

6 luglio 2012

Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio

di Giuditta Brunelli

Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico - Università di Ferrara

Negli ultimi anni, alcuni interventi di natura legislativa e amministrativa hanno inciso negativamente sull'esercizio dei diritti di riunione e di associazione, relativi alla sfera pubblica dell'individuo e dunque connotati da un alto tasso di politicità. Con particolare riferimento al diritto di riunione, si analizzano criticamente una serie di provvedimenti, tra i quali la direttiva del Ministro dell'interno del 26 gennaio 2009 sulle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili, che si pongono in aperto contrasto con l'art. 17 della Costituzione, e si valutano positivamente le recenti decisioni del Tar Lazio che, in base ad una lettura corretta e convincente delle regole costituzionali, hanno annullato le c.d. ordinanze "anti-corteo" del sindaco di Roma. The exercise of the rights of peaceful assembly and association has been adversely affected by some legislative and administrative measures recently adopted. These rights relate to the public sphere of the individual and, as such, are highly politicized. With particular reference to the right of peaceful assembly, the A. critically analyzes a range of measures (including the directive of the Minister of the Interior of 26th January 2009 concerning demonstrations in cities and in sensitive areas) which stand in stark contrast to Article 17 of the Constitution. The A. also positively assesses the recent decisions of the Tar of Lazio which, on the basis of a correct and convincing reading of the constitutional rules, revoked the so-called "anti-parade" Ordinances adopted by the Mayor of Rome.

Sommario: 1. I rischi di ridimensionamento delle libertà di riunione e di associazione, diritti relativi alla sfera pubblica dell'individuo – 2. L'annullamento da parte del Tar Lazio delle ordinanze "anti-corteo" del sindaco di Roma – 3. Il protocollo prefettizio "per la disciplina delle manifestazioni nelle piazze" del 10 marzo 2009: un atto di autoregolamentazione privo di valore giuridico – 4. La c.d. "direttiva Maroni" e i motivi della sua illegittimità alla luce dell'art. 17 Cost.

1. Se quello che si respira oggi in Italia è un clima di vera e propria disgregazione del sistema di *welfare* costruito nel secondo dopoguerra, con inevitabili conseguenze negative sulla tenuta dei diritti sociali, non va molto meglio per i diritti civili, soprattutto quelli che si caratterizzano per una spiccata dimensione politica. Penso in particolare alle libertà di riunione e di associazione, diritti individuali ad esercizio collettivo^[1], strettamente collegati alla manifestazione del pensiero^[2] e dunque

caratterizzanti il libero dibattito democratico[3]. Ebbene, negli ultimi anni questi diritti sono stati sottoposti a forti tensioni, attraverso interventi legislativi e amministrativi tendenti a ridimensionare surrettiziamente la portata delle relative garanzie costituzionali. Quanto alla libertà di associazione, mi limito a ricordare l'inopinata (e quasi clandestina) abrogazione del decreto legislativo n. 43 del 1948, relativo al divieto penale delle associazioni a carattere militare con scopi politici anche indiretti, attuata con il fine evidente di impedire lo svolgimento di alcuni processi contro formazioni politiche collegate alla Lega Nord[4]. Un'abrogazione che si traduceva in una sorta di "inattuazione sopravvenuta" del dettato costituzionale[5] e che è stata da poco revocata con il decreto legislativo n. 20 del 2012 (correttivo del codice dell'ordinamento militare)[6]. Ma resta il problema di ciò che ne sarà dei processi in corso.

Non meno gravi, sempre con riferimento all'art. 18 Cost., sono le disposizioni di cui all'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43 della legge n. 94 del 2009, che consentono ai sindaci di avvalersi della collaborazione di associazioni di volontari per la tutela della sicurezza urbana (le c.d. "ronde"): alcune associazioni di volontari erano infatti sorte (prima dell'entrata in vigore della legge) come forme di collateralismo di partito[7] e resta in ogni caso il rischio che altre possano nascere formate da simpatizzanti della medesima maggioranza che ha eletto il sindaco[8]. Potrebbe qui configurarsi una violazione del divieto, posto dall'art.18, comma 2, Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare, per la cui sussistenza, com'è noto, non è richiesto il possesso di armi, ma sono sufficienti un'organizzazione di tipo gerarchico analoga a quella militare e la dotazione di uniformi[9]. Assai significativo, a questo riguardo, l'art. 2 del d.lgs. n. 43 del 1948, che vieta alle associazioni od organizzazioni dipendenti o collegate con partiti politici o aventi anche indirettamente fini politiche di dotare di uniformi o di divise i propri aderenti[10]. Vi è poi – e non mi sembra meno grave – una logica distorta di privatizzazione della sicurezza, con la messa in discussione proprio di quel carattere dello Stato che lo differenzia da ogni altro ente: il monopolio della forza[11], con tutto ciò che può derivarne in termini di possibili arbitrarie limitazioni della libertà personale dei singoli.

Quanto alla libertà di riunione, basti ricordare i casi di restrizione attuati con ordinanze assunte dai sindaci ai sensi dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come modificato dalla legge n. 125 del 2008, che – prima della sentenza costituzionale n. 115 del 2011[12] – consentiva l'adozione di ordinanze anche non contingibili e urgenti (a contenuto normativo e ad efficacia a tempo indeterminato) in materia di sicurezza urbana. Ne è un esempio emblematico l'ordinanza del sindaco di un comune lombardo secondo cui "chi promuove o dirige funzioni, cerimonie o pratiche religiose aperte al pubblico fuori dai luoghi destinati al culto deve darne preavviso almeno trenta giorni prima della data fissata per lo svolgimento alla Autorità" e "tutte le riunioni devono essere tenute in lingua italiana", ordinanza che ledeva gravemente la libertà di riunione e la libertà religiosa, poi annullata dal Tar Brescia con sentenza n. 19 del 2010[13]. Si pensi, ancora, alla "Direttiva del Ministro dell'interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili" del 26 gennaio 2009 (c.d. direttiva Maroni)[14], che appare fortemente in contrasto con la riserva di legge assoluta e le regole dettate in materia di diritto di riunione dall'art. 17 Cost. E, infine, alle ordinanze adottate dal sindaco di Roma ai sensi della legge n. 225 del 1992 (Istituzione del servizio di protezione civile), limitative della libertà di corteo, di recente annullate dal Tar Lazio. Proprio da quest'ultima vicenda vorrei prendere le mosse.

2. Le sentenze Tar Lazio, Sezione Prima, n. 1432 del 2012 (ric. n. 9697 del 2011) e n. 1433 del 2012 (ric. n. 9965 del 2011) hanno annullato le ordinanze 17 ottobre 2011 (avente validità trenta giorni) e 18 novembre 2011 (avente validità fino al 31 dicembre 2011), adottate dal sindaco di Roma in qualità di commissario delegato per lo stato di emergenza nel settore del traffico e della mobilità, dopo gli episodi di violenza verificatisi nella capitale durante la manifestazione del 15 ottobre. La prima

ordinanza disponeva che nel territorio ricadente nel I Municipio della Città di Roma fosse possibile solo lo svolgimento di manifestazioni pubbliche senza formazione di corteo (c.d. manifestazioni statiche), da tenersi in alcune aree specificamente individuate[15]; la seconda reiterava la medesima previsione, aggiungendo che le grandi manifestazioni con formazione di corteo avrebbero potuto tenersi solo secondo determinate modalità, quali lo svolgimento nella giornata del sabato e lungo uno dei cinque itinerari predeterminati, anch'essi stabiliti nell'ordinanza.

Ci troviamo di fronte a provvedimenti che regolano in via generale, per un determinato periodo di tempo, la libertà di riunione; provvedimenti adottati dal sindaco in base all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, il quale dispone che, al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Per l'attuazione dei conseguenti provvedimenti di emergenza, si provvede *anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*. Per l'attuazione degli interventi necessari è possibile avvalersi di commissari delegati ed il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio[16].

Ad avviso del Tar, il sindaco, nella sua qualità di commissario delegato, ha travalicato i limiti assegnati dalla delega, emettendo le ordinanze impugnate in carenza di potere. Il loro contenuto “di compressione della possibilità di svolgimento di manifestazioni pubbliche con formazione di corteo nel territorio ricadente nel I Municipio della città, si presenta eterogeneo rispetto alle finalità per le quali lo stato di emergenza è stato dichiarato e per le quali i poteri straordinari sono stati attribuiti”, finalità relative al traffico e alla viabilità. Una verifica accurata dei contenuti dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3543/2006 mostra infatti come, tra le funzioni attribuite al commissario delegato, non possa in alcun modo ricomprendersi “l'attribuzione di poteri volti a regolamentare e a limitare le modalità di svolgimento delle riunioni in luogo pubblico, attraverso un contingentamento dei cortei e l'obbligo di tenere manifestazioni in forme statiche”, essendo noto che “un limite alla libertà di corteo costituzionalmente garantita potrebbe essere introdotto solo a salvaguardia, *volta per volta*, di un interesse di pari rilievo costituzionale”[17]. Il riferimento al carattere *puntuale* del provvedimento di divieto, che può essere adottato solo previa considerazione e specifica indicazione delle dettagliate ragioni di fatto che ne giustificano l'adozione[18], induce poi il Tar a rilevare la violazione, da parte delle ordinanze impugnate, dell'art. 17, terzo comma, Cost.: “una regola dettata *in via generale ed astratta* che incide drasticamente sulla libertà di riunione garantita dall'art. 17 Cost. è evidentemente violativa di tale norma costituzionale, in quanto *tende a sostituire al regime costituzionale di tendenziale libertà un regime amministrativo* in cui alla valutazione da compiere ‘a valle’, circa la eventuale sussistenza di comprovati motivi che giustifica il divieto, subentra una valutazione compiuta ‘a monte’ di incompatibilità *tout court* di determinate modalità di svolgimento delle riunioni in luogo pubblico”[19]. Si tratta di una precisazione di grande importanza: ogni tentativo di regolare *a priori* il diritto di riunione, ponendo al suo esercizio limiti procedurali e contenutistici privi di fondamento costituzionale, finisce per introdurre in modo surrettizio quel regime autorizzatorio che la Costituzione ha inteso chiaramente escludere in materia di diritti fondamentali. Sul piano concettuale, prima ancora che su quello pratico, la libertà esclude di per se stessa ogni forma di autorizzazione, rappresentando le “libertà autorizzate” delle autentiche contraddizioni in termini; detto altrimenti, le posizioni soggettive di libertà costituzionalmente tutelate si caratterizzano proprio per la loro sottrazione alla valutazione preventiva, in termini di autorizzazione o, peggio ancora, di censura, da parte dello Stato. In questa stessa chiave va letta l'esclusione di ogni controllo dell'autorità pubblica sulla formazione delle associazioni, stabilita dall'art. 18 Cost., che intese così sanzionare solennemente il definitivo superamento e l'improponibilità di ogni regime di tipo autorizzatorio, storicamente proprio dei sistemi politici non democratici[20]. Analogo discorso vale per la libertà di stampa, che “non può essere

soggetta ad autorizzazioni o censure” (art. 21, secondo comma, Cost.)

Il diritto di riunione in luogo pubblico, dunque, può essere oggetto soltanto di un divieto preventivo puntuale da parte dell'autorità, divieto le cui specifiche e circostanziate motivazioni, contenute nel relativo provvedimento, devono consentire ai promotori di accedere ad una effettiva (e tempestiva) tutela attraverso la loro contestazione davanti a un giudice[21]. Con la precisazione ulteriore che la legislazione vigente attribuisce il potere di divieto al questore, e non al sindaco[22]: in proposito, il giudice amministrativo precisa che l'art. 5 della legge n. 225 del 1992, nell'attribuire il potere di ordinanza in deroga alle leggi vigenti, determina un *ribaltamento nella gerarchia delle fonti normative presenti nel nostro ordinamento*: esso deve pertanto “qualificarsi come *norma eccezionale*, che necessita di *strettissima interpretazione*, ed il potere di deroga della normativa primaria conferito alla autorità amministrativa è ammissibile subordinatamente non solo al carattere eccezionale e temporaneo della situazione, ma anche all'esigenza che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti *nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio*”[23]. E' evidente, in queste affermazioni del Tar Lazio, l'influenza dell'orientamento della Corte costituzionale, che - nel colpire il potere dei sindaci di emanare ordinanze di “ordinaria amministrazione” in materia di sicurezza urbana[24] - ha chiarito come in ogni conferimento di poteri amministrativi debba essere osservato il *principio di legalità sostanziale*, posto a base dello Stato di diritto, secondo cui “[n]on è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'autorità amministrativa”[25]. Altrettanto leggibile è l'implicito riferimento alla sentenza n. 171 del 2007, sulla decretazione d'urgenza, nella quale si precisa che l'assetto delle fonti normative “è correlato alla *tutela dei valori e diritti fondamentali*. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi il cui potere deriva direttamente dal popolo”[26].

E' il principio della riserva di legge, assunta nel suo originario valore democratico e garantista[27], sul quale credo si debba insistere con forza. Pretendere di individuare nuovi e generali limiti al diritto di riunione, veicolati da provvedimenti adottati in evidente spregio della riserva assoluta in materia di diritti inviolabili, altro non è che una violazione grave della Carta costituzionale[28]. Questo determinavano le ordinanze “anti-corteo” del sindaco di Roma, giustamente annullate dal giudice amministrativo. Ma non mancano nell'ordinamento altri rischi per l'esercizio della libertà di riunione, sempre collocati a livello amministrativo; atti di cui talora è difficile comprendere persino la natura giuridica.

3. Mi riferisco, per restare alle vicende della Capitale, al “Protocollo per la disciplina delle manifestazioni nelle piazze”, adottato il 10 marzo 2009 dal prefetto di Roma Giovanni Pecoraro, in accordo con il sindaco Gianni Alemanno, e firmato dalle principali organizzazioni sindacali e da numerosi partiti politici, al fine di individuare una serie di piazze e percorsi cittadini predefiniti, idonei ad assicurare che le numerose manifestazioni che si tengono nel centro di Roma si svolgano senza arrecare un eccessivo disagio alla fruibilità della vita cittadina e alla mobilità stradale. Anche questo atto presenta non pochi problemi, bene evidenziati dall'interrogazione parlamentare n. 3-00638, rivolta dai senatori Vita, Nerozzi e altri al Ministro dell'interno[29], nella quale si sottolineano criticamente alcuni punti fondamentali, del tutto condivisibili: a) il diritto di manifestare in luogo pubblico non può essere vietato o impedito “*sulla base di un protocollo privo di valore giuridico*”; b) il prefetto non può auto-attribuirsi, sulla base di una regolamentazione priva di valore giuridico, adottata di concerto con il sindaco, il potere di vietare o impedire il diritto costituzionale di riunione in luogo pubblico “per gli eventuali e generici disagi che possono prodursi per ‘la fruibilità della vita cittadina’ e per la mobilità stradale degli autoveicoli”; c) il documento, in ogni caso, può impegnare “esclusivamente i soggetti firmatari ad auto-regolamentarsi promuovendo le proprie manifestazioni in determinate piazze o

percorsi”, mentre non può in alcun modo vincolare tutti gli altri cittadini che intendano farsi promotori di manifestazioni nella città di Roma e che quell’accordo non hanno sottoscritto. Si chiede quindi al Ministro “se non ritenga necessario sollecitare il Prefetto di Roma al ritiro o alla sospensione immediata di un protocollo che, per l’ambiguità delle espressioni in esso contenute, sembra prefigurare – totalmente al di fuori delle norme di legge – un potere in capo all’autorità di pubblica sicurezza, e al Prefetto di Roma in particolare, di vietare le manifestazioni di piazza per tutelare ‘la fruibilità della vita cittadina’ e il traffico automobilistico”.

Mi sembra di particolare rilievo l’ultima delle questioni segnalate: la sottoscrizione di un atto di questo genere sembra ignorare che la titolarità del diritto di riunione, in una società democratica e pluralista, deve essere assicurata in primo luogo *alle minoranze*, che spesso non si riconoscono affatto nelle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e nei partiti politici[30]. Ci si chiede dunque come si possa pretendere che un accordo intervenuto tra alcuni soggetti possa dar vita ad una regolazione generale e astratta delle modalità di esercizio del diritto capace di vincolare *tutti*. Una pretesa di regolazione che non solo è in aperto contrasto con la Carta costituzionale, ma che conduce fatalmente a situazioni conflittuali. Ne è testimonianza l’interrogazione appena ricordata, che si riferisce all’intervento delle forze dell’ordine avvenuto il 18 marzo 2009 per impedire l’uscita di un corteo studentesco dall’Università “La Sapienza” di Roma, al fine di partecipare ad uno sciopero nazionale dei lavoratori della conoscenza indetto dalla Flc-Cgil contro i tagli all’istruzione pubblica. Il corteo fu impedito, secondo le dichiarazioni del sindaco della Capitale successive ai fatti, proprio per assicurare il rispetto del protocollo adottato dalla prefettura, documento, come si è detto, privo di valore giuridico e che comunque può impegnare tutt’al più i soggetti firmatari, non essendo in alcun modo idoneo a vincolare “tutti gli altri cittadini, e quindi anche gli studenti de ‘La Sapienza’, che intendano farsi promotori di manifestazioni nella città di Roma e che quell’accordo non hanno sottoscritto”[31].

4. Il protocollo, del resto, è conseguenza della già ricordata “Direttiva del Ministero dell’Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili” del 26 gennaio 2009 (c.d. “direttiva Maroni”), la quale invita i prefetti a stabilire – d’intesa con i sindaci e sentito il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica – *regole generali* volte a: “1. sottrarre alcune aree alle manifestazioni; 2. prevedere, ove necessario, forme di garanzia per eventuali danni; 3. prevedere altre indicazioni per lo svolgimento delle manifestazioni”[32]. Poiché la frequenza di manifestazioni “determina non di rado, nella complessa realtà dei centri urbani di maggiori dimensioni, criticità nell’ordinato svolgersi della vita cittadina tali da limitare, condizionandoli, i più comuni diritti dei cittadini, come ad esempio il diritto allo studio, il diritto al lavoro e il diritto alla mobilità”, è necessario “intervenire sulla disciplina esistente, adeguandola alle nuove esigenze”. Si rende pertanto opportuna “la definizione di criteri che orientino le decisioni dei competenti Prefetti e Questori, ferme restando le valutazioni necessarie in relazione a casi specifici. Fra questi criteri si evidenzia la necessità di limitare l’accesso ad aree particolarmente sensibili, specialmente quando la manifestazione coinvolga un numero di partecipanti elevato”. Le aree sensibili “saranno individuate in *zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali, culturali o religiosi* (ad esempio cattedrali, basiliche o altri importanti luoghi di culto) o che siano caratterizzate – anche in condizioni normali – da un notevole afflusso di persone o nelle aree in cui siano collocati obiettivi critici. Tali limiti potranno operare specialmente quando ci siano state *precedenti manifestazioni, con stesso oggetto e organizzazione, che abbiano turbato l’ordine o la sicurezza pubblica*”[33].

Si tratta di un atto chiaramente illegittimo, come dimostra persino il linguaggio utilizzato. Una direttiva ministeriale che si propone, fin dalla premessa, di *intervenire sulla disciplina esistente*, adeguandola alle nuove esigenze, si segnala subito per il suo contrasto con la riserva di legge in materia di diritti fondamentali, la quale esclude ogni intervento di (pretesa) regolazione della materia attraverso

atti di carattere amministrativo. Nel caso di specie, la direttiva detta nuovi criteri restrittivi per l'esercizio della libertà di riunione, proponendosi di orientare le decisioni dei prefetti e dei questori; criteri che attentano in modo grave alla consistenza stessa del diritto. Particolarmente criticabile è l'obiettivo di limitare l'accesso alle aree *a forte caratterizzazione simbolica*: è cosa nota che in molti casi la riunione in luogo pubblico ha un senso soltanto in quanto si svolge in un determinato luogo, proprio per il suo significato simbolico. Escludere *a priori* (e non in seguito ad una valutazione *in concreto* di eventuali pericoli per l'incolumità e la sicurezza) che le pubbliche manifestazioni possano tenersi in alcuni luoghi, soltanto perché genericamente dotati di uno spessore "simbolico", rappresenta una inammissibile ed ingiustificata compressione del diritto^[34]. Così come è del tutto inaccettabile il riferimento a ipotetiche "forme di garanzia per eventuali danni" da richiedere ai promotori: una sorta di deposito cauzionale, par di capire, che subordinerebbe l'esercizio del diritto a disponibilità economiche anche ingenti, probabilmente da commisurare al "pregio" dei luoghi coinvolti. Qui emerge addirittura una concezione "censitaria" dell'esercizio dei diritti, inevitabilmente destinata a favorire le grandi e ricche organizzazioni e ad emarginare le minoranze politiche e sociali.

Ci troviamo insomma di fronte a tentativi maldestri, ma non per questo meno pericolosi, di ridimensionare il contenuto di un diritto intrinsecamente connotato da un alto tasso di politicità e coesistente alla stessa forma democratica dello Stato. Di fronte a questo, decisioni giudiziarie come quelle che, sulla base di una lettura corretta e convincente delle regole costituzionali, hanno annullato le ordinanze del sindaco di Roma, vanno accolte con soddisfazione e, direi, con sollievo. Il sollievo che si prova quando si ha la conferma che il sistema dei controlli continua, nonostante tutto, a funzionare.

[1] R.BIN-G.PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 526, collocano le libertà di riunirsi (art. 17 Cost.) e di associarsi (art. 18 Cost.), accanto alla libertà di espressione del pensiero (art. 21 Cost.), tra i diritti che attengono alla *sfera pubblica dell'individuo*, posti a tutela della *dimensione sociale della persona*. Essi sono dotati di una rilevanza (e protezione) anche sovranazionale, costituita soprattutto dall'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo delle libertà fondamentali e dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha acquisito il medesimo valore giuridico dei trattati. In argomento vedi A.GUAZZAROTTI, *Art. 11, in Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di S.Bartole, P.De Sena, V.Zagrebelsky, Padova, Cedam, 2012, 420 ss.; G.BRUNELLI, *Art. 12, in L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di R.Bifulco, M.Cartabia, A.Celotto, Bologna, il Mulino, 2001, 106 ss.

[2] Benchè vada precisato che si tratta in ogni caso di diritti autonomi, non necessariamente strumentali ad altre posizioni soggettive, essendo il diritto del cittadino di riunirsi e di associarsi un "valore meritevole di tutela in sé e per sé" (così, con specifico riferimento alla riunione, C.MEZZANOTTE, *La riunione nella dinamica del fenomeno associativo e come valore costituzionale autonomo*, in *Giur.cost.*,

1970, 616).

[3] La Corte costituzionale ha precisato che la libertà di riunione è “uno degli strumenti necessari per la soddisfazione di quell’interesse fondamentale dell’uomo vivente in società, di scambiare con gli altri le proprie conoscenze, opinioni e convinzioni” (sentenza n. 90 del 1970), mentre la libertà di associazione, alla pari del diritto di manifestazione del pensiero, “più particolarmente quando si riferisce ai raggruppamenti a fini sindacali e politici, trova collocazione tra i cardini essenziali dell’ordinamento democratico, consacrati negli artt. 2, 18, 39 e 49 Cost.” (sentenza n. 84 del 1969).

[4] Si tratta dei procedimenti penali relativi a componenti dell’associazione denominata “Camicie verdi”, poi confluita nella “Guardia Nazionale Padana”, in corso presso il Tribunale di Verona, e della “Polisia Veneta”, presso il Tribunale di Treviso. Entrambi i processi hanno dato luogo a questioni di legittimità davanti alla Corte costituzionale, conclusisi rispettivamente con una ordinanza di restituzione degli atti al giudice *a quo* (ord. n. 296 del 2011) e con una ordinanza di manifesta inammissibilità (ord. n. 341 del 2011). La vicenda – per la verità assai contorta e poco trasparente – dell’abrogazione del decreto legislativo del 1948 è ricostruita da V.PUPO, *L’abrogazione del decreto legislativo che vieta le associazioni di carattere militare* (30 novembre 2011), in www.giurcost.org.

[5] V.PUPO, *L’abrogazione*, cit., par. 4.

[6] D. lgs. 24 febbraio 2012, n. 20 (“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante codice dell’ordinamento militare, a norma dell’articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n.246”), art. 9, comma 1, lett. q).

[7] G.BRUNELLI, *L’inquietante vicenda delle “ronde”: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischio la legalità costituzionale* (28 aprile 2008), in www.forumcostituzionale.it.

[8] F.CORTESE, *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le “ronde”, tra ordine pubblico e disagio sociale* (2011), in www.forumcostituzionale.it, 13.

[9] Va detto, peraltro, che si è avuta in questa materia una sentenza assai deludente della Corte costituzionale, la n. 226 del 2010, secondo la quale la disciplina contenuta nella legge n. 94 del 2009 appare “coerente con una lettura del concetto di ‘sicurezza urbana’ evocativa della sola attività di prevenzione e repressione dei reati”. Le associazioni di volontari, secondo la Corte, “svolgono un’attività di mera osservazione e segnalazione” e “qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili di ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 c.p.c.) e addirittura procedere all’arresto in flagranza nei casi previsti dall’art. 380 c.p.p., sempre quando si tratti di reati perseguibili d’ufficio (art. 383 c.p.p.)”. Vi è un atteggiamento di sottovalutazione da parte della Corte costituzionale, che, quasi rendendosene conto, sente la necessità di precisare che la sua decisione non investe in alcun modo “il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell’attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate: diritto che, ai sensi dell’art. 18, primo comma, Cost., resta affatto impregiudicato”. In realtà, le analogie proposte dalla Corte con i poteri di segnalazione e arresto in flagranza riconosciuti ai privati cittadini appaiono incongrue, essendo queste ultime facoltà riconosciute a titolo eccezionale, e non rientranti nel tessuto della c.d. sicurezza partecipata come le c.d. ronde (S.ROSSI, *Ronde e disagio sociale* (26 luglio 2010), in www.forumcostituzionale.it, 8).

[10] Il divieto è sanzionato con l’arresto da sei mesi a tre anni e la confisca delle uniformi. Sono espressamente eccettuate le associazioni od organizzazioni costituite a fine sportivo e gli istituti di carattere culturale od educativo.

[11] G.U.RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2010, 10 ss.

[12] La sentenza n. 115 del 2011 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 54, comma 4, d.lgs n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), nella parte in cui consente che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti “a contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato”, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dei casi di contingibilità e urgenza. In particolare, la disposizione è illegittima nella parte in cui ha inserito la locuzione “, anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”.

[13] Sulla vicenda rinvio alle considerazioni di R.BIN, *Un plauso al TAR Brescia (e un’invocazione ai Prefetti)*. *Commento a Tar Brescia sent. 19/2010*, in www.forumcostituzionale.it. Vedi anche

l'ordinanza del 2008 del sindaco del comune di Voghera che vieta di sedersi in più di tre persone sulle panchine dopo le ore 23, ricordata da P.CAVALERI, *Diritti fondamentali e ordinanze dei sindaci*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III, *Dei diritti e dell'eguaglianza*, a cura di G.Brunelli, A.Pugiotto, P.Veronesi, Napoli, Jovene, 2009, 947, il quale sottolinea come la maggior parte delle ordinanze finiscano col sanzionare comportamenti del tutto leciti, se non addirittura riconducibili all'esercizio di diritti di libertà riconosciuti direttamente dalla Costituzione, tra i quali la libertà di riunione (p. 950).

[14] Il testo della direttiva è pubblicato in www.interno.it. In argomento vedi S.TROILO, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"* (2009), in www.forumcostituzionale.it.

[15] Si tratta delle seguenti aree: Piazza Bocca della Verità, Piazza Santi Apostoli, Piazza della Repubblica, Circo Massimo, Piazza Farnese, Piazza S. Giovanni, Piazza del Popolo, Sedi istituzionali (secondo le prescrizioni della Questura di Roma).

[16] Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate.

[17] Tar Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 1432 del 2012 (corsivo non testuale).

[18] A.PACE, *Art. 17*, in G.AMATO, A.PACE, F.FINOCCHIARO, *Rapporti civili. Commentario della Costituzione a cura di G.Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1977, 187.

[19] Tar Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 1432 del 2012 (corsivo non testuale). Quanto alla necessaria indicazione, costituzionalmente imposta, dei "comprovati motivi" di divieto, il giudice amministrativo sottolinea che "occorre fornire una indicazione *particolarmente rigorosa e coerente* dei presupposti a base della determinazione adottata, proprio perché essa determina la compressione o addirittura il sacrificio di un diritto costituzionalmente garantito" (corsivo non testuale).

[20] In argomento rinvio a G.BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, Giuffrè, 1991, 164 ss. L'osservazione relativa alla non configurabilità logica delle "libertà autorizzate" è di Temistocle Martines.

[21] Sulla tutela giurisdizionale del diritto di riunione vedi R.BIN-G.PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 531, ove si ricorda la sentenza della Corte EDU *Baczkowski v. Polonia* del 2007, secondo cui deve essere assicurata ai promotori della riunione la possibilità di impugnare il divieto posto dalle autorità in tempo utile per poter svolgere la manifestazione nella data prefissata. Significativo, al riguardo, il documento della Commissione di Venezia e del Comitato di esperti dell'OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (2010), in www.venice.coe.int, nel quale si legge: "Any restrictions placed on an assembly should be communicated promptly and in writing to the event organizer with an explanation of the reason for each restriction. Such decisions should be taken as early as possible so that any appeal to an independent court can be completed before the notified date of assembly" (par. 2.6).

[22] Art. 18 T.U.L.P.S., che peraltro delinea poteri discrezionali di divieto che vanno ben al di là di quanto stabilito dall'art. 17 Cost., suscitando per questo forti dubbi di legittimità costituzionale. Esso prevede, infatti, che "per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica" il questore possa "impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e luogo alla riunione". Sicuramente illegittimi sono poi gli artt. 20 e 21 T.U.L.P.S., che dispongono lo scioglimento delle riunioni e degli assembramenti in cui "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", qualificando come *manifestazione sediziosa* "l'esposizione di bandiere o emblemi, che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il governo o le autorità", nonché "la esposizione di distintivi di associazioni faziose". Peraltro, la circostanza che la Corte costituzionale non abbia ancora avuto l'occasione di dichiarare illegittime queste previsioni normative potrebbe considerarsi prova della loro disapplicazione: così R.BIN-G.PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 529.

[23] Tar Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 1432 del 2012 (corsivo non testuale).

[24] *Supra*, nota 12.

[25] Sentenza n. 115 del 2011.

[26] Sentenza n. 171 del 2007 (corsivo non testuale).

[27] L.CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enc.giur.it.*, vol. XVIII, Roma, Treccani, 1990.

[28] Del resto, non mancano nell'ordinamento precedenti (certamente illegittimi) di circolari del Ministro dell'interno e di ordinanze prefettizie relative a divieti generali, preventivi e protratti nel tempo, del diritto di riunione: si vedano i casi ricordati da A.PACE, *Art. 17*, cit., 187, nota 54.

[29] Pubblicata il 25 marzo 2009, seduta n. 180 (in www.statewatch.org).

[30] Vedi OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, cit., secondo cui “[a]ssemblies may serve many purposes, including the expression of *diverse, unpopular or minority opinions*. It can be an important strand in the maintenance and development of culture, and in the *preservation of minority identities*. The protection of the freedom to peacefully assemble is crucial to creating a tolerant and pluralist society in which groups with different beliefs, practices, or policies can exist peacefully together” (par. 1, corsivo aggiunto).

[31] Secondo l'interrogazione, “gli studenti che volevano manifestare pacificamente sono stati oggetto di ripetute cariche da parte delle Forze dell'ordine finalizzate ad impedirne l'uscita dall'Ateneo e il cui esito è stato di sei studenti contusi, di cui due hanno dovuto ricorrere a cure ospedaliere: inoltre, per lungo tempo la polizia ha chiuso tutte le entrate dell'Ateneo romano impedendo a chiunque – e dunque anche a studenti e docenti estranei alla manifestazione – di uscire e di entrare nella città universitaria”.

[32] “Tali determinazioni (da condividere il più possibile con le forze politiche e sociali) troveranno forma in un apposito provvedimento del Prefetto, inizialmente anche in forma sperimentale”.

[33] Così alcuni passaggi testuali della direttiva (corsivi aggiunti).

[34] Analoghe le considerazioni di S.TROILO, *La libertà di riunione al tempo della “direttiva Maroni”*, cit., 13. Vedi anche OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, cit., secondo cui “the State should always seek to facilitate and protect public assemblies *at the organizer's preferred location*” (par. 2.2, corsivo non testuale).