per indecifrabilità del tipo criminoso e incontrollabilità della sfera di applicazione. L'enunciato normativo si caratterizza, infatti, sia per la tautologica e circolare descrizione del fatto penalmente rilevante, sia per la peculiare anticipazione dello stadio di tutela insita nella scelta di incentrare il reato sull'invasione commessa allo scopo di organizzare un raduno potenzialmente pericoloso. Rimane imprecisato come e quando si realizzi un pericolo per l'ordine pubblico, per l'incolumità pubblica o per la salute pubblica, referenti di valore che risultano intrinsecamente affetti da irrimediabile vaghezza se non vengono tipizzate le modalità di offesa... A differenza di quanto avviene nell'ambito delle fattispecie di pericolo comune mediante violenza, in cui il legislatore provvede all'indicazione del contesto e dei modi di aggressione all'interesse collettivo, nel caso dell'art. 434-tò c.p. ci si limita a evocare suggestivamente aggettività giuridiche suscettibili di essere messe a repentaglio, senza alcuna precisazione in ordine al profilo modale della messa in pericolo. Per converso, il generico riferimento alla potenziale - o presumibile - pericolosità del raduno per l'ordine pubblico si traduce nell'attribuzione di rilevanza penale a proiezioni offensive indimostrabili e indimostrate: la vaghezza e la latitudine di significato che tale macro-interesse da sempre palesa quale oggetto di tutela penale fa sì che, grazie alle larghe maglie della fattispecie, possano risultare tipici comportamenti solo impoeticamente o indirettamente pericolosi. L'evanescenza e la comprensività del termine di riferimento del giudizio di pericolosità non consentono, infatti, di attribuire alla - solo apparente - connotazione concreta del pericolo alcuna funzione discrezionale-selettiva, giacché ogni assembramento o riunione cui prendano parte più di 50 persone può risultare implicitamente pericoloso per l'ordine pubblico. Di fatto, quali comportamenti rientrino effettivamente nell'alveo della tipicità sarà il giudice a stabilirlo ex post e le forze dell'ordine hic et nunc. Gravi le ricadute: l'indeterminatezza e l'inafferrabilità delle condotte incriminate potrebbero, infatti, comportare effetti di 'congelamento' di libertà e

espresso un parere sul D.L. 31 ottobre 2022, n. 162, rilevando “il rischio che la concreta applicazione della disposizione possa determinare una erosione degli ampi spazi in cui può legittimamente esplicarsi il diritto di riunione, costituzionalmente tutelato (art. 17 della Cost.), e interpretato in modo particolarmente ampio dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo²³⁵ anche alla luce dell’art. 11 della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo²³⁶”.

7.3. Il nuovo art. 633 bis c.p. tra luci e ombre

Fortunatamente, alla vigilia del 2023, il Parlamento ha approvato una serie di importanti modifiche del D.L. 31 ottobre 2022, n. 162 tra le quali vale la pena riportare la modifica della norma penale per contrastare il fenomeno dei rave party illegali.

diritti, il cui esercizio rischierebbe di interferire con l'ampia sfera di operatività della fattispecie, con effetti inibenti e paralizzanti, stigmatizzati a più riprese dalla Corte di Strasburgo con riferimento alla libertà di riunione, sancita all'art. 11 CEDU e all'art. 17 della nostra Costituzione. ... Non minori le perplessità, anche in una prospettiva prammatica, che discendono dall'incongruo inserimento di questa fattispecie tra le ipotesi di pericolosità specifica di cui al codice antimafia, legittimando in tal modo persino l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali. In definitiva, la fattispecie di cui all'art. 434-^j- c.p. pone seri dubbi di legittimità costituzionale e convenzionale, sotto i diversi profili della determinatezza, deUa proporzionalità rispetto al diritto di riunione, e della ragionevolezza/proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio. Vedasi:

https://www.aipdp.it/allegato_news/220_Comicato_Consiglio_direttivo_AIPDP_sul_DL_162-2022_4_novembre_2022.pdf.

²³⁴

<https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+decreto+legge+162+2022+%28delibera+22+d+icembre+2022%29/e8ee4b3c-9c89-c8af-b469-72443c70c800>

²³⁵ La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo è una Corte internazionale istituita nel 1959. Essa si pronuncia sui ricorsi individuali o statali inerenti presunte violazioni dei diritti civili e politici stabiliti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Dal 1998, la Corte è Organo permanente e può essere adita direttamente dagli individui. La Corte ha esaminato centinaia di migliaia di ricorsi da quando è stata creata. Le sentenze adottate sono vincolanti per gli Stati interessati, portando i governi a modificare la loro legislazione e la propria prassi amministrativa in molti settori. La giurisprudenza della Corte rende la Convenzione uno strumento moderno, dinamico e potente per affrontare le nuove sfide e consolidare lo stato di diritto e la democrazia in Europa. La Corte ha sede a Strasburgo, nel Palazzo dei diritti dell’uomo. La Corte vigila sul rispetto dei diritti dell’uomo di 700 milioni di europei nei 46 Stati membri del Consiglio d’Europa che hanno ratificato la Convenzione. Questa Corte non è da confondere con la Corte di giustizia dell’Unione Europea né con la Corte Internazionale di Giustizia.

<https://www.echr.coe.int/>

²³⁶ La Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo è un trattato internazionale mediante il quale gli stati membri del Consiglio d’Europa garantiscono i diritti fondamentali civili e politici non solo ai propri cittadini ma anche a chiunque si trovi sotto la loro giurisdizione. Firmata a Roma il 4 novembre 1950, la Convenzione è entrata in vigore nel 1953

<https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

Al riguardo si è deciso di:

- variare la *sedes materiae* della norma penale. Infatti, l'art. 434 bis c.p. non è stato confermato in fase di conversione ed è stato sostituito dal nuovo art. 633 bis c.p.²³⁷ descritto in rubrica come “Invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica” inserito nel Libro II, Titolo XIII, capo I – Dei delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone del codice penale;
- eliminare la preliminare definizione inserita nel comma 1 (perlomeno atipica);
- punire esclusivamente gli organizzatori o i promotori dei raduni, che devono essere finalizzati alla musica o all'intrattenimento;
- non perseguire la mera partecipazione ai raduni;
- eliminare il preciso riferimento numerico delle persone (prima doveva essere più di cinquanta);
- mantenere il richiamo al pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica ma è stato eliminato il riferimento all'ordine pubblico;
- eliminare l'applicazione delle misure di prevenzione come obblighi o divieti di soggiorno in determinati comuni a carico di partecipanti, organizzatori e promotori dei raduni. Con la precedente previsione normativa erano trattati al pari di quanto previsto per indiziari di delitti di mafia, terrorismo e di altri reati di una certa gravità.

Il risultato finale di tali modifiche ha dato origine al seguente testo normativo:

Art. 633 bis c.p.:

Chiunque organizza o promuove l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento, è punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000, quando dall'invasione deriva un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa

²³⁷ Previsto con legge 30 dicembre 2022, n. 199 di conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 30 dicembre 2022, serie generale n. 304.

dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti ovvero in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi.

È sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato di cui al primo comma, nonché di quelle utilizzate per realizzare le finalità dell'occupazione o di quelle che ne sono il prodotto o il profitto.

La nuova norma pare contenere parametri più affini al fatto-reato che si voleva perseguire²³⁸. Certamente, si è cercato di scongiurare il rischio di uno sconfinamento nell'area di tutela rappresentata dal diritto di riunione previsto dall'art. 17 della Costituzione.

Dopo la promulgazione della legge n. 199/2022 di conversione con modificazioni del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162²³⁹, affinché si possa configurare il reato previsto dall'art. 633 bis c.p., devono essere contemporaneamente ravvisabili tutti i seguenti elementi²⁴⁰:

- l'organizzazione o la promozione;
- l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati;
- il fine di organizzare un raduno con carattere musicale o di intrattenimento;
- il concreto pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica;
- l'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti ovvero in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento;
- un numero di partecipanti (non precisato) e lo stato dei luoghi.

Tuttavia, come avrò modo di far notare di seguito, alcune criticità sono rimaste:

- La norma punisce gli *organizzatori o i promotori...* di un raduno con carattere musicale...e fin qui parrebbe inquadrato coerentemente il

²³⁸ Per meglio comprendere la portata dell'art. 633 bis c.p., si veda anche la tabella comparativa (allegato 21), al fine di poterla confrontare con le altre norme del c.p. sin qui prese in considerazione nell'ambito del contrasto ai rave party illegali.

²³⁹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/12/30/22G00209/sg>

²⁴⁰ Si veda lo schema comparativo proposto con la Tavola n. 3

fenomeno che si vuole andare a normare (o contrastare) ossia i rave party. Ma a guardar bene, individuare gli organizzatori o i promotori potrebbe non essere semplice. Bisognerebbe cercare degli elementi di prova per definirli tali: gli organizzatori o i promotori di un rave party potrebbero essere numerosi, in luoghi diversi e con ruoli diversi (es. alcuni addetti alla pubblicità dell'evento via internet o social network criptati, altri addetti alla distribuzione dei volantini pubblicitari nei centri sociali, etc.) e quindi ardua sarebbe la loro individuazione;

- Il periodo continua precisando che sono puniti anche gli organizzatori o i promotori di un raduno *musicale o avente altro scopo di intrattenimento* e questo purtroppo sembra essere un richiamo assai generalizzante. Infatti, la norma penale con siffatta formulazione pare applicabile anche ad altri tipi di iniziative, più tranquille o convenzionali (come potrebbe essere, per esempio, una festa da ballo organizzata in un luogo privato) tanto da poter entrare potenzialmente in contrasto con fattispecie invece tutelate proprio dall'art. 17 della Costituzione²⁴¹.
- *L'invasione arbitraria dei terreni o dei fabbricati altrui* (sia pubblici che privati) potrebbe riferirsi ad aggregazioni destinati a durare a lungo nel tempo. Ma potrebbe anche riferirsi a riunioni molto brevi, magari danzanti, come, per esempio, i già citati *flashmob*. Ne consegue che queste particolari riunioni sarebbero anche riconducibili alla tutela offerta dall'art. 17 della Costituzione generando così un potenziale contrasto tra fonti: costituzionale e primaria. Va da sé che la seconda soccomberebbe alla prima in caso di giudizio.
- L'art. 633 bis c.p. non prevede un numero minimo di persone partecipanti all'invasione. Questa indeterminatezza numerica consente potenzialmente alla norma penale di inquadrare fenomeni diversi rispetto a quelli che si

²⁴¹ Si veda la sentenza n. 142/1967 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 68 del T. U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, nella parte in cui vieta di dare feste da ballo in luogo esposto al pubblico, senza la licenza del questore, in riferimento all'art. 17 della costituzione. La Corte infatti ha precisato che "*l'ipotesi della festa da ballo...ricade interamente sotto il precetto dell'art. 17 della costituzione.*" <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1967&numero=142>

voleva originariamente perseguire correndo nuovamente il rischio di ricomprendere nell'ipotesi di reato anche le riunioni poco affollate che nulla hanno a che fare con i rave party. Un fattore numerico non esplicito potrebbe apparentemente facilitare il compito della polizia giudiziaria che potrebbe inquadrare ipotizzare un rave party senza doversi affannare a contare esattamente il numero di partecipanti applicando anche le sanzioni previste tra cui alcune con effetti pratici immediati come i sequestri, finalizzati alla confisca, delle cose servite a commettere il reato o che ne rappresentano il frutto. Salvo poi, l'autorità giudiziaria valutare la situazione in maniera diversa e, sulla base di tutti gli elementi in suo possesso, ribaltare l'ipotesi offerta dalla p.g. magari riconoscendo che il numero di persone era stato sovrastimato facendo quindi venir meno uno degli elementi qualificanti il reato, vanificando il lavoro svolto dalle forze di polizia (sul numero di partecipanti agli eventi, si veda anche la nota 218).

- Per quanto riguarda le violazioni delle norme in materia di *sostanze stupefacenti* osservo che le stesse sono già inquadrate e sanzionate da normativa specifica prevista in particolare dal D.P.R. n. 309/1990 conosciuto in rubrica come "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza"²⁴². Nello stesso periodo, la norma richiama anche la *sicurezza o l'igiene degli spettacoli o intrattenimenti pubblici*. Questa previsione sembra essere di ampio respiro in quanto appare come un esplicito riferimento a una serie di norme che, in maniera diversa, integrano il concetto di sicurezza nell'ambito dei pubblici spettacoli in particolare, per quanto riguarda la salvaguardia dell'incolumità delle persone e la gestione delle emergenze. L'organizzazione di eventi richiede la pianificazione, progettazione e verifica di parametri che fanno capo a

²⁴² Del D.P.R. n. 309/1990 segnalo in particolare gli artt. 73, 74 e 75 e 103 del D.P.R. n. 309/1990 conosciuti
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:1990-10-09;309~art73>

numerosi ambiti normativi. Si pensi, per esempio, agli artt. 68²⁴³, 69 e 80²⁴⁴ T.U.L.P.S., alle norme tecniche di sicurezza di riferimento per le manifestazioni di pubblico spettacolo²⁴⁵, o alla più recente normativa in merito alla c.d. safety & security²⁴⁶ ossia un approccio flessibile previsto da

²⁴³ L'art. 68 T.U.L.P.S. stabilisce che: "Senza licenza del Questore non si possono dare in luogo pubblico o aperto o esposto, al pubblico, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, né altri simili spettacoli o trattenimenti, e non si possono aprire o esercitare circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione. Per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio, la licenza è sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, presentata allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo". Tale previsione è stata aggiornata nel tempo: per le manifestazioni e gli eventi, la licenza del Questore è stata sostituita da un'autorizzazione rilasciata dal Comune in cui viene organizzato l'evento; il numero di 200 persone è ormai un riferimento numerico obsoleto in quanto con l'art. 38-bis del D.L. 16 luglio 2020 n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 era stato innalzato a "1000 persone" e, con l'entrata in vigore dell'art. 7 c. 5 del D.L. 30 dicembre 2023, c.d. "Milleroroghe 2024" il numero di partecipanti è stato innalzato a "2000 persone" fino al 31 dicembre 2024. Il Decreto-Legge in parola è stato recentemente convertito con modificazioni dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/12/30/23G00227/sg>

²⁴⁴ L'art. 80 T.U.L.P.S. sancisce che: "L'autorità di pubblica sicurezza non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di aver fatto verificare da una commissione tecnica la solidità e la sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio". Questo articolo prevede quindi una valutazione preventiva delle condizioni di sicurezza dei luoghi in cui avviene il pubblico spettacolo o il trattenimento da parte di una Commissione comunale (o provinciale) di vigilanza.

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1931-06-18;773:1~art80>

Ai sensi dell'art. 141 del Regolamento T.U.L.P.S. "per l'applicazione dell'art. 80 sono istituite commissioni di vigilanza aventi i seguenti compiti:

- a) esprimere il parere sui progetti di nuovi teatri e di altri locali o impianti di pubblico spettacolo e trattenimento, o di sostanziali modificazioni a quelli esistenti;
- b) verificare le condizioni di solidità, di sicurezza e di igiene dei locali stessi o degli impianti ed indicare le misure e le cautele ritenute necessarie sia nell'interesse dell'igiene che della prevenzione degli infortuni;
- c) accertare la conformità alle disposizioni vigenti e la visibilità delle scritte e degli avvisi per il pubblico prescritti per la sicurezza e per l'incolumità pubblica;
- d) accertare, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3, anche avvalendosi di personale tecnico di altre amministrazioni pubbliche, gli aspetti tecnici di sicurezza e di igiene al fine della iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 4 della legge 18 marzo 1968, n. 337;
- e) controllare con frequenza che vengano osservate le norme e le cautele imposte e che i meccanismi di sicurezza funzionino regolarmente, suggerendo all'autorità competente gli eventuali provvedimenti.

Per i locali e gli impianti con capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone le verifiche e gli accertamenti di cui al primo comma sono sostituiti, ferme restando le disposizioni sanitarie vigenti, da una relazione tecnica di un professionista iscritto nell'albo degli ingegneri o nell'albo degli architetti o nell'albo dei periti industriali o nell'albo dei geometri che attesta la rispondenza del locale o dell'impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'interno. ..."

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1940-05-06;635>

²⁴⁵ Si veda D.M. 19 agosto 1996

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1996/09/12/096A5657/sg> e anche

https://www.vigilfuoco.it/allegati/PI/RegoleTecnicheXAttivita/COORD_DM_19_08_1996.pdf

²⁴⁶ Negli ultimi anni, la gestione della sicurezza delle manifestazioni pubbliche in Italia ha assunto una rilevanza sempre maggiore anche a seguito di fatti molto gravi accaduti durante eventi pubblici. e il Ministero dell'Interno ha messo a punto diverse disposizioni nel tentativo di regolamentare, in modo ottimale, tutti gli aspetti integrati di security e safety. La tragedia di Piazza San Carlo a Torino,

circolari, direttive²⁴⁷ e vademecum²⁴⁸. Il panorama legislativo che sovrintende alla corretta progettazione di un evento, in considerazione delle molteplici attività che vi si possono svolgere, è molto ampio.

Dopo le considerazioni proposte ci sarebbe da chiedersi come potrebbe essere inquadrata l'iniziativa di una ventina di ragazzi che, di comune accordo, durante il giorno di Pasquetta, noto per essere un momento di giovialità popolare diffusa, decidessero di entrare su un terreno pubblico ove è presente un edificio sostanzialmente abbandonato e fatiscente, per ascoltare musica e ballare mentre qualcuno dei presenti detiene nelle proprie tasche sostanza stupefacente per un uso personale. Il caso così definito potrebbe essere inquadrato come rave-party?

La circostanza che tutti questi requisiti debbano coesistere affinché si possa configurare il reato di cui all'art. 633 bis c.p. dovrebbe circoscrivere la portata di questa nuova norma penale permettendo agli operatori di pubblica sicurezza (prima) e all'autorità giudiziaria (poi) di individuare il *vulnus* facilmente. Tuttavia, a mio avviso, rimane ancora alto il rischio di punire raduni o riunioni di genere diverso rispetto a quello che dichiaratamente si voleva perseguire.

avvenuta in occasione della finale di Champions League tra Juventus e Real Madrid nel 2017, in cui morirono 3 persone e 1672 rimaste ferite, ha portato all'emanazione della circolare del 7 giugno 2017 del Capo della Polizia - Prefetto Gabrielli nella quale, per la prima volta si faceva riferimento alla *sicurezza integrata* mediante misure di *safety* e *security* (si veda allegati – immagine 14-17). La stessa definizione di questi ultimi due termini anglosassoni ha subito una rapidissima evoluzione dettata dalla necessità di esplicitarne il significato. Così, dalla circolare citata si legge che la *safety* è intesa come l'insieme delle misure di sicurezza preventiva attinenti a dispositivi e misure strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone; invece, la *security* interessa i servizi di ordine e sicurezza pubblica "in strada". La novità introdotta nel sistema di governance della sicurezza è la necessità di individuare punti c.d. deboli e porre rimedio. Per un ulteriore approfondimento sui due termini si veda anche:

<https://poliziamoderna.poliziadistato.it/articolo/3535de6468ce9992265584920>

<https://poliziamoderna.poliziadistato.it/articolo/3535e185b1e70134099281328>

²⁴⁷ Si vedano le direttive dei Capi di Gabinetto del Ministero dell'Interno Morcone e Piantedosi rispettivamente del 28 luglio 2017 e del 18 luglio 2018 (si noti che Matteo Piantedosi è l'attuale Ministro degli Interni):

https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_sicurezza_e_safety_28.07.2017.compressed.pdf;

https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_safety_security_septiescon_linee.pdf

²⁴⁸ Si veda a titolo esemplificativo il vademecum per gli eventi a basso o basso/medio rischio emanato dalla Prefettura di Verona in data 4 maggio 2018:

https://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1232/Circolare_vademecum_piano_per_le_circoscrizioni.pdf

Rimane quindi importante e complessa l'azione del pubblico ministero²⁴⁹ (coadiuvata inizialmente dall'attività di P.G.) sul quale ricade l'onere della prova e quindi la valutazione se formulare il capo di imputazione o se chiedere l'archiviazione²⁵⁰ anche in considerazione del fatto che poi, il giudice, potrà pronunciare sentenza di condanna solo se l'imputato risultasse colpevole del reato contestatogli al di là di ogni ragionevole dubbio²⁵¹.

Anche la genesi dell'art. 633-bis c.p. sembra confermare la tendenza di questi ultimi anni del potere esecutivo di utilizzare strumenti legislativi in maniera non sempre conforme alle previsioni costituzionali, facendoci correre il concreto rischio di una compressione dei nostri fondamentali diritti costituzionali. In alcuni casi, questo apparente erroneo modo di agire sembra essere il frutto di una scellerata combinazione di fattori tra i quali vale la pena annoverare, situazioni emergenziali contingenti e la necessità di dare pronte risposte ai cittadini. In altri casi, questo errore sembra essere frutto di un mero calcolo basato sul consenso politico di ritorno. E niente più.

²⁴⁹ L'art. 112 Cost. sancisce anche che "Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale."

²⁵⁰ Art. 405 c.p.p.

²⁵¹ Art. 533, c. 1 c.p.p.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il diritto alla sicurezza è un principio giuridico non espressamente definito tra le fonti normative italiane ma lo si può desumere da una lettura sistematica. In via generale, può essere definito come la garanzia fornita a tutti i cittadini di vivere in un ambiente sicuro e protetto dallo Stato. Da un punto di vista generale, il diritto alla sicurezza è un corollario e una specificazione delle garanzie individuali poste a tutela della vita, perché senza sicurezza le persone non possono godere della loro esistenza e dei diritti che ineriscono il loro stato di individui.

La protezione del diritto alla sicurezza richiede un equilibrio tra la necessità di garantire la sicurezza e il rispetto dei diritti individuali e delle libertà fondamentali. Inoltre, richiede un'azione coordinata tra le autorità pubbliche, la società civile e le persone stesse per garantire la sicurezza e la protezione di tutti.

La formazione delle regole di un paese come il nostro ha origine da situazioni concrete, per le quali si attiva un dibattito pubblico, che alimenta le idee del legislatore e, solo infine, la Corte costituzionale può essere chiamata a dirimere questioni di valenza costituzionale andando a soppesare opportunamente libertà individuali e collettive garantite dalla Carta costituzionale.

La sicurezza può essere considerata come un bene individuale con delle componenti di carattere collettivo. Il Governo, anche mettendo in atto scelte politiche avallate dal Parlamento tramite l'istituto della fiducia, è l'organo costituzionale deputato ad occuparsi, materialmente e amministrativamente, della sicurezza pubblica e lo fa, *in primis*, tramite il Ministero degli Interni. La catena funzionale vede poi gli operatori delle forze di polizia statali e locali a gestire sul campo le varie istanze e le situazioni più o meno contingenti come organi più prossimi ai cittadini. Infine, il potere giudiziario caratterizzato dalla sua indipendenza è tenuto a giudicare se le azioni messe in atto dai cittadini e dagli operatori chiamati a occuparsi di sicurezza travalicano il confine dettato dalle norme.

La sicurezza pubblica è senza dubbio un'esigenza primaria per tutti e come abbiamo visto può raffigurare un limite al godimento del diritto di riunione come di altri diritti costituzionalmente garantiti seppur con opportuni accorgimenti. Appare

infatti evidente che essa non potrà mai rappresentare un vincolo o un limite ai c.d. principi fondamentali, quali ad esempio la dignità della persona o il principio di eguaglianza che, nella nostra mirabile Costituzione repubblicana, rappresentano il fondamento del sistema liberale e democratico fondato sullo stato di diritto anche in una società sempre più complessa e multiculturale come la nostra.

Insomma, sicurezza e diritti di libertà non sono affatto valori antitetici o alternativi. Piuttosto, possono essere considerati come valori complementari. La sicurezza, infatti, è un presupposto essenziale per la tutela dei diritti di libertà delle persone e, nel caso di studio, della libertà di riunione.

Senza sicurezza, infatti, le persone non possono godere pienamente dei loro diritti di libertà, perché vivrebbero in un ambiente insicuro, esposte a rischi e minacce che potrebbero limitare o addirittura impedire l'esercizio dei loro diritti. Pertanto, la sicurezza è un prerequisito essenziale per garantire l'effettivo esercizio dei diritti di libertà.

Allo stesso tempo, i diritti di libertà sono altrettanto importanti per garantire una società libera e democratica, in cui le persone possano esercitare la loro libertà di pensiero, di espressione, di associazione e riunione e partecipare alla vita pubblica senza timore di ritorsioni o intimidazioni.

Per questo motivo, il rispetto dei diritti di libertà deve essere garantito anche quando si adottano misure per la sicurezza, al fine di evitare che tali misure possano essere utilizzate in modo improprio per limitare o sopprimere i diritti delle persone.

In sintesi, sicurezza e diritti di libertà sono due valori complementari e indispensabili per garantire una società libera e democratica, in cui le persone possano godere della loro vita e dei loro diritti in piena libertà e sicurezza.

TAVOLE SINOTTICHE E COMPARATIVE

Tavola 1

Tavola sinottica riassuntiva delle caratteristiche principali relative alla libertà di riunione e alle modalità di partecipazione.

A CHI SI RIVOLGE	A tutti gli individui (cittadini italiani e non)
PREAVVISO	<ul style="list-style-type: none"> → Obbligatorio per luoghi pubblici → Non obbligatorio per luoghi aperti o non aperti al pubblico
LIMITI GENERALI	pacificità e assenza di armi
LIMITI COSTITUZIONALI	Altri diritti costituzionali, ad esempio, domicilio. (art. 14 Cost.), il buon costume (art. 21 Cost.), la salute individuale o collettiva (art. 32 Cost.), l'iniziativa economica (art. 43 Cost.), proprietà (art. 42 Cost.), etc.
LIMITI SOGGETTIVI	Militari, appartenenti alla Polizia di Stato e detenuti
LIMITI OGGETTIVI (MODALITA' DI PARTECIPAZIONE)	<ul style="list-style-type: none"> → vietate le grida o le manifestazioni sediziose in riunioni non private (artt. 654 c.p.); → sanziona chi prende parte ad adunata sediziosa composta da dieci o più persone (art. 655 c.p.). Vedasi anche la sentenza della Corte costituzionale n. 15/1973; → vietato l'uso dei caschi protettivi nelle manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico tranne quelle di carattere sportivo che ne comportino l'uso (art. 5 legge 22 maggio 1975, n. 152); → compiere manifestazioni usuali del disciolto partito fascista oppure di organizzazioni naziste in riunioni pubbliche idonee a costituire il pericolo di tale ricostituzione (art. 5 della L. n. 645 del 1952; ispirato dalla XII^a disposizioni finale della Costituzione; Sentenze Corte costituzionale n. 74/1958 e n. 15/1973); → è vietato l'accesso alle competizioni sportive se si è muniti di emblemi o simboli razzisti o xenofobi (art. 2 c.2 del D.L. n. 122 del 1993)
LIMITI TECNICI	Safety and Security
LUOGHI	<ul style="list-style-type: none"> → non aperto al pubblico → aperto al pubblico → pubblico
FORME	<ul style="list-style-type: none"> → statiche (es. riunioni, assembramenti, assemblee, comizi, convegni, congressi, rappresentazioni teatrali, spettacoli, picchetti); → dinamiche (es. marce, cortei, dimostrazioni, riunioni in movimento, processioni religiose, flashmob)

Tavola 2

Tavola comparativa degli artt. 434 bis e 633 c.p.

	ART. 434 BIS C.P.	ART. 633 C.P.
COLLOCAZIONE	Codice Penale, Libro II, Titolo VI, capo I – Dei delitti contro l'incolumità pubblica	Codice Penale, Libro II, Titolo XIII, capo I – Dei delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone
RUBRICA	Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica	Invasione di terreni o edifici
TESTO	L'invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica consiste nell'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica.	Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 103 euro a 1.032 euro. Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata. Se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.
FATTO TIPICO	invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica.	Invadere arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto
DOLO SPECIFICO	Organizzare, promuovere o partecipare a un raduno	Occupazione o trarne profitto
SOGGETTI ATTIVI	– Chiunque invada arbitrariamente terreni ed edifici altrui e organizza o promuove un raduno (almeno 50 persone); – Chiunque invada arbitrariamente terreni ed edifici altrui per partecipare al raduno (almeno 50 persone).	Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto
OGGETTO MATERIALE	terreni o edifici altrui sia pubblici che privati	terreni o edifici altrui sia pubblici che privati
BENI TUTELATI	l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica e la salute pubblica	Diritti reali di godimento o della piena proprietà
PROCEDIBILITA'	d'ufficio	a querela
MISURE DI PREVENZIONE	Si (in base all'art. 5, comma 2, del DI 162/2022 che ha modificato l'articolo 4 del D.lgs. n. 159/2011, che aveva aggiunto la lettera i-quater) per includere gli indiziati del reato previsto proprio dall'articolo 434 bis c.p. tra i possibili destinatari di misure di prevenzione personale)	No

Tavola 3

Tavola comparativa degli artt. 434 bis e 633 bis c.p.

	ART. 434 BIS C.P. (non confermato da legge di conversione)	ART. 633 BIS C.P.
COLLOCAZIONE	Codice Penale, Libro II, Titolo VI, capo I – Dei delitti contro l'incolumità pubblica	Codice Penale, Libro II, Titolo XIII, capo I – Dei delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone
RUBRICA	Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica	Invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica
TESTO	<p>L'invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica consiste nell'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica.</p> <p>Chiunque organizza o promuove l'invasione di cui al primo comma è punito con la pena della reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000.</p> <p>Per il solo fatto di partecipare all'invasione la pena è diminuita.</p> <p>È sempre ordinata la confisca ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del Codice Penale, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato di cui al primo comma nonché di quelle utilizzate nei medesimi casi per realizzare le finalità dell'occupazione</p>	<p>Chiunque organizza o promuove l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento, è punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000, quando dall'invasione deriva un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti ovvero in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi.</p> <p>È sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato di cui al primo comma, nonché di quelle utilizzate per realizzare le finalità dell'occupazione o di quelle che ne sono il prodotto o il profitto)</p>
FATTO TIPICO	L'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica.	Organizzare o promuovere l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento, quando dall'invasione derivi un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti o in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi.

	ART. 434 BIS C.P. (non confermato da legge di conversione)	ART. 633 BIS C.P.
DOLO SPECIFICO	Organizzare l'invasione. Oppure partecipare all'invasione	Organizzare o promuovere l'invasione con finalità musicale o altro scopo di intrattenimento
SOGGETTI ATTIVI	– Chiunque invada arbitrariamente terreni ed edifici altrui e organizza o promuove un raduno (almeno 50 persone); – Chiunque invada arbitrariamente terreni ed edifici altrui per partecipare al raduno (almeno 50 persone).	Chiunque organizza o promuove l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui
OGGETTO MATERIALE	terreni o edifici altrui sia pubblici che privati	terreni o edifici altrui, pubblici o privati
BENI TUTELATI	ordine pubblico, salute e incolumità pubblica	Salute e incolumità pubblica
PENA	Reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000. Per il solo fatto di partecipare all'invasione la pena è diminuita. È sempre ordinata la confisca ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del Codice Penale, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato	Reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000. È sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato di cui al primo comma, nonché di quelle utilizzate per realizzare le finalità dell'occupazione o di quelle che ne sono il prodotto o il profitto
MISURE DI PREVENZIONE	Si (in base all'art. 5, comma 2, del DI 162/2022 che ha modificato l'articolo 4 del D.lgs. n. 159/2011, che aveva aggiunto la lettera i-quater) per includere gli indiziati del reato previsto proprio dall'articolo 434 bis c.p. tra i possibili destinatari di misure di prevenzione personale)	No
PROCEDIBILITA'	D'ufficio	D'ufficio

Tavola 4

Tavola comparativa al fine di poter confrontare e cogliere le differenze
tra l'art. 633 bis c.p. e gli art. 434 bis e 633 c.p.

	ART. 434 BIS C.P. (non confermato da legge di conversione – sostanzialmente abrogato tacitamente)	ART. 633 C.P.	ART. 633 BIS C.P.
COLLOCAZIONE	Codice Penale, Libro II, Titolo VI, capo I – Dei delitti contro l'incolumità pubblica	Codice Penale, Libro II, Titolo XIII, capo I – Dei delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone	Codice Penale, Libro II, Titolo XIII, capo I – Dei delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone
RUBRICA	Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica	Invasione di terreni o edifici	Invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica
TESTO	L'invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica consiste nell'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica.	Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 103 euro a 1.032 euro. Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata. Se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.	Chiunque organizza o promuove l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento, è punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000, quando dall'invasione deriva un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti ovvero in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi. È sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato di cui al primo comma, nonché di quelle utilizzate per realizzare le finalità dell'occupazione o di quelle che ne sono il prodotto o il profitto.

	ART. 434 BIS C.P. (non confermato da legge di conversione – sostanzialmente abrogato tacitamente)	ART. 633 C.P.	ART. 633 BIS C.P.
FATTO TIPICO	L'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, commessa da un numero di persone superiore a cinquanta, allo scopo di organizzare un raduno, quando dallo stesso può derivare un pericolo per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica.	Invadere arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto	Organizzare o promuovere l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento, quando dall'invasione derivi un concreto pericolo per la salute pubblica o per l'incolumità pubblica a causa dell'inosservanza delle norme in materia di sostanze stupefacenti o in materia di sicurezza o di igiene degli spettacoli e delle manifestazioni pubbliche di intrattenimento, anche in ragione del numero dei partecipanti ovvero dello stato dei luoghi.
DOLO SPECIFICO	Per il solo fatto di partecipare all'invasione la pena è diminuita.	Occupazione o trarne profitto	Organizzare o promuovere l'invasione con finalità musicale o altro scopo di intrattenimento
SOGGETTI ATTIVI	È sempre ordinata la confisca ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del Codice Penale, delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato di cui al primo comma nonché di quelle utilizzate nei medesimi casi per realizzare le finalità dell'occupazione.	Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto	Chiunque organizza o promuove l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui
OGGETTO MATERIALE	terreni o edifici altrui sia pubblici che privati	terreni o edifici altrui sia pubblici che privati	terreni o edifici altrui, pubblici o privati
BENI TUTELATI	ordine pubblico, salute e incolumità pubblica	Diritti reali di godimento o della piena proprietà	Salute e incolumità pubblica
PENA	Reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000. Per il solo fatto di partecipare all'invasione la pena è diminuita. È sempre ordinata la confisca ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del Codice Penale, delle cose che servono o	Reclusione da uno a tre anni e con la multa da 103 euro a 1.032 euro. Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se	Reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 10.000. È sempre ordinata la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato di cui al primo comma, nonché di quelle utilizzate per realizzare le finalità dell'occupazione o

	furono destinate a commettere il reato	il fatto è commesso da persona palesemente armata.	di quelle che ne sono il prodotto o il profitto
MISURE DI PREVENZIONE	Si (in base all'art. 5, comma 2, del Dl 162/2022 che ha modificato l'articolo 4 del D.lgs. n. 159/2011, che aveva aggiunto la lettera i-quater) per includere gli indiziati del reato previsto proprio dall'articolo 434 bis c.p. tra i possibili destinatari di misure di prevenzione personale)	No	No
PROCEDIBILITA'	D'ufficio	A querela di parte; d'ufficio se è commesso da più di cinque persone.	d'ufficio

Tavola 5

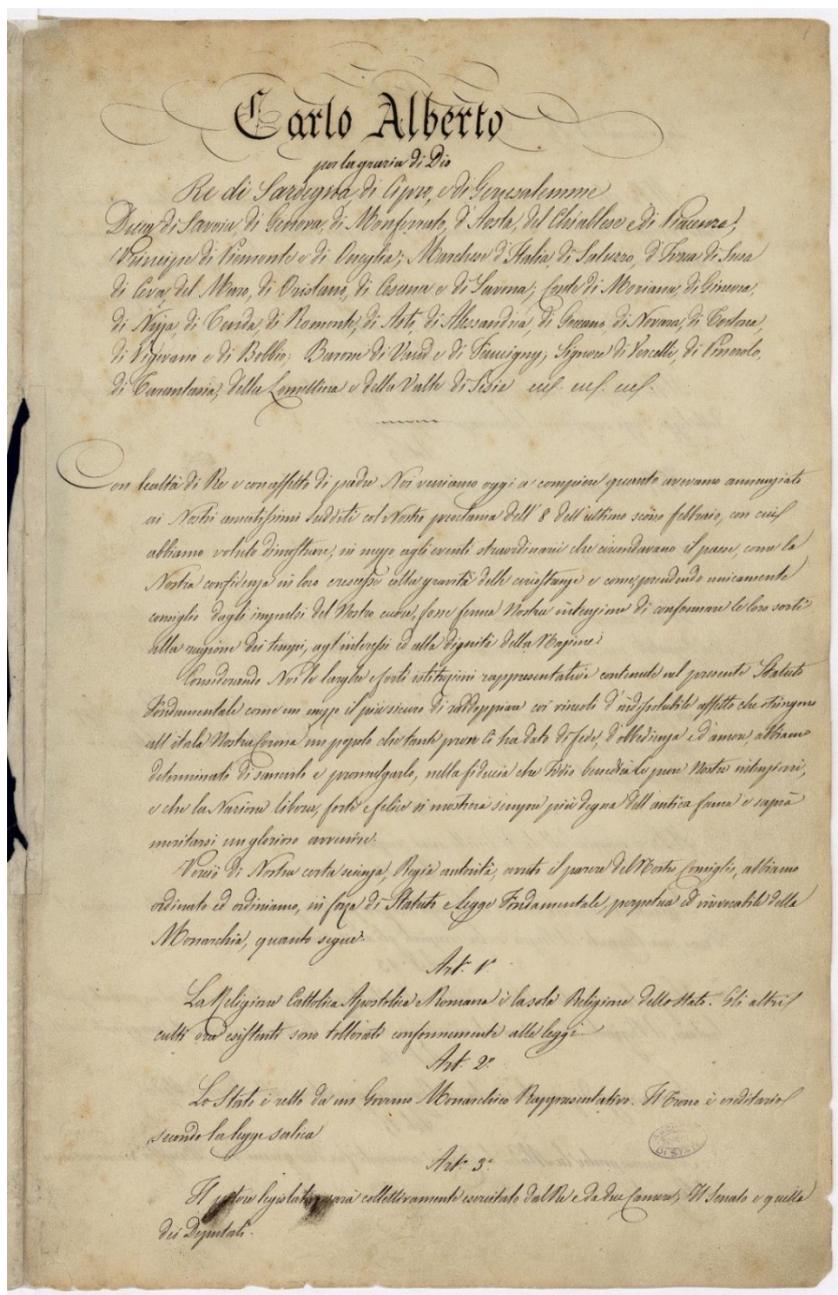
Violazioni relative alla normativa sulle riunioni in ambito T.U.L.P.S. e relative sanzioni.

VIOLAZIONE	NORMA VIOLATA	SANZIONE PREVISTA	NOTE
<p>Quale promotore di una riunione in luogo pubblico, non ne dava avviso all'Autorità di P.S. almeno tre giorni prima.</p>	<p>Art. 18 cc. 1 e 3 T.U.L.P.S.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Arresto fino a sei mesi ed ammenda da € 103,00 a € 413,00. - Oblazione: non ammessa. - Sanzione accessoria: nessuna. 	<p>L'Autorità competente è l'Autorità Giudiziaria</p> <p>Va redatta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Annotazione di P.G. ai sensi art. 357 c.p.p.; - Verbale di identificazione e di elezione di domicilio; - Comunicazione di notizia di reato ai sensi dell'art. 347 c.p.p. <p>Attenzione: le disposizioni di cui all'art. 18 non si applicano in materia di riunioni o comizi elettorali.</p>
<p>Quale promotore di una riunione in luogo pubblico non osservava le prescrizioni ovvero non ottemperava al divieto disposto dal Questore per ragioni di ordine pubblico ovvero di moralità ovvero di sanità pubblica.</p>	<p>Art. 18 cc. 4 e 5 T.U.L.P.S.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Arresto fino a sei mesi ed ammenda da € 206,00 a € 413,00. - Oblazione: non ammessa. - Sanzione accessoria: nessuna. 	<p>L'Autorità competente è l'Autorità Giudiziaria</p> <p>Va redatta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Annotazione di P.G. ai sensi art. 357 c.p.p.; - Verbale di identificazione e di elezione di domicilio; - Comunicazione di notizia di reato ai sensi dell'art. 347 c.p.p.
<p>Quale promotore di una processione religiosa ovvero civile nelle pubbliche vie ovvero di funzione religiosa da svolgersi fuori del luogo di culto, non dava avviso al Questore del luogo almeno tre giorni prima.</p>	<p>Art. 25 cc. 1 e 2 T.U.L.P.S.</p>	<p>Autorità competente A.G. Informativa al Questore del luogo</p> <p>Arresto fino a tre mesi ed ammenda fino a € 51,00</p> <p>Oblazione non ammessa</p> <p>Sanzione accessoria: nessuna</p>	<p>L'Autorità competente è l'Autorità Giudiziaria</p> <p>Va redatta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Annotazione di P.G. ai sensi art. 357 c.p.p.; - Verbale di identificazione e di elezione di domicilio; - Comunicazione di notizia di reato ai sensi dell'art. 347 c.p.p.

ALLEGATI

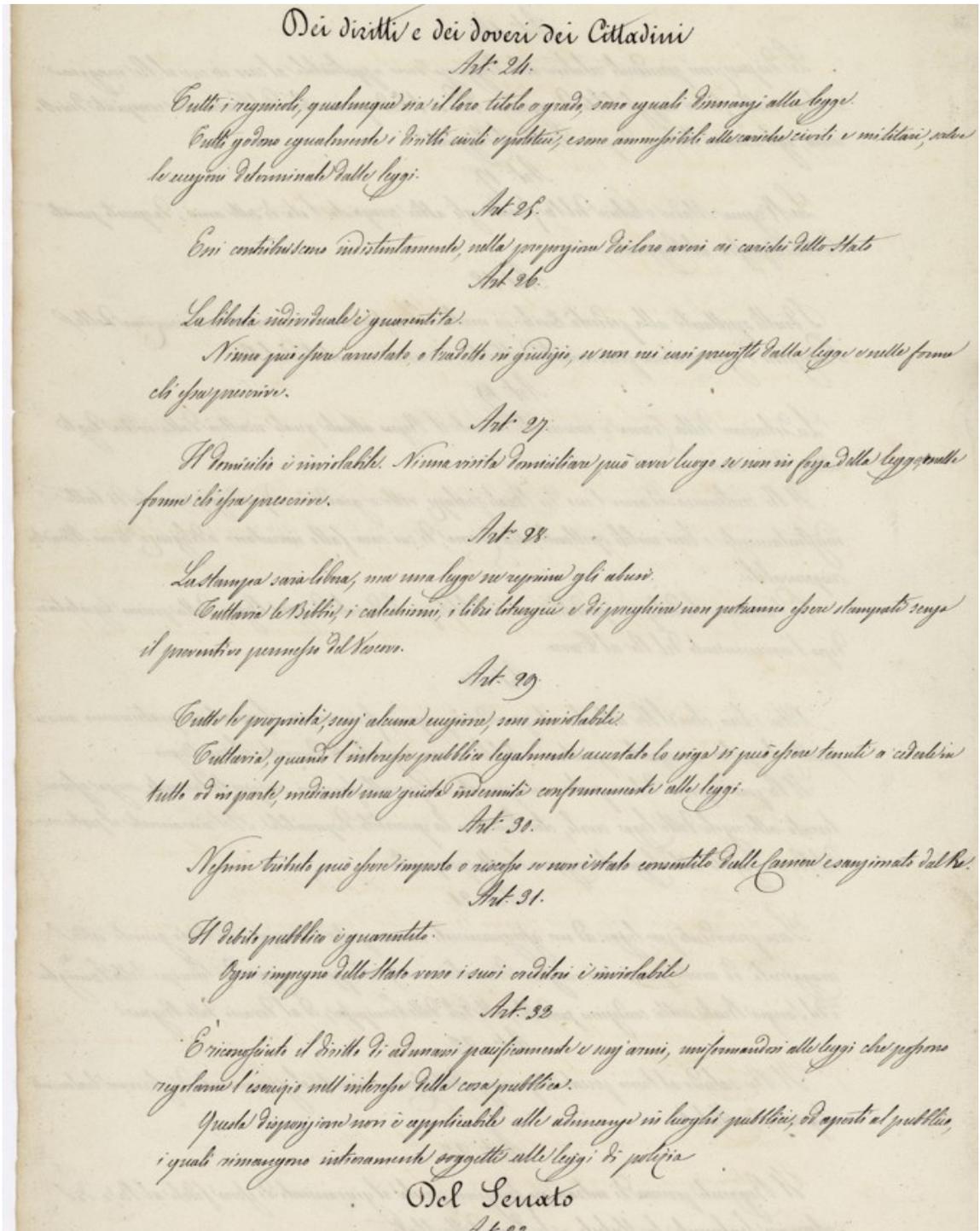
Allegato 1

La prima pagina dello Statuto Albertino. Fu la costituzione del Regno di Sardegna, poi estesa al neonato Regno d'Italia, promulgata da re Carlo Alberto il 4 marzo 1848.



Allegato 2

Statuto Albertino, Art. 32 – Diritto di adunarsi



Allegato 3

Publicazione nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia del testo della legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889.

SUPPLEMENTO AL N. 153 DELLA GAZZETTA UFFICIALE DEL REGNO D'ITALIA - 30 giugno 1889.

PARTE UFFICIALE

LEGGI E DECRETI

Il Numero 6144 (Serie 3^a) della Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno contiene il seguente decreto:

UMBERTO I

per grazia di Dio e per volontà della Nazione
RE D'ITALIA

Visto l'art. 142 della legge 23 dicembre 1888 N.° 5888 sulla pubblica sicurezza col quale si dà facoltà al Nostro Governo di coordinare la legge medesima al nuovo Codice Penale;

Visto il Codice penale approvato con Nostro Decreto in data di oggi;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro Segretario di Stato per gli Affari dell'Interno;

Abbiamo decretato e decretiamo:

È approvato il seguente testo della legge di pubblica sicurezza 23 dicembre 1888 N.° 5888, coordinato col Codice Penale.

TITOLO I.

Disposizioni relative all'ordine pubblico ed alla incolumità pubblica.

CAPO I.

Delle riunioni pubbliche

e degli assembramenti in luoghi pubblici.

Art. 1. — I promotori di una riunione pubblica devono darne avviso, almeno ventiquattro ore prima, all'autorità locale di pubblica sicurezza.

Il contravventore è punito con l'ammenda di lire cento. Il Governo, in caso di contravvenzione, può impedire che la riunione abbia effetto.

Queste disposizioni non si applicano alle riunioni elettorali.

Art. 2. — Qualora, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico, avvengano manifestazioni o grida sediziose che costituiscano delitti contro i Poteri dello Stato o contro i Capi dei Governi esteri ed i loro rappresentanti, ovvero avvengano altri delitti preveduti dal Codice penale, le riunioni o gli assembramenti potranno essere sciolti e i colpevoli saranno denunciati all'autorità giudiziaria.

Art. 3. — Le grida e manifestazioni sediziose emesse nelle riunioni o negli assembramenti di che all'articolo precedente, ove non costituiscano delitti contemplati dal Codice penale, sono punite coll'arresto ostensibile fino a tre mesi.

Art. 4. — Qualora, nei casi preveduti dagli articoli precedenti, occorra di sciogliere una riunione pubblica od un assembramento in luogo pubblico od aperto al pubblico, le

persone riunite od assembrate saranno invitate a sciogliersi dagli ufficiali di pubblica sicurezza e, in loro assenza, dagli ufficiali o bassi ufficiali dei reali carabinieri.

Art. 5. — Ove l'invito rimanga senza effetto, si ordinerà lo scioglimento con tre distinte formali intimazioni preceduta ognuna da uno squillo di tromba.

Art. 6. — Ove rimangano senza effetto anche le tre intimazioni, la riunione o l'assembramento saranno sciolti con la forza, e le persone che si rifiutassero di obbedire, saranno arrestate.

La forza potrà essere usata eziandio se, per rivolta od opposizione, non si potesse fare alcuna intimazione.

Le persone arrestate saranno deferite all'autorità giudiziaria e punite a termini dell'art. 413 del Codice penale.

CAPO II.

Delle cerimonie religiose fuori dei templi e delle processioni ecclesiastiche e civili.

Art. 7. — Chi promuove o dirige cerimonie religiose, o altro atto di culto fuori dei luoghi a ciò destinati, ovvero processioni ecclesiastiche o civili nelle pubbliche vie, deve darne avviso, almeno tre giorni prima, all'autorità locale di pubblica sicurezza.

Il contravventore è punito coll'ammenda sino a lire cento.

Art. 8. — L'autorità locale di pubblica sicurezza può vietare, per ragioni d'ordine e di sanità pubblica, le processioni e gli altri atti di cui all'articolo precedente, dandone avviso ai promotori almeno ventiquattrore prima.

Alle processioni sono nel resto applicabili le disposizioni del capo precedente.

Il contravventore al divieto è punito a termini del Codice penale.

Art. 9. — Le disposizioni di questo capo non si applicano agli accompagnamenti del viatico e ai trasporti funebri, salvo le prescrizioni delle leggi e dei regolamenti di sanità pubblica e di polizia locale.

CAPO III.

Delle raccolte di armi e delle passeggiate in forma militare.

Art. 10. — Oltre i casi previsti dal Codice penale, sono proibite le raccolte di armi da guerra o di parte di esse, di munizioni, uniformi militari o di altri oggetti destinati all'armamento o all'equipaggiamento di truppa.

Il contravventore è punito, ove il fatto non costituisca reato più grave, coll'arresto fino ad un anno e con l'ammenda da lire cinquanta a mille.

Art. 11. — Salvi gli ordinamenti militari, non possono farsi, senza il permesso del prefetto, passeggiate in forma militare con armi.

Il contravventore è punito coll'arresto sino a tre mesi.

CAPO IV.

Delle armi.

Art. 12. — L'autorità di pubblica sicurezza del circondario può dare licenza di fare raccolta di armi proprie a fine di commercio o di industria.

La stessa autorità può dare licenza di fabbricare e introdurre nello Stato armi insidiose, non che di smerciare ed esporre in vendita le dette armi e le armi proprie.

Art. 13. — Non si possono stabilire fabbriche di armi proprie, né importarne dall'estero una quantità eccedente il proprio uso, senza darne preventivo avviso al prefetto della provincia.

Art. 14. — Il commerciante o fabbricante d'armi proprie

Allegato 4

Prima pagina della Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 257 dell'8 novembre 1926 con il regio decreto 6 novembre 1926 n. 1848 contenente la pubblicazione del Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza

Conto Corrente con la Posta

GAZZETTA UFFICIALE DEL REGNO D'ITALIA PARTE PRIMA

Anno LXVII Roma - Lunedì, 8 novembre 1926 Numero 257

Table with columns: Abbonamenti, Anno, Scm., Trim. It lists subscription rates for various regions like Roma, All'estero, etc.

Il prezzo di vendita di ogni puntata, anche se arretrata, della Gazzetta Ufficiale (Parte I e II complessivamente) è fissato in lire UNA nel Regno, in lire DUE all'Estero. Il prezzo dei supplementi ordinari e straordinari è fissato in ragione di cent. 8 per ogni pagina.

Le «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dello Stato sono in vendita presso la Libreria dello Stato al Ministero delle finanze e presso le seguenti Librerie depositarie: Alessandria: A. Boffa. - Ancona: G. Foglia. - Aquila: P. Agnelli. - Arezzo: A. Pellegrini. - Ascoli Piceno: (*) - Avellino: C. Lepino. - Bari: Fratelli Evasi. - Belluno: S. Benetta. - Benevento: E. Tomaselli. - Bergamo: Libreria Internazionale Istituto Italiano Arti Grafiche dell'A. L. I. - Bologna: L. Cappelli. - Bolzano: L. Trevisini. - Brescia: E. Castoldi. - Cagliari: R. Carta-Ragni. - Caltanissetta: P. Milla Russo. - Campobasso: (*) - Carrara: Libreria Rajasi. - Caserta: Ditta F. Croce e Figlio. - Catania: G. Giannotta; Società Edit. Internazionale. - Catanzaro: V. Scaglione. - Chieti: F. Piccirilli. - Como: C. Nani e C. - «Cosenza» (*). - Cremona: Libreria Conzogni. - Cuneo: G. Salomona. - Ferrara: Lunghini e Bianchini. - Firenze: Armando Rossini. - Fiume: Libreria «Dante Alighieri» di G. Dolcetti. - Foggia: G. Filone. - Forlì: G. Archetti. - Genova: Libreria Intern. Frenet d'Anonima Libreria italiana, Società Editrice Intern. - Girgenti: L. Bianchetto. - Grosseto: P. Signorilli. - Imperia: S. Benedusi; G. Cavallotti e figlio. - Lecce: Libreria Fratelli Spaccante. - Livorno: S. Belforte e C. - Lucca: S. Belforte e C. - Macerata: Libreria Editrice P. M. Ricci. - Mantova: Arturo Mondovi. - Messina: G. Principato. - Ferrara: S. Belforte e C. - Galliera: Società Editrice Internazionale. - Modena: G. T. Finocci e nipote. - Napoli: Libreria Internazionale Paravia-Freres; L. Majolo e figlio. - Novara: R. Guglio. - Padova: A. Draghi. - Palermo: O. Fioranza. - Parma: D. Viannini. - Pavia: Succ. Bruni Marelli. - Perugia: Simonielli. - Pesaro: O. Semprucci. - Piacenza: F. Forti. - Pisa: Libreria Biempred della Libreria italiana riunite. - Pola: E. Schmidt. - Potenza: (*) - Ravenna: E. Lavagna e F. - Reggio Calabria: R. D'Angelo. - Reggio Emilia: L. Bonvicini. - Roma: Anonima libreria italiana, Stamperia Reale, Maglione e Strini, Libreria Montegazza degli eredi Cremonesi, A. Signorilli. - Rovigo: G. Marin. - Salerno: P. Schiavone. - Sansevero (Foggia): Fenditti Esigiti. - Sassari: G. Ledda. - Siena: Libreria Son Bernarmino. - Siracusa: G. Greco. - Sondrio: P. Sacconi. - Spesio: A. Zaccati. - Taranto: Fratelli Filippi. - Teramo: L. d'Ignazio. - Torino: F. Casanova e C.; Società Editrice Internazionale; Libreria Fratelli Treves dell'A. L. I. - Trapani: C. Banci. - Trento: M. Diestori. - Treviso: Longo e Zoppelli. - Trieste: L. Cappelli. - Udine: (*). - Venezia: L. Cappellin; Libreria Sormani (ex Fagnoli). - Verona: R. Gabosera. - Vicenza: G. Gallo. - Zara: E. de Schindold. - Tripoli: Libreria Fichera. - Bengasi: Francesco Russo. - Asmara: A. A. e F. Cicero. - All'estero presso gli uffici viaggi e turismo dell'E. N. I. T., a Parigi anche presso la Libreria italiana, Rue du 4 septembre. (*) Provvisoriamente presso l'Intendenza di finanza. - N.B. Le pubblicazioni dell'Istituto Geografico Militare sono in vendita anche presso gli Uffici postali del Regno.

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO - UFFICIO PUBBLICAZIONE DELLE LEGGI

ERRATA-CORRIGE

Nel R. decreto-legge 6 novembre 1926, n. 1831, col quale è autorizzata l'omissione di un nuovo prestito nazionale in difesa della valuta, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale di pari data, n. 256, all'art. 3, lettera b) le parole « conversione alla pari, mediante » devono considerarsi soppresse, e all'art. 9, dove è detto « saranno considerati come atti » deve dire « sarà considerata come atto » e dove è detto « potranno » deve dire « potrà », come qui si retifica in conformità del decreto originale.

SOMMARIO

Table with columns: Numero di pubblicazione, LEGGI E DECRETI, and descriptions of laws and decreets like REGIO DECRETO 6 novembre 1926, n. 1848, etc.

DECRETO MINISTERIALE 31 ottobre 1926. Revoca di agente di cambio in soprannumero presso la Borsa valori di Firenze Pag. 4866

DECRETO MINISTERIALE 2 novembre 1926. Revoca di agente di cambio in soprannumero e del relativo rappresentante presso la Borsa valori di Torino Pag. 4866

DECRETO MINISTERIALE 2 novembre 1926. Revoca di agenti di cambio in soprannumero presso la Borsa valori di Torino Pag. 4866

DECRETO MINISTERIALE 2 novembre 1926. Revoca di agente di cambio in soprannumero presso la Borsa valori di Torino Pag. 4867

DECRETO PREFETTIZIO 15 luglio 1926. Preroga di poteri del Commissario straordinario di Lammocugno Pag. 4867

PRESENTAZIONE DI DECRETI-LEGGE AL PARLAMENTO

Ministero dei lavori pubblici: R. decreto 13 agosto 1926, n. 1653, riguardante la cessione gratuita al comune di Corato di materiale di puntellamento Pag. 4867

DISPOSIZIONI E COMUNICATI

Table with columns: Ministero dell'interno, Ministero delle finanze, and descriptions of administrative acts like Ordinanza di polizia veterinaria, Media dei cambi e delle rendite, etc.

Pagina 4822 della Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 257 dell'8 novembre 1926 contenente la pubblicazione del Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza

4822

8-XI 1926 — GAZZETTA UFFICIALE DEL REGNO D'ITALIA — N. 257

BANDI DI CONCORSO.

Ministero dell'economia nazionale: Concorsi ai posti di insegnanti titolari di disegno presso le Regie scuole industriali di Reggio Emilia e di Fermo Pag. 4873
Ministero dell'aeronautica: Corso d'istruzione premitare di pilotaggio per il conseguimento del brevetto di pilota d'aeroplano o d'idrovolante Pag. 4874

LEGGI E DECRETI

Numero di pubblicazione 2132.

REGIO DECRETO 6 novembre 1926, n. 1848.

Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

VITTORIO EMANUELE III

PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
RE D'ITALIA

Vista la legge 31 dicembre 1925, n. 2318 - n. 29, con la quale il Governo del Re fu autorizzato a modificare le disposizioni delle leggi di pubblica sicurezza, a coordinarle con quelle relative alla medesima materia contenute nel Codice penale, nel Codice di procedura penale ed in altre leggi, e a pubblicare un nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;

Udito il parere della Sottocommissione parlamentare chiamata ad esaminare il Codice penale emendato;

Udito il Consiglio dei Ministri;
Sulla proposta del Nostro Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'interno di concerto col Nostro Ministro Segretario di Stato per la giustizia e gli affari di culto;
Abbiamo decretato e decretiamo:

Il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, portante la data di questo giorno, è approvato ed avrà esecuzione a cominciare dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno.

Ordiniamo che il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserito nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a San Rossore, addì 6 novembre 1926.

VITTORIO EMANUELE.

MUSSOLINI — FEDERZONI — ROCCO.

Visto, il Guardasigilli: ROCCO.
Registrato alla Corte dei conti, addì 8 novembre 1926.
Atti del Governo, registro 251, foglio 42. — Coop.

TITOLO I.

Dei provvedimenti di polizia e della loro esecuzione.

CAPO I.

Delle attribuzioni dell'autorità di pubblica sicurezza e dei provvedimenti di urgenza o per grave necessità pubblica.

Art. 1.

L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato,

delle provincie e dei Comuni, nonché delle ordinanze delle pubbliche autorità; presta soccorso in caso di pubblici e privati infortuni.

L'autorità stessa, a mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, cura la bonaria composizione dei privati dissidi. L'autorità di pubblica sicurezza è provinciale, circondariale o locale.

Art. 2.

Il Prefetto, in caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Contro i provvedimenti del Prefetto gli interessati possono ricorrere al Ministro per l'interno.

Art. 3.

L'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non siano in grado o si rifiutino di provare la loro identità siano sottoposte a rilievi segnaletici.

L'autorità stessa ha facoltà di ordinare alle persone pericolose o sospette di munirsi, entro un dato termine, di carta di identità e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza.

CAPO II.

Della esecuzione dei provvedimenti di polizia.

Art. 4.

I provvedimenti delle autorità di pubblica sicurezza sono eseguiti in via amministrativa indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale nei casi previsti dalla legge.

Quando gli interessati non vi ottemperino, saranno adottati, previa diffida di tre giorni, salvo i casi d'urgenza, i provvedimenti necessari per l'esecuzione di ufficio.

E' autorizzato l'impiego diretto della forza pubblica. La nota delle spese relative è resa esecutoria dal Prefetto ed è rimessa all'esattore, che ne fa la riscossione nelle forme e coi privilegi fiscali determinati dalla legge sulla riscossione delle imposte dirette.

Art. 5.

Salvo che sia diversamente stabilito, contro i provvedimenti delle autorità di pubblica sicurezza è ammesso il ricorso in via gerarchica nel termine di giorni dieci dalla notizia del provvedimento impugnato.

Il ricorso non ha effetto sospensivo. La legge determina i casi nei quali il provvedimento del Prefetto è definitivo.

La definitività del provvedimento adottato dal Prefetto non esclude la facoltà dell'annullamento di ufficio, spettante al Ministro.

Art. 6.

Non è dovuto alcun indennizzo per i provvedimenti adottati dalle autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio delle facoltà ad esse attribuite dalla legge.

CAPO III.

Delle autorizzazioni di polizia.

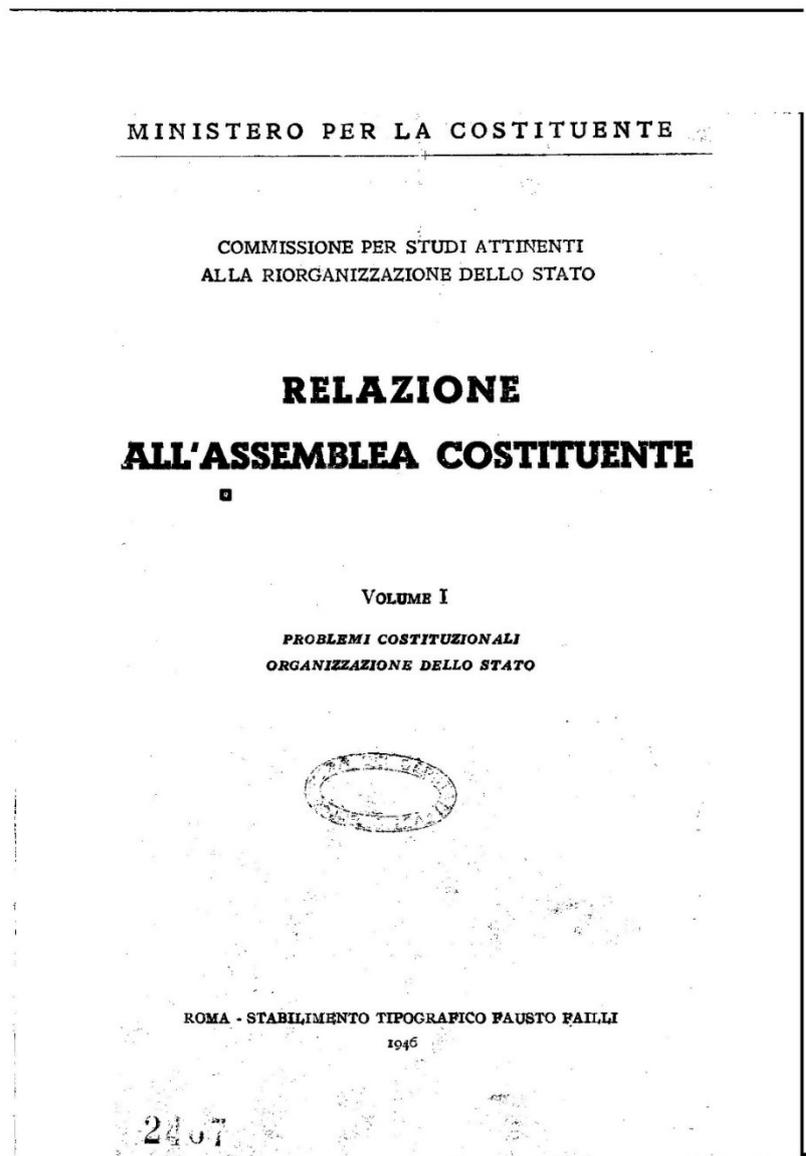
Art. 7.

Le autorizzazioni di polizia sono personali e non possono essere trasmesse ad alcun titolo, nè possono dar luogo a rapporti di rappresentanza, salvo i casi espressamente determinati dalla legge.

Fonte: Gazzetta Ufficiale
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1889/06/30/153/so/153/sg/pdf>

Allegato 6

Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea costituente, Vol. 1, Problemi costituzionali organizzazione dello Stato, Prefazione p. V



Fonte: Camera dei Deputati

Allegato 7

Decreto legislativo Luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74 pubblicato nella
Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 60 del 12 marzo 1946.

È proprio in questo decreto che si trova per la prima volta il riconoscimento del diritto di voto a *“tutti i cittadini italiani che abbiano raggiunto la maggiore età”* con modalità elettive *“a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto...”*



DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 10 marzo 1946, n. 74

NORME PER L'ELEZIONE DEI DEPUTATI ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

Allegato 8

(segue) Decreto legislativo Luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74

2 Supplemento ordinario alla GAZZETTA UFFICIALE n. 60 del 12 marzo 1946

LEGGI E DECRETI

DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 10 marzo 1946, n. 74.

Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente.

UMBERTO DI SAVOIA

PRINCIPE DI PIEMONTE

LUOGOTENENTE GENERALE DEL REGNO

In virtù dell'autorità a Noi delegata;
Visto l'articolo 4 del decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151;
Visto il decreto legislativo Luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 58;
Visto l'art. 1 del decreto legislativo Luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 146, e l'art. 28 del decreto legislativo Luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 539;
Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri;
Udito il parere della Consulta Nazionale;
Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, Primo Ministro Segretario di Stato, di concerto con tutti i Ministri;
Abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI.

Art. 1.

L'Assemblea Costituente è eletta a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti.

La rappresentanza è proporzionale.

L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese in un momento decisivo della vita nazionale.

L'elenco di coloro che si astengono dal voto nelle elezioni per la Costituente, senza giustificato motivo, sarà esposto per la durata di un mese nell'albo comunale.

Per il periodo di cinque anni la menzione « non ha votato » sarà iscritta nei certificati di buona condotta che vengano rilasciati a chi si sia astenuto dal voto senza giustificato motivo.

Art. 2.

Ogni elettore dispone di un voto di lista.

Egli ha facoltà di attribuire preferenza, per determinare l'ordine dei candidati compresi nella lista votata, nei limiti e con le modalità stabiliti dal presente decreto.

Art. 3.

I deputati all'Assemblea Costituente sono 573 suddivisi in collegi.

Ogni collegio è costituito in guisa da eleggere un minimo di 7 deputati, secondo le circoscrizioni stabilite nella tabella 4, allegata al presente decreto.

Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il collegio unico nazionale, ai soli fini della utilizzazione dei voti residuali.

La elezione nel collegio « Val d'Aosta » è regolata da norme speciali.

TITOLO II

ELETTORATO.

CAPO I

Elettorato attivo.

Art. 4.

Sono elettori tutti i cittadini italiani che abbiano raggiunto la maggiore età entro il 31 dicembre 1945, eccettuati i casi d'indegnità previsti dai successivi articoli 5 e 6.

Art. 5.

Non sono elettori:

1) gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente;

2) i commercianti falliti, sinché dura lo stato di fallimento, ma non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento;

3) coloro che sono stati sottoposti ai provvedimenti di polizia previsti dagli articoli 164 e 181 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, fino ad un anno dopo la data in cui la misura di sicurezza è stata eseguita o in altro modo estinta, purché i provvedimenti stessi non siano stati determinati da motivi politici;

4) coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza detentive o a libertà vigilata, sino ad un anno dopo la cessazione degli effetti dei provvedimenti;

5) i condannati a pena che importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici;

6) coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata;

7) i condannati per i reati previsti dall'art. 2, n. 10, del decreto Ministeriale 24 ottobre 1944, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 20 gennaio 1945, n. 9;

8) coloro che, in una sentenza di condanna, sono stati dichiarati ubriachi abituali, fino a cinque anni dopo la data in cui la pena è stata eseguita o si è in altro modo estinta.

Le disposizioni dei numeri 5, 6, 7 e 8 non si applicano, se la sentenza di condanna è stata annullata o dichiarata priva di effetti giuridici, in base a disposizioni legislative di carattere generale, o se il reato è estinto per effetto delle amnistie concesse dal Regio decreto 5 aprile 1944, n. 96, e dal decreto Luogotenenziale 17 novembre 1945, n. 719, o se i condannati sono stati riabilitati;

9) coloro che hanno l'esercizio dei locali indicati nel titolo VII del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773;

10) le donne indicate nell'art. 354 del regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;

11) i condannati per i reati previsti nel titolo I del decreto legislativo Luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, sulle sanzioni contro il fascismo;

12) coloro che, in base alle pronunce delle commissioni provinciali di cui all'art. 2 del decreto legislativo Luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 149, o all'art. 8 del decreto legislativo Luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, sono privati dei diritti elettorali attivi e passivi.

Fonte: Gazzetta Ufficiale

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1946/03/12/046U0074/sg>

Allegato 9

Comunicato della Presidenza della Repubblica del 24/02/2023 riportante il contenuto della lettera che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha inviato ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri promulgato relativo alla legge di conversione del D.L. 198/2022.

IL PRESIDENTE MATTARELLA HA PROMULGATO LA LEGGE DI CONVERSIONE DEL DL 198/2022 E HA INVIATO UNA LETTERA AI PRESIDENTI DELLE CAMERE E AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Comunicato

Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha promulgato in data odierna la legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi" e ha inviato contestualmente al Presidente del Senato della Repubblica, Ignazio La Russa, al Presidente della Camera dei Deputati, Lorenzo Fontana, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, Giorgia Meloni, la seguente lettera:

«Mi è stata sottoposta, in data odierna, per la promulgazione la legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi".

Il testo del decreto-legge contiene, in seguito all'esame parlamentare, 205 commi aggiuntivi rispetto ai 149 originari.

Il decreto-legge appartiene a una oramai consueta tipologia i cui limiti di contenuto sono stati puntualmente individuati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012. La Corte ha infatti così osservato: "I cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza oramai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranei a tali interventi è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono essere quindi oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost."

È del tutto evidente come, trattandosi di provvedimenti che, per loro natura, attengono ad "ambiti materiali diversi ed eterogenei", quando se ne smarrisce la ratio unificatrice, rappresentata dall'esigenza regolatoria di carattere temporale, si trasformano in decreti-legge omnibus del tutto disomogenei, vale a dire in meri contenitori dei più disparati interventi normativi.

Verrebbe in tal modo palesemente violato il requisito dell'omogeneità di contenuto che la Corte costituzionale ha, in più occasioni, ritenuto oggetto di tutela costituzionale (si vedano le sentenze n. 247 del 2019 e n. 32 del 2014) e al rispetto del quale ho ritenuto di richiamare i Governi e il Parlamento della precedente Legislatura, con le lettere dell'11 settembre 2020 e del 23 luglio 2021.

Queste considerazioni sono state ribadite dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 245 del dicembre scorso, proprio con riferimento ad un decreto-legge "proroga termini", dichiarando illegittima una norma in materia tributaria in quanto del tutto estranea al contenuto e alla finalità del decreto-legge originario e

Pag. 1 di 3

Fonte: Presidenza della Repubblica

<https://www.quirinale.it/elementi/80329#:~:text=Home-Il%20Presidente%20Mattarella%20ha%20promulgato%20la%20legge%20di%20conversione%20del,e%20al%20Presidente%20del%20Consiglio&text=Il%20Presidente%20della%20Repubblica%2C%20Sergio,del%2029%20dicembre%202022%20n>

Allegato 10

Comunicato della Presidenza della Repubblica del 24/02/2023, *cit. (segue)*

considerando del tutto irrilevante il fatto che nel preambolo del decreto-legge vi fosse un riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie». Se così non fosse, la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe avere la conseguenza paradossale di «diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia».

Anche oggi ho il dovere di porre in evidenza come varie nuove disposizioni introdotte in sede parlamentare non corrispondano ai principi e alle norme costituzionali in materia.

Riscontro infatti la presenza di norme che non recano proroghe di termini in senso stretto ma provvedono a introdurre o a modificare la disciplina sostanziale a regime in diverse materie, ovvero risultano funzionali a disporre un mero finanziamento ovvero un rifinanziamento di misure già scadute. Numerose risultano, in particolare, le norme prive di riferimenti di carattere temporale in materia di personale e di organizzazione della pubblica amministrazione, o, ancora, di carattere ordinamentale o anche con oneri per le finanze pubbliche.

Nel corso dell'esame parlamentare dei decreti-legge emerge assai di frequente la tendenza a soddisfare esigenze normative eterogenee rispetto al contenuto originario dei singoli provvedimenti.

Ho apprezzato l'iniziativa che il Presidente del Consiglio dei ministri ha di recente assunto, in dialogo con i Presidenti delle Camere, sottolineando l'abuso della decretazione d'urgenza e la circostanza che i decreti-legge siano da tempo divenuti lo strumento di gran lunga prevalente attraverso il quale i Governi esercitano l'iniziativa legislativa.

Come ha osservato il Presidente del Consiglio, un'inversione di tendenza potrà aversi con il recupero di un'adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo e di una corrispondente attitudine del Parlamento a consentire l'approvazione in tempi ragionevoli dei disegni di legge ordinaria.

Rispetto a questa iniziativa del Governo auspico piena collaborazione istituzionale e invito tutte le forze politiche a valutarla con senso di responsabilità.

Nel rimettermi alle determinazioni che il Parlamento e il Governo intenderanno assumere a questo riguardo, nella loro autonomia costituzionalmente garantita, mi limito a osservare come sia ormai evidente il carattere frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge e come questa produca difficoltà interpretative e applicative.

Tutto ciò acuisce i problemi e allunga i tempi dell'attività dell'amministrazione, disorientando amministratori, cittadini e imprese.

Nel caso odierno, sollevano specifiche e rilevanti perplessità, in particolare, le norme inserite, in sede di conversione parlamentare, in materia di proroghe delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive.

Questa materia è da tempo all'attenzione della Corte di giustizia europea che ha ritenuto incompatibile con il diritto europeo la proroga delle concessioni demaniali marittime disposta per legge, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati.

Di recente il Legislatore, con la legge 5 agosto 2022, n. 118, tenuto conto delle sentenze definitive nn. 17 e 18 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, aveva prorogato le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive fino al 31 dicembre 2023 e aveva altresì previsto che, con provvedimento motivato dell'autorità competente, quando sussistessero ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, il termine di scadenza delle concessioni potesse essere differito fino al 31 dicembre 2024.

Le modifiche odierne, apportate a tre articoli del decreto-legge e all'articolo 1 della legge di conversione, modificano in misura rilevante il quadro normativo sopra delineato.

In particolare, il termine relativo all'efficacia delle concessioni demaniali viene differito dal 31 dicembre

Pag. 2 di 3

Fonte: Presidenza della Repubblica

<https://www.quirinale.it/elementi/80329#:~:text=Home-Il%20Presidente%20Mattarella%20ha%20promulgato%20la%20legge%20di%20conversione%20del,e%20al%20Presidente%20del%20Consiglio&text=Il%20Presidente%20della%20Repubblica%2C%20Sergio,del%2029%20dicembre%202022%20n>

Allegato 11

Comunicato della Presidenza della Repubblica del 24/02/2023, *cit. (segue)*

2023 al 31 dicembre 2024 e il termine entro il quale l'autorità competente può posticipare ulteriormente l'efficacia delle concessioni e dei rapporti in essere con atto motivato da ragioni oggettive viene differito dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2025. Inoltre, le concessioni e i rapporti in essere continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori e - si aggiunge - fino all'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega in materia di affidamento delle concessioni (in scadenza il 27 febbraio prossimo) è fatto comunque divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni. Con l'effetto di creare ulteriore incertezza considerato che la delega in questione verrà meno fra tre giorni.

Inoltre ai titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali viene consentito il mantenimento dei manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2023, con possibili casi di interferenza anche con provvedimenti giudiziari di demolizione in corso.

Per le ragioni sopra esposte, le predette disposizioni del decreto-legge e della legge di conversione, oltre a contrastare con le ricordate definitive sentenze del Consiglio di Stato, sono difformi dal diritto dell'Unione europea, anche in considerazione degli impegni in termini di apertura al mercato assunti dall'Italia nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Un ulteriore elemento problematico è legato al fatto che, alla luce delle pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che ha ritenuto "senza effetto perché in contrasto con l'ordinamento dell'unione europea" "qualsiasi ulteriore eventuale proroga che dovesse nel frattempo intervenire", gli enti concedenti potrebbero ritenersi comunque legittimati a disapplicare le norme in contrasto con il diritto europeo e a indire le gare, mentre i controinteressati potrebbero essere indotti ad impugnare eventuali provvedimenti di proroga delle concessioni, alimentando ulteriormente il contenzioso.

L'esame della legge di conversione del decreto-legge in questione ha fatto dunque emergere molteplici profili critici, dei quali il più evidente è rappresentato dai ricordati emendamenti relativi alle concessioni demaniali, che potrebbero giustificare l'esercizio della facoltà attribuitami dall'articolo 74 della Costituzione.

Sono tuttavia consapevole della delicatezza, sotto il profilo costituzionale, del rinvio alle Camere esercitato nei confronti di una legge di conversione di un decreto-legge, a pochi giorni dalla sua scadenza: farebbe, inevitabilmente, venir meno, con effetti retroattivi, in molti casi in maniera irreversibile, tutte le numerose altre disposizioni che il decreto-legge contiene, determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme.

Ho inoltre considerato come l'iniziativa assunta dal Governo che ho prima ricordato sia rivolta a ricondurre la decretazione d'urgenza entro i limiti costituzionali e a favorire una valutazione più rigorosa degli emendamenti.

Ho ritenuto, quindi, di promulgare la legge di conversione in questione.

Quanto alle modifiche approvate in materia di concessioni demaniali, è evidente che i profili di incompatibilità con il diritto europeo e con decisioni giurisdizionali definitive accrescono l'incertezza del quadro normativo e rendono indispensabili, a breve, ulteriori iniziative di Governo e Parlamento. Sarà infatti necessario assicurare l'applicazione delle regole della concorrenza e la tutela dei diritti di tutti gli imprenditori coinvolti, in conformità con il diritto dell'Unione, nonché garantire la certezza del diritto e l'uniforme applicazione della legge nei confronti dei soggetti pubblici e privati che operano in tale ambito.

Rilevo, infine, che l'articolo 1-bis, commi 1-6, come si evince dalle quantificazioni della stessa relazione tecnica, reca una copertura finanziaria insufficiente in proiezione temporale che, al fine di assicurare il pieno rispetto dell'art. 81 della Costituzione, dovrà essere integrata con il primo provvedimento legislativo utile».

Roma, 24 febbraio 2023

Roma, 24/02/2023 (II mandato)

Pag. 3 di 3

Fonte: Presidenza della Repubblica

<https://www.quirinale.it/elementi/80329#:~:text=Home-,%20Presidente%20Mattarella%20ha%20promulgato%20la%20legge%20di%20conversione%20del,%20al%20Presidente%20del%20Consiglio&text=Il%20Presidente%20della%20Repubblica%2C%20Sergio,del%2029%20dicembre%202022%20n>

Allegato 12

Modello per dare preavviso di pubblica manifestazione (o riunione) - fronte

Comunicazioni e richieste

Pubblica manifestazione

Schema di Modulo



QUESTURA DI Al Signor Questore di (1)

Preavviso di pubblica manifestazione

ai sensi dell'art. 18 T.U.L.P.S. 773/31

Il sottoscritto / La sottoscritta

1° organizzatore	Cognome	Nome	Data di nascita
	Comune di nascita	Provincia o Nazione	Comune di residenza
	Via /Piazza e numero civico	Recapito telefonico	Tipo di documento
	Numero del documento	Autorità che ha rilasciato il documento	Data di rilascio
	Nella qualità di		

2° organizzatore (eventuale)	Cognome	Nome	Data di nascita
	Comune di nascita	Provincia o Nazione	Comune di residenza
	Via /Piazza e numero civico	Recapito telefonico	Tipo di documento
	Numero del documento	Autorità che ha rilasciato il documento	Data di rilascio
	Nella qualità di		

Comunica che in data (2) _____ dalle ore _____ alle ore _____

si terrà una (3) manifestazione/processione/corteo/sit-in presso _____

previsione numerica dei partecipanti _____

percorso (nel caso di processione o di corteo) _____

motivo della manifestazione _____

Dichiara, altresì, di avere richiesto il consenso scritto alla seguente Autorità _____

per l'occupazione temporanea del luogo interessato dalla manifestazione.

Data _____ il dichiarante _____

(1) In relazione a pubbliche manifestazioni organizzate presso i Comuni della Provincia il presente preavviso può essere presentato presso il locale Commissariato di P.S. ovvero, nei Comuni in cui non sono presenti Uffici di Pubblica Sicurezza, presso la Stazione dei Carabinieri.

(2) Il preavviso deve pervenire almeno 3 giorni prima della manifestazione.

(3) Barrare la voce d'interesse.

SPAZIO RISERVATO ALL'UFFICIO ACCETTANTE

Il/i signor/signori _____

ha/hanno presentato la comunicazione n° _____

Data _____ l'incaricato _____

La presente ricevuta costituisce avviso dell'inizio del procedimento amministrativo ai sensi della legge.

Fonte: Polizia di Stato (pag. 1 di 2)
<https://www.poliziadistato.it/statics/43/mod95.pdf>

Allegato 13

Modello per dare preavviso di pubblica manifestazione (o riunione) - retro

Comunicazioni e richieste

Pubblica manifestazione

I promotori ed i partecipanti devono tenere presente che:

- Il Questore, per ragioni di ordine pubblico, moralità e sanità pubblica, potrà impartire prescrizioni sui modi ed i tempi di svolgimento della manifestazione.
- La presentazione del preavviso non esime gli organizzatori od i promotori dall'obbligo di munirsi di tutte le autorizzazioni, i pareri, le prese d'atto richieste da specifiche disposizioni di legge per taluni particolari tipi di manifestazioni (pubblici spettacoli, gare sportive, ecc.).
- Le modalità di svolgimento delle manifestazioni non potranno essere variate rispetto a quanto dichiarato nel preavviso, se non nel rispetto dei tempi di legge (3 giorni) e previa nuova comunicazione al Questore.

N.B. Le inosservanze di quanto precede e delle norme vigenti in materia di pubbliche manifestazioni saranno punite ai sensi dell'art. 18 e successivi del T.U.L.P.S.

Allegato 14

Circolare del capo della Polizia del 7 giugno 2017 nella quale per la prima volta
si fa riferimento ai concetti di safety e security



Ministero dell'Interno
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETARIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO ORDINE PUBBLICO

ROMA, 7 GIUGNO 2017

- PREFETTI REPUBBLICA	LORO SEDI
- COMMISSARI GOVERNO	TRENTO – BOLZANO
- PRESIDENTE REGIONE VALLE D'AOSTA	AOSTA
- QUESTORI REPUBBLICA	LORO SEDI

E, PER CONOSCENZA:

- COMANDO GENERALE ARMA DEI CARABINIERI	ROMA
- COMANDO GENERALE GUARDIA DI FINANZA	ROMA
- UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	ROMA
- UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA	ROMA
- DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE	ROMA
- DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA DI PREVENZIONE	ROMA
- DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE, FERROVIARIA, DELLE COMUNICAZIONI E PER I REPARTI SPECIALI DELLA POLIZIA DI STATO	ROMA
- DIREZIONE CENTRALE ANTICRIMINE DELLA POLIZIA DI STATO	ROMA

NR. 555/OP/0001991/2017/1

I RECENTI FATTI DI TORINO HANNO POSTO IN EVIDENZA LA NECESSITA' DI QUALIFICARE – NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI GOVERNO E GESTIONE DELLE PUBBLICHE MANIFESTAZIONI – GLI ASPETTI DI **SAFETY**, QUALI I DISPOSITIVI E LE MISURE STRUTTURALI A SALVAGUARDIA DELL'INCOLUMITA' DELLE PERSONE E QUELLI DI **SECURITY**, QUALI I SERVIZI DI ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA, AI FINI DELL'INDIVIDUAZIONE DELLE MIGLIORI STRATEGIE OPERATIVE.

IN TALE AMBITO, PER QUANTO RIGUARDA LE MISURE ATTINENTI LA **SAFETY** – FACENDO SALVE LE COMPETENZE DEGLI ORGANISMI PREVISTI DALLA NORMATIVA DI SETTORE, QUALI LE COMMISSIONI PROVINCIALI E COMUNALI DI VIGILANZA SUI PUBBLICI SPETTACOLI, NONCHÉ LE COMPETENZE DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL CENTRO OPERATIVO COMUNALE (C.O.C.), DEL CENTRO OPERATIVO MISTO (C.O.M.) E DEL CENTRO COORDINAMENTO SOCCORSI (C.C.S.) – DOVRANNO ESSERE ACCERTATE LE SEGUENTI IMPRESCINDIBILI CONDIZIONI DI SICUREZZA:

- CAPIENZA DELLE AREE DI SVOLGIMENTO DELL'EVENTO, PER LA VALUTAZIONE DEL MASSIMO AFFOLLAMENTO SOSTENIBILE. IN PARTICOLARE, PER QUANTO CONCERNE LE INIZIATIVE PROGRAMMATE IN AREE PUBBLICHE DI LIBERO ACCESSO, AL FINE DI EVITARE SOVRAFFOLLAMENTI CHE POSSANO COMPROMETTERE LE CONDIZIONI DI SICUREZZA, GLI ORGANIZZATORI DOVRANNO ESSERE INVITATI A

1

Fonte: Ministero dell'Interno (pag. 1 di 4)

<https://www.prefettura.it/FILES/docs/1184/Direttiva%20capo%20della%20Polizia-del-7-giugno-2017.pdf>

Allegato 15

Circolare del capo della Polizia del 7 giugno 2017 nella quale per la prima volta si fa riferimento ai concetti di safety e security



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETARIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO ORDINE PUBBLICO

- REGOLARE E MONITORARE GLI ACCESSI, OVE POSSIBILE ANCHE MEDIANTE SISTEMI DI RILEVAZIONE NUMERICA PROGRESSIVA AI VARCHI DI INGRESSO FINO ALL'ESAURIMENTO DELLA CAPACITA' RICETTIVA DELL'AREA INTERESSATA, CHE SARA' INTERDETTA GIA' NELLA ZONA DI RISPETTO ANCHE CON L'AUSILIO DELLE FORZE DI POLIZIA;
- PERCORSI SEPARATI DI ACCESSO ALL'AREA E DI DEFLUSSO DEL PUBBLICO, CON INDICAZIONE DEI VARCHI;
 - PIANI DI EMERGENZA E DI EVACUAZIONE, ANCHE CON L'APPONTAMENTO DEI MEZZI ANTINCENDIO, PREDISPOSTI DALL'ORGANIZZATORE DELL'EVENTO, CON ESATTA INDICAZIONE DELLE VIE DI FUGA E CORRELATA CAPACITA' DI ALLONTAMENTO IN FORMA ORDINATA;
 - SUDDIVISIONE IN SETTORI DELL'AREA DI AFFOLLAMENTO, IN RELAZIONE ALL'ESTENSIONE DELLA STESSA, CON PREVISIONE DI CORRIDOI CENTRALI E PERIMETRALI ALL'INTERNO, PER LE EVENTUALI EMERGENZE ED INTERVENTI DI SOCCORSO;
 - PIANO DI IMPIEGO, A CURA DELL'ORGANIZZATORE, DI UN ADEGUATO NUMERO DI OPERATORI, APPPOSITAMENTE FORMATI, CON COMPITI DI ACCOGLIENZA, INSTRADAMENTO, REGOLAMENTAZIONE DEI FLUSSI ANCHE IN CASO DI EVACUAZIONE, OSSERVAZIONE ED ASSISTENZA DEL PUBBLICO;
 - SPAZI DI SOCCORSO, RAGGIUNGIBILI DAI MEZZI DI ASSISTENZA, RISERVATI ALLA LORO SOSTA E MANOVRA;
 - SPAZI E SERVIZI DI SUPPORTO ACCESSORI, FUNZIONALI ALLO SVOLGIMENTO DELL'EVENTO O ALLA PRESENZA DEL PUBBLICO;
 - PREVISIONE A CURA DELLA *COMPONENTE DELL'EMERGENZA E URGENZA SANITARIA* DI UN'ADEGUATA ASSISTENZA SANITARIA, CON INDIVIDUAZIONE DI AREE E PUNTI DI PRIMO INTERVENTO, FISSI O MOBILI, NONCHE' INDICAZIONE DEI NOSOCOMI DI RIFERIMENTO E LORO POTENZIALITA' DI ACCOGLIENZA E SPECIALISTICA;
 - PRESENZA DI IMPIANTO DI DIFFUSIONE SONORA E/O VISIVA, PER PREVENTIVI E RIPETUTI AVVISI E INDICAZIONI AL PUBBLICO DA PARTE DELL'ORGANIZZATORE O DELLE AUTORITA', CONCERNENTI LE VIE DI DEFLUSSO E I COMPORTAMENTI DA TENERE IN CASO DI EVENTUALI CRITICITA';
 - VALUTAZIONE DI PROVVEDIMENTI FINALIZZATI AL DIVIETO DI SOMMINISTRAZIONE E VENDITA DI ALCOLICI E ALTRE BEVANDE IN BOTTIGLIE DI VETRO E LATTINE, CHE POSSANO COSTITUIRE UN PERICOLO PER LA PUBBLICA INCOLUMITA'.

IN TAL SENSO, DOVRANNO ESSERE EFFETTUATI PREVENTIVI E MIRATI SOPRALLUOGHI NELLE LOCALITA' DI SVOLGIMENTO DELLE INIZIATIVE PROGRAMMATE, PER UNA SCRUPOLOSA VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DEI PREVISTI DISPOSITIVI DI *SAFETY* E L'INDIVIDUAZIONE DELLE C.D. *VULNERABILITA'*, AI FINI DI UN'ATTENTA VALUTAZIONE SULL'ADOZIONE O

2

Fonte: Ministero dell'Interno (pag. 2 di 4)

<https://www.prefettura.it/FILES/docs/1184/Direttiva%20capo%20della%20Polizia-del-7-giugno-2017.pdf>

Allegato 16

Circolare del capo della Polizia del 7 giugno 2017 nella quale per la prima volta si fa riferimento ai concetti di safety e security



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETARIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO ORDINE PUBBLICO

IMPLEMENTAZIONE DI APPOSITE MISURE AGGIUNTIVE STRUTTURALI, DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI, SOCIETA' O ENTI PUBBLICI O PRIVATI COMPETENTI.

A TALI CONDIZIONI DI *SAFETY* DOVRA' CORRISPONDERE LA PIANIFICAZIONE DI ADEGUATI *SERVIZI – SECURITY – A TUTELA DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA*, SECONDO I SEGUENTI CRITERI:

- SVILUPPO DI UNA MIRATA ATTIVITA' INFORMATIVA, FINALIZZATA ALL'ATTUALE VALUTAZIONE DELLA MINACCIA, PER LA PREDISPOSIZIONE DI UN EFFICACE DISPOSITIVO DI O.P.;
- REALIZZAZIONE DI PUNTUALI SOPRALLUOGHI E VERIFICHE CONGIUNTE, ALLO SCOPO DI DISCIPLINARE TUTTE LE ATTIVITÀ CONNESSE ALLO SVOLGIMENTO DELL'EVENTO, NONCHE' EFFETTUARE LA RICOGNIZIONE E LA MAPPATURA DI SISTEMI DI VIDEO SORVEGLIANZA PRESENTI NELLE ZONE INTERESSATE, ANCHE AI FINI DI PROCEDERE AD UN EVENTUALE COLLEGAMENTO CON LA SALA OPERATIVA DELLE QUESTURE;
- ADEGUATA SENSIBILIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE A CARATTERE GENERALE E DI CONTROLLO DEL TERRITORIO;
- PREVISIONE DI ATTENTI SERVIZI DI VIGILANZA ED OSSERVAZIONE, ANCHE A LARGO RAGGIO, PRESSO LE AREE E GLI ITINERARI DI INTERESSE, AL FINE DI COGLIERE E CIRCOSCRIVERE PER TEMPO OGNI POSSIBILE SEGNALE DI PERICOLO O MINACCIA, PER L'ADOZIONE DI MISURE DI CONTRASTO. A TAL PROPOSITO, SI RACCOMANDA LA MASSIMA ATTENZIONE NON SOLO NELLA FASE DI AFFLUSSO MA ANCHE IN QUELLA DI DEFLUSSO DEL PUBBLICO DALL'AREA INTERESSATA E LUNGO GLI ITINERARI, MEDIANTE OPPORTUNA RIMODULAZIONE DEI SERVIZI DI CONTROLLO E DEI NUCLEI DI PRONTO IMPIEGO, SENSIBILIZZANDO ADEGUATAMENTE TUTTO IL PERSONALE OPERANTE;
- PREVISIONE DI UN'ADEGUATA PROTEZIONE DELLE AREE INTERESSATE DALL'EVENTO, MEDIANTE ATTENTI CONTROLLI CON FREQUENTI ED ACCURATE ISPEZIONI E BONIFICHE, SOPRATTUTTO DEI LUOGHI IN CUI PIÙ FACILMENTE POSSONO ESSERE CELATE INSIDIE, MEDIANTE L'AUSILIO DI PERSONALE SPECIALIZZATO E DI ADEGUATE ATTREZZATURE TECNOLOGICHE;
- INDIVIDUAZIONE DI IDONEE AREE DI RISPETTO E/O PREFILTRAGGIO AL FINE DI REALIZZARE MIRATI CONTROLLI SULLE PERSONE, PER IMPEDIRE L'INTRODUZIONE DI OGGETTI PERICOLOSI ED ATTI AD OFFENDERE, VALUTANDO ALTRESI' L'ADOZIONE DI IMPEDIMENTI FISICI AL TRANSITO DI VEICOLI NELLE AREE INTERESSATE AL CONCENTRAMENTO ED ALL'ACCESSO DEGLI SPETTATORI;
- OPPORTUNA SENSIBILIZZAZIONE DEGLI OPERATORI IMPIEGATI NEI VARI SERVIZI, AFFINCHÉ MANTENGANO UN ELEVATO E COSTANTE LIVELLO DI ATTENZIONE, CON APPROPRIATE ED ADEGUATE MISURE DI AUTOTUTELA, SPECIE A SALVAGUARDIA DELLA PROPRIA ED ALTRUI INCOLUMITA.

3

Fonte: Ministero dell'Interno (pag. 3 di 4)

<https://www.prefettura.it/FILES/docs/1184/Direttiva%20capo%20della%20Polizia-del-7-giugno-2017.pdf>

Allegato 17

Circolare del capo della Polizia del 7 giugno 2017 nella quale per la prima volta
si fa riferimento ai concetti di safety e security



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO ORDINE PUBBLICO

NEL QUADRO DESCRITTO ASSUME UN RUOLO FONDAMENTALE IL COMITATO PROVINCIALE PER L'ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA, PER L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DELLE DISTINTE PIANIFICAZIONI DI INTERVENTO. IN TALE CONSENSO SARA' REALIZZATA, IN UNA CORNICE DI SICUREZZA INTEGRATA, LA SINTESI DELLE INIZIATIVE DA ADOTTARE ANCHE CON IL CONCORSO DEGLI OPERATORI DI POLIZIA LOCALE, SECONDO MODELLI DI "PREVENZIONE COLLABORATIVA" PER LA VIGILANZA ATTIVA DELLE AREE URBANE.

IL MODELLO ORGANIZZATIVO DELINEATO PRESUPPONE LO SCRUPOLOSO RISCONTRO DELLE GARANZIE DI SAFETY E DI SECURITY NECESSARIAMENTE INTEGRATE, IN QUANTO REQUISITI IMPRESCINDIBILI DI SICUREZZA SENZA I QUALI, PERTANTO, LE MANIFESTAZIONI NON POTRANNO AVER LUOGO, SIGNIFICANDO CHE MAI RAGIONI DI ORDINE PUBBLICO POTRANNO CONSENTIRE LO SVOLGIMENTO, COMUNQUE, DI MANIFESTAZIONI CHE NON GARANTISCANO ADEGUATE MISURE DI SAFETY.

SI RASSEGNA QUANTO SOPRA ALLA PARTICOLARE ATTENZIONE DELLE SS.LL. NEL COMUNE OBIETTIVO DI REALIZZARE OMOGENEE PROCEDURE E MODELLI UNITARI DI INTERVENTO, PER INNALZARE ULTERIORMENTE LE CONDIZIONI DI SICUREZZA GENERALE.

IL CAPO DELLA POLIZIA
DIRETTORE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA
GABRIELLI

f. Gellini

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E INDICE DEGLI AUTORI

Amato G., Pace A., Finocchiaro F., *Art. 13-20 Rapporti Civili - Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, N. Zanichelli; Roma, Soc. ed. del Foro italiano 1977.

Arendt H., *Le origini del totalitarismo* (versione Kindle), cap. XIII, traduzione italiana a cura di Amerigo Guadagnin, Giulio Einaudi Editore, Bologna, 2009.

Barbera A., *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974.

- *Art. 1-12: Principi fondamentali - Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, N. Zanichelli; Roma, Soc. ed. del Foro italiano, 1975.

Barile P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984.

Bartole S. e Bin R., *Commentario breve alla Costituzione*, seconda edizione, CEDAM, 2008.

Berlin I., *Four Essays on Liberty*, Oxford UP, Oxford, 1982, traduzione italiana *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano, 1989.

Calamandrei P., *La Costituzione*, in *AA.VV., Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Bari, 1955.

Caretti P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005.

Carlassare L., *La riserva di legge come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, pp. 434 ss.

Castel R., *L'insécurité sociale: qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil, Paris 2003; traduzione italiana *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2004.

Chiappetta A., Cecili M., *Diritti fondamentali ed emergenza: come la pandemia covid-19 ha influenzato l'ordinamento giuridico italiano*, in Marini F. S., Scaccia G., *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2023

Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. 2, CEDAM, Padova, 1984.

De Tocqueville A., *La democrazia in America*, libro terzo, parte seconda, RCS libri, Milano, 2002.

Giocoli Nacci P., *Libertà di riunione*, in *Trattato diritto amministrativo*, diretto da L. Santaniello, vol. XII, Padova, Cedam, 1990.

Gobbo M., *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova, 1997.

Grisolia M. C., *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992.

Hobbes T., *Il Leviatano*, traduzione italiana a cura di Gianni Micheli, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1976.

Labriola S., voce *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, agg. II, Giuffrè, Milano, 1998.

Luciani M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011.

Mantovani F., *Diritto Penale*, 2015, Cedam, Padova.

Montesquieu C., *Lo spirito delle leggi*, G.B. Paravia e C., Torino, 1960.

Onida V., *Costituzione e coronavirus. La democrazia nel tempo dell'emergenza*, (versione Kindle), Piemme, 2020

Pace A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 1997.

- *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1967.
- *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, Cedam, Padova, 1992.
- *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992.
- *Studi in onore di Leopoldo Elia*, A. Giuffrè, Milano, 1999.

Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996.

Pizzorusso A., *Fonti del diritto*, in Commentario del Codice Civile Scialoja Branca a cura di Francesco Galgano. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9, Zanichelli, Bologna, 2011.

Pombeni P., *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.

Pulitanò D. M., *Sicurezza e diritto penale*, Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, 2009.

Roselli O., *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. De Siervo (a cura di), Osservatorio sulle fonti 1999, Giappichelli, Torino, 2000

Ruotolo M., *Le libertà di riunione e di associazione. I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006.

Sorrentino F., *Le fonti del diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 2004.

Zaccaria R., *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012.

Zagrebelsky G., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988.

- Zagrebelsky G., *Manuale di diritto costituzionale, I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, ed. 1990.

SITOGRAFIA E COLLEGAMENTI

ACCADEMIA DELLA CRUSCA

(www.accademiadellacrusca.it)

- Lockdown, significato ed etimologia, <https://accademiadellacrusca.it/parole-nuove/lockdown/18465#:~:text=Procedura%20di%20sicurezza%20che%20pr-evede,di%20un%20intero%20paese%2C%20il>

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

(www.boe.es/)

- Costituzione spagnola, <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>

ARCHIVIO STORICO CAMERA DEI DEPUTATI

(<https://archivio.camera.it/>)

- Libertà di riunione, <https://archivio.camera.it/resources/atc04/pdf/CD1700000403.pdf>

ARCHIVIO DI STATO DI TORINO

(www.archiviodistatorino.beniculturali.it)

- Statuto Albertino, <https://archiviodistatorino.beniculturali.it/iorestoaCasa-statuto-albertino/>

ASSOCIAZIONE ITALIANA PROFESSORI DI DIRITTO PENALE

(www.aipdp.it)

- Osservazioni sul d.l. 31 ottobre 2022. n. 162, https://www.aipdp.it/allegato_news/220_Comunicato_Consiglio_direttivo_AI_PDP_sul_DL_162-2022_4_novembre_2022.pdf

THE ONLINE LIBRARY OF LIBERTY

(www.oll.libertyfund.org/)

- Habeas Corpus Act, <https://oll.libertyfund.org/pages/1679-habeas-corpus-act>

BIBLIOTECA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

(<https://biblioteca.camera.it/1>)

- La nascita dello Stato unitario
https://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/La_nascita_dello_Stato_unitario.pdf

BUNDESTAG

(www.bundestag.de)

- Legge fondamentale tedesca (Grundgesetz),
<https://www.bundestag.de/gg>

CAMERA DEI DEPUTATI

(www.europa.camera.it/)

- Causa Bartesaghi Gallo e altri c. Italia – Prima sezione – sentenza 22 giugno 2017 (ricorsi nn. 12131/13 e 43390/13),
https://europa.camera.it/sites/europa/files/europa/osservatorio_edu/sentenze/Causa_Bartesaghi_Gallo_e_altri_c.pdf
- Relazione all'Assemblea Costituente,
http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1.pdf
- Assemblea Costituente,
<http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>
- Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea costituente, Vol. 1, Problemi costituzionali organizzazione dello Stato, Prefazione p. V,
http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1.pdf
- elenco delle leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali,
https://piattaformacostituzione.camera.it/4?scheda_contenuto=2
- Assemblea Costituente, emendamento discusso durante la seduta del pomeriggio del 16 ottobre 1947 (non approvato),
http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed261/sed261nc.pdf

- Assemblea costituente - Discussione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione in merito alla decretazione d'urgenza, nella (seduta di venerdì 20 settembre 1946),
https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed018/sed018nc.pdf
- Assemblea costituente - Discussione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione in merito alla decretazione d'urgenza, nella (seduta di sabato 21 settembre 1946),
https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed019/sed019nc.pdf
- Assemblea costituente – Discussione per l’approvazione del testo relativo alla decretazione d’urgenza (seduta di venerdì 17 ottobre 1947),
https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed262/sed262.pdf

CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS

(www.conseil-constitutionnel.fr)

- Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789),
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>
- Costituzione della repubblica francese V fruttidoro - Anno III Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo e del cittadino (Constitution du V Fructidor An III - Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen),
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-5-fructidor-an-iii>

CORTE COSTITUZIONALE

(www.cortecostituzionale.it)

- Sentenza n. 388/1999,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1999&numero=388>
- Sentenza n. 77/1987,
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC LI:IT:COST:1987:77

- Sentenza n. 218/1988,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do>
- Sentenza n. 115/1995, www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do
- Sentenza n. 290/2001,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC
LI:IT:COST:2001:290](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC&LI:IT:COST:2001:290)
- Sentenza n. 122/1970,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC
LI:IT:COST:1970:122](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC&LI:IT:COST:1970:122)
- Sentenza n. 168/1971,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1971&nu
mero=168](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1971&numero=168)
- Sentenza n. 368/1992,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1992&nu
mero=368](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1992&numero=368)
- Sentenza n. 14/1973,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1973&nu
mero=14](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1973&numero=14)
- Sentenza n. 467/1991,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1991&nu
mero=467](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1991&numero=467)
- Sentenza n. 239/1984,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1984&nu
mero=239](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1984&numero=239)
- Sentenza n. 1011/1988,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&nu
mero=1011](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=1011)
- Sentenza n. 414/1991
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1991&nu
mero=414](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1991&numero=414)
- Sentenza n. 252/2001,
[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2001&nu
mero=252](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2001&numero=252)

- Sentenza n. 432/2005,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2005&numero=432>
- Sentenza n. 224/2005,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2005&numero=224>
- Sentenza n. 278/1992,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1992&numero=278>
- Sentenza n. 404/1988,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=404>
- Sentenza n. 235/1988,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=235>
- Sentenza n. 571/1989,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=571>
- Sentenza n. 561/1987,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1987&numero=561>
- Sentenza n. 217/1988,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=217>
- Sentenza n. 13/2004,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=13>
- Sentenza n. 26/2007,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=26>
- Sentenza n. 28/1995,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1995&numero=28>

- Sentenza n. 376/2000,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2000&numero=376>
- Sentenza n. 341/2006,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2006&numero=341>
- Sentenza n. 10/1993,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=10>
- Sentenza n. 198/2000,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2000&numero=198>
- Sentenza n. 321/2007,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=321>
- Sentenza n. 48/1979,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1979&numero=48>
- Sentenza n. 183/1973,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1973&numero=183>;
- Sentenza n. 81/1976,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1976&numero=81>;
- Sentenza n. 170/1984,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1984&numero=170>;
- Sentenza n. 232/1989,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=232>;
- Sentenza n. 168/1991,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1991&numero=168>

- Sentenza n. 22/1960,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1960&numero=22>
- Sentenza n. 1146/1998,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=1146>
- Sentenza n. 24/1989,
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC LI:IT:COST:1989:24
- Sentenza n. 27/1958,
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC LI:IT:COST:1958:27
- Sentenza n. 90/1970,
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC LI:IT:COST:1970:90
- Sentenza n. 15/1973,
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC LI:IT:COST:1973:15
- Sentenza n. 199/1972,
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC LI:IT:COST:1972:199
- Sentenza n. 85/2013,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=85>
- Sentenza n. 58/2018,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=58>
- Sentenza n. 198/2021,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2021&numero=198>
- Sentenza n. 97/2019,
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=EC LI:IT:COST:2019:97

- Sentenza n. 62/2005,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2005&numero=62>
- Sentenza n. 171/2007,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=171>
- Sentenza n. 360/1996,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1996&numero=360>
- Sentenza n. 142/1967,
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1967&numero=142>
- Elenco delle leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali dal 1948 al 2022,
https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/le_leggi_costituzionali_e_di_revisione_costituzionale_1948_2022.pdf

CORRIERE DELLA SERA

(<https://archivio.corriere.it/>)

- <https://archivio.corriere.it/Archivio/pro/view.shtml#!/NzovcGFnZXMvcmNzZGF0aWRhY3M0L0AyODIzM0Q%3D%3D>

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

(www.eur-lex.europa.eu)

- sentenza Costa contro Enel del 15 luglio 1964,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006>
- Sentenza Queen contro Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri, del 19 giugno 1990, domanda di pronuncia pregiudiziale per far rispettare il primato del diritto comunitario,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0213>
- Sentenza Taricco dell'8 settembre 2015, prevede la possibilità di disapplicare la parte del regolamento comunitario in contrasto con i principi fondamentali previsti nella Costituzione italiana,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CJ0105>

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
(www.echr.coe.int/)

- Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo,
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita
- Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, pagine informative,
<https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE:
(www.protezionecivile.gov.it)

- Ordinanza Del Capo Dipartimento del 3 febbraio 2020, n. 630
https://www.protezionecivile.gov.it/static/eb04379a456de3057b785102d50e6885/Ocdpc_n_630_3_febbraio_2020.pdf

GAZZETTA UFFICIALE
(www.gazzettaufficiale.it)

- Pubblicazione della legge di pubblica sicurezza, Gazzetta Ufficiale del Regno del 30 giugno 1889, supplemento al n. 153,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1889/06/30/153/so/153/sg/pdf>
- Regio decreto dell'6 novembre 1926 n. 1848 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia dell' 8 novembre 1926 n. 257,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1926/11/08/257/sg/pdf>
- Decreto legislativo Luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1946/03/12/046U0074/sg>
- Dichiarazione di inizio dello stato di emergenza - delibera del Consiglio dei Ministri, il 31 gennaio 2020,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/sg>
- Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (D.L. del 23 febbraio 2020, n. 6)
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg>

- Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (D.L. 25 marzo 2020, n. 19)
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg>
- Decreto con cui si dichiara la fine del periodo di emergenza pandemica (D.L. n. 24 del 24 marzo 2023),
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/24/22G00034/sg>
- Innalzamento del numero di partecipanti per lo svolgimento di pubblici spettacoli (da 1000 a 2000) in regime di SCIA. Decreto-legge del 30 dicembre 2023, n. 215, c.d. "Milleroroghe 2024",
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/12/30/23G00227/sg>
- Decreto ministeriale 19 agosto 1996 Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1996/09/12/096A5657/sg>
- Raccolta degli atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19,
<https://www.gazzettaufficiale.it/attiAssociati/1?areaNode=12>

GOVERNO ITALIANO - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(www.governo.it)

- L'Assemblea Costituente,
<https://www.settantesimo.governo.it/it/approfondimenti/1-assemblea-costituente/>
- Consiglio dei Ministri, conferenza stampa del 31 ottobre 2022,
<https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-2/20806>

IL POST

(www.ilpost.it)

- Articolo pubblicato il 31 ottobre 2022, "Il primo grande rave sotto il governo Meloni", <https://www.ilpost.it/2022/10/31/rave-modena-meloni/>

IL RESTO DEL CARLINO

(www.ilrestodelcarlino.it)

- Articolo pubblicato il 31 ottobre 2022, Rave party a Modena, la polizia: "Capannone pericolante". I giovani se ne vanno, diretta,

<https://www.ilrestodelcarlino.it/modena/cronaca/rave-party-sgombero-diretta-c45f43a5>

IL FOGLIO

(www.ilfoglio.it)

- Articolo pubblicato il 1 novembre 2022, "La norma anti-rave? Un caso di analfabetismo legislativo". Parla Tullio Padovani, <https://www.ilfoglio.it/giustizia/2022/11/01/news/-la-norma-anti-rave-un-caso-di-analfabetismo-legislativo-parla-tullio-padovani-4615018/>

IL SOLE 24 ORE

(<https://www.ilsole24ore.com/>)

- F. Clementi, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in Il Sole 24 ore, 13 marzo 2020
<https://24plus.ilsole24ore.com/art/coronavirus-quando-l-emergenza-restringe-liberta-meglio-decreto-legge-che-dpcm-ADfpIxC>

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

(www.giustizia.it/)

- Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 22 giugno 2017 - Ricorsi nn. 12131/13 e 43390/13 - Causa Bartesaghi Gallo e altri c. Italia, [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2\(2017\)&facetNode_2=0_8_1_85&contentId=SDU42947&previousPage=mg_1_20_df](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2(2017)&facetNode_2=0_8_1_85&contentId=SDU42947&previousPage=mg_1_20_df)
- Guida sull'articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/guida_cedu_articolo7.pdf

MINISTERO DELL'INTERNO

(www.interno.gov.it)

- Piantedosi chiede di liberare l'area. Le Forze dell'ordine chiudono diverse uscite autostradali, <https://www.interno.gov.it/it/modena-rave-party-abusivo-piantedosi-chiede-liberare-larea-forze-dellordine-chiudono-diverse-uscite-autostradali>
- Direttiva del Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno Morcone, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_sicurezza_e_safety_28.07.2017.compressed.pdf

- Direttiva del Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno Piantedosi,
https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_safety_security_septies_con_linee.pdf

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO

(www.miur.it)

- Archivio Domande e risposte - anno scolastico 2020/2021
<https://www.istruzione.it/iotornoascuola/domandeerisposte-202021.html>

MODENATODAY

(www.modenatoday.it)

- Articolo pubblicato il 30 ottobre 2022, "Migliaia di giovani occupano un capannone per un rave party a Modena Nord"
<https://www.modenatoday.it/cronaca/rave-party-modena-nord-20-ottobre-2022.html>

NORMATTIVA

(www.normattiva.it)

- Decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98,
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo.luogotenenziale:1946-03-16:98~art4!vig=>
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2001-10-18:3!vig=2012-05-21>
- Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza,
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:1990-10-09:309~art73>

PARLAMENTO DANESE

(www.ft.dk)

- l'art. 79 della Costituzione di Danimarca sancisce che "I greci hanno il diritto di riunirsi tranquillamente e senza armi.",
https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/grundloven/min_grundlov_feb_2022.pdf

PARLAMENTO GRECO

(www.hellenicparliament.gr)

- l'art. 11 c. 1 della Costituzione della Grecia sancisce che "I cittadini hanno il diritto di riunirsi disarmati senza previa autorizzazione.",
<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/FEK%20211-A-24-12-2019%20NEO%20SYNTAGMA.pdf>

PARLAMENTO PORTOGHESE

(www.parlamento.pt)

l'art. 45 c.1 della Costituzione portoghese (Constituição da República Portuguesa) stabilisce che "i cittadini hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi, anche nei luoghi aperti al pubblico, senza necessità di alcuna autorizzazione."
<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>)

POLIZIA DI STATO

(www.quirinale.it)

- Modello per dare preavviso di pubblica manifestazione (o riunione)
<https://www.poliziadistato.it/statics/43/mod95.pdf>

PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

(www.quirinale.it)

- Statuto Albertino,
https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/Statutoalbertino.pdf
- Comunicato stampa del Quirinale del 24/02/2023 dal titolo "Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio",
<https://www.quirinale.it/elementi/80329#:~:text=Home-.Il%20Presidente%20Mattarella%20ha%20promulgato%20la%20legge%20di%20conversione%20del,e%20al%20Presidente%20del%20Consiglio&text=Il%20Presidente%20della%20Repubblica%2C%20Sergio,del%2029%20dicembre%202022%20n.>

LA REPUBBLICA
(www.repubblica.it)

- Intervista del 25 novembre 2022 a Vittorio Manes,
https://www.repubblica.it/cronaca/2022/11/25/news/decreto_rave_governo-376066164/
- Intervista dell'1 novembre 2022 a Giuliano Pisapia,
https://www.repubblica.it/politica/2022/11/02/news/rave_norma_pisapia_intervista-372558572/
- Intervista del 25 novembre 2022 Giuseppe Santalucia al Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM),
https://www.repubblica.it/cronaca/2022/11/25/news/decreto_rave_governo-376066164/

SENATO DEL BELGIO
(<https://www.senate.be>)

- Costituzione del Belgio (La Constitution Belge),
https://www.senate.be/doc/20220714_CONSTITUTION.pdf

SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA
(www.senato.it)

- Scheda su Umberto Tupini, Presidente della prima commissione dell'Assemblea Costituente,
<https://www.senato.it/leg/01/BGT/Schede/Attsen/00009459.htm>
- Scheda su Umberto Terracini, Presidente dell'Assemblea Costituente,
<https://www.senato.it/leg/01/BGT/Schede/Attsen/00002381.htm>

UNITED NATION - HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
(www.ohchr.org)

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a Parigi,
<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/italian>

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION
(www.archives.gov)

- Dichiarazione dei diritti della Virginia (Virginia bill of rights),
<https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>
- La dichiarazione di indipendenza americana,
<https://www.archives.gov/founding-docs/declaration>

VIGILI DEL FUOCO

- Testo coordinato del D.M. 19 agosto 1996 Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo,
https://www.vigilfuoco.it/allegati/PI/RegoleTecnicheXAttivita/COORD_DM_19_08_1996.pdf

GLOSSARIO

- **Ammenda:** è la pena pecuniaria prevista per i reati contravvenzionali (per i quali potrebbe essere previsto anche l'arresto). L'ammenda, può essere irrogata con una sentenza di condanna o tramite un decreto penale di condanna nella misura individuata dal giudice comunque entro i limiti minimi e massimi stabiliti dalla legge, rispettivamente di 20 euro e di 10.000 euro (ex art 26 c.p.).
- **A.G.:** autorità giudiziaria
- **Corte Costituzionale:**
- **Corte EDU:** Corte europea dei diritti dell'uomo
- **C.P.:** codice penale
- **C.P.M.P.:** Codice penale militare di pace
- **C.S.M.:** Consiglio Superiore della Magistratura è organo di amministrazione della giurisdizione e di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati ordinari. Ha rilevanza costituzionale in quanto espressamente previsto dalla Costituzione, che ne delinea la composizione (art. 104) e i compiti (art. 105). Esso adotta tutti i provvedimenti che incidono sullo status dei magistrati (dall'assunzione mediante concorso pubblico, alle procedure di assegnazione e trasferimento, alle promozioni, fino alla cessazione dal servizio). Provvede inoltre al reclutamento e alla gestione dell'attività dei magistrati onorari. Ha infine il compito di giudicare le condotte disciplinarmente rilevanti tenute dai magistrati. Quest'ultima competenza gli è attribuita dalla legge n. 195 del 1958 che regola, in via generale, la costituzione e le competenze del Consiglio stesso.
- **D.L.:** decreto legge consiste in un atto avente forza di legge che il Governo può adottare in casi straordinari di necessità e urgenza. Viene emanato dal Presidente della Repubblica e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Entra in vigore il giorno stesso o il giorno successivo alla pubblicazione. Il decreto legge deve essere convertito in legge dal Parlamento entro 60 giorni,

altrimenti perde efficacia sin dall'inizio. Le Camere possono regolare con una legge gli eventuali rapporti giuridici sorti sulla base del decreto legge.

- **D.lgs.:** decreto legislativo è un atto avente forza di legge adottato dal Governo in attuazione di una legge delega del Parlamento che ne stabilisce la materia, i limiti, i principi e i termini. Il decreto legislativo, dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri, viene emanato dal Presidente della Repubblica e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Entra in vigore dopo 15 giorni dalla pubblicazione.
- **D.M.:** decreto ministeriale
- **D.P.C.M.:** decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
- **Libertà negative:** consistono in una generale libertà degli individui che consente loro di agire senza impedimenti da parte di altri (o di non essere costretti ad agire se non si vuole). Si è quindi liberi da vincoli o azioni poste in essere dagli altri individui o dallo Stato indipendentemente dagli scopi che si prefiggono questi ultimi (es.: artt. 13, 14, 15 Cost. rispettivamente relativi a inviolabilità del domicilio, segretezza della corrispondenza, libertà da perquisizioni sommatorie e detenzione preventiva).
- **Libertà positive:** consistono in una libertà di fare qualcosa (es.: artt. 17, 18, 19 Cost. rispettivamente libertà di riunione, di associazione, di professione religiosa).
- **Oblazione:** si tratta di un pagamento volontario di una somma che estingue il reato contravvenzionale (ex art. art. 162 del c.p.)
- **Ordine pubblico:** il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale”, quindi non qualsiasi interesse pubblico ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile²⁵².
- **P.d.R:** Presidente della Repubblica.

²⁵² art. 159, comma 2, del D. Lgs. n. 112/1998 intitolato “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.”

- **Pubblica Sicurezza (o P.S.):** si intende la tutela della sicurezza personale dei singoli cittadini della loro incolumità e della integrità della proprietà dai pericoli derivanti da ogni comportamento illecito di singoli o di gruppi.
- **Principio di legalità:** “Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso” sancito dall’art. 25 della Costituzione permea lungo tutto il nostro sistema delle fonti giuridiche italiane. È caratteristica essenziale dello Stato di diritto. Questo principio nasce in realtà nel periodo illuministico, come reazione all’assolutismo politico ed allo stato di polizia, a garanzia del cittadino contro gli abusi di potere. Il suo sviluppo avviene su una duplice direttiva: costituzionale e di edificazione del sistema penale moderno.
- **R.D.:** regio decreto
- **T.U.L.P.S.:** regio decreto del 18 giugno 1931 n. 733 - Testo Unico Leggi

Ringraziamento

Ringrazio il Professore Maurilio Gobbo non solo per la disponibilità ed il prezioso supporto offertomi durante la stesura di questa mia tesi ma, soprattutto, per la sua capacità di trasmettere, di far affascinare e appassionare in ogni suo insegnamento. Dalla triennale alla magistrale, dal primo all'ultimo giorno della mia carriera universitaria.

Grazie!