

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

**Stato e persona negli ordinamenti giuridici
indirizzo diritto costituzionale**

Ciclo __XXIV__

Settore Concorsuale di afferenza: _IUS 08_____

Settore Scientifico disciplinare: __IUS 08_____

TITOLO TESI

LA LIBERTA' DI RIUNIONE IN ITALIA ED IN TURCHIA

Presentata da: CHIARA EDVIGE CATERINA CAMPOSILVAN

Coordinatore Dottorato

PROF.ANDREAMORRONE

Relatore

PROF.

ANDREA

MORRONE

Esame finale anno 2012

Chiara Edvige Caterina Camposilvan

**Dottorato di ricerca “Stato e persona negli ordinamenti
giuridici” XXIV ciclo**

BOZZA DELLA TESI DI DOTTORATO AL

13 marzo 2012

La libertà di riunione in Italia ed in Turchia

**Bozza della tesi di dottorato in “Stato e persona negli ordinamenti
giuridici - indirizzo: Diritto Costituzionale, XXIV ciclo**

La libertà di riunione in Italia ed in Turchia

Chiara E. C. Camposilvan– 12 marzo 2012

INDICE SOMMARIO

PREMESSA

CAPITOLI: LA LIBERTA' DI RIUNIONE IN ITALIA

1. Storia e nozione della libertà di riunione

- 1.1. Introduzione
- 1.2. Cenni storici
- 1.3. Definizione della libertà di riunione: una libertà individuale e strumentale
- 1.4. Differenza dall'associazione
- 1.5. Disciplina degli assembramenti (richiamo agli elementi costitutivi della nozione di riunione: volontarietà e sussistenza del preventivo accordo)
- 1.6. Cortei e manifestazioni: l'elemento del luogo, la vicinanza fisica e i nuovi mezzi di comunicazione

2. I presupposti della libertà di riunione

- 2.1. Le limitazioni soggettive alla libertà di riunione

2.2. Il presupposto della disponibilità giuridica

3. Limiti Oggettivi

3.1. Limiti generali

3.2. (segue) lo svolgimento pacifico

3.3. (segue) assenza di armi

3.4. Altri limiti

4. Il differente regime della riunione a seconda del luogo del suo svolgimento

4.1. Criterio distintivo

4.2. La disciplina delle riunioni in luogo privato ed in luogo aperto al pubblico

4.3. La libertà di riunione in luogo pubblico. Definizione di luogo pubblico

4.4. (Segue): Il preavviso: nozione, vigenza, contenuto e natura dell'istituto.

4.5. (Segue) Divieto per gravi motivi di sicurezza ed incolumità pubblica

4.6. (Segue) Casi concreti di provvedimenti preventivi, riflessioni; sindacabilità del provvedimento di divieto.

4.7. Potere di scioglimento e potere di dettare prescrizioni in ordine alle modalità di tempo al luogo delle riunioni.

5. Tutela giurisdizionale della libertà di riunione

6. La vicenda delle ordinanze prefettizie, la sovrapposizione di poteri tra questore e prefetto e la conclusione della Corte Costituzionale.

7. La riunione come manifestazione sportiva e la sua specifica regolamentazione

CAPITOLO II: LA LIBERTA' DI RIUNIONE NELLA CEDU

2. LA LIBERTA' DI RIUNIONE SECONDO LE PREVISIONI DELLA CEDU.

2.1. Il concetto di riunione e di dimostrazione

- 2.2. Il concetto di libertà di riunione nella Cedu e nella Costituzione italiana: uno sguardo alla sovrapposibilità delle disposizioni ed alle interpretazioni della Corte di Strasburgo.**
- 2.3. Limitazioni alla libertà di riunione deducibili dall'art. 11 CEDU, considerazioni introduttive sulle ragioni che possono condurre a una limitazione della libertà di riunione**
- 2.4. Pacificità della riunione , Osservazioni sul diritto a contro-dimostrare**
- 2.5. Legittimità delle restrizioni alla libertà di riunione : casi criteri e limitazioni**
 - 2.5.1. In particolare: le restrizioni devono essere previste per legge**
- 2.6. In particolare la locuzione “all'interno di una società democratica”**
 - 2.6.1. La libertà di riunione come forma di attività di una associazione: le valutazioni della corte di Strasburgo**
 - 2.6.2. Recenti pronunce concernenti la tutela della moralità**

CAPITOLO III: LA LIBERTA' DI RIUNIONE IN TURCHIA

- 3. La libertà di riunione nell'ordinamento turco**
 - 3.1. Ricostruzione storica generale: dalla crisi dell'impero ottomano, al periodo delle riforme fino all'instaurazione del regime Kemalista**
 - 3.1.1 In particolare la libertà di riunione: dagli inizi al colpo di stato del 1961**
 - 3.1.2 La costituzione del 1982 riadattata**
 - 3.2. Le leggi ordinarie sulla libertà di riunione: evoluzione, cambiamenti ed elementi costanti.**
 - 3.2.1. La prima legge sulle riunioni pubbliche**
 - 3.2.2. Legge n. 6187 relativa alla protezione della libertà di opinione e di riunione***
 - 3.2.3. Legge n. 6761 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni**
 - 3.2.4. Legge n.171 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni**
 - 3.2.5. La costituzione del 1982 e la legge n. 2911 del 1983 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni e i correttivi adottati per l'adeguamento al regime attuale**
 - 3.2.6. La costruzione del sistema attualmente vigente .Gli emendamenti del 2001 e i “pacchetti” per l’ ”europeizzazione” della legislazione in materia di**

regolamentazione delle persone giuridiche, delle loro attività e le novità in materia di libertà di riunione e dimostrazione .

- 3.3. La posizione della Cedu nel sistema delle fonti del diritto in Turchia: il rapporto tra la Corte Costituzionale turca e la Corte di Strasburgo**
- 3.4. Il dibattito uso strumentale delle leggi anti-terrorismo allo scopo di limitare il diritto di riunione e di manifestazione del pensiero.**

Conclusioni

Bibliografia

1

PREMESSA

Le ragioni che mi hanno indotto a concentrare la mia attenzione sulla libertà di riunione sono molteplici come del resto è facile intuire dalle innumerevoli sfaccettature che tale libertà, tutelata dalla costituzione italiana dall'articolo 17, è in grado di proporre. La riunione come contesto di socializzazione di idee e di proposizione collettiva di nuove istanze, come mezzo di protesta e pressione, è stata sempre "croce e delizia", per così dire, di ogni assetto di potere per il quale la medesima è stata spesso utile strumento di conquista della supremazia ma poco dopo, cassa di risonanza di proteste e rivendicazioni collettive volte, come minimo al cambiamento se non alla eversione dell'ordine costituito. La libertà di dimostrare si pone pertanto come un marchingegno ambiguo: utile e pericoloso insieme, che da sempre però, ha sempre messo d'accordo tutti nel dedicarvi molta attenzione, per la sua idoneità ad influenzare l'opinione pubblica e talvolta i

¹ *manca l'anno di riferimento nel titolo perché ho mantenuto il metodo di citare le leggi normalmente seguito dalla dottrina turca ma, la data compare ovviamente nel paragrafo di riferimento

governanti stessi, nel momento in cui di parli di riunioni di carattere politico in senso lato.

Lo stretto legame con il diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero e il valore politico della libertà di riunione.

L'originario interesse nei confronti della libertà di riunione è stato dettato indubbiamente dagli stringenti ma altrettanto talvolta sfuggenti, legami della libertà in questione con la libertà di manifestazione del pensiero protetta dal fondamentale articolo 21 della nostra Costituzione che predispose per tale libertà una tutela intensa ma, anche in questo caso suscettibile di essere superata talvolta con una certa facilità tramite interpretazioni capaci surrettiziamente di aggirare in modo tuttavia efficace le garanzie poste a presidio della libertà di manifestazione del pensiero.

In realtà, la grande attenzione che la libertà di riunione e il diritto alla libera manifestazione del pensiero sono state in grado di catalizzare, è dovuta alla loro capacità di incidere e condizionare la formazione dell'opinione pubblica e dunque il funzionamento del circuito democratico. Storicamente è indubbio che il ritrovo di persone come occasione di discussione quanto di contestazione si è fatto laboratorio elaborazione di idee e contemporaneamente veicolo di trasmissione delle medesime nonché mezzo di sensibilizzazione degli individui rispetto ai temi di volta in volta in discussione. A lungo, nonostante dopo il loro avvento, i mezzi di comunicazione di massa agli occhi di molti avessero messo in ombra il ruolo e l'efficacia delle riunioni e dei comizi come mezzi di partecipazione politica, di manifestazione di consenso e dissenso questo si è rivelato nel tempo non del tutto corretto in quanto tali fenomeni hanno continuato a segnare abbondantemente la cronaca e la riflessione giuridica in ordine alle misure più opportune da adottare allo scopo talora di assicurare maggiore tutela e talora di porre dei limiti agli abusi che tramite le libertà in parola potevano essere realizzati. Chiaramente oggi la riunione tende ad avere caratteristiche differenti rispetto a quelle che gli stessi costituenti avevano immaginato: scrive già nel 1974 autorevole dottrina come i tratti della riunione come tradizionalmente concepita stessero via via cambiando sia nella loro fenomenologia sia nella loro

stessa funzione ². Come la libertà di manifestazione del pensiero non poteva più essere concepita solamente come espressione di un mero colloquio razionale ma si andava trasformando da libero confronto, pur dialettico, di opinioni lineari e pacate in messaggio³ adatto ad impattare sulla sfera emotiva dei cittadini, altrettanto le riunioni tendevano a seguire questo stesso tipo di transizione prendendo ad identificarsi sempre più con dimostrazioni e manifestazioni più che a vere e proprie occasioni di discussione razionale, viene, per sintetizzare ad accentuarsi sempre maggiormente il carattere propagandistico della cosiddetta riunione.

Le ragioni del confronto con la Turchia:

- *la possibilità di un ingresso in Europa e la necessità di conoscere le basi di funzionamento della tutela della libertà di riunione in detto paese nonché la loro evoluzione*
- *le tecniche interpretative che dal combinato disposto di norme sulle riunioni e la manifestazione del pensiero e la recente legge antiterrorismo hanno prodotto una giurisprudenza in materia assolutamente rivoluzionaria.*

Il confronto poi tra la disciplina italiana della libertà di riunione e quella della medesima in Turchia ha acquistato invece interesse, a mio modo di vedere,

² A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in Studi in memoria di Carlo Esposito, 1974, vol. 4 p.2725 “ *le riunioni pubbliche tendono a trasformarsi soprattutto in dimostrazioni e la piazza come luogo in cui i cittadini mettono a frutto e preservano politicamente la loro libertà è ormai scardinata dalle moderne strutture urbanistiche “(...)“ I luoghi in cui i cittadini mettevano a frutto la loro libertà: il foro, la piazza del mercato, il caffè inglese del XVIII secolo, il club e simili sono oggi privati della loro funzione* . MITSCHERLICH, *Il feticcio urbano*, Torino, 1968, citato da A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in Studi in memoria di Carlo Esposito, 1974, vol. 4 p.2725

³ ECOu., *La struttura assente*, Milano, 1968, p. 165 e ss. Della stessa opinione è PULITANO’, *Libertà di pensiero e pensieri cattivi* in *Quale giustizia*, f.5,6; 1970 p.192n “ *Alla giurisprudenza della Cassazione penale che ritiene garantite dall’articolo 21 della costituzione solo quelle manifestazioni di pensiero che si inseriscono in un colloquio razionale escludendo e perseguendoli come vilipendio, gli slogans, le invettive e le opinioni acritiche se espresse in maniera passionale.*”

soprattutto alla luce della, ancora oggi pendente, candidatura di tale paese come potenziale membro dell'Unione Europea, ormai sempre più allargata, anche se le trattative in proposito appaiono in questo momento stagnanti probabilmente anche a causa della particolarissima situazione che la Turchia si trova ad attraversare in questo specifico momento storico. Rimasta del tutto indenne dall'ondata delle rivoluzioni arabe degli scorsi mesi, la Turchia si trova al centro della regione mediorientale, ora più turbolenta che mai, ma a questo medesimo contesto, si rapporta da una posizione solida e caratterizzata da un dinamismo di portata non indifferente sia sotto il profilo economico che militare.⁴ Tale vigore tende a far apparire appetitosa, anche se assolutamente non scontata, né esente da rischi di vario genere, una potenziale assunzione della leadership nell'area in questione. E tuttavia anche da tenere in considerazione che tale eventuale opzione per una posizione di "guida", per così dire, come dimostrato dallo stesso interventismo di alcuni paesi occidentali nell'ambito delle varie rivoluzioni di piazza arabe poco sopra citate, potrebbe mettere in difficoltà la Turchia (già peraltro alle prese col problema cipriota, solo per menzionare uno dei problemi sulla via dell'accesso) rispetto ad eventuali progressi sulla percorso di integrazione nell'unione Europea.⁵

⁴ A tal proposito vedi ANSALDO M., *"La Turchia chiude all'Europa e si apre al mondo"* all'interno di *Limes*, 5/2011, p143 e ss."La turchia possiede oggi il terzo esercito più potente della NATO dopo USA e Regno Unito, registra nel trimestre gennaio-marzo 2011 un aumento del pil dell'11%, è il sedicesimo paese più ricco del mondo ed ha uno dei più alti tassi di presenza giovanile.

⁵ Si deve altresì notare come sottolineato da ANSALDO M., *"La Turchia chiude all'Europa e si apre al mondo"* cit.; ed in particolare dalle parole dell'intervistato Kemal Kiliçdaroglu, leader del partito turco Chp - Partito Popolare Repubblicano e più antico partito politico della turco che rappresenta la principale forza politica di centro-sinistra del Paese - "l'inizio dei negoziati con la Ue aveva creato in Turchia un' atmosfera di festa. C'era un sostegno straordinario. Ma purtroppo tra il punto d'inizio delle trattative e dove siamo in fine arrivati c'è una distanza enorme , Il governo del'Akp , di tutti i dossier aperti ne ha chiuso al momento solo uno...". All'interno del medesimo articolo è da notare anche la riportata dichiarazione del capo di stato Gul, il quale, confermando la generale perdita di entusiasmo del suo Paese nei confronti di un eventuale ingresso all'interno dell'Ue, afferma "Accetteremo di non essere un membro dell'unione Europea se la gente di uno solo tra i paesi d'Europa non ci vorrà e considererà la Turchia come un peso"(....), "si tratta -commenta ANSALDO - della prima chiara ammissione di distacco".

Se la scelta fosse quella di riprovare ad aderire all'Ue è chiaro che il paese dovrebbe mettere in atto svariate riforme tra le quali si invocano da praticamente tutte le parti ed insistentemente misure a tutela della libertà d'espressione⁶ nelle sue più varie forme che spesso sono rappresentate proprio da manifestazioni e dimostrazioni oltre che da scritti ed altri diversi fenomeni di espressione di pensieri e opinioni.

La Turchia è uno stato che, come esporrò più approfonditamente nel seguito del mio elaborato, è caratterizzata da una composizione sociale molto varia sotto i più diversi profili e tendenzialmente presenta ancora molti focolai in grado di ridestare conflitti sedati di recente ma non ancora del tutto esauriti (si pensi che non tutte le minoranze linguistiche etniche o religiose in Turchia sono formalmente e giuridicamente qualificate come tali con tutte le conseguenze di potenziale discriminazione e conseguente malcontento, protesta e repressione che ne conseguono).

Altri problemi di dimensioni nemmeno paragonabili sono rappresentati dei rapporti con la minoranza curda e con la collegata organizzazione del PKK che proprio nei giorni in cui si scrive ha ripreso la sua offensiva acuita peraltro dalla imponente risposta posta in essere dalle forze armate. Lo studio della regolamentazione della libertà di riunione e manifestazione del pensiero in

⁶ Vedi in particolare il rapporto " *Protesting as a Terrorist Offense*" pubblicato nel novembre 2010 dall'associazione Human Rights Watch e reperibile anche su internet a partire dalla medesima data presso il seguente indirizzo <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/turkey1110webwcover.pdf>. Il rapporto è stato scritto da Emma Sinclair-Webb, ricercatrice presso la divisione 'Europe and Central Asia' di Human Rights Watch; è stata rivista da Holly Cartner, direttore esecutivo della divisione Europe and Central Asia, Aisling Reidy, senior legal advisor, Joanne Mariner per quanto concerne la divisione 'Terrorism and Counterterrorism' e Zama Coursen-Neff per ciò che concerne la divisione the Children's Rights. E' stato poi tradotto da Özlem Dalkıran e Veysel Eşsiz. ANSALDO M., "La Turchia chiude all'Europa e si apre al mondo" cit.; KABOGLU, I. Ö., "Libertà di espressione e diritti umani in Turchia: il Consiglio consultivo dei diritti dell'uomo dinanzi al giudice penale" *Politica del diritto* - 2008 / 1.

Turchia merita ed acquisisce oggi particolare attenzione, alla luce delle reviviscenze del conflitto con il terrorismo di matrice curda, che ha riportato sotto i riflettori anni ed anni di giurisprudenza in materia di libertà di riunione, dimostrazione e manifestazione del pensiero relativa a tale questione aperta ormai da anni ed anni. Emerge in particolare da alcuni studi⁷ come attraverso il combinato disposto tra alcune disposizioni del codice penale sulle dimostrazioni pubbliche e la recente legge antiterrorismo tale nutritissima giurisprudenza abbia portato ad esiti degni di attenzione rispetto al bilanciamento tra la lotta al terrorismo e la libertà di manifestare e dimostrare in particolare in virtù della proporzionalità delle misure adottate a fronte degli illeciti sanzionati anche nell'ottica di una possibile adesione della Turchia all'Unione Europea. Si tratta di un conflitto che perdura dal 1984 e che da allora non ha smesso di causare vittime tra civili e militari ed ha dato il via a politiche assimilazioniste ancora più marcate di quelle già in atto in tutto il paese allo scopo di mantenerne la coesione (si prenda in considerazione a questo riguardo anche solo il divieto di esprimersi in lingua curda o in qualsiasi altro idioma che non fosse la lingua ufficiale turca). Dal problema curdo discendono le evacuazioni forzate di centinaia di villaggi del sud-est del paese e la ricollocazione degli abitanti delle stesse aree in diverse regioni del paese allo scopo di scongiurare che alcune zone fuori uscissero dal controllo dell'autorità statale poichè vi si concentrava un eccessivamente elevato numero di potenziali terroristi e loro simpatizzanti.

La Turchia potrebbe dunque anche proporsi come potenza regionale dati, i numerosi fattori che giocano a suo favore ma su tale opzione il Paese in questione pare ancora incerto poiché la politica "zero problemi con i vicini" propagandata dal ministro degli esteri turco sembra aver ceduto su vari punti, a partire da Cipro, per arrivare ai problemi con Siria ed Israele senza dimenticare i recentissimi sviluppi della questione curda, aperta nel 1984 e mai chiusa ma, al contrario, fonte di numerose recrudescenze che hanno portato l'esercito turco, proprio in queste settimane a sconfinare in Iraq e scontrarsi con i ribelli del PKK.

⁷ Vedi in particolare il rapporto " *Protesting as a Terrorist Offense*" cit.

La Turchia è inoltre un paese che sta attraversando un momento di grandissima evoluzione che sta piano piano sovvertendo l'ordine controllato da laici e militari. Tutto ciò avviene quotidianamente tramite piccoli passi emergendo poi a livello costituzionale con il profondamente incisivo referendum costituzionale⁸ dello scorso 12 settembre che ha assestato duri colpi sia al potere giudiziario sia al potere militare, storici custodi del principio di laicità a vantaggio invece di un'ampia espansione del potere esecutivo, e con l'attuale tentativo di radicale modifica dell'intero testo costituzionale. E l'interesse cresce viepiù guardando alla storia, anche recente di questo Paese: estremamente complessa e spesso contraddittoria ma sempre in costante e molto vivace tensione, se così si può definire, sotto il profilo della disciplina della libertà di manifestare il proprio pensiero attraverso i diversi i diversi modi tramite i quali è possibile esercitare tale attività. Grande attenzione sarà dunque dedicata alla giurisprudenza delle corti anche ordinarie in materia di libertà di espressione e dimostrazione.

Il complicato insieme delle norme che fondano la disciplina della libertà di riunione. Nuovi e meno nuovi strumenti di intervento sulle riunioni: il fenomeno delle ordinanze prefettizie sulla libertà di riunirsi, ordinanze sindacali, D.A.S.P.O., e altre forme di tutela della sicurezza e altri beni che incidono sulla libertà di riunione.

Le ragioni per porre attenzione allo studio della libertà di riunione e delle norme che la regolano, si sono ulteriormente moltiplicate alla luce di una serie di eventi politici e dell'introduzione di svariati provvedimenti di recente adottati strettamente connessi alla libertà in questione. Tali provvedimenti che hanno avuto una forte risonanza presso l'opinione pubblica e sono oltretutto estremamente interessanti anche sotto il profilo di una più rigorosa analisi

⁸ Sul quale sia permesso di citare CAMPOSILVAN C., "La revisione costituzionale turca: un piccolo passo per la democrazia e un grande passo per il partito al Governo?" in Quaderni Costituzionali n.4 2010 pp. 849-851

giuridica alla luce di categorie più propriamente scientifiche. Basti pensare poi alla tormentata vicenda delle ordinanze prefettizie e sindacali che investono il tema delle riunioni da svolgersi nei centri cittadini inibendone in talune circostanze la realizzazione peraltro spesso astrattamente individuate che ha impegnato a lungo la dottrina e la giurisprudenza nel tentativo di dare a tali previsioni normative un inquadramento giuridico coerente con la già traballante congerie di norme sulle quali ancora oggi si regge la disciplina della libertà di riunione in Italia (una miscela di regole, come minimo, da enuclearsi dalla attenta lettura di norme appartenenti al t.u.l.p.s. del 1931 e delle correzioni ad esso apportate dalla Corte Costituzionale nel tentativo di renderlo compatibile con le nuove e più democratiche prescrizioni nel frattempo introdotte con l'avvento della Costituzione repubblicana).

CAPITOLO I: LA LIBERTÀ DI RIUNIONE IN ITALIA

1. Storia e nozione della libertà di riunione

1.1. Introduzione

1.2. Cenni storici

1.3. Definizione della libertà di riunione: una libertà individuale e strumentale

1.4. Differenza dall'associazione

1.5. Disciplina degli assembramenti (richiamo agli elementi costitutivi della nozione di riunione: volontarietà e sussistenza del preventivo accordo)

1.6. Corti e manifestazioni: l'elemento del luogo, la vicinanza fisica e i nuovi mezzi di comunicazione

2. I presupposti della libertà di riunione.

2.1. Le limitazioni soggettive alla libertà di riunione

2.2. Il presupposto della disponibilità giuridica

3. Limiti oggettivi

3.1. Limiti generali

3.2. (segue) Lo svolgimento pacifico

3.3. Assenza di armi

3.4. Altri limiti

4. Differente regime della libertà di riunione in base al luogo di svolgimento

4.1. Criterio distintivo

4.2. La disciplina delle riunioni in luogo privato ed in luogo aperto al pubblico

4.3. La libertà di riunione in luogo pubblico. Definizione di luogo pubblico

4.4. segue: Il preavviso: nozione, vigenza, contenuto e natura dell'istituto.

4.5. Segue: Divieto per gravi motivi di sicurezza ed incolumità pubblica

4.6. (Segue) Casi concreti di provvedimenti preventivi, riflessioni; sindacabilità del provvedimento di divieto

4.7. Potere di scioglimento e potere di dettare prescrizioni in ordine alle modalità di tempo al luogo delle riunioni.

5. La tutela giurisdizionale della libertà di riunione

6. La vicenda delle ordinanze prefettizie e qualche accenno a quelle sindacali sulle riunioni nelle aree sensibili. Aspetti potenzialmente discriminatori

7. La riunione come manifestazione sportiva: le misure di prevenzione eventualmente incidenti anche sulla libertà di riunione.

1.1 Introduzione

La libertà di riunione, pur tra vicende alterne di riconoscimento e disconoscimento, rappresenta una presenza costante nell'esperienza giuridica europea, già a partire dal XIII secolo. Nonostante la previsione della stessa libertà sia riconducibile all'innata socievolezza dell'essere umano, che può trovare esplicitazione nei campi e nelle attività più varie, è indubbio che il profilo cui storicamente è stata riservata maggiore attenzione è quello connesso alla

rilevanza politica delle riunioni. E' stato osservato che, con il riconoscimento di tale diritto, non ci "si limita più a proteggere il privato dal potere in una logica di separazione, ma gli si consente l'instaurazione di un rapporto dialettico con quest'ultimo, in una dimensione democratico-partecipativa che non si esaurisce nei diritti dello *status activus civitatis*, ossia essenzialmente, nel diritto elettorale attivo e passivo"(RUOTOLO, 2006,p.677). La libertà di riunione è oggetto di grande attenzione in primo luogo in quanto costituisce un fondamentale strumento di lotta politica ritenuto tal volta utile e talvolta pericoloso. In esso può infatti ravvisarsi "uno dei fattori essenziali della formazione dell'opinione pubblica democratica" ed altresì "uno strumento di partecipazione politica" che si riferisce ad una "sfera pubblica "non necessariamente sovrapponibile "a quella statale"(RIDOLA, citato da RUOTOLO,2006,677). L'individuo viene dunque ad inserirsi in un contesto democratico-partecipativo attraverso diritti individuali a vocazione pubblica. Si tratta di una libertà "classica", tradizionalmente inserita tra i diritti fondamentali dell'individuo.(BORRELLO, 1988,1402).

1.2 Cenni storici

Il riconoscimento delle istanze sottese alla libertà di riunione apre una fase nuova della dialettica tra Stato e singoli individui durante la quale emerge la tendenza a permettere attività capaci di interferire dall'esterno con il potere stesso "fino eventualmente a consentirne una nuova assunzione di titolarità"(BORRELLO,1988, 1402). Tale osservazione permette di comprendere la stretta connessione che lega la previsione della libertà di riunione con la progressiva conquista del potere da parte della classe borghese che si afferma attraverso le rivoluzioni del diciottesimo secolo e si consolida durante il diciannovesimo all'epoca delle cosiddette costituzioni ottriate. E' dunque utile sottolineare che le potenzialità eversive della libertà di riunione, nei momenti di lotta per l'ascesa al potere, hanno procurato al diritto di riunirsi tutela e riconoscimento, mentre sono state causa di sospetto e di restrizioni, nei momenti in cui la classe borghese si era ormai assestata in una posizione di dominio ed aspirava al consolidamento o al mantenimento dell'ordine esistente. Tale considerazione trova conferma nell'alternanza di previsioni favorevoli e sfavorevoli alla libertà in parola durante tutto il corso dei due secoli passati.

La libertà di riunirsi trova riconoscimento già nel primo emendamento della Costituzione federale degli Stati Uniti d'America del 1789 e nella Legge francese del 18 dicembre del medesimo anno. In entrambi i casi si prevede che i pubblici poteri non possano restringere il diritto di riunirsi là dove esso sia esercitato allo scopo di inviare petizioni al governo. L'Assemblea nazionale francese con proprio decreto del 13 novembre 1790 sancisce il diritto dei cittadini "di assembrarsi pacificamente e di formare società libere sotto l'osservanza delle leggi dello Stato." Tale iniziale entusiasmo sfumerà tuttavia nel volgere di un breve periodo per ricomparire una cinquantina di anni dopo. Già con la Costituzione del 1891 si richiede il rispetto delle leggi di polizia e limiti ancora più penetranti furono introdotti con quella del 1795 e con il codice penale del 1810. Nel 1848 si ritorna a garantire la libertà di riunione che dovrà essere pacifica e senza armi, e dovrà svolgersi nel rispetto delle libertà degli altri cittadini e della sicurezza pubblica. In nome della medesima esigenza di mantenimento della sicurezza pubblica con il decreto del 25 marzo 1852 si sottoporra' poi la libertà in parola alle prescrizioni del codice penale e della legge sulle associazioni del 1834 con l'esito di inasprirne notevolmente la disciplina.

Anche per quanto concerne l'esperienza italiana si deve osservare la ricorrenza dell'oscillazione tra momenti di valorizzazione e momenti di irrigidimento della disciplina relativa alle riunioni.

Lo Statuto Albertino prevedeva la libertà in parola nei seguenti termini: "è riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disciplina non è applicabile alle adunanze in luogo pubblico o in luoghi aperti al pubblico i quali rimangono interamente soggetti alle leggi di polizia"(art.32).E' immediatamente evidente l'ambiguità della disposizione in esame la quale, in buona sostanza aveva l'effetto di ridurre l'area del diritto di riunione a quella delle adunanze tenute in luogo privato rendendo la libertà di riunione non facilmente distinguibile da quella di domicilio. Si deve per contro notare come siano del tutto assenti nel testo dell'art.32 dello Statuto riferimenti alla necessità di preavviso e ad eventuali poteri preventivi di spettanza dell'autorità di pubblica sicurezza. Inoltre è da sottolineare la circostanza che il criterio distintivo in base al

quale stabilire la disciplina da applicarsi ad una riunione era fondato sul luogo in cui essa si svolgeva. Le leggi sulla pubblica sicurezza del 1859 (r.d. n.3720) e del 1865 (r.d. n.2248) tendono ad assimilare il regime delle riunioni a quello previsto per gli assembramenti (che verrà poi invece differenziato in base alla circolare Ricasoli, del 4 aprile 1867), mantengono una disciplina di relativo favore nei confronti della libertà di riunione continuando a prevedere solamente poteri di tipo repressivo in capo all'autorità di polizia e non richiedendo alcun preavviso. Alla mitezza di tali prescrizioni non corrisponde però la prassi applicativa che, di fatto, vede ripetersi l'utilizzo di poteri di divieto preventivo per le riunioni in luogo pubblico sulla base del riferimento al potere di prevenire reati di cui all'art. 2 della legge di pubblica sicurezza del 1865 (MUSCO, 1977, p.754 e ss.). Si procede spesso tra l'altro anche all'adozione di provvedimenti derogatori per alcuni tipi di riunione, in particolare per quelle religiose, e di provvedimenti di limitazione temporanea riferiti a tutti i tipi di riunione. La formalizzazione di tale prassi restrittiva avverrà solamente con il t.u.p.s. del 30 giugno 1889, n.6144 che ebbe come promotore Crispi ed introdusse, per le riunioni pubbliche, l'istituto del preavviso da notificarsi all'autorità di pubblica sicurezza entro le 24 ore precedenti la data indicata per la riunione. Si prevedeva altresì il potere preventivo di sciogliere la riunione in caso di mancato preavviso, di commissione di alcuni delitti previsti dal codice penale e di "manifestazioni e grida sediziose contro i poteri dello Stato, i Capi dei governi esteri e i loro rappresentanti". Si realizzò nella pratica una sorta di subordinazione della libertà di riunione all'autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza che, grazie al preavviso e alla sanzione dello scioglimento per il caso dell'omissione di tale adempimento, aveva il completo controllo delle adunanze pubbliche. (RUOTOLO, 2006, 681).

In seguito poi alla circolare Di Rudinì del 1896, fu introdotta la nozione di "riunione pubblica". Tale categoria ampliò la sfera di operatività delle più restrittive disposizioni in origine operanti solo per le riunioni che si svolgevano in luogo pubblico. Mediante il riferimento alle citate "riunioni pubbliche", il regime in parola si estendeva anche ad adunanze che potevano essere definite pubbliche in base a nuovi parametri quali il numero delle persone coinvolte, il luogo prescelto per la riunione, lo scopo della riunione e il tema da svolgersi durante la conferenza. (PACE, 1967, p.248-249).

Il regime sostanzialmente illiberale che era andato affermandosi durante la seconda metà dell'800 e gli inizi del '900 fu recepito e formalizzato dalle due leggi fasciste sulla pubblica sicurezza (r.d. 6 novembre 1926 n. 1848 e r.d. 18 giugno 1931 n. 773, in buona parte ancora vigente) le quali arricchirono il quadro con l'attribuzione all'autorità di pubblica sicurezza di poteri preventivi che permettessero di controllare qualsiasi forma di manifestazione ostile al governo che potesse realizzarsi attraverso la forma della riunione. Fu esteso il termine per la presentazione del preavviso fino a tre giorni prima dello svolgimento della riunione, e fu aggiunto, con riferimento alle manifestazioni sediziose che tali potevano essere ritenute anche quelle "lesive del prestigio delle autorità o che comunque possano mettere in pericolo l'ordine pubblico)(art.20). Si presene inoltre il carattere sedizioso dell'esposizione di bandiere o emblemi che sono simbolo di sovversione sociale o di vilipendio verso lo Stato, il governo o le autorità" o di "distintivi di associazioni faziose". Per altro verso tramite leggi speciali si provvide a sottoporre alcune classiche forme di riunione ad un regime autorizzatorio.

In proposito si vedano: r.d.6 agosto 1926, n.1486 per le pubbliche manifestazioni culturali, benefiche, sportive e celebrative; r.d.17 ottobre 1935 n.1082 congressi nazionali ed internazionali, manifestazioni artistiche scientifiche, benefiche e sportive; r.d.l. 23 novembre 1936,n.2522 manifestazioni attività ed iniziative a carattere turistico; r.d.l. 28 febbraio 1930,n.289 regolamento attuativo della legge sui culti ammessi.

Nel periodo successivo alla caduta del regime fascista si svolse un ampio dibattito relativamente alla "reviviscenza dei diritti di libertà tutelati dallo statuto albertino"(TARLI BARBIERI, 2006, p.385, CARETTI, 1979,31 e ss.) con l'esito tuttavia che la normativa contenuta nel t.u.l.p.s. in materia di riunioni rimase intatta.

In seno all'Assemblea costituente la discussione non fu particolarmente accesa, da un lato perché le linee di fondo del futuro articolo 17 Cost. già si potevano ritrovare nella Relazione all'assemblea Costituente redatta dal Ministero per la Costituente e, per altro verso, perché, come dimostrano le relazioni svolte all'interno della prima Sottocommissione della Commissione dei 75, (tenute da

La Pira sui principi relativi ai rapporti civili e da Basso sulle libertà civili), fu possibile, nonostante la diversità delle posizioni, trovare convergenza sugli aspetti fondamentali inerenti alla disciplina della libertà di riunione. (Per le due proposte vedere A.C., Atti della commissione per la costituzione, II, relazioni e proposte 1946, 8). In sede di approvazione da parte del plenum furono segnalate alcune perplessità circa la portata garantistica del progetto elaborato dalla commissione: da parte di alcuni lo si riteneva infatti eccessivamente suscettibile di interpretazioni estensive (interventi di Benedettini (seduta dell'8 marzo 1946) di Tieri (seduta del 26 marzo 1946), e di Mastino (seduta pomeridiana del 27 marzo 1947)), altri al contrario, lo ritenevano troppo specifico e dettagliato. Si segnala che furono oggetto di discussione, nelle diverse fasi di passaggio dal progetto al testo definitivo: in primo luogo le differenti discipline riservate ai vari tipi di riunione in base al luogo in cui esse si svolgono (vedi Borrello, 1989, 1404 nota 16) giungendo infine alla completa equiparazione della disciplina delle riunioni tenute in luogo aperto al pubblico rispetto a quelle che invece avvengono in luogo privato); in secondo luogo, la proposta di espunzione, dal testo dell'articolo in questione, della parola "pacificamente"; in terzo luogo, l'utilizzo della congiunzione "e" in luogo della disgiuntiva "o" da inserirsi nella parte del comma 3 che fa menzione dei motivi di sicurezza e di incolumità pubblica ed, infine, fu introdotta l'espressione "soltanto per comprovati motivi di ordine pubblico" (BORRELLO, 1988, 1404). Si deve infine notare che fu in sede di coordinamento finale che fu sostituita la definizione dei destinatari della libertà in questione passando, dall'iniziale riferimento a "tutti", alla più ristretta categoria dei "cittadini".

Per comprendere a pieno il cambiamento di prospettiva realizzato con la nuova Costituzione è opportuno sottolineare i forti legami intercorrenti tra l'art. 17 Cost e l'art. 2 Cost. relativo alla protezione dei diritti inviolabili dell'individuo come singolo e nelle formazioni sociali. Con l'affermazione di una nuova forma di stato che pone al centro l'individuo, considerato anche nella sua dimensione sociale, la libertà di riunione viene a collocarsi in un contesto di generale favore nei confronti della fenomenologia sociale di cui costituisce una delle possibili manifestazioni. E' bene inoltre ricordare come il diritto di riunione non si ponga in funzione della formazione sociale bensì in funzione dell'individuo, della

persona umana, che rappresenta il fulcro di tutto il sistema. La “formazione sociale riceve protezione in quanto prodotto dell’esercizio dei diritti individuali” dei singoli(BORRELLO ,1988,1404 riporta PACE, 1977,146). La dottrina include pacificamente la riunione tra le formazioni sociali menzionate dall’art.2 Cost. le quali sono considerate come ”naturale e fisiologico prolungamento in dimensione collettiva della persona umana, valore primario e fine dello stesso Stato”.

(Per alcune considerazioni sulla soggettività che le formazioni sociali vengono ad assumere, e sul rapporto tra queste e la posizione degli individui facenti parte delle medesime vedi PACE , Problematica delle libertà costituzionali, 15, e BORRELLO , 1989,1405, nt. Il quale osserva che”tra le formazioni sociali la riunione in atto ha caratteristiche del tutto peculiari stante la labilità temporale del fenomeno e la particolare posizione di autonomia dell’individuo rispetto al gruppo”.)

Si osserva inoltre che con la stessa norma il costituente ha voluto perseguire “ la valorizzazione della società come luogo sottostante allo Stato in cui l’individuo può svolgere la propria personalità e perseguire i propri interessi anche in rapporto di indipendenza dallo Stato”(BORRELLO ,1989,1404; vedi anche BOBBIO, 1975, 446). La libertà di riunione viene dunque riconosciuta come strumento funzionale allo sviluppo della personalità dell’individuo,in quanto essa realizzando ”una delle più elementari forme di interazione sociale, “deve essere considerata come mezzo essenziale per una” armonica e fisiologica espressione della personalità” (BORRELLO ,1989,1405;).

1.3 Definizione della libertà di riunione: una libertà individuale e strumentale

L’art.17. Cost. riconosce la libertà di riunione ma non ne dà una definizione: si intende generalmente per riunione la volontaria compresenza di più individui in un medesimo luogo al fine di perseguire uno scopo comune di qualsiasi genere, sulla base di un invito dei promotori o di un accordo preventivo tra i partecipanti o anche in assenza di un previo concerto tra gli stessi.

Si nota che, per il fatto di essere una libertà collettiva, “ essa presuppone il concorso di una pluralità di soggetti accomunati da un unico fine e non si esaurisce nella difesa di una sfera di autonomia individuale ma è diretta alla

realizzazione di comuni finalità”(CARETTI, 2002,341).E’ dunque necessario che tra le persone che si riuniscono si crei una interazione ricercata e realizzata consapevolmente e che sussista la volontà di mantenersi riuniti. (In tal senso vedi anche Corte Cost. sent. n.45 del 1957). E’ stato inoltre sottolineato che non è previsto che la riunione debba essere protetta solamente in quanto volta al perseguimento di un fine specifico(BORRELLO, 1989,1410). Al contrario la tutela di tale libertà dovrebbe intendersi in generale assicurata a prescindere dalle finalità cui la riunione si ispira.

La menzionata definizione si presta a ricomprendere al proprio interno una pluralità di fenomeni molto eterogenei tra loro.(Per alcune interessanti riflessioni sull’idoneità degli spettacoli, delle gare sportive , delle fiere e dei mercati a costituire forme di riunione, vedere la dettagliata trattazione di BORRELLO,1989,p.1412.) Ad alcuni di essi sono dedicati appositi paragrafi nel seguito di questa breve trattazione per il fatto di essere stati oggetto di discussioni particolarmente interessanti o di utili riflessioni da parte della dottrina e della giurisprudenza o per aver essi suscitato alcune perplessità in merito alla ricorrenza di qualcuno degli elementi costitutivi della fattispecie in esame(vedi cortei, assembramenti, riunioni online, questione “dell’attività finale”)

E’ opportuno da subito osservare che molti dubbi sorgono anche dalla circostanza che nessuna soglia numerica è stata stabilita per la configurazione del fenomeno della riunione sicchè si è posto il problema (che più avanti si troverà affrontato anche in sede di analisi dell’istituto del preavviso),se anche ritrovi di dimensioni numeriche ridottissime (come può essere una passeggiata tra amici per la strada) siano rilevanti per l’ordinamento e come tali assoggettabili sia alla disciplina garantistica sia a quella vincolistica previste dall’art.17 Cost.

A tal proposito, la dottrina ritiene che l’obbligo di preavviso non sia operante qualora il numero dei partecipanti non sia tanto elevato da pregiudicare i diritti dei terzi e da rappresentare un motivo d’allarme per la sicurezza pubblica(_PACE , 1992, in senso conforme pret. Milano,23.3.1989 in Riv. pen.1990,371).

La giurisprudenza della corte di cassazione è invece piuttosto restrittiva ed afferma la necessità del preavviso anche per riunioni determinate da appelli estemporanei, per quelle che si costituiscono mediante l’aggregazione progressiva

di capannelli e per i c.d. giornali parlati itineranti essendo sufficiente che la manifestazione che si origina da tali fenomeni sia stata voluta e preveduta dai promotori della stessa anche se essa segue ad una decisione improvvisa(TARLI BARBIERI,2006,396, Al riguardo vedi cass. Pen.sez.I.7.3.1977 e Cass.pen. sez. I,10.2.1978.)

Prima di procedere può essere utile analizzare alcuni caratteri distintivi della libertà in esame che rendono più chiara la sua fisionomia. La libertà di riunione viene tradizionalmente definita come individuale e strumentale. Con la prima espressione si intende sottolineare che si tratta di un diritto del singolo nonostante l'esercizio di tale libertà sia connotato dal carattere della collettività. Si parla dunque di una libertà individuale ad esercizio collettivo. Proprio a causa del rilievo sociale del fenomeno delle riunioni si è notato che attraverso l'art. 17 cost. " le libertà civili si estendono alle formazioni sociali"(PACE, 1977, 145). Si osserva infatti che "il diritto dei singoli di riunirsi 'produce', nel momento della sua materiale realizzazione una formazione sociale(...) anch'essa disciplinata e garantita dall'articolo in commento"(PACE , 1977,145).

Si osserva inoltre che la libertà in esame non presenta natura funzionale (come il frequente legame con finalità politiche potrebbe indurre a ritenere) e ciò perché la libertà di riunione non si esaurisce nella libertà di riunioni politiche, le quali solamente, si presterebbero ad essere sede di svolgimento di una funzione da parte dei cittadini. Si nota inoltre che anche per quanto concerne le riunioni politiche, non mancherebbero dubbi e perplessità: infatti risulterebbe " fuorviante qualificare (come) funzione quel che il cittadino come tale pone quotidianamente in essere per finalità politiche ma senza peraltro che la sua attività costituisca svolgimento di un *munus* pubblico". (PACE , 1977,147).

La libertà di riunione viene invece definita strumentale in quanto le aggregazioni di questo genere costituiscono, secondo parte della dottrina, un "gruppo sociale secondario la cui esistenza non è fine a se stessa ma contiene sempre l'esplicamento di un altro diritto di libertà" (PACE , 1977,147).Si tratterebbe dunque di una libertà strumentale per l'esercizio di un'altra attività che si caratterizza come " finale".Bisogna quindi rilevare che, il dettato costituzionale relativo alle riunioni prevede regimi, separati(anche se interferenti), per il mezzo

e per l'attività finale che si svolge in forma collettiva .L'art. 17 infatti si limita a predisporre regole che si riferiscono solo alle modalità di svolgimento materiale della riunione(preavviso, pacificità ed assenza di armi, etc.) lasciando che l'attività ed i fini della medesima continuino ad essere disciplinati da regole proprie e autonome. Così se l'attività oggetto della riunione di per sé necessita di autorizzazione, questa deve comunque essere ottenuta nonostante l'art. 17 disponga che le riunioni non sono soggette ad autorizzazione(A tal riguardo vedi anche Corte Cost.n.56 del 1970). Pertanto, anche se una riunione regolarmente preavvisata e svolta in forma pacifica perseguisse un fine illecito o in essa si svolgesse un'attività che richiede licenza o autorizzazione senza che questa fosse stata conseguita, è pacifico che lo scioglimento della riunione sarebbe legittimo. Il contenuto dell'articolo 17 è quindi quello di garantire che sia possibile in forma collettiva ciò che è possibile i singoli possono fare isolatamente. L'attività svolta in forma collettiva non è dunque abbracciata dall'art.17 Cost.e rimane soggetta ad un proprio statuto eventualmente anche più restrittivo.

Si segnala che relativamente al rapporto che lega la “forma riunita” con l'attività finale svolta durante la riunione, sono state elaborate varie teorie.E' dunque opportuno notare che la qualificazione della libertà di riunione come strumentale rispetto al godimento di altri diritti ed al perseguimento di altri interessi è stata declinata dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale in diversi modi. Tre sono le principali teorie al riguardo:

La prima, in considerazione delle origini storiche strettamente connesse al diritto di petizione ed alla possibilità di manifestare opinioni politiche diverse da quelle dei detentori del potere, considera la libertà di riunione strumentale rispetto alla sola libertà di manifestazione del pensiero, prevalentemente con riferimento alla sfera politica (FOIS,1957, p.21; BARBERA , 1974,p.2741)

Una seconda teoria vede invece la libertà in parola come strumento per l'esercizio di una qualsiasi altra libertà,in quanto il riconoscimento della libertà di riunirsi conseguirebbe dalla naturale socievolezza dell'essere umano senza che vi sia motivo di privilegiare un determinato campo di esplicazione di tale esigenza rispetto ad altri(PACE,1992,300; BORRELLO,1988,1401; BARILE,1984,182) (In tal senso vedi anche Corte Cost. sent. n.45 del 1967)

La terza teoria considera invece la libertà di riunirsi come un valore tutelato in sé e per sé indipendentemente dal nesso di strumentalità che lega questa libertà con il perseguimento altri interessi. Parte della dottrina ritiene che tale prospettiva sia la più idonea a "ricostruire la libertà di riunione come mezzo di svolgimento della personalità degli individui" (TARLI BARBIERI, 2006,389; MEZZANOTTE,1970,616. Quest'ultimo autore, tra l'altro sottolinea la forte penetrazione tra il fenomeno dell'associazione e quello della riunione e da tale osservazione fa discendere che il fenomeno delle riunioni potrebbe trovare in alcuni casi la propria tutela nel congiunto disposto degli artt.17 e 18 Cost; in proposito vedi anche BORRELLO,1989,1408; e RUOTOLO, 2006,683)

1.4 Differenza dall'associazione

Un ulteriore contributo alla chiarificazione della nozione di riunione può essere dato dal confronto di tale libertà con il diritto di associarsi. La tesi che sosteneva la possibilità di assimilare i diritti separatamente disciplinati dagli artt. 17 e 18 Cost.(MEZZANOTTE, 1970,608 e ss) è infatti rimasta minoritaria e, nonostante sia facile ravvisare un certo numero di elementi comuni alla struttura di associazioni e riunioni, la dottrina ha individuato nel corso del tempo una pluralità di aspetti che potrebbero porsi a fondamento della distinzione tra le due fattispecie.

Si è osservato che sia nella struttura delle riunioni che in quella delle associazioni ricorrono alcuni dati: quello della plurisoggettività del fenomeno sociale, quello della coordinazione dell'agire dei vari individui coinvolti(attraverso forme più o meno intense di organizzazione) ,quello della condivisione di uno scopo comune e quello della "creazione" di formazioni sociali in grado di rivestire un rilievo in qualche misura autonomo e sicuramente ulteriore rispetto alla mera somma di più individualità. Entrambe le fattispecie vedono quindi più soggetti coordinarsi ed interagire col risultato di dare vita ad una aggregazione ulteriore.

Come si accennava ,per distinguere i due fenomeni in questione, la dottrina ha elaborato una serie di criteri che può essere utile passare in rassegna. Si è

osservato che rappresenterebbero aspetti esclusivamente riferibili alle riunioni: la temporaneità (contrapposta alla tendenziale durevolezza delle associazioni)(LAVAGNA,1985,416);l'assenza di una stabile organizzazione interna e di un atto costitutivo(MORTATI, 1976,1160 e ss.); l'impossibilità di ravvisare uno scopo comune BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOZA, GIANTTASIO, 1947,101);l'impossibilità di riscontrare congiuntamente i tre elementi sopra menzionati(BARTOLE, 1970,11e ss);la circostanza che le riunioni costituiscano un fatto fisico-materiale che si esplica in modo puntuale nel tempo (a differenza di quanto accade per l'associazione che sarebbe invece caratterizzata dalla sussistenza di un rapporto sociale e di un vincolo ideale(rispettivamente RESCIGNO G.U.,2000,604; e PACE,1992,310-311 e BARILE,1984,183).

Si nota a tal proposito che “nell'associazione il vincolo in parola assume una inconfondibile connotazione e viene puntualizzato nella specificazione di una serie di (...)obblighi che esteriorizzano e formalizzano comportamenti ritenuti necessari per il raggiungimento dello scopo che l'associazione si prefigge. Si ha dunque l'assunzione da parte dell'associato di un impegno formale che garantisce la sua volontà di cooperare con altri per il fine prefissato. Nella riunione invece l'impegno a mantenersi aggregato discende dalla concreta e fattuale volontà di mantenere lo stato di vicinanza fisica e viene meno allorchè tale situazione materiale per un motivo qualsiasi a cessare” (BORRELLO,1989,1417)

Tali argomenti sono stati nel corso del tempo ritenuti superabili anche per l'osservazione che gli elementi ,che teoricamente dovrebbero essere distintivi, spesso finiscono per esserlo solo a livello quantitativo, nel senso che essi ricorrono in entrambe le fattispecie solamente caratterizzandosi per una maggiore o minore intensità(BORRELLO,1989,1417).Lo stesso autore rileva altresì che spesso la riunione rappresenta una modalità di svolgimento dell'attività dell'associazione evidenziando così la possibilità di sovrapposizione dei due fenomeni.

1.5. Disciplina degli assembramenti (richiamo agli elementi costitutivi della nozione di riunione: volontarietà e sussistenza del preventivo accordo)

Con riferimento alla ricorrenza degli elementi della volontarietà della compresenza e della sussistenza di un accordo che definisca preventivamente le modalità di svolgimento della riunione, viene in rilievo il discorso relativo ad un particolare fenomeno aggregativo: quello degli assembramenti. I termini della questione sono riconducibili a due fondamentali problemi: in primo luogo quello dell'esatta identificazione del contenuto della nozione di assembramento. Il secondo è risolvibile solo una volta che si sia data risposta al primo interrogativo ed inerisce alla possibilità di ricondurre la categoria degli assembramenti sotto la protezione del disposto dell'articolo 17 Cost.. Per quanto riguarda la definizione dell'espressione assembramento va notato che essa è utilizzata in giustapposizione con quella di riunione nell'intitolazione del capo I del titolo II e nell'art.20 del t.u.l.p.s.. Tuttavia il riferimento a tale dato non sembrerebbe di per sé in grado di risolvere la questione rendendosi necessario approfondire l'analisi attraverso l'indagine del modo di utilizzare tale termine, che dottrina e giurisprudenza hanno finora scelto di fare propri. Procedendo in tale direzione si può osservare che il termine in questione viene utilizzato con due diverse accezioni: la prima è quella per cui l'espressione assembramento è considerata come sinonimo di "agglomeramento" mentre la seconda vede l'aggregazione in esame come una particolare specie del genere riunione.

Classificando l'assembramento come semplice agglomeramento, parte della dottrina lo identifica come aggregazione casuale di individui che si trovano contemporaneamente nel medesimo luogo ma sulla base di motivi che rimangono individuali, senza cioè che sia presente la volontà di mantenersi vicini per il perseguimento di un determinato scopo collettivo e condiviso. Un esempio di agglomeramento potrebbe essere ritrovato infatti in una coda di persone in attesa davanti ad un ufficio, per le quali sussiste l'elemento della vicinanza fisica ma non quello della volontà di restare uniti che sembrerebbe essere il nucleo della nozione di riunione accolta dalla costituzione. Ciò dunque implica che, intesi nel senso sopra delineato, gli assembramenti non riceverebbero tutela come riunioni costituendo un fenomeno del tutto separato. (BARILE, 1958,405)

Adottando invece una nozione di assembramento come specie del genere delle riunioni le diversità intercorrenti tra i due fenomeni vengono ricondotte nell'alveo

della fattispecie prevista dall'art.17 Cost. mediante il seguente ragionamento: le riunioni in senso stretto e gli assembramenti sarebbero fenomeni omogenei dal punto di vista ontologico, la differenza tra di essi riguarderebbe l'elemento dell'accordo preventivo presente nelle riunioni in senso stretto e mancante invece per gli assembramenti. Dalla mancanza dell'accordo preventivo e dalla carenza di un disegno preordinato discende tra l'altro l'impossibilità di fornire un preavviso (richiesto laddove essa si svolgesse in luogo pubblico) dell'adunanza che, essendo spontanea e immediata, non può essere prevista e dunque comunicata per quanto dotata di tutti gli altri elementi che caratterizzano il genus delle riunioni (in primo luogo quello della volontà di mantenere la vicinanza fisica per il perseguimento di uno scopo comune). Parte della dottrina sottolinea (BORRELLO, 1988, 1415) che in realtà l'accordo non mancherebbe ma sarebbe tacito e nascerebbe in un modo tale da non consentire una concertazione temporalmente distaccata rispetto allo svolgimento della riunione.

A questo punto è necessario svolgere due osservazioni in merito al rapporto intercorrente tra riunione e preavviso. La prima attiene alla distinzione che sarebbe possibile effettuare all'interno della categoria delle riunioni non preavvisate. Indagando infatti le cause dell'omissione del preavviso si potrebbe come minimo ricavare due sottocategorie: quella delle riunioni dolosamente o colposamente non preavvisate e quelle nelle quali l'omissione della comunicazione all'autorità discende dall'intrinseca impossibilità di procedere ad un tale adempimento come avviene in base a quanto sopra accennato per il caso degli assembramenti. La seconda riguarda il fatto che, come più avanti si preciserà, la dottrina dominante concorda nel ritenere che il preavviso non debba essere ritenuto una condizione di legittimità della riunione e quindi tantomeno esso dovrebbe essere classificato come una condizione di esistenza della riunione. In conclusione dunque, se ciò che differenzia le riunioni dagli assembramenti consiste nella possibilità o meno del preavviso, deve ritenersi che tale distinzione non ha motivo di esistere dal momento che non si pongono ostacoli rispetto alla possibilità di ravvisare l'esistenza di una riunione anche in mancanza del carattere della preavvisabilità. Questa considerazione vale a maggior ragione se si considera che lo spirito dell'articolo 17 Cost. è quello di estendere il più possibile la tutela dell'esigenza

di protezione della dimensione sociale della persona umana. Anche dal punto di vista testuale non sembrerebbero esserci stringenti ostacoli che permettano di classificare come riunione le sole adunanze preavvisabili e di non ritenere assistiti gli assembramenti dalle tutele predisposte dall'art.17 Cost..

1.6 Cortei e manifestazioni: l'elemento del luogo, la vicinanza fisica e i nuovi mezzi di comunicazione

All'elemento della vicinanza fisica e della compresenza di più persone nel medesimo luogo, si collega la discussione relativa alla possibilità di includere cortei e manifestazioni all'interno della categoria delle riunioni e di estendere anche a questi fenomeni la tutela prevista dall'art.17 Cost..Alla base dei dubbi sta il fatto che cortei e manifestazioni non sono espressamente menzionati dalla Costituzione . Tale circostanza genera l'interrogativo sulla possibilità di sostenere che tali fenomeni trovino riconoscimento da parte della costituzione e sulle disposizioni cui eventualmente tale riconoscimento dovrebbe ricondursi .

Si è osservato che i costituenti non menzionarono esplicitamente la libertà di corteo forse perché temevano data l'esperienza del passato , che tali forme di dimostrazione e di espressione di problemi , tensioni e richieste si trasformassero in momenti di violenza ed eversione o di propaganda populistica, avendo tali fenomeni spesso rappresentato il preludio “a moti e sconvolgimenti della normale vita civile ” o la scena per”dimostrazioni di forza e di consenso da parte di regimi totalitari”,(BARBERA, 1974,2723).Lo stesso autore osserva che i costituenti non potevano che essere diffidenti “nei confronti di fenomeni siffatti(i cortei e le manifestazioni) che non dovevano certo sembrare strumenti adeguati ad una democrazia parlamentare . Data l'esperienza da cui si usciva era comprensibile il tentativo di ricostruire quelle condizioni di lotta politica che evitassero da un lato attentati alla pace sociale e dall'altro ogni incoraggiamento a soluzioni mistiche o irrazionali dettate dalla suggestione della piazza”(BARBERA, 1974,2724). I costituenti ritenevano che i mezzi più adeguati al confronto politico potessero e dovessero consistere nelle forme garantite dalla libertà di manifestazione del pensiero, tradizionalmente intesa come tutela dell'espressione di un pensiero destinato ad avere rilievo più per il

suo contenuto razionale che per l' impatto emotivo dovuto alle modalità della sua esplicitazione. Essi, "partendo dal presupposto che la lotta politica è confronto di opinioni che permette di pervenire attraverso un processo dialettico alla sintesi razionale ,(...)videro nella manifestazione del pensiero e nella libertà di riunione gli strumenti privilegiati di dibattito. Sfuggiva loro però che la libertà di manifestazione del pensiero non si identifica con il risultato di un colloquio razionale ma è anche messaggio cioè influenza sulla sfera emotiva dell'individuo"(BARBERA, 1974,2724 , richiama tal riguardo ECO, 1968, p.165.)Si nota da parte di alcuni autori che "la dimensione pubblica come teatro di idee opposte e contrastanti , come medium di giudizi razionali appartiene essenzialmente al passato (...).Questa dimensione pubblica si viene oggi volgendo trasformata ormai in manipolazione che si serve delle leggi psicodinamiche contro i soggetti"(MITSCHERLICH, 1986,p, 703.citato da Barbera, 2724). Le ragioni storiche per le quali un tale timore potesse trovare giustificazione dunque non mancavano, tuttavia si deve sottolineare l'importanza del riconoscimento di una tutela nei confronti di strumenti che permettano ai cittadini di richiamare l'attenzione delle istituzioni su esigenze che altrimenti non riuscirebbero ad essere rappresentate ed ascoltate. Come si fa presente anche nello scritto sopra citato, le manifestazioni ed i cortei possono rappresentare infatti anche momenti di seria partecipazione politica. Nonostante le forme possano differire restano numerosi i punti di contatto tra manifestazione del pensiero, riunioni cortei e manifestazioni. Nel prendere in considerazione il fenomeno dei cortei e delle dimostrazioni, i quali mettono in evidenza ancora una volta l' intensa vocazione pubblica e politica della libertà di riunione,appare dunque quasi inestricabile l'intreccio con altri tipi di libertà. Si potrebbe ritenere che esso, in certo qual modo testimoni , attraverso una talvolta confusa confluenza di fonti di tutela, la volontà assicurare protezione e valorizzazione alla possibilità di partecipazione del cittadino. Lo strumento dei cortei e delle manifestazioni si presta oltretutto anche a costituire il mezzo per la "rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica ed economica del paese" (art.3 co.2 Cost.)

I cortei e le manifestazioni evidenziano dunque un crocevia di previsioni costituzionali che presidiano il più ampio tema dei rapporti tra libertà di comunicazione, libertà di manifestazione del pensiero e libertà di riunione. Tale intreccio appare rilevante anche laddove si prendano in i nuovi mezzi e strumenti di comunicazione e diffusione del pensiero, di discussione e di incontro che l'evoluzione tecnologica ha imposto all'attenzione degli studiosi i quali spesso hanno trovato difficoltà nel tentativo di classificare tali nuovi mezzi alla stregua delle categorie tradizionali. Si deve notare in particolare a questo proposito come il concetto della vicinanza fisica, e soprattutto le sue possibilità di estensione, vengano ad essere oggetto di grande attenzione (vedi in particolare PIROZZOLI, A., 2004 f. 4-5, pp.595-627) nel tentativo di ricondurre ad un determinato tipo di disciplina fenomeni come forum, chatrooms, social networks ed affini che a tutt'oggi faticano a trovare una collocazione giuridica soddisfacente proprio per il loro carattere di assoluta novità rispetto a quanto poteva essere previsto dai costituenti. Può apparire ardito l'accostamento tra la riflessione sul cambiamento dei luoghi della riunione -dal caffè e il club, alla piazza, alla strada – e la speculazione sulle possibilità di inquadramento delle forme di incontro, discussione e interazione sociale tramite internet, tuttavia non può non ravvisarsi l'urgenza di giungere ad una sistemazione di tali fenomeni che rappresentano indubbiamente casi di interazione ed aggregazione sociale. Deve infatti osservarsi che entrambi tali fenomeni, sia i cortei e le dimostrazioni sia i nuovi mezzi sopra indicati, sono da ricondurre ai mutamenti sociali e urbanistici implicati dalla transizione verso la società di massa e come, per la comprensione di entrambi potrebbe essere utile ricorrere alla nozione di “ vicinanza relativa” ,elaborata in relazione ai cortei perché il valore dell'incontro e dell'interazione continuasse a ricevere protezione anche se realizzato in forme non più solo statiche ma anche dinamiche

Si osserva, quanto al problema dell'esistenza o meno di una copertura costituzionale del fenomeno dei cortei e delle manifestazioni, che la mancanza di una esplicita menzione del “diritto di corteo” non significa affatto che i costituenti intendessero disconoscere e negare protezione a tali forme di dimostrazione che peraltro presentano stretti collegamenti con valori

costituzionali di primissimo rilievo. Si deve ricordare a questo proposito il nesso intercorrente con la libertà di manifestazione del pensiero (tanto forte da aver fatto parlare di strumentalità del diritto di riunirsi rispetto a quello di manifestare liberamente il proprio pensiero e da aver in taluni casi indotto ad ipotizzare di poter classificare i cortei come “ forme atipiche del diritto di manifestare il proprio pensiero”(BARBERA,1974,2727) dato che il dettato costituzionale fa riferimento ad “ogni mezzo di diffusione”. Inoltre si è osservato che cortei e manifestazioni altro non sono se non la riedizione, rivista in base ai mutamenti della società, del diritto di petizione, quale mezzo per richiamare l’attenzione dei pubblici poteri che ancora oggi riceve tutela costituzionale.

Storicamente si può riscontrare tra l’altro il legame intercorrente tra riconoscimento della libertà di riunione e del diritto di petizione(vedi primo emendamento della Costituzione federale degli Stati Uniti d’America del 1789 e Legge francese del 18 dicembre del medesimo anno.) Si nota poi che attualmente,“ in una società che lascia così poco spazio agli individui e pone in primo piano le masse, l’alternativa a espressioni individualistiche di pensiero o a fenomeni atomistici di partecipazione” è rappresentata proprio dai fenomeni in analisi(BARBERA,1974,2727)

.Altrettanto, come sopra si accennava, i cortei e le manifestazioni rappresentano lo strumento che rende possibile ed effettivo l’esercizio della libertà di manifestare il proprio pensiero, di accedere a forme di vera partecipazione, di esercitare pressione sui pubblici poteri , di far sentire la propria voce, di “ esprimersi ed incidere sulle scelte politiche(...)per coloro i quali non detengono in maniera diretta o indiretta il controllo o del ‘lobby’politico o dei mass media”(BARBERA,1974, 2729). In questa prospettiva il ”diritto di corteo” rappresenta un modo di soddisfare l’esigenza di riequilibrio sociale chiaramente espressa dal secondo comma dell’articolo 3 Cost. (Per un interessante parallelismo vedi anche la giurisprudenza costituzionale in materia di riconoscimento del diritto di sciopero politico.)

La dottrina e la giurisprudenza sono piuttosto concordi nell’individuare nell’art.17 Cost la disposizione cui più propriamente può farsi riferimento nel tentativo di

inquadrare il fenomeno dei cortei . Tale conclusione riposa su svariate considerazioni. La prima attiene all'osservazione che “ le dimostrazioni costituiscono anche, uno strumento di diffusione del pensiero, però va sottolineato che, quando trattasi di più persone che intendono manifestare insieme un'opinione , appare operante un'apposita fattispecie e cioè il diritto di riunione di cui è nota se non la natura di diritto strumentale lo stretto collegamento rispetto alla libertà ex art. 21 Cost.”.(BARBERA,1974,2739)Un altro argomento a favore della riconduzione dei cortei sotto la protezione della libertà di riunione fa leva sul fatto che manifestazioni e cortei presentano tutti gli elementi costitutivi propri della riunione. Se infatti si ricostruisce quest'ultima come la volontaria compresenza di più persone in uno stesso luogo per il perseguimento di uno scopo comune si può ben affermare che il corteo rientra a pieno nella definizione. L'unico aspetto con riferimento al quale sono sorte delle incertezze riguarda il modo di intendere la locuzione “ nello stesso luogo”. Si sottolinea infatti che la nozione di vicinanza fisica richiesta perché i cortei possano classificarsi come riunioni può avere un carattere “relativo”. In altre parole l'elemento fondamentale qui non è la staticità di più persone nel medesimo luogo ma la volontà dei soggetti di mantenersi tra loro vicini, il che può accadere anche spostandosi. Nella disciplina costituzionale della riunione è quindi oggetto di tutela la volontaria compresenza in uno stato di vicinanza indipendentemente dalla permanenza in un luogo determinato. Il contesto spaziale, pur potendo sussumere come vedremo un'importanza strategica considerevole, può variare e non restare costante purchè rimanga la volontaria vicinanza che permette l'aggregazione e l'interazione tra i soggetti.“La tutela della libertà di riunione attiene all'interesse dei singoli a mantenersi riuniti oltre che all'interesse ad essere riuniti in un certo luogo”(BARBERA,1974,2741).A tal proposito la giurisprudenza è piuttosto costante, definisce i cortei come “ riunioni in movimento”(Vedi Cass.pen. 12 giugno,1951 in Giur cass. Pen.1951,p.591) e conferma a più riprese il proprio orientamento a ritenere i cortei species del genus riunione anche sulla base di un altro fondamentale argomento: quello della analoga funzione che viene svolta da riunioni e cortei e che giustificerebbe dunque l'assimilazione dei due fenomeni anche sotto il profilo della tutela giuridica. (Cass. 24/11 1951, in Giust. Pen 1951,

695; Cass,13/10/1972 in Riv. Poliz. 1973,321 ; Cass.30 novembre 1977, in Giust.pen 1978,II, 668;Cass.pen. sez.II, 25/08/1994 e Cass.pen. sez.I ,7883/1995)

Anche la dottrina concorda sul fatto che ai cortei sia riferibile “il medesimo compito strumentale della riunione , e dunque l’identità della natura sociale giustifica che , nonostante la diversità puramente fisica delle due manifestazioni,la garanzia costituzionale sia la medesima”G.U. RESCIGNO, 2000,p.604, citato da TARLI BARBIERI, 2006,388).. Si osserva altresì che” l’ampia portata del riconoscimento costituzionale del diritto di riunione dovrebbe consentire di assumere senza nessun dubbio nell’ambito dell’art.17 Cost.tale fenomeno che non è altro che un possibile modo di atteggiarsi di un ampio genus quale è l’attività del riunirsi. Se infatti la ratio della disposizione costituzionale è quella di tutelare la vicinanza delle persone” come condizione per attuare forme di interazione da tale situazione materiale ritraibili,evidentemente è necessario che permanga la vicinanza fisica volontaria al di là di un dimensionamento spaziale costante o variabile della stessa”(BORRELLO, 1989,1413,. Nello stesso senso anche: PACE , 977,155,MORTATI,Istituzioni,1094; MAZZIOTTI DI CELSO,1967i,266; BARILE, Diritti dell’uomo,1984, 183; MIELE e SCIANO’,1969,207).

Si nota inoltre che il t.u.l.p.s. si occupa delle riunioni pubbliche e delle processioni religiose e civili in due distinti capi, rispettivamente il primo e il secondo del titolo secondo; tuttavia è stato sottolineato che da tale sistemazione non potrebbero trarsi conclusioni determinanti in merito all’inclusione dei cortei nella sfera di tutela apprestata dalla norma costituzionale che tutela la libertà di riunione .L’Autore evidenzia altresì che nella Relazione di accompagnamento al progetto Crispi del 1889, si leggeva che “ alle processioni religiose sono parificate le processioni civili per trattare alla medesima maniera le due manifestazioni del diritto di riunione”(BARBERA,1974,2740; ASTENGO e SANDRI, 1889,p153).

2 I PRESUPPOSTI DELLA LIBERTA’ DI RIUNIONE

2.1 Le limitazioni soggettive alla libertà di riunione

Secondo quanto si legge dall'art. 17 Cost. la libertà di riunione viene riconosciuta solo in capo ai cittadini. La dottrina maggioritaria è tuttavia orientata nel senso di attribuire il diritto in parola anche a chi sia privo del requisito della cittadinanza "in tutti quei casi in cui la Costituzione non presupponga una disparità di trattamento e l'art.17, non sembrerebbe presupporne alcuna." (TARLI BARBIERI, 2006,386; in proposito vedi anche BORRELLO1989.1419 ess.; PACE, 1988, p.gen.pp.31 e ss; e TROILO,2009,1 e ss)

Si osserva altresì che verso questa direzione tenderebbe anche la legislazione ordinaria (in particolare il d. lg.1998) che fa riferimento alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale. Ciò va sottolineato, come osserva l'autore," data la connessione tra la libertà di riunione e le libertà politiche intese anche in senso lato". A proposito pare interessante il riferimento all'art. 4 lett. b) della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992 cui è stata data esecuzione con l. 203/1994 e l'art.2 co.4 del dlgs. 286 del 1998.(TARLI BARBIERI,2006,386)

Restrizioni di natura soggettiva alla libertà di riunione possono discendere inoltre da limitazioni connesse alla capacità giuridica. Si sostiene infatti che la libertà di riunione spetta anche ai minori(salve le limitazioni dipendenti dall'esercizio della potestà genitoriale). Se si concorda infatti sulla circostanza che l'esercizio della libertà di riunione consista sostanzialmente in attività materiali, per le quali si richiede semplicemente la capacità naturale del soggetto intesa come " concreta capacità di autodeterminarsi in relazione ad una data attività materiale"(PACE, 2003, 311) si può infatti concludere che , come anticipato essa possa spettare anche ai minori.

Relativamente invece alle cosiddette situazioni di soggezione speciale tra esse possono essere ricordate:in primo luogo quella dei soggetti sottoposti a sorveglianza speciale:i soggetti che versano in tale condizioni non possono infatti partecipare a pubbliche riunioni in base all'art.5 comma 3 della legge 1423/1956

La Corte costituzionale non ha mai dichiarato l'illegittimità di tale disposizione (vedi sentt. nn. 27 del 1959, 23 del 1964, 105 del 1982 e 126 del 1983), tuttavia ha osservato con la prima delle sentenze citate che le misure di prevenzione non devono provocare eccessive limitazioni all'esercizio delle libertà che invece sono proprie delle misure detentive. Accanto alla sorveglianza speciale è poi opportuno ricordare le misure limitative dell'accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive quale pena accessoria o misura di prevenzione a carico dei soggetti di cui alla legge 401 del 1989. In secondo luogo vanno ricordate quelle a carico dei militari i quali non possono partecipare in servizio o comunque in uniforme, a riunioni o manifestazioni di partito (art. 6, l.382/1978). Essi inoltre non possono partecipare o organizzare riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari ad eccezione di quelle degli organi di rappresentanza militare che devono comunque essere concordate con i comandi competenti. (art. 7, l.382/1978).Deve inoltre segnalarsi la situazione di soggezione in cui versano gli appartenenti alla Polizia di Stato ai quali è vietato compiere manifestazioni collettive pubbliche mediante l'uso dei mezzi della polizia, partecipare in uniforme , anche se non in servizio a riunioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche o sindacali.(artt. 76 e 81 , l. 121 del 1981), Infine si deve fare cenno alla condizione dei i detenuti, cui appunto non è riconosciuta la libertà di riunione. Si deve notare che è loro concessa la libertà religiosa nonché quella di svolgere attività culturali, ricreative e sportive (artt.58 e 59 d.p.r. 230/2000) che possono in un certo senso rappresentare forme di parziale riconoscimento della libertà in questione.

2.2 Il presupposto della disponibilità giuridica

La libertà di riunione, diversamente da quanto potrebbe a prima vista apparire dalla lettura dell'art.17 isolatamente preso, non è subordinata solo all'obbligo di dare preavviso laddove essa si svolga in luogo pubblico ma, come ha osservato la dottrina, è "precondizionata da una serie di discipline concernenti altri interessi costituzionalmente garantiti: il diritto di proprietà, la libertà d'impresa, di domicilio e così via"(PACE, 1992,325). (Per quanto concerne l'incidenza mediata che il presupposto del consenso verrebbe ad aver sulla libertà di riunione si rimanda a BORRELLO,1989,1419 e PACE1967,172.)Ciò comporta che, di norma

la libertà di riunirsi, sia condizionata dal consenso di chi ne abbia la giuridica disponibilità. Per quanto riguarda l'utilizzazione di luoghi pubblici è inoltre previsto che il questore possa richiedere il consenso scritto dell'autorità competente per l'occupazione temporanea del luogo pubblico (art. 20 co1 reg. t.u.l.p.s.). (Vedi per l'approfondimento delle origini e della natura del potere che l'autorità pubblica possiede in ordine all'utilizzazione dei beni pubblici BORRELLO,1989,1419 e PACE, 1967,171.). Si ritiene che tale disposizione possa ritenersi costituzionalmente legittima solamente nella parte che si riferisce ai luoghi pubblici e nella misura in cui il potere della pubblica amministrazione che gestisce il bene pubblico si limiti al solo "accertamento della materiale disponibilità della piazza o della strada urbana"(PACE,1992,325; TARLI BARBIERI,2006,399). Si precisa quindi che "tale disposizione non va intesa nel senso che, nel caso di beni di uso generale, tale consenso costituisca una delle condizioni di valido esercizio del diritto di riunione. In realtà la richiesta deve considerarsi intesa ad acquisire elementi concreti perché possa più adeguatamente essere ponderata l'opportunità della riunione sotto il profilo dei parametri di cui all'art 17 comma 1 e 3 cost."(BORRELLO,1989,1420) che rimangono pacificità, assenza di armi, assenza minacce per la sicurezza e l'incolumità pubblica.

Alla menzionata necessità di conseguire il consenso si prevedono alcune eccezioni. Il legislatore dispone infatti che i lavoratori dipendenti che operino in reparti o uffici con più di quindici dipendenti(art.27 l.300/1970), gli studenti della scuola secondaria superiore ed artistica ed i genitori degli alunni delle scuole di ogni ordine e grado (artt.43 e 45 d.p.r. 416/1974) abbiano diritto ad usare un locale dell'unità produttiva o dell'istituto scolastico purchè ne facciano richiesta, con il limite, per le sole assemblee di cui al d.p.r. 416/1974, di concordare data e orario della riunione. (Vedi per approfondimenti sul contrasto tra la previsione delle assemblee in questione e la libertà di autoorganizzazione dell'imprenditore PACE, 1992,326, nota19) Tali deroghe alla generale necessità di prestazione del consenso si giustificano in primo luogo in quanto al legislatore ordinario è consentito disciplinare sia la proprietà pubblica, sia prevedere i modi di acquisto di e godimento ed i limiti della proprietà privata al fine di assicurarne la funzione sociale secondo quanto disposto dall'art.42 Cost. In secondo luogo tali eccezioni

possono considerarsi esplicitazione dell'art.3 comma 2 Cost.. Nei casi sopra menzionati infatti la riunione non avviene nei limiti disegnati dall'art. 17 ma entro confini più stretti che qualificano le assemblee in parola come occasioni di partecipazione democratica ai problemi dell'impresa e della scuola. Si osserva infatti che le assemblee previste dalla l. n. 300 del 1970 possono essere finalizzate solamente alla “ discussione di temi di interesse sindacale e del lavoro”(art.20) mentre quelle previste dal d.p.r. n. 416 del 1974 devono avere per oggetto le problematiche della scuola e della società in funzione della formazione culturale e civile degli studenti” art.43).A causa del menzionato carattere circoscritto delle tematiche che possono essere affrontate nel corso delle assemblee in questione parte della dottrina classifica il diritto di assemblea come diritto funzionale (PACE,1977 ,p170; contra MAZZIOTTI, 1993, p.275) .

3.LIMITI OGGETTIVI

3.1.Limiti generali

Con l'espressione limiti generali alla libertà di riunione allude alle condizioni di pacifictà ed assenza di armi previste dal primo comma dell'art.17 Cost. I limiti in parola sono detti generali in quanto si applicano a qualsiasi riunione.

L'esigenza di definire tali limiti come generali trova la sua spiegazione nel fatto che la disciplina della libertà in analisi, come nel seguito si vedrà in modo più approfondito, si articola e si organizza attorno alla distinzione delle riunioni principalmente in base al luogo in cui esse si tengono ed in relazione al quale vige uno specifico regime di limiti che potrebbero essere definiti particolari.

Il riferimento alle nozioni di pacifictà ed assenza di armi non è isolato, al contrario trova precedenti e riscontri in una pluralità di altri testi costituzionali europei (ad esempio la Carta fondamentale tedesca (art.8), quella danese (art.79) e le costituzioni spagnola (art.21), portoghese (art 45), greca(art.11) e belga(art.26)) sul modello di quanto previsto dalla Costituzione francese del 1791, cui si ispirò anche lo Statuto albertino. I limiti in questione trovano spazio altresì all'interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 11), nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art.12) e nel Patto

internazionale sui diritti civili e politici (art.21) in ciascuno dei quali ricorre l'elemento della pacificità della riunione.

Passando all'interpretazione del limite costituzionale in analisi, può essere utile analizzare la locuzione "pacificamente e senza armi" nel suo complesso. In generale si ritiene che essa si riferisca al concetto di ordine pubblico. Questa affermazione merita tuttavia alcune precisazioni.

La dottrina è piuttosto concorde nel ritenere che tale espressione sia da ricondursi alla nozione di ordine pubblico in senso "materiale".

(In tal senso vedi PACE, 1963,pp. 116 e 118;PACE, 1988;AMATO e BARBERA, 1997; FOIS 1957, 1090; BARILE, 1967, 1252;BARILE ,1984,p.183; MIELE SCIANO' 1969, p.207;CORSO, 1980 pp.1060 e ss;TRIPALDI,2003, p.827.;RUOTOLO,La 2006;BORRELLO1989,p.1423. PACE, 1967,p. 157; e PACE, 1977, p.161. ;TARLI BARBIERI, ,2006, p.388.;PRISCO,1991.)

Quest'ultimo può essere sinteticamente definito come assenza di violenza fisica e di disordini o anche come " sussistenza in un certo contesto spazio temporale di quella serie di condizioni concrete, positive e negative che consentono ad ogni membro della collettività di attendere alle proprie occupazioni senza essere minacciato da offese alla propria sfera personale nei suoi aspetti materiali e psichici"(BORRELLO,1989,1423).

Molteplici sono i motivi che portano ad optare per l'accezione e materiale ad escludere il riferimento ad una caratterizzazione dell'ordine pubblico in senso ideale: il legame di una tale ultima nozione con una concezione etica e statolatrice dello Stato, la mancanza di una esplicita menzione nella prima parte della Costituzione, l'accostamento dell'espressione "ordine pubblico" da parte dell'art.117 comma 2, lett. h alla sicurezza che farebbe presumere ,secondo alcuni ,una connotazione in senso più concreto del concetto in analisi, il fatto che la limitazione in esame sia riferibile solo alla libertà di riunione e non alla libertà di manifestazione del pensiero(TARLI BARBIERI,2006, 388) e l'utilizzo, in particolare nel periodo precostituzionale, di tale concetto inteso in senso ideale come strumento di sistematica compressione dei diritti.

La giurisprudenza Costituzionale al contrario ha a lungo mostrato di condividere un'accezione "ideale" o tutt'al più "costituzionale" del concetto di ordine pubblico identificando quest'ultimo con l'insieme di principi e valori che caratterizzano e conferiscono identità ad un certo ordinamento permettendone e perseguendone la conservazione .

La nozione di ordine pubblico costituzionale viene in particolare elaborata nelle sentenze n.19 del 1962 e 168 del 1961 nelle quali esso verrebbe fatto coincidere con l'insieme dei principi fondamentali che caratterizzano l'ordine legale di una società ispirata ai valori fondamentali della Costituzione. Al riguardo si osserva che si tratta di una nozione ancora ideale, quindi come tale "insuscettibile di accertamento empirico, di carattere astratto. Ancora ideale, quindi come tale concettualmente manipolabile a seconda di contingenti esigenze repressive fino a colpire il mero dissenso politico ideologico " (INSOLERA ,2003, p239).Altri autori evidenziano inoltre che, se assunta nella dimensione costituzionale, la stessa nozione è capace di paralizzare in sede di bilanciamento, libertà esplicitamente protette dalla Costituzione,(FIANDACA MUSCO, 1997, p.461).Chiari indici di questa tendenza possono essere considerate, tra le varie,le sentenze della Corte Costituzionale nn. 19 del 1962, 25 del 1965, 168 del 1961, 15 e 16 del 1973, 71 del 1978. E' opportuno tra l'altro notare che la nozione di ordine pubblico non compare nella prima parte della Costituzione e che l'elaborazione di questo limite è avvenuta ad opera della Corte Costituzionale la quale lo ricostruisce come limite generale immanente all'ordinamento. In altri casi la Corte si è dimostrata invece più propensa all'accoglimento dell'accezione materiale del concetto di ordine pubblico(si allude in particolare alle sentenze nn.2del 1956 e 126 del 1962 anche se si osserva che nelle medesime occasioni la valorizzazione del carattere materiale "avviene sempre in forma contestuale alla consacrazione dell'ordine pubblico ideale"(BORRELLO1989,p.1423).

Lungi dal costituire una disputa puramente astratta e teorica è opportuno osservare che l'opzione in favore della connotazione in senso materiale del concetto di ordine pubblico è fondamentale per riempire di significato l'espressione "pacificamente" che ricorre nel comma primo dell'art.17 cost. Rappresenta infatti una esigenza fondamentale quella di chiarire quali

comportamenti e quali fatti possono far venir meno detto carattere di pacificità e potenzialmente giustificare l'adozione di una decisione di scioglimento, di divieto o la prescrizione di differenti modalità di svolgimento.

3.2. (segue) Lo svolgimento pacifico

Passando quindi ad analizzare singolarmente i termini che il primo comma dell'art.17 Cost è opportuno notare che l'espressione in parola, viene ricondotta da un lato all'atteggiamento psicologico di dei partecipanti (PRISCO,1991,4) e per altro verso al fondato pericolo che lo svolgimento della riunione possa provocare danni a cose o persone (TRIPALDI,200,833). Il limite in questione risulta dunque piuttosto generico ed il contenuto delle espressioni utilizzate per definirlo dal costituente si trova spesso a dover essere determinato sostanzialmente dall'autorità di pubblica sicurezza la quale, secondo parte della dottrina, sarebbe nella posizione di poter comprimere un diritto costituzionalmente garantito "per qualsiasi generico motivo di sicurezza ed incolumità pubblica"(GIOCOLI NACCI 1990,185). Lo stesso Autore osserva infatti che le nozioni pacificità, di ordine pubblico anche in senso materiale e di minaccia alla sicurezza ed incolumità pubblica, comprenderebbero" tutto ciò che riguarda la sicurezza interna dello Stato, la tutela dell'ordine, della tranquillità, della quiete, della vita della persona fisica, della proprietà ,della salvaguardia delle istituzioni e delle funzioni dei poteri costituiti e di tutti corpi deliberanti e anche la sicurezza esterna per offese o pregiudizi che possano derivare ai rapporti internazionali"

Una volta affrontato il nodo della riconducibilità del limite della pacificità alla nozione di ordine pubblico in senso materiale, si pone il problema di definire la relazione intercorrente tra il limite in parola ed i concetti di sicurezza e di incolumità pubblica che la costituzione pone a fondamento della possibilità di vietare le riunioni in luogo pubblico.

Bisogna infatti osservare che anche queste ultime due nozioni vengono solitamente considerate come esplicitazioni dell'ordine pubblico materiale . Si ritiene tuttavia che l'estensione delle nozioni di pacificità e di mancanza di minaccia per la sicurezza e incolumità pubbliche non possa essere considerata

perfettamente coincidente poiché il concetto di pacificità andrebbe considerato più ristretto. Cioè, a parere di molti (BORRELLO 1989,1424,GUARINO,1967,152, PACE 1977,186 e 1988,326), il carattere di impacificità di una riunione potrebbe riscontrarsi solamente in presenza di una lesione attuale del bene dell'ordine pubblico mentre per la configurazione dei motivi di sicurezza ed incolumità pubblica richiesti dal terzo comma dell'art.17 Cost. sarebbe sufficiente mettere in pericolo il bene in questione. L'ipotesi di impacificità verrebbe dunque soddisfatta dalla "presenza di una minaccia immediata ed incombente" (PACE,1977,160) all'ordine pubblico e non potenziale ,anche se comprovata ,come accade invece per i casi di tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica.(In questo senso concordano PACE 1977,160, GUARINO1967,BARILE1984, 183.). La differenza illustrata non impedisce di ricostruire i limiti della sicurezza e della pacificità come omogenei(BORRELLO 1989 ,1424) in quanto riconducibili entrambi alla salvaguardia dell'ordine pubblico e si spiega considerando la particolare forza di impatto riconosciuta alla riunione che si svolge in luogo pubblico rispetto a quelle tenute negli altri due tipi di riunione. Tale impostazione si pone in armonia con le maggiori cautele, in particolare la possibilità di divieto preventivo oltre che di scioglimento, che caratterizzano la disciplina delle riunioni in luogo pubblico. Per delineare quanto si richiede perchè una riunione possa considerarsi impacifica ,è dunque necessario,a parere di parte della dottrina, fare ricorso all'elemento dell'attualità della lesione dell'ordine pubblico oltre che all'opzione per una accezione in senso materiale di quest'ultimo.

Altra parte della letteratura in materia sottolinea che il problema della vaghezza delle indicazioni in base alle quali ricostruire i casi di non pacificità sarebbe sostanzialmente imputabile allo stesso concetto di ordine pubblico, il quale, anche inteso in senso materiale, si presterebbe sempre a costituire un "crocevia tra prevenzione e repressione"(INSOLERA,2003,242) per cui i contorni indeterminati del bene renderebbero ardua anche la definizione della lesione dello stesso. Anche adottando una definizione in senso materiale dell'ordine pubblico, identificato con la tranquillità pubblica e con il rispetto delle regole minime della convivenza e della pace sociale, la nozione in parola resterebbe inafferrabile e

non riuscirebbe a trovare un preciso contenuto se non al momento della concreta applicazione che viene affidata tra l'altro all'autorità di pubblica sicurezza senza che sia previsto un successivo controllo da parte dell'autorità giudiziaria come avviene invece per altre libertà(GIOCOLI NACCI,1990,173 e ss.).

La risoluzione dei dubbi relativi all' indeterminatezza dei concetti di impacifità, di ordine pubblico e di minaccia alla sicurezza pubblica hanno inoltre importanti ricadute sulla possibilità di considerare costituzionalmente legittimi alcuni dei limiti che la legislazione precostituzionale prevedeva per la libertà di riunione.

Le considerazioni e le perplessità sopra menzionate infatti trovano conferma e rappresentazione estremamente evidenti nelle vicende che hanno investito la previsione del potere di scioglimento della riunione in capo all'autorità di p.s. per il caso in cui nel corso della stessa abbiano luogo manifestazioni e grida sediziose (artt. 20 e 21 t.u.p.s.) e le collegate fattispecie di radunata sediziosa e grida e manifestazioni sediziose previste dagli articoli 654 e 655 c.p..

La Corte costituzionale interpellata per la seconda volta (già la Corte aveva escluso l'illegittimità dell'art.654 c.p. ,in relazione all'art.21 Cost. con la sentenza n.120 del 1957) sulla legittimità degli articoli 654 e 655 c.p. con la sentenza n.15 del 1973, salva le due fattispecie e definisce come atteggiamento sedizioso penalmente rilevante “solo quello che implica ribellione, ostilità ed eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento pericoloso per l' ordine pubblico”in tal modo mantenendo in vita le disposizioni impugnate e ridefinendone il contenuto in senso più vicino all'accezione materiale dell' ordine pubblico. (Conformemente, in precedenza vedi anche Corte cost. n. 120 del 1957)Si osserva tuttavia che l'utilizzo del concetto di idoneità dell'azione non vale a superare una connotazione in senso ideologico della condotta punita. Tale criterio sarebbe tra l'altro inafferrabile e tautologico “in quanto manca di ogni collegamento con il suo termine di relazione che è costituito appunto dal pericolo di una lesione del bene”(FIORE, 1971)Si sottolinea inoltre il carattere ambiguo della soluzione prescelta dalla Corte, di conservare le norme impugnate e di ridefinirne il

significato in modo estremamente equivoco e suscettibile di interpretazioni differenti, provoca il perpetuarsi del carattere di estrema opinabilità del giudizio in concreto richiesto all'autorità di pubblica sicurezza (nel caso della decisione sull'adozione dei provvedimenti di divieto) ed a quella giudiziaria (per quanto riguarda l'accertamento delle fattispecie di cui agli artt.654 e 655 c.p.) Si deve dunque notare che i confini della libertà di riunione vengono ad esser estremamente sfumati per un duplice ordine di fattori: in primo luogo, perchè la soglia di tutela del bene ordine pubblico è anticipata al pericolo attraverso il riferimento alla "concreta idoneità" della condotta sediziosa a produrre un pericolo per il bene medesimo, ed in secondo luogo, per la genericità che riguarda la stessa nozione del bene ordine pubblico anche nel momento in cui esso venga inteso in senso materiale, come tranquillità pubblica o sicurezza fisica e non in senso etico. La Corte chiamata a pronunciarsi sui limiti alla libertà di riunione, con la sentenza n. 15 del 1973, risponde quindi affermando che le fattispecie in esame sono sufficientemente definite (e non contrastano dunque con l'art.25 Cost.) e che nemmeno la libertà di riunione dovrebbe intendersi lesa in quanto tali limiti tendono a garantire beni, l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica, che sono patrimonio dell'intera collettività. "Al pari di ogni altro diritto di libertà infatti -afferma la Corte- anche la libertà di riunione implica la posizione di limiti e condizioni che lo disciplinino onde evitare che il suo esercizio possa avvenire in modo socialmente e dannoso e pericoloso".

Con riferimento invece alle fattispecie di manifestazione e grida sediziose e a quella di riunione militare con carattere ostile e sedizioso contenute negli artt. 183 e 184 c.p.m.p., si deve osservare che la Corte Costituzionale ha avuto più volte modo di pronunciarsi (vedi sentt. nn. 31/1982 57/1984, 519/2000. In tali occasioni la Corte ha affermato che tali fattispecie non debbono ritenersi incostituzionali in quanto "i diritti costituzionali del cittadino militare vanno temperati con quelli dell'istituzione militare"(TARLI BARBIERI,2006,387). Ulteriori si possono ricavare dalla sentenza n. 24 del 1989 secondo la quale l'art 184 c.p.m.p. dovrebbe applicarsi solamente alle riunioni aventi un carattere oggettivamente rivoltoso.

L'utilizzo di concetti indeterminati come l'ordine pubblico e la sicurezza il pericolo permette che i limiti della libertà di riunione siano ricostruiti in modo estremamente variabile. Al riguardo è stato osservato ed è agevole intuire che l'incertezza procurata da tale flessibilità se è in un certo senso utile e governabile "in tempi tranquilli e normali, in situazioni di anormalità è invece del tutto incalcolabile o imprevedibile"(SCHMITT,1932,239).

Dubbi di legittimità permangono anche relativamente alla possibilità di scioglimento prevista dall' articolo 21 t.u.l.p.s. il quale afferma che sono da considerarsi sempre sediziose le "l'esposizione di bandiere o emblemi che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo stato il governo e le autorità" e l'esposizione di " distintivi di associazioni faziose". In relazione a tale disposizione, oltre alle considerazioni in fatto di indeterminatezza delle fattispecie, è stato notato come appaia estremamente evidente la vocazione alla repressione di espressioni di "mero dissenso e critica che di per sé niente hanno a che fare con la tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica"(CARETTI,2005,376; TARLI BARBIERI,2006,387).

Si deve inoltre menzionare il diverso caso dell'art.5 della l. n.645 del 1952 che vieta di compiere manifestazioni usuali del disciolto partito fascista (si nota che il riferimento alle pubbliche riunioni è stato inserito dall'art.11 della legge 152 del 1975).A tal proposito la Corte ha sempre mostrato di non condividere i dubbi di costituzionalità di volta in volta prospettati(vedi sentt.nn.74/1958; 7/1960 e 15/1973) optando per una interpretazione adeguatrice della norma in questione .Anche la Corte di Cassazione si è espressa a favore della riconducibilità di tali previsioni alla XIII disp.fin.Cost. (vedi Cass.pen. sez.I.dell'1.12.1978).

Nella stessa prospettiva va ricordato anche l'art.2 del d.l.122 del 1993, convertito con modificazioni dalla l.205 del 1993, che punisce " chiunque in pubbliche riunioni compia manifestazioni esteriori o ostenti emblemi o simboli, propri o usuali delle organizzazioni, o associazioni, movimenti o gruppi," razzisti o xenofobi di cui all'art.3 l.654 del1975.

Ancora perplessità sotto il profilo della ricostruzione del concetto di pacificità, sono riscontrabili a proposito della possibilità di scioglimento delle riunioni nel corso delle quali vengano commessi delitti (art. 20 t.u.l.p.s.).

Si sottolinea infatti una interpretazione compatibile di tale disposizione con la Costituzione non potrebbe prescindere dalla considerazione che i delitti che rendono possibile lo scioglimento della riunione devono essere tali da pregiudicarne la complessiva pacificità (PACE, 1977, p. 157). Osserva in particolare che “ E’ indubbio che la disposizione in esame si paleserebbe incostituzionale ove fosse interpretata nel senso che in ragione di un qualsiasi delitto ivi commesso (ad esempio il furto da parte di un borsaiolo confuso tra la folla) la riunione possa essere sciolta nella sua interezza nonostante la perdurante complessiva pacificità. Così opinando infatti si dimenticherebbe che la riunione è la risultante dell’esercizio di una pluralità di situazioni soggettive che – in linea di principio – non possono essere ristrette adducendo responsabilità altrui. L’ipotesi cui cui l’art. 20 sembra legittimamente riferirsi è quindi un’altra: in delitti in conseguenza dei quali può farsi luogo a scioglimento devono essere commessi da uno o più partecipanti (e non da intrusi quindi) ed in maniera tale da poter essere riferiti all’insieme dei convenuti che non solo non si dissociano dai rei, ma che anzi condividono il loro operato”. Altri autori (TRIPALDI, 2003, 833) sottolineano in medesimo concetto affermando che i delitti che legittimano lo scioglimento di una riunione sono quelli che avvengono “ a causa della riunione” e non meramente “all’interno” della stessa.

3.3. Assenza di armi

Il secondo limite che l’art. 17 comma primo pone in via generale alla libertà in questione è costituito dall’assenza di armi durante lo svolgimento della riunione. La presenza di armi viene considerata in sé stessa motivo di possibile limitazione della libertà in parola a prescindere dall’effettivo utilizzo degli strumenti di offesa, in questo caso infatti rileva già solo la presenza di una causa meramente eventuale di disordini (TARLI BARBIERI, 2006, 391). La nozione di armi, in assenza di più precise indicazioni da parte del testo costituzionale va desunta dalla legislazione in materia. (Per una analisi delle problematiche inerenti la disciplina

in materia di armi può essere utile fare riferimento a PALAZZO 1985, p.145).La legge n.110 del 1975 afferma nel quarto comma dell'art.4 (che tra l'altro abroga l'art.19 t.u.l.p.s.) che “È vietato portare armi nelle riunioni pubbliche anche alle persone munite di licenza”, del pari è vietato portare nelle medesime riunioni cosiddette armi improprie.

Si osserva relativamente all'espressione “riunioni pubbliche” che una tale definizione non sarebbe conforme alla suddivisione operata dalla Costituzione tra luoghi pubblici, luoghi aperti al pubblico e luoghi privati, ma si rifarebbe piuttosto all'art 18 comma secondo t.u.l.p.s., e tutto ciò creerebbe dei problemi di riallineamento ed armonizzazione delle discipline.”in realta la ratio dell'art.17 Cost. porta a ritenere che il divieto di portare armi nelle riunioni sia esteso sia esteso a tutte e non solo al quelle pubbliche”.(TARLI BARBIERI, 2006,391)

Anche con riferimento alla definizione di armi, soprattutto di quelle improprie, si è posto il problema di un grave deficit di certezza e determinatezza con il risultato che l'individuazione degli oggetti potenzialmente offensivi sarebbe in molti casi rimessa alle valutazioni dell'autorità di pubblica sicurezza(BORRELLO, 1989,1424 ss). La legge n.110 del 1975 infatti, dopo una prima elencazione di armi intese in senso proprio ed espressamente definite come tali, prende in considerazione la categoria delle armi improprie le quali vengono fatte coincidere con oggetti atti ad offendere tra cui sarebbe compreso anche “qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo o di luogo, per l'offesa alla persona”. L'articolo in parola aggiunge inoltre che “ Non sono considerate armi, ai fini delle disposizioni penali di questo articolo, le aste di bandiere, dei cartelli e degli striscioni usate nelle pubbliche manifestazioni e nei cortei, né gli altri oggetti simbolici usati nelle stesse circostanze, salvo che non vengano adoperati come oggetti contundenti”.

Con la sentenza n.79 del 1982 tuttavia la Corte costituzionale ha escluso che l'espressione “ strumenti atti ad offendere” potesse essere ritenuta insufficientemente determinata argomentando tale affermazione con la considerazione che “strumenti atti ad offendere” potrebbero essere considerati

soltanto quelli effettivamente idonei a provocare, tenuto conto delle circostanze , un offesa alle persone.

Vicina al tema delle armi si colloca anche la problematica del divieto (contenuto nell'art.5 della legge n.152 del 1975 e modificato in seguito dall'art 2 della legge 533 del 1977) di utilizzo di “caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico senza giustificato motivo”. In ogni caso è vietato l'uso di caschi come sopra delineato” in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino”. Si osserva in proposito che un tale divieto che colpisce l'utilizzo individuale del casco e non (o almeno non direttamente) le modalità di svolgimento delle riunioni, si potrebbe giustificare ricorrendo al divieto di segretezza nella lotta politica rinvenibile nel secondo comma dell'art.18 Cost. relativo alla libertà di associazione(TARLI BARBIERI,2006,388; a tal proposito vedere anche BORRELLO,1989,1425)

Sono assimilati dalla legge alle armi anche i materiali esplosivi.

Con riferimento ai limiti in questione è poi opportuno prendere in considerazione alcune distinzioni che , nonostante si stia ancora parlando di condizioni generali, vengono in rilievo in base al luogo di svolgimento della riunione.

Al proposito infatti pare necessario accennare al fatto che, se è pacifico che una riunione in luogo pubblico e anche in luogo aperto al pubblico, può essere sciolta dall'autorità di pubblica sicurezza nel caso in cui si ravvisi la presenza di armi o il carattere dell' impacificità, con riguardo alla riunione che si svolga in luogo privato, la dottrina si presenta invece divisa.(sul punto si rimanda al paragrafo 4.2)

In conclusione va poi sottolineato “che non è sufficiente per lo scioglimento della riunione la presenza di taluni individuali armati ma occorre che la presenza di quegli armati sia condivisa dai partecipanti.in caso contrario sarà sufficiente intervenire solo su quegli specifici individui evidentemente già isolati o comunque isolabili”.(BORRELLO,1989,1425; a riguardo anche PACE, 1992, 315)

3.4. Altri limiti

Altro problema è quello inerente all'individuazione di altri limiti che possono avere ricadute sulla libertà di riunione considerata in se stessa (a prescindere dunque dal luogo in cui essa si svolge). Si ritiene in generale che condizioni di questo tipo, generali e ulteriori rispetto alle previsioni dell'art.17 cost., possano discendere in particolare dall'art.32 cost. relativo alla tutela della salute ed all'art. 21 comma 5, concernente il limite del buon costume. E' peraltro l'aggancio a tali riferimenti costituzionali che permette, attraverso una interpretazione adeguatrice (PACE,1992,317) di considerare legittima la possibilità di scioglimento delle riunioni in luogo pubblico attribuita all'autorità di pubblica sicurezza dall'art.18 t.u.p.s. per motivi di sanità e moralità.

Quanto alla sovrapposibilità dei concetti di sanità, ed incolumità pubblica si osserva che il termine "incolumità pubblica" alluderebbe ad un concetto più ristretto rispetto a quello descritto dall'espressione "sanità". Ciò significa che l'art.18 t.u.p.s. lascerebbe spazi ulteriori ai poteri di scioglimento delle riunioni da parte dell'autorità di pubblica sicurezza rispetto a quelli che la Costituzione accorda. Di qui si trarrebbe lo spunto per ritenere illegittima la previsione contenuta nell'art.18 t.u.p.s.(BARBERA,1974,2749 n.93.)

La sentenza n.237 del1975 della Corte Costituzionale introduce inoltre il limite delle "esigenze di prevenzione e di sicurezza sociale". A tal riguardo possono ripetersi le osservazioni relative al pericolo che l'utilizzo di espressioni così vaghe ed indeterminate provochi una ingiustificata variabilità dei confini assegnati alla libertà in esame.

Per l'analisi del rapporto intercorrente tra libertà di riunione e libertà di circolazione si rimanda ai paragrafi 4.3. e 4.6)

Qualche parola va in ultimo spesa per una brevissima esposizione delle forme che i poteri di limitazione delle riunioni attribuiti all'autorità di pubblica sicurezza

possono assumere, per poi procedere ,in sede di analisi del regime delle riunioni in base al luogo di svolgimento, ad una più approfondita trattazione.

In via preliminare si è osservato che lo scioglimento di una riunione deve rappresentare una *extrema ratio*. La dottrina ha infatti precisato, e pare oggi rappresentare un principio pacificamente accolto, che lo scioglimento delle riunioni deve ritenersi ammissibile solo ove “ per la quantità delle persone armate o per la connivenza generalmente dimostrata nei confronti dei contravventori” non sia possibile assicurare il carattere pacifico della riunione stessa con l’allontanamento dei singoli partecipanti armati, che abbiano commesso un delitto o che comunque turbino lo svolgimento dell’adunanza.(PACE,1992,315)

Merita di essere notato come agli stessi limiti generali, della pacificità e della assenza di armi, a seconda del luogo in cui si svolge la riunione, siano riconducibili effetti differenti. Con riguardo alle riunioni in luogo privato si è già accennato alle perplessità derivanti dalla necessità di conciliare la disciplina della libertà di riunione con quella concorrente della libertà di domicilio e con quella della libertà personale.

Con riferimento invece alle differenze che intercorrono tra applicazione dei limiti in esame alle riunioni in luogo aperto al pubblico ed a quelle che invece si tengono in luogo pubblico si deve osservare che, per questa ultima tipologia ,si prevede ,oltre al potere di scioglimento (successivo), anche un potere preventivo di divieto e la possibilità di prescrivere diverse modalità relativamente al tempo ed al luogo di svolgimento. Tali consistenti diversità di disciplina non sono espressamente richiamate dal testo costituzionale ma vengono considerate da alcuni “implicitamente previste”(TROILO,2009,5). Oltre a ciò un breve accenno deve essere riservato anche al fatto che le limitazioni tendenzialmente non debbano limitare in via generale l’esercizio delle libertà di riunione ma possano consistere solamente in restrizioni che si riflettono sugli specifici e singoli casi concreti che l’autorità di pubblica sicurezza si trova a dover di volta in volta affrontare.

4.DIFFERENTE REGIME DELLA RIUNIONE IN BASE AL LUOGO DI SVOLGIMENTO

4.1. Criterio distintivo

Una volta affrontato il tema dei limiti generali alla libertà in esame pare opportuno soffermarsi sulla differente disciplina che il nostro ordinamento riserva al fenomeno della riunione a seconda del luogo in cui esso si verifica. Per chiarire il modo in cui si articola la disciplina della libertà di riunione è opportuno evidenziare che attualmente si ritiene che l'unico criterio dal quale si possano fare discendere differenziazioni relative ai limiti (come l'obbligo di preavviso o la facoltà di divieto preventivo), è quello del luogo di svolgimento del raduno. L'articolo 17 della Costituzione pone proprio (e soltanto) questo criterio a fondamento dei differenti tipi di riunione per cui la carta fondamentale prevede trattamenti in parte differenziati.

Tale dato non è così scontato e ciò emerge in modo evidente se considera che, nel corso della storia, sono state adottate soluzioni diverse che riproponevano in maniera abbastanza costante l'associazione tra carattere tendenzialmente liberale dell'ordinamento e scelta di un criterio distintivo basato sul luogo. A regimi più autoritari invece spesso corrispondeva l'adozione di altri criteri in base ai quali graduare le limitazioni del diritto a riunirsi. Analizzando a grandi linee le tappe dell'evoluzione dell'ordinamento italiano si può notare che lo Statuto albertino aveva riconosciuto il diritto di riunione "limitandone però la portata all'ambito di estrinsecazione spaziale dello stesso" (BORRELLO, 1989, 1426). Le riunioni in luogo privato erano oggetto di diritto mentre non lo erano quelle in luogo pubblico ed aperto al pubblico che rimanevano perciò interamente soggette alle leggi di polizia. Il metodo di distinzione era pertanto basato sul luogo in cui si tiene la riunione. Questa soluzione non fu invece sposata dal testo unico di pubblica sicurezza del 1889 (r.d. 30 giugno 1889, n. 6144, cd. "riforma Crispi") con il quale si intese regolamentare in modo nuovo ed organico la materia distinguendo tra riunioni pubbliche e riunioni private non più solamente in base al luogo di svolgimento delle medesime ma anche in relazione ad una pluralità di altri indici che furono fatti propri anche dalla legislazione del periodo fascista prima con l'art. 17 del r.d. 6 novembre 1926 n. 1848 e poi con l'art. 18 comma 2 del t.u.l.p.s. del 1931. Quest'ultima disposizione prevede che una riunione debba considerarsi pubblica, "anche se indetta in forma privata", nel caso in cui "per il

luogo, il numero delle persone che dovranno intervenire, lo scopo o l'oggetto di essa" il raduno presenti il carattere di riunione "non privata". I profili da prendere in considerazione per qualificare la riunione ed individuarne di conseguenza la disciplina vanno dunque ben oltre il luogo investendo aspetti ulteriori che non sono invece rinvenibili nella disciplina costituzionale.

Si ritiene che il criterio discrezionale contenuto dall'articolo 18 comma 2 t.u.l.p.s. sia incompatibile con il dettato costituzionale che non distingue tra riunioni pubbliche e riunioni private bensì tra riunioni in luogo pubblico, in luogo aperto al pubblico ed (implicitamente) in luogo privato, facendo riferimento quindi solo all'elemento del luogo di svolgimento delle riunioni. A causa della citata disomogeneità dei profili presi in considerazione, l'utilizzo del criterio di cui all'art.18 comma2 t.u.l.p.s. porterebbe a far dipendere da elementi diversi dal luogo di svolgimento la disciplina prevista dalla Costituzione specificamente per le sole riunioni in luogo pubblico e ad estenderne dunque la portata anche a riunioni che si tengono in luogo privato o aperto al pubblico (PACE, 1977, 163, MIELE SCIANO' 1969, 209, BORRELLO, 1989, 1426). La necessità di preavviso e la possibilità di divieto preventivo sono infatti riservate dalla Costituzione esclusivamente alle riunioni in luogo pubblico, mentre riunioni svolte in luogo aperto al pubblico ed in luogo privato, vengono sotto questo aspetto implicitamente equiparate ed escluse da tale disciplina.

La Corte costituzionale, pur non avendo eliminato il comma in esame ed avendo evitato di dichiararne esplicitamente l'incostituzionalità in varie occasioni (in particolare vedi le sentenze n. 27 del 1958 con cui la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità dell'articolo 18 t.u.l.p.s. Nella parte relativa alle riunioni che non si svolgono in luogo pubblico, e la n. 106 del 1975, con la quale la Corte decide per la non rilevanza della questione che le viene sottoposta) ha dimostrato di condividere una visione del sistema di limiti alla libertà di riunione fondata sulla distinzione in base al luogo di svolgimento. Pertanto si ritiene che la disciplina contenuta nell'articolo 18 t.u.l.p.s. sia riferibile solamente alle riunioni che si realizzano in luogo pubblico (BORRELLO, 1989, 1426 e vedi anche vedi Corte. cost. sentenza n.27/1958) e che il secondo comma dell'articolo in parola non possa più essere posto a fondamento di distinzioni ulteriori rispetto a quelle

delineate dal dettato costituzionale.

Una volta chiarito che le riunioni possono essere distinte in base al luogo, pubblico, aperto al pubblico o privato, in cui esse si tengono, si pone il problema di capire quando un luogo possa essere ricondotto all'una o all'altra categoria di ambienti tra quelle previsti dall'art.17 Cost. Si tratta di identificare quali, tra i tanti aspetti che materialmente o giuridicamente possono caratterizzare un luogo, siano da considerarsi determinanti ai fini della classificazione dello stesso.

Un primo tentativo in tal senso fu quello effettuato dalla Corte di cassazione in una sentenza risalente al 1951 (Cass.pen.S.U. 31.03.1951) nella quale si afferma che “la riunione è in luogo pubblico ove si tenga in luogo (piazza , strada) su cui ogni persona può liberamente transitare e trattenersi senza che occorra in via normale il permesso dell'autorità; è in luogo aperto al pubblico ove si tenga in luogo chiuso(cinema , teatro)ove l'accesso, anche se subordinato ad apposito biglietto d'ingresso è consentito ad un numero indeterminato di persone , ed è privata se si tenga in luogo chiuso con limitazione dell'ingresso a persone già nominativamente determinate”.

Al riguardo la dottrina ha elaborato varie teorie che passerò brevemente in rassegna.

Un primo criterio di classificazione è stato individuato nel regime giuridico del luogo in cui si teneva la riunione con l'esito di identificare le riunioni in luogo pubblico con quelle che si svolgevano in luogo di proprietà pubblica e le riunioni in luogo privato con quelle che invece si realizzavano in un luogo di proprietà privata. Questo criterio discrezionale presentava due fondamentali difetti: il primo è rappresentato dalla sua inidoneità ad identificare i luoghi aperti al pubblico. Il secondo aspetto problematico è quello attinente ai risultati spesso assurdi, come evidenziato da parte della dottrina PACE 1977,164C, GUARINO,1967,148) cui si giungeva tramite la sua applicazione: per fare un esempio,si arriverebbe dunque a “considerare in luogo pubblico le riunioni di qualsiasi tipo svolte in un edificio

di proprietà pubblica e, viceversa, in luogo privato le riunioni svolte su strade di pubblico transito ma di proprietà privata”(BORRELLO,1989,1427).

Altro criterio utilizzato per la qualificazione di luoghi, spesso congiuntamente al riscontro di altri indicatori tipici delle diverse teorie, è quello che prende in considerazione le caratteristiche fisiche e materiali dell'ambiente nel quale deve tenersi la riunione. A tal proposito viene particolarmente in rilievo il carattere di separatezza e chiusura e la possibilità di isolare il luogo in questione rispetto all'esterno che, se sussistente, varrebbe ad indirizzare la classificazione verso la qualificazione del luogo come privato o aperto al pubblico(FOIS,1964,965; MIELE SCIANO,1969, 207, PACE,1967,p78 e 1977,164).

In dottrina si ritrova altresì riferimento al criterio dell'”accessibilità al fatto riunione” (GUARINO, 1967,148) il quale si baserebbe sul “comportamento assunto da determinati soggetti rispetto ad altri nel consentire l'aggregazione al gruppo costituente la riunione in atto”(BORRELLO, 1989,1427). Le riunioni in luogo pubblico verrebbero dunque a coincidere con quelle avvicinabili da un numero non predeterminabile di persone, quelle in luogo aperto al pubblico sarebbero le riunioni alle quali può prendere parte una massa indifferenziata di persone ma sottoposte alle condizioni dettate da chi ha la disponibilità giuridica del luogo. Si osserva da parte di alcuni (BORRELLO,1989,1427) che seguendo la tesi in considerazione si giungerebbe a conseguenze discutibili.L'Autore citato infatti osserva infatti che sulla base del criterio in analisi” sarebbe in luogo privato la riunione svolta sulla pubblica via da un gruppo di studenti fermi a ascoltare il proprio insegnante che illustra le caratteristiche di un monumento od in luogo pubblico l'aggregazione di soggetti in un luogo chiuso il cui ingresso sia comunque libero sia per assenza di impedimento materiale che per volontà dei riuniti”Oltre a ciò meriterebbe di essere osservato che l'attenzione, seguendo questo modo di ragionare, non viene più concentrata sulle caratteristiche del luogo quanto piuttosto di nuovo su altri aspetti della riunione in sé considerata.

Altra tesi è quella che trova nell'uso(PACE1967,78 e1977,163) che di un determinato luogo viene fatto da parte di un numero indeterminabile o meno di soggetti, l'indicatore principale relativamente alla natura dell'ambiente preso in

considerazione. Alla stregua di questo criterio non sarebbe decisivo il l'elemento del regime giuridico anche se potrebbero comunque trarsene degli indizi utili per la classificazione del luogo. Secondo la tesi in questione perché un luogo possa definirsi privato sarebbe necessario verificare che il medesimo sia nel caso di specie nella esclusiva materiale disponibilità di uno o più individui i quali possono permettere l'accesso di altri soggetti identificati personalmente. Viceversa sarebbe luogo pubblico quello caratterizzato dall'utilizzazione da parte di una pluralità inderteminata di individui e dalla natura giuridica del luogo medesimo che ad un siffatto utilizzo dovrebbe essere precipuamente destinato. Il luogo aperto al pubblico viene identificato dalla ricorrenza di una possibilità di utilizzo paragonabile a quella del luogo pubblico la quale però dipende dalla volontà del titolare della disponibilità del luogo e non dalla natura giuridica del luogo in considerazione, al quale, sempre per volontà del titolare potrebbe anche, in ipotesi, darsi una destinazione privata. La tesi in esame presenta l'indubbio vantaggio di riuscire a dare conto della possibilità che un medesimo luogo possa essere classificato in modo differente a seconda dei casi.

I sostenitori di tale teoria si oppongono a coloro i quali ritengono che l'elemento qualificante di una riunione in luogo aperto al pubblico sia costituito dalla separatezza dell'ambiente dall'esterno e dall'esercizio effettivo da parte del titolare della disponibilità di uno *ius admittendi* e dunque della facoltà di dettare condizioni rispetto all'accesso nel luogo. L'imposizione di tali restrizioni non sarebbe invece ritenuto essenziale, ma solamente eventuale, dai sostenitori della tesi fondata sull'uso (TARLI BARBIERI, 2006, 393, BORRELLO 1989, 1526).

Si osserva, a conclusione di questa breve rassegna delle tesi elaborate in materia di classificazione dei luoghi, che un utile indizio circa gli indici da prendere in considerazione nel tentativo di qualificare il luogo di svolgimento della riunione, dovrebbe essere costituito dalla *ratio* sottesa al dettato costituzionale. (BORRELLO 1989, 1527). In altre parole, se la Costituzione fa discendere la disciplina di una riunione dalla differente qualificazione del luogo di svolgimento, questo avviene nella logica di una "graduazione" (RUOTOLO, 2006, 689) delle restrizioni applicabili in ragione della pericolosità della riunione e della probabilità che terzi possano venire coinvolti in

quest'ultima anche involontariamente o comunque casualmente. In questa ottica l'elemento discriminante sarebbe da riconoscere nella carattere di separazione rispetto all'esterno che comunque dovrebbe essere proprio del luogo aperto al pubblico.

Un ultimo cenno deve essere riservato alle riunioni che pur svolgendosi in luogo chiuso, si rivelano in grado di coinvolgere, per volontà dei promotori anche chi si trova al di fuori di tale ambiente, ad esempio tramite l'utilizzo di altoparlanti. Si discute circa la possibilità di qualificare un tale tipo di riunioni in luogo pubblico. (Al riguardo vedi GIOCOLI NACCI,1990,177 e PACE, 1992,323).

4.2. La disciplina delle riunioni in luogo privato ed in luogo aperto al pubblico

Si deve notare preliminarmente come le riunioni tenute in luogo privato ed in luogo aperto al pubblico vengono implicitamente equiparate dalla Costituzione la quale accomuna queste due categorie di riunioni e contemporaneamente le contrappone, a quelle che si svolgono in luogo pubblico cui riserva la necessità del preavviso e la possibilità di divieto preventivo. Nessuna autorizzazione e nessun preavviso debbono dunque essere richiesti per l'esercizio della libertà di riunione nei luoghi in parola. Questa parificazione, come si è osservato, rappresenta un vero passo in avanti rispetto alla disciplina delle riunioni contenuta nello Statuto albertino. La ragione che permette di sottoporre ad una regolamentazione comune riunioni in luogo privato e riunioni in luogo aperto al pubblico e di distinguerle rispetto a quelle che si svolgono in luogo pubblico viene individuata nel fatto che, le riunioni in luogo aperto al pubblico pur potendo essere partecipate da una massa di soggetti indeterminata non sarebbero idonee a coinvolgere terzi che casualmente venissero a trovarsi nei luoghi in cui la riunione si svolge. (BORRELLO,1989,1428).

Nel prendere in esame la regolamentazione della riunione che si tenga in luogo privato, è opportuno partire dall'analisi delle caratteristiche che attraverso la nozione di luogo privato si intendono richiamare. Come sopra accennato infatti

con tale espressione si intende riferirsi non solo a luoghi sottoposti al regime della proprietà privata ma a tutti quegli ambienti che si caratterizzano per essere nella esclusiva disponibilità di uno o più soggetti i quali acconsentono allo svolgimento di una riunione alla quale prendono parte individui personalmente identificati e comunque predeterminati. Si sottolinea da parte di alcuni l'elemento del consenso che deve essere prestato dal titolare del luogo per evidenziare come la Costituzione non garantisca in linea generale la disponibilità del luogo. Una eccezione a questo principio generale si avrebbe solamente in alcuni casi particolari, come quello della garanzia del diritto di assemblea a studenti e lavoratori.(BORRELLO,1989,p.1429).

Già queste prime osservazioni, che permettono di ravvisare l'elemento qualificante della natura privata del luogo nella sussistenza dell'uso o godimento esclusivo del medesimo da parte di soggetti predeterminati, valgono ad evidenziare la potenziale sovrapposibilità tra le nozioni di luogo privato e di domicilio. La contiguità sussistente tra le due nozioni appare poi ancora più chiaramente se si considera che la nozione di domicilio è andata evolvendosi nel senso di un sempre maggiore ampliamento. Si nota infatti che il domicilio da "sede degli affetti familiari" passa ad essere qualificato dalla dottrina più recente, in modo più generico, come luogo soggetto all'uso esclusivo da parte dell'individuo(BORRELLO, 1989,1429, PACE,1988, p.195 e 198).Una volta messi in luce tali aspetti, è facile comprendere come vari dubbi possano nascere dal fatto che le riunioni in luogo privato si prestano a poter essere oggetto sia della tutela prevista per la libertà di riunione sia delle garanzie riservate dall'art.14 Cost. alla libertà di domicilio. Le garanzie previste dalla Costituzione per la libertà di riunione e per quella di domicilio non sono coincidenti, si differenziano infatti per alcuni aspetti di estremo rilievo. Un medesimo fenomeno, la riunione che si tiene in luogo privato, si troverebbe quindi ad essere soggetto a discipline a volte non del tutto conciliabili, in quanto la tutela contenuta nell'art. 14 Cost. si rivela molto più intensa di quella apprestata dall'art. 17 con il risultato che le limitazioni previste da quest'ultima disposizione risulterebbero di dubbia applicabilità. Non a caso dunque la dottrina si è divisa nel discutere circa modalità attraverso le quali sarebbe possibile coniugare le previsioni contenute

negli articoli 14 e 17 Cost..Come accennato brevemente sopra, il nodo fondamentale starebbe nella applicabilità alle riunioni in luogo privato dei limiti della pacificità ed assenza di armi pur in mancanza di una equivalente previsione da parte della disposizione relativa alla libertà di domicilio. L'art. 14 Cost. estende al domicilio la tutela prevista per la libertà personale e ciò rileva sotto vari profili. Innanzitutto si richiede che gli interventi dell'autorità di pubblica sicurezza presentino il carattere della tipicità, in secondo luogo, sarebbe necessario l'intervento dell'autorità giudiziaria in sede di convalida. Si tratterebbe insomma di capire se la disciplina delle riunioni in luogo privato debba essere fatta coincidere in tutto e per tutto con quella della libertà di domicilio, (e secondo tale ipotesi la regolamentazione contenuta nell'art.17 Cost. dovrebbe ritenersi completamente assorbita da quella dell'art.14) o se invece le garanzie ed i limiti della libertà in analisi potrebbero essere fatti discendere dal combinato disposto degli artt.14 e 17 Cost..

Alcune prospettazioni, mostrano di condividere la necessità di applicare anche alle riunioni in luogo privato i limiti generali della pacificità e della assenza di armi, in quanto queste due ultime condizioni si dovrebbero ritenere applicabili a tutti i tipi di riunione. (PACE,1988,pp.195 e 198) ma si dividono riguardo alla portata dei poteri di intervento che sarebbero attribuiti all'autorità di pubblica sicurezza proprio nelle ipotesi di impacificità e presenza di armi. Una prima tesi dunque vorrebbe che le possibilità di intervento nel caso di riunione impacifica o armata venissero ristrette a quanto consentito dalla tutela della libertà di domicilio: secondo questa tendenza sarebbero legittimi gli interventi dell'autorità di pubblica sicurezza che fossero finalizzati a reprimere reati, mentre non sarebbero possibili interventi a tutela dell'ordine pubblico laddove i fatti turbativi rimanessero entro gli argini del penalmente lecito. (;PACE, 1977,165, MORTATI,1976 ,1092;). Secondo altri Autori invece (MAZZIOTTI DI CELSO,1985, 271) l'inviolabilità del domicilio sarebbe da ritenersi anche essa subordinata al limite dell'ordine pubblico. Ciò comporterebbe che nelle ipotesi riunione armata o impacifica l'autorità di pubblica sicurezza sarebbe legittimata ad intervenire senza la necessità di specificazioni ulteriori rispetto ai vincoli da rispettare.

Risulta invece abbastanza pacifico che interventi incidenti sulla libertà di riunione in luogo privato possano essere effettuati a tutela della salute ed incolumità pubblica come riconducibili all'articolo 32 Cost. Si ritiene che laddove sia necessario porre in essere interventi del genere sarebbe opportuno procedervi mantenendosi nell'ottica suggerita dal comma 1 dell'art.14 Cost, che rinvia alle garanzie previste per la libertà personale.

La Corte Costituzionale dal canto suo, con la sentenza n. 106 del 1975 ,afferma ,relativamente a luoghi consuetamente aperti al pubblico, ma nel caso di specie destinati ad uso privato, che è legittima la possibilità di accesso nei medesimi ambienti da parte dell'autorità di pubblica sicurezza per accertare l'osservanza da parte dei gestori, di tutte le prescrizioni di legge.Si è osservato in proposito(BORRELLO 1989,1429) che la Corte con la menzionata pronuncia avrebbe operato una indebita sovrapposizione di piani differenti: essa infatti avrebbe ritenuto utilizzabili poteri attribuiti per il controllo di una attività imprenditoriale coinvolgente la presenza di pubblico, allo scopo, diverso, di controllare una riunione in luogo privato.(PACE ,1977,167).

Alle riunioni in luogo privato sono dunque assimilate, sotto il profilo dell'esclusione della necessità di preavviso, le riunioni in luogo aperto al pubblico. Per questa ultima categoria di riunioni infatti la Costituzione prevede espressamente, nel comma secondo dell'art. 17, che tale adempimento non sia richiesto.

Il chiaro contrasto tra il dettato costituzionale e la disciplina al riguardo prevista dal t.u.l.p.s. ha portato la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità degli articoli 18 e 25 del testo unico, nella parte in cui prevedevano la necessità dare preavviso anche per le riunioni, rispettivamente civili e religiose, che si tenessero in luogo aperto al pubblico.(Si fa riferimento alle sentenze della Corte Costituzionale nn.45 del 1957 per le riunioni religiose e 28 del 1957).

La ragione dell'equiparazione tra le riunioni tenute in luogo privato e quelle svolte in luogo aperto al pubblico, come anticipato, va ricondotta al fatto che, per

quanto i luoghi aperti al pubblico siano destinati all'uso da parte di una massa indeterminata di individui, sarebbe comunque possibile evitare pregiudizi ai diritti dei soggetti terzi che non intendessero partecipare alla riunione. In altre parole, le caratteristiche che consentono di classificare un luogo come aperto al pubblico, sarebbero idonee ad impedire che soggetti terzi vengano coinvolti casualmente ed involontariamente nello svolgimento della riunione. Il luogo aperto al pubblico si connota infatti secondo buona parte della dottrina per essere materialmente separato rispetto all'ambiente esterno e per essere l'accesso al medesimo luogo regolato da parte dei soggetti che ne abbiano la disponibilità anche per mezzo dell'apposizione di condizioni. Si sottolinea che le condizioni per l'ingresso, se previste, non debbano essere riferite *ad personam* (BORRELLO, 1989, 1431). Relativamente alla disciplina delle riunioni in luogo aperto al pubblico, a parte la menzionata esclusione della necessità di preavviso prevista dalla Costituzione e confermata dalla Consulta, si deve notare, che la regolamentazione contenuta nel testo unico del 1931 è stata per vari aspetti interessata da pronunce della Corte costituzionale. Sono infatti emersi per la loro problematicità i nodi della necessità o meno di licenza per lo svolgimento di spettacoli, rappresentazioni ed altre forme di "trattenimenti" in luoghi aperti al pubblico, e della possibilità di accesso nei medesimi luoghi da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in particolare sotto il profilo delle finalità che potrebbero giustificare tali interventi. Con riferimento alla possibilità di accesso da parte dell'autorità di pubblica sicurezza in locali aperti al pubblico nei quali si stia svolgendo una riunione è opportuno ricordare il disposto dell'art. 16 t.u.l.p.s. Quest'ultimo permette agli ufficiali ed agli agenti di pubblica sicurezza di accedere in qualunque ora nei locali destinati all'esercizio di attività soggette ad autorizzazioni di polizia e di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti o dall'autorità.

Si è fatto notare da più parti che l'introduzione di tali facoltà di ingresso e controllo affondava le sue radici in motivazioni di natura anche politica. (MEUCCI, 1967, 181). La Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi al riguardo con la sentenza n. 106 del 1975 con la quale ha mostrato di ritenere l'art. 16 t.u.l.p.s. non contrastante con l'art. 17 Cost.. Ha tuttavia

contestualmente precisato che il fine della previsione della possibilità di accesso in questione è quello di garantire la sicurezza dei partecipanti.

Problemi simili si pongono anche in relazione all'articolo 68 t.u.l.p.s. il quale prevedeva che si dovesse essere in possesso di una licenza "per poter dare in luogo pubblico, aperto al pubblico o esposto al pubblico, accademie, feste da ballo, corse di cavalli e altri simili spettacoli e trattenimenti" e che non si potessero "aprire o esercitare circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizioni".

Tale disposizione è stata oggetto di varie decisioni della Corte costituzionale le quali, progressivamente, hanno condotto ad una ridefinizione della portata della disciplina in questione. Si osserva infatti nelle pronunce della corte una vera e propria evoluzione nel senso di una più intensa tutela della libertà di riunione e dell'affermazione del principio per cui, le restrizioni che pur possono aver incidenza anche sull'esercizio della libertà in parola, si impongono non come limitazioni della libertà di riunione in se considerata ma come effetti collaterali del perseguimento di altre finalità come la tutela della salute e dell'incolumità pubblica (che trovano fondamento nell'art.32 Cost.) o come limiti inerenti all'attività che in forma riunita si sta svolgendo (basati invece ad esempio sull'art.41 Cost.). Come si è anticipato parlando del carattere di strumentalità che secondo alcuni connota la libertà di riunione, ma come è anche agevole intuire solo riflettendo sulla circostanza che il riunirsi si accompagna molto spesso allo svolgimento contestuale di una qualche ulteriore attività di per sé distinguibile dal mero essere presenti nel medesimo luogo, si sottolinea che se l'attività esercitabile nel corso della riunione necessita di un provvedimento autorizzatorio, questo deve comunque essere richiesto, a nulla rilevando che detta attività sia posta in essere nel corso di una riunione. La Consulta tende ad evitare la dichiarazione di incostituzionalità di misure autorizzatorie che eventualmente possono avere incidenza sulle riunioni, distinguendo i piani dell'attività svolta e della forma collettiva prescelta per l'esercizio dell'attività con ciò affermando anche che tale incidenza dovrebbe ritenersi solo indiretta e non attinente al fenomeno riunione in se stesso. In questo senso si veda in particolare la sentenza n.56 del 1970. E' facile intuire come nella pratica, come si è osservato anche a proposito del potere di

ingresso da parte dell'autorità di pubblica sicurezza di cui all'art.16 t.u.l.p.s.,le distinzioni sopra citate tendono a sfumare notevolmente. Tornando alla descrizione del percorso che la Corte ha seguito nel dare nuova forma all'art.68 T.u.l.p.s. si può osservare come in primo luogo con la sentenza n. 121 del 1957 la Corte abbia ritenuto costituzionalmente legittima la disposizione in esame statuendo che "per l'art 21 Cost. l'autorità di pubblica sicurezza non può, in base all'art.68 t.u.l.p.s. esercitare censure e controlli sul contenuto delle opere teatrali o cinematografiche ma può valutare, anche tenendo presente tale contenuto,se in particolari condizioni,di tempo, di luogo o di ambiente , alla pubblica rappresentazione possa provocare pericolo".Successivamente altre due sentenze intervengono sull'articolo 68 t.u.l.p.s. ad escludere la necessità di licenza rilasciata dal questore per il caso delle feste da ballo esposte al pubblico (sentenza n.142 del 1967) e per il caso in cui i trattenimenti da tenersi in luoghi aperti al pubblico non siano organizzati nell'esercizio di attività imprenditoriale(sentenza n.56 del 1970).Infatti merita di essere evidenziato che, nel caso in cui i trattenimenti da svolgere in luogo aperto al pubblico fossero organizzati nell'esercizio di attività imprenditoriale, questi sarebbero sottoponibili alle restrizioni derivanti dalla loro riconducibilità all'art. 41 Cost. il quale peraltro prevede limiti e controlli nel pubblico interesse) Relativamente alla sentenza n 56 del 1970 vedi in particolare MEZZANOTTE,1970,608).Si osserva inoltre che se la necessità di licenza è stata legata allo svolgimento di attività in forma imprenditoriale questo non accade per quanto concerne la possibilità di accesso da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, si sottolinea infatti che, nei locali aperti al pubblico,a prescindere dallo svolgimento di una attività imprenditoriale, è certo che l'accesso della pubblica autorità dovrebbe ritenersi normalmente consentito(BORRELLO,1989,1430).

Si deve comunque ricordare che la previsione che imponeva la necessità di licenza del questore per le attività da tenere in luogo pubblico o aperto al pubblico è stata abrogata per quanto riguarda le rappresentazioni teatrali e cinematografiche (non più presenti nell' art.164 del d. lgs. n.112 del 1998) e che, le restanti ipotesi in cui venga richiesta una licenza, un tempo di competenza del

questore, sono state attribuite ai comuni in forza dell'art.19 del d.p.r. 616 del 1977.

Quanto invece alle limitazioni che derivano dalla necessità di tutelare la salute e l'incolumità pubblica, cui sopra si accennava, si precisa che, qualora la licenza non sia concessa per mancanza dei requisiti prescritti, la possibilità di incidere sulla libertà di riunione deriva solamente dalle caratteristiche dell'ambiente prescelto nel caso specifico. Da ciò consegue che la medesima riunione ,se svolta in altro ambiente idoneo a soddisfare le esigenze di salubrità ed incolumità, dovrebbe ritenersi pienamente lecita (PACE,1977, 173, BORRELLO,1989,1430).

E' poi da notare che ,sempre con riferimento alla tutela dell'incolumità e della salute pubblica, va interpretato l'articolo 80 T.u.l.p.s. il quale prescrive che è necessario, affinché sia concessa la licenza in parola, che siano eseguiti da parte dell'autorità di pubblica sicurezza accertamenti circa l'idoneità dei locali.Per quanto invece concerne le ipotesi di scioglimento, ed i poteri repressivi spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, l'art 17 Cost.prevede, come più volte evidenziato, per l'esercizio del diritto di riunione in generale, i limiti della pacificità e dell'assenza di armi. Di conseguenza, dato che per le riunioni in luogo aperto al pubblico non opera(BORRELLO,1989, 1430) la tutela prevista per la libertà di domicilio, si ritiene che lo scioglimento possa essere disposto non solamente nel caso in cui vengano commessi reati ma ogni qual volta si verifichi una lesione dell'ordine pubblico materiale(BORRELLO,1430, PACE, 1977,174,GUARINO,1967 ,153,).Si fa notare (TARLI BARBIERI,2006,394), che in materia di riunioni in luogo aperto al pubblico, resta in vigore l'art.82 t.u.l.p.s.il quale prevede che l'autorità di pubblica sicurezza possa ordinare la sospensione o la cessazione dello spettacolo e se occorre lo sgombrò del locale nel caso di" tumulto o di disordini o do pericolo per la incolumità pubblica o di offese alla morale e al buon costume". A tal proposito appare evidente la necessità di orientare l'interpretazione della disposizione verso una nozione di "morale"aderente a quella costituzionale di "buon costume" (TARLI BARBIERI,2006,394, BARILE, 1984,254.

Molti dubbi persistono in relazione alla possibilità, nei luoghi aperti al pubblico, di esercizio da parte della pubblica autorità del potere di divieto preventivo previsto dall'articolo 17 comma 3 Cost. che si riferisce però esplicitamente alle sole riunioni in luogo pubblico. Optare per la sussistenza di un tale potere in mancanza di una sua esplicita previsione nel dettato costituzionale significherebbe condividere l'idea che poteri a carattere preventivo a tutela dell'ordine pubblico materiale debbano implicitamente ritenersi sempre attribuiti all'autorità di pubblica sicurezza laddove invece pare di poter affermare che limiti di tal genere ad un diritto costituzionalmente garantito dovrebbero rappresentare casi eccezionali ed essere espressamente e tassativamente presi in considerazione (PACE, ,1988,p.g.143,PRISCO,1991,5; BORRELLO,1989,394 in tal senso vedi sentenza n.45 del 1957 della Corte Costituzionale).

4.3.La libertà di riunione in luogo pubblico. Definizione di luogo pubblico

Per riunione in luogo pubblico si suole intendere quella che si svolge in un ambiente non separato materialmente rispetto all'esterno, accessibile ad una pluralità indefinita di individui, senza che, come si accennava precedentemente, abbia rilievo il profilo della titolarità giuridica, emergendo piuttosto l'aspetto della possibilità di uso generale del luogo in considerazione

Alla riunioni che si tengono in luogo pubblico la Costituzione riserva una particolare attenzione ed uno speciale trattamento in virtù del superiore impatto che le medesime sarebbero in grado di esercitare sull'esercizio da parte di terzi delle libertà costituzionalmente garantite. Con riferimento alle riunioni realizzate in luogo pubblico si prevede dunque un regime di limiti e di possibili restrizioni più rigoroso rispetto a quello disposto per le riunioni tenute negli altri due tipi di luoghi. . Sono infatti previsti, da un lato, l'obbligo in capo ai promotori di fornire preavviso e dall'altro, una serie di poteri spettanti all'autorità di pubblica sicurezza(come quello di vietare preventivamente le riunioni, quello di dettare prescrizioni relativamente al tempo ed al luogo di svolgimento del raduno) più invasivi rispetto a quelli previsti per le riunioni in luogo privato e in luogo aperto al pubblico che sono soggette ad interventi di carattere solo successivo e non preventivo.

Si osserva tuttavia che in alcuni casi anche riunioni che si tengono in luogo privato o in luogo aperto al pubblico possono essere sottoposte alla disciplina prevista per il luogo pubblico: questo avverrebbe, secondo alcuni, nell'ipotesi in cui, le modalità attraverso le quali si svolge la riunione, siano tali da permettere la diffusione dei contenuti della riunione anche all'esterno, ciò avviene ad esempio con la trasmissione per mezzo di altoparlanti.(PACE,1977, 175)

La ragione di tali cautele, come anticipato e come si avrà modo di approfondire anche nel seguito, risiede nella necessità di tutelare i terzi che, volenti o nolenti potrebbero trovarsi coinvolti nella riunione. La preoccupazione sottesa al dettato dell'art.17 comma 3 Cost.è infatti soprattutto quella di proteggere i diritti dei soggetti non partecipanti e di contemperare i loro interessi con quelli dei riuniti.

Particolare attenzione va posta al contrasto che può venire a crearsi tra l'esercizio della libertà di riunione in luogo pubblico e quella di circolazione

Al riguardo si veda una pronuncia della Corte di Cassazione (C. pen. Sez VI n. 7822 del 1995) nella quale si afferma che:"l'esercizio dei diritti di riunione e di manifestazione del pensiero cessa di essere legittimo quando travalichi nella lesione di altri interessi costituzionalmente tutelati". (Nello stesso senso vedi anche C. pen sez VI n. 1600 del 2000).

In proposito si è osservato che, non offrendo il dettato costituzionale riferimenti espliciti in favore della prevalenza dell'una o dell'altra libertà, il modo di conciliare le due contrastanti esigenze andrebbe valutato caso per caso dall'autorità di pubblica sicurezza. Non è dunque possibile definire in astratto l'equilibrio che regola il rapporto tra libertà di riunione e libertà di circolazione essendo invece necessario giudicare le caratteristiche del caso concreto. Va ricordata al riguardo la una sentenza della Corte di Cassazione nella quale si fa riferimento, per la risoluzione di un caso in cui si dovevano bilanciare libertà di riunione e libertà di circolazione, all'applicazione dell'art.18 comma 4 (C. pen sez.I, 13.6.1994). Deve infatti notarsi che la prescrizione da parte del questore di particolari modalità di svolgimento della manifestazione si presta a costituire un utile strumento al fine di coniugare l'esercizio della libertà di riunione e di circolazione evitando così il completo sacrificio di una delle due.

4.4.segue: Il preavviso:nozione,vigenza, contenuto e natura dell'istituto.

La disciplina dell'obbligo di preavviso, limitatamente alle riunioni in luogo pubblico) è contenuta nell'art.17 comma 3 della Costituzione. Il preavviso è poi regolato da alcune norme del t.u.l.p.s. e del relativo regolamento (in particolare l'art. 18 e 25 t.u.l.p.s. e l'art.19 e 29 reg. t.ul.p.s.)E'opportuno notare preliminarmente che la Costituzione prevede per le riunioni in luogo pubblico solamente che per esse possa essere richiesto un preavviso, non si richiede una autorizzazione o un permesso ma una semplice comunicazione, un avviso che permetta all'autorità di accertare l'assenza di rischi.La riunione è infatti una attività già di per sé legittima che non necessita di un ulteriore apposito provvedimento di autorizzazione che la permetta.

Si potrebbe quindi dire che la norma è la legittimità della riunione e l'eccezione è il suo divieto. Le possibilità che tale eccezione si verifichi e che dunque possa intervenire un divieto da parte della pubblica autorità sono ben circoscritte e definite dalla costituzione:solo comprovati motivi di sicurezza ed incolumità pubbliche possono giustificare il divieto mentre lo scioglimento è possibile nei casi di impacifichità o presenza di armi come sopra chiariti.

La funzione del preavviso è quella di fornire all'autorità di pubblica sicurezza gli elementi necessari per valutare la pericolosità o meno della imminente riunione ed eventualmente per adottare misure a garanzia della sicurezza e dell'incolumità pubblica che possono consistere,in mancanza di alternative meno invasive, anche nel divieto della riunione laddove ne ricorrano i presupposti.(vedi a tal proposito RUOTOLO,2006,693)

Deve altresì osservarsi che sulla perdurante vigenza dell'istituto sono stati avanzati, sotto vari profili, dubbi di legittimità costituzionale che hanno trovato risposta in alcune sentenze della corte costituzionale.

In primo luogo la Corte con la sentenza n.9 del 1956 affronta in blocco la questione della vigenza dell'art. 18 t.u.l.p.s. ed afferma che l'art. 17 cost. non farebbe altro che, "come desumibile anche dai lavori preparatori, confermare la disciplina preesistente contenuta nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza

del 1931". La corte prosegue infatti precisando che: "È normale che il precetto costituzionale non copra, per tutta la sua estensione, la materia regolata dalle norme ad essa sottordinate nella scala dei valori normativi. L'art. 17 della Costituzione, per le riunioni in luogo pubblico - come chiaramente risulta da tutti i lavori preparatori -, è confermativo della disciplina preesistente. Pertanto la sanzione penale contenuta nell'art. 18 del T.U. delle leggi di p.s., nella parte che si riferisce alle riunioni in luogo pubblico, integra e completa, sotto il relativo profilo, la disposizione costituzionale, non essendo nemmeno pensabile che il precetto costituzionale possa, se veramente se ne vuole il rispetto, essere sprovvisto di sanzione."

Si deve notare che il t.u.p.s. contiene tra l'altro, una dettagliata regolamentazione dei profili soggettivi, oggettivi, formali e spazio temporali relativi al preavviso che invece la Costituzione menziona solamente, la stessa considerazione potrebbe ripetersi con riferimento a vari altri istituti ma preme qui osservare che le disposizioni contenute nel t.u.l.p.s. non rappresentano una piana e ad automatica specificazione di principi enunciati in Costituzione. Al contrario, molto spesso la disciplina del testo unico del 1931, contiene limitazioni ulteriori ed addirittura contrastanti con il dettato costituzionale. Al riguardo si sottolinea infatti da parte di alcuni autori come non sarebbe condivisibile "la forma acritica attraverso la quale la Corte Costituzionale, ha in pratica recepito in blocco " la regolamentazione preesistente anche se questo avviene limitatamente alle riunioni che si tengono in luogo pubblico"(BORRELLO,1989,1431)

Con la sentenza n 160 del 1976 la Corte ha invece preso posizione sul problema della previsione del termine di tre giorni per l'effettuazione del preavviso.

Tale termine è stato ritenuto "non irragionevole o eccessivo" tenuto conto delle molteplici esigenze che possono porsi all'autorità di pubblica sicurezza in relazione a fattori qualitativi e quantitativi inerenti alle forme di esercizio della libertà da controllare. In proposito si è osservato che l'apposizione di un termine di preavviso di tre giorni escluderebbe che sia possibile addurre come motivo di divieto preventivo la momentanea inadeguatezza delle forze di polizia(Bin richiama PACE, Commentario,181)Si sottolinea altresì da parte di altri(

GUARINO,1967,156) che il termine, con riferimento alla sua previsione nella misura di tre giorni, non avrebbe un valore assoluto. Sarebbe secondo questa opinione legittimo anche il preavviso che intervenisse in tempi più ristretti laddove ricorrano idonee circostanze giustificative. Si osserva inoltre che l'obbligo di pre avviso entro il termine di tre giorni, costituisce un "notevole impaccio per il libero svolgersi delle manifestazioni popolari(...) ancor più oggi per via della celerità dei mezzi di comunicazione è sentita spesso improvvisa, allorchè si verificano determinati avvenimenti la necessità di di una reazione rapida e pronta"(BARBERA, ,1971)

A norma dell'art.19 del regolamento di esecuzione del t.u.l.p.s . il preavviso deve contenere l'indicazione del giorno, dell'ora , del luogo e dell'oggetto della riunione, le generalità di coloro che prenderanno la parola, le generalità e la firma dei promotori generalità. Per le riunioni in movimento(come cortei e processioni) deve altresì essere comunicato l'itinerario previsto. Destinatario del preavviso è, secondo l'art.18 comma 3 t.u.l.p.s., il questore.

L'opportunità della scelta individuare nell'autorità di pubblica sicurezza, piuttosto che nell'autorità giudiziaria, il destinatario del preavviso è stata oggetto di riflessione da parte della dottrina (in particolare vedere PACE, 1977,181; e GIOCOLI NACCI,1990,183). Alcune perplessità sono state manifestate anche in ordine alla compatibilità con il dettato costituzionale delle prescrizioni del t.u.l.p.s. in ordine al contenuto previsto per il preavviso. In particolare oggetto di dibattito è stata la disposizione che richiede di indicare coloro i quali nel corso della riunione prenderanno parola soprattutto in connessione con la previsione che assoggettava gli oratori a sanzioni qualora essi intervenissero in una riunione non preavvisata. Autorevole dottrina ha osservato in proposito come la necessità di individuare preventivamente coloro che dovranno prendere parola nel corso della riunione costituirebbe non solo una restrizione della libertà di riunione ma anche una limitazione della libertà di manifestazione del pensiero dal momento che le modalità di esplicazione della riunione risulterebbero rigidamente predeterminate (MORTATI, 1976, 1097). La necessità di una tale indicazione potrebbe infatti

risolversi facilmente in una forma di controllo politico. Si osserva per altro verso che le medesime informazioni relative all'identità degli oratori renderebbero più agevole da parte dell'autorità di pubblica sicurezza la valutazione delle conseguenze sull'ordine pubblico e del pericolo che una determinata riunione potrebbe implicare. (PACE,1977,179).

Appare problematica anche previsione che richiede l'identificazione ed indicazione nel preavviso dei promotori. Le ragioni di tali dubbi risiedono in questo caso anche dalla poca chiarezza circa la nozione stessa di "promotore".

In mancanza di indicazioni legislative la definizione della figura in questione è stata ricavata soprattutto dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione che ha mostrato di condividere una nozione connotata in senso decisamente estensivo. Si nota che detta corte ha chiarito "che promotore di una riunione in luogo pubblico o di un corteo per le vie pubbliche non è soltanto chi progetta o promuove la manifestazione ma anche chi collabora alla realizzazione pratica del progetto partecipando alla fase preparatoria della medesima(cass.Pen, sez.I,7883/1995) o comunque ponendo in essere un'attività ben distinta dalla semplice partecipazione alla manifestazione (TARLI BARBIERI,2006,p.395. In proposito vedere le sentt. Cass.pen.sez.I,4-7-1977, Cass.pen.sez.I, 30-11-1977, Cass.pen.sez.I) .

Si osserva al riguardo che i promotori sono i titolari dell'obbligo di preavviso e, come nel seguito si preciserà, sono soggetti a sanzioni in caso di omissione del medesimo. Non sono invece ritenuti responsabili per il pacifico svolgimento della riunione in quanto una tale previsione finirebbe per configurare una responsabilità oggettiva che contrasterebbe con il dettato dell'art.27 Cost..

Per il preavviso si prevede inoltre la forma scritta e la redazione in duplice copia(artt.15 e ss. Reg. t.u.l.p.s..

Si segnala che anche questa disposizione è stata criticata perché si riteneva che potesse ostacolare in modo eccessivo l'esercizio della libertà in esame, tuttavia da più parti si sottolinea che la forma prescritta vale a tutelare in primo luogo i promotori della riunione che potranno avvalersene nel caso in sorgessero

contestazioni circa l'effettuazione, la regolarità e la tempestività del preavviso all'autorità

L'art. 18 comma 7 t.u.l.p.s. esclude invece la necessità di preavviso per i comizi e le riunioni elettorali. Esse sono state definite «riunioni strutturalmente collegate, quanto all'oggetto e alle finalità, allo svolgimento della funzione elettorale da parte dei cittadini e quindi anteriori all'estrinsecazione delle relative operazioni» (BORRELLO, 1989, 1432). È stato osservato che le ragioni dell'esenzione in parola vanno individuate nell'intento, di agevolare forme di interazione direttamente funzionali all'attuazione del procedimento democratico (MORTATI, 1976, 1097) di cui è possibile rinvenire il fondamento in particolare negli artt. 48 e 49 Cost.. Si nota inoltre che talvolta l'individuazione pratica delle riunioni che possono ritenersi soggette a tale regime privilegiato risulta piuttosto difficoltosa. Non si può infatti far rientrare in questa categoria tutte le riunioni che si svolgono nel periodo preelettorale e, d'altra parte, suscita perplessità il completo rinvio alle valutazioni dell'autorità di p. s. delle operazioni relative all'individuazione dell'oggetto elettorale «della riunione» (BORRELLO, 1989, 1432). Sarebbe comunque sempre necessario poter trovare un diretto collegamento tra l'attività di dibattito o di propaganda svolta da tutti o da parte dei riuniti e l'esercizio del diritto di voto (BORRELLO, 1989, 1432, PACE 1967, 92). Si ritiene inoltre che sia possibile disporre da parte dell'autorità di pubblica sicurezza il divieto preventivo delle riunioni elettorali per motivi di sicurezza ed incolumità pubblica e che siano applicabili i limiti della pacificità e dell'assenza di armi

Passando ora ad analizzare quali siano la natura e gli effetti dell'omissione del preavviso pare opportuno innanzitutto premettere che la questione ha ricevuto nel corso del tempo risposte differenti sia da parte della dottrina sia da parte della giurisprudenza costituzionale ed è stata oggetto di un intenso dibattito che ha portato ad una significativa evoluzione del modo di intendere l'istituto del preavviso e la sua disciplina.

L'istituto del preavviso è stato introdotto nel nostro ordinamento, come si ricordava, con la riforma Crispi del 1889, è stato successivamente ripreso dalla

legislazione del periodo fascista (t.u.l.p.s. e relativo regolamento esecutivo) e in seguito previsto anche dalla Costituzione. Pur venendo riconfermata la previsione dell'istituto nel suo complesso con la ricordata sentenza della Corte Costituzionale n.9 del 1956, al preavviso sono state riconosciute valenze diverse. Si è infatti a lungo discusso se tale adempimento dovesse considerarsi o meno come una vera e propria condizione di legittimità ulteriore ed autonoma rispetto a quelle esplicitamente menzionate dal testo costituzionale per l'esercizio della libertà di riunione o se potesse essere invece qualificato in diversa maniera. Di fronte a tale dubbio la risposta può essere ricavata in primo luogo indagando le conseguenze e le implicazioni che l'opzione in favore di un certo tipo di classificazione porta con sé, in secondo luogo ripercorrendo il testo costituzionale per rinvenirvi degli spunti che possano orientare nella scelta ed infine esaminando le pronunce della corte costituzionale in proposito.

Per lungo tempo la giurisprudenza sono è stata favorevole alla qualificazione del preavviso come condizione di legittimità della successiva riunione(per riflessioni dottrinali in questa direzione vedi GIOCOLI NACCI, 1990, 173e ss; e MAZZIOTTI DI CELSO,1993,289-290).Tale affermazione, come si avvertiva, porta con sé una serie di implicazioni la prima delle quali consiste nella fatto che l'omissione del preavviso possa di per sé sola essere posta a base di un provvedimento di divieto o di scioglimento della riunione legittimando una limitazione alla libertà costituzionale in parola a prescindere da qualsiasi ulteriore considerazione in ordine alla pacificità o al pericolo per la sicurezza e l'incolumità pubblica. Si dovrebbe altresì ritenere, seguendo questo modo di pensare ,che l'omissione del preavviso da parte dei promotori(in capo ai quali soli l'ordinamento pone la responsabilità di tale adempimento) costituisca valido motivo per inibire o comunque limitare l'esercizio della libertà in analisi nei confronti dei semplici partecipanti, con il risultato discutibile che all'omissione da parte di pochi conseguirebbe la compressione di un diritto individuale costituzionalmente garantito di tutti coloro i quali intendessero partecipare alla riunione (MORTATI, Istituzioni,1097).Oltre a ciò meriterebbe di essere evidenziato il fatto che ponendo il preavviso come condizione di legittimità della riunione si finirebbe per circoscrivere la possibilità di configurare una riunione legittima soltanto a quelle forme di interazione che siano per caratteristiche

intrinseche preavvisabili, escludendo invece quei fenomeni aggregativi che tale potenzialità non possiedono. Pertanto i cosiddetti assembramenti (vedi sopra) per il fatto essere caratterizzati dalla mancanza di una previa organizzazione non potrebbero mai essere considerati riunioni legittime. Altro esito che suscita perplessità è poi quello per cui qualsiasi riunione in luogo pubblico (in ipotesi anche la passeggiata di un gruppetto di amici per strada) per essere legittima dovrebbe essere preavvisata a prescindere dalla sua portata e dalle sue reali potenzialità di minaccia dell'ordine pubblico. Anche riunioni di dimensioni minime dovrebbero per essere considerate legittime essere precedute da preavviso nonostante esse siano del tutto inidonee a generare alcun rischio per l'ordine pubblico. Degna di nota è poi la considerazione, avallata e condivisa dalla giurisprudenza meno recente della Corte Costituzionale (sent.n. 54 del 1961) per cui la soddisfazione di tutte le condizioni di legittimità previste per la libertà di riunione rappresentava un presupposto per l'applicazione delle tutele che per la libertà in analisi sono previste dall'art.17 Cost..(sul punto vedi meglio infra)In altre parole, secondo questo modo di ragionare, l'omissione di preavviso, qualificabile come carenza di una condizione di legittimità di riunione, legittimerebbe di per sé l'adozione di misure limitative anche preventive nei confronti del fenomeno aggregativo. L'omissione del preavviso farebbe presumere l'eversività della riunione e farebbe scattare in capo all'autorità di pubblica sicurezza la possibilità di utilizzare poteri preventivi a prescindere da una univoca indicazione del dettato costituzionale in proposito ed indipendentemente altresì dal riscontro di una reale e concreta minaccia per l'ordine pubblico.

L'insieme di considerazioni sopra riportato chiaramente pone seri dubbi circa la conformità a Costituzione del modo di ragionare che porta a vedere nel preavviso una condizione di legittimità dell'esercizio della libertà di riunione. Infatti nonostante la permanenza in vigore della disposizione del t.u.l.p.s. che individua nell'omissione di preavviso un possibile autonomo motivo di scioglimento della riunione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, si rinvengono nel dettato costituzionale numerosi spunti convergenti verso una diversa lettura ed un differente inquadramento dell'istituto del preavviso.

In primo luogo si osserva infatti che richiedere il preavviso non significa necessariamente prevedere tale adempimento come condizione di legittimità. Si sottolinea infatti da più parti la differenza che intercorre tra la nozione di preavviso e quella di autorizzazione. Inoltre, fermandosi al dato letterale dell'articolo 17 Cost. , risulta abbastanza immediato rilevare come solamente "comprovati motivi di sicurezza ed incolumità pubblica" possano essere posti a fondamento di un provvedimento di divieto preventivo e l'omissione del preavviso non sembrerebbe poter configurare di per se solo, in astratto, una ragione sufficiente all'adozione di provvedimenti di tal genere. Va poi osservato che la ratio complessiva della disciplina prevista per le riunioni in luogo pubblico, ispirata ad un ampio favore nei confronti della libertà in esame postulerebbe limitazioni poste esclusivamente nell'ottica di proteggere e conciliare i diritti costituzionalmente rilevanti di terzi che potrebbero eventualmente essere compromessi dall'esercizio in luogo pubblico della libertà di riunione.

Si deve oltre a ciò notare che qualificare l'omissione del preavviso come condizione di legittimità della riunione contrasterebbe altresì con il principio generale per cui i limiti ai diritti costituzionali debbono ritenersi tassativamente previsti.

Tutta questa serie di considerazioni spinge a ritenere che la tradizionale qualificazione del preavviso come condizione di legittimità della riunione non possa essere considerata coerente con il dettato costituzionale e che sia di conseguenza necessario cercare una soluzione differente. Sembra opportuno, prima di illustrare le conclusioni cui è giunto il dibattito sulla natura del preavviso, dedicare un poco di attenzione all'evoluzione che ha interessato la posizione della Corte costituzionale con riferimento a tale argomento.

Nonostante quanto sopra accennato circa gli spunti contrari alla ricostruzione dell'istituto in questione come condizione di legittimità della riunione, la Corte costituzionale, per lungo tempo, ha mostrato di condividere proprio questo modo di classificare il preavviso. Con la risalente sentenza n.9 del 1956 , la quale , come accennato, qualifica la disciplina contenuta nel testo unico del 1931 come

confermativa ed integrativa del disposto costituzionale , la corte aveva affermato la piena legittimità delle sanzioni penali previste in capo ai promotori per l'ipotesi di omissione del preavviso dall'art.18 tulps nonostante la Costituzione si limiti a richiedere il preavviso senza far menzione di alcuna sanzione. Con la sentenza n. 54 del 1961 la Corte ritorna sull'argomento confermando la propria posizione in merito alla questione delle sanzioni penali ed aggiunge alcuni interessanti chiarimenti relativamente alla tematica del potere di divieto preventivo della riunione per omesso preavviso previsto nel comma 4 dell'art.18 tulps. La Corte spiega infatti che l'interpretazione dell'espressione " soltanto per motivi di sicurezza ed incolumità pubblica" contenuta nell'art 17 Cost. nel senso della possibilità di fare uso dei poteri di divieto preventivo esclusivamente nell'ipotesi in cui ricorressero le ragioni sopra indicate sarebbe "letterale ma inesatta" . La pronuncia in analisi apertamente si richiama alla precedente sentenza 9 del 1956 della quale riprende l'argomento secondo cui il semplice silenzio della costituzione non necessariamente dovrebbe valere come una espressione di volontà negativa ma anzi lascerebbe aperta la strada ad integrazioni da parte della normativa sotto ordinata). Nonostante il testo costituzionale non preveda espressamente altre ipotesi di divieto, la sentenza n. 54 del 1961 pare nettamente orientarsi nel senso di considerare il preavviso una condizione di legittimità del diritto di riunirsi, anzi, più precisamente, per utilizzare le parole della Corte l'adempimento in esame rappresenterebbe "l'antecedente logico e necessario per dichiarare il divieto per quegli indicati motivi di carattere sostanziale . Nel caso di mancanza di preavviso il divieto è dichiarato invece come semplice conseguenza della posizione anti-giuridica posta in essere che può sfociare in una grave situazione di turbamento o di pericolo pubblico". In questa pronuncia la Corte mostra di considerare giustificato il divieto della riunione per l'omissione del preavviso e di ritenere che quest'ultimo formi una sorta di condizione per operatività del regime che l'art.17 dispone per la libertà di riunione. Si osserva che in pratica laddove venga a mancare il preavviso, mancherà anche il regime che la costituzione riserva alla libertà di riunione , perché si tratterebbe di una riunione illecita(PACE,1992, p.331).Oltre a ciò con la sentenza in analisi si afferma che i poteri preventivi spetterebbero di norma

all'autorità di pubblica sicurezza anche in mancanza di una esplicita indicazione costituzionale (contra vedi PACE, *Problematica*, 1992, 334).

Questo genere di soluzione, cioè la scelta di qualificare il preavviso come condizione di legittimità comportava che, dell'omissione dell'obbligo notiziale spettante ai soli promotori venissero a patire le conseguenze anche i semplici partecipanti e coloro che intendessero prendere la parola nel corso della riunione indipendentemente che essi fossero a conoscenza della mancanza del preavviso. La Corte costituzionale rivede la propria posizione in materia dapprima con la più timida sentenza n. 90 del 1970 e poi con la n.11 del 1979 che rappresenta la vera svolta. Con la sentenza n. 90 del 1970 la Corte, iniziando il processo di differenziazione tra il trattamento riservato agli attori della fase preparatoria e quelli che invece intervengono successivamente nella fase dello svolgimento della riunione, distingue tra promotori, oratori consapevoli dell'omissione del preavviso e oratori non coscienti di tale mancanza e dichiara illegittimo l'art.18 comma 3 *tulps* per contrasto con l'art. 17 *Cost.* nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione di preavviso previsto dal comma 1". La sentenza in esame osserva infatti che non avrebbe senso addebitare un illecito penale a coloro che partecipino ad una riunione non preceduta da preavviso " dato che tale partecipazione si risolve nel concreto esercizio di un diritto costituzionalmente garantito". La corte osserva infatti che è corretta la lettura secondo la quale le Costituzione esclude qualsiasi intervento autorizzatorio della riunione in luogo pubblico da parte dell'autorità di pubblica sicurezza ponendo solamente un onere in capo ai promotori. Con la sentenza n. 90 del 1970 la Corte tuttavia sceglie di mantenere in vita l'incriminazione degli oratori consapevoli dell'omissione del preavviso da parte degli oratori. Coloro che infatti prendono parola consci della mancanza del preavviso vengono distinti dai semplici partecipanti e dagli oratori non consapevoli ed assimilati dalla corte alla categoria dei promotori in quanto il loro ruolo " più spiccatamente attivo fra i promotori fa presumere un accordo con i promotori" e spinge verso una qualificazione particolare di tali figure rispetto al resto dei convenuti. Un ulteriore, molto significativo, passo in avanti nella direzione intrapresa dalla Corte con la citata sentenza n. 90 del 1970 si realizza

con la successiva sentenza n. 11 del 1979 (Al riguardo vedi la nota di RIDOLA in Giur. Cost. 1979, p. 491). Con quest'ultima pronuncia vengono "cancellate dall'ordinamento giuridico le basi normative per sostenere che il preavviso costituisca la condizione di legittimità della riunione stessa" (PACE, *Problematica*, 1992, 332; nel medesimo senso BARILE, 1984, 186; CARETTI, 2002, 345). La Corte riprende in considerazione il problema della legittimità dell'incriminazione degli oratori consapevoli dell'omissione del preavviso e questa volta dichiara la disposizione impugnata non conforme al dettato costituzionale in quanto contrastante con gli articoli 3, 17 e 21 Cost. In primo luogo la corte infatti osserva che non è corretto far discendere dalla pur indubbia diversità del ruolo del partecipante silente da quello dell'oratore, la completa equiparazione di quest'ultima figura a quella del promotore. Un tale ragionamento violerebbe infatti il principio di eguaglianza contenuto nell'articolo 3 Cost. Un secondo problema riguarda poi il rapporto della disposizione impugnata con l'articolo 17 Cost. A tal proposito infatti la Corte implicitamente afferma che il preavviso non costituisce una condizione di legittimità della riunione in quanto, a prescindere dall'effettuazione di tale adempimento la riunione potrebbe benissimo essere tanto pacifica quanto rappresentare un elemento di minaccia per l'ordine pubblico. Con tale precisazione la Corte sembrerebbe sottolineare che il vero elemento discriminante ai fini della decisione sulla legittimità di una riunione non potrebbe essere dato dalla presenza o meno del preavviso ma consisterebbe precipuamente nel riscontro dell'assenza di minacce per la sicurezza, l'incolumità e l'ordine pubblico. Al questore pertanto non dovrebbe più essere possibile impedire lo svolgimento di una riunione per il solo fatto della mancanza del preavviso nonostante si nota che nel t.u.l.p.s. continuano a sopravvivere disposizioni che consentono lo scioglimento della riunione solamente sulla base dell'omissione del preavviso. (art 18). Si è quindi osservato che "la violazione dell'obbligo di preavviso da parte dei promotori potrà determinare il divieto soltanto se l'omesso avviso comprovi ulteriormente la pericolosità della riunione per la sicurezza o per l'incolumità pubblica non già, non già il fatto dell'omesso preavviso" PACE, 1992, 331. La medesima pronuncia riconosce poi il contrasto dell'art. 18 comma 3 tulp.s con l'articolo 21 Cost. in

quanto l'incriminazione in esso contenuta rappresenterebbe una violazione della libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero.

Al preavviso si riconosce attualmente una duplice natura: di obbligo e di onere . Nel primo caso si tratterebbe di un obbligo penalmente sanzionato, posto a carico dei promotori della riunione in un'ottica di collaborazione di questi ultimi con l'autorità pubblica. L'istituto del preavviso si presta inoltre ad essere classificato anche come onere in quanto l'effettuazione della comunicazione da parte dei promotori fa guadagnare alla riunione la protezione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza ma soprattutto attribuisce alla manifestazione preavvisata la priorità di scelta dei luoghi, dei tempi e degli itinerari rispetto alle altre concorrenti preavvisate in un momento successivo(vedi sentenza Cass.pen. sez I, pen.,13.6.1994.)

4.5.(Segue)Divieto per gravi motivi di sicurezza ed incolumità pubblica

Nell'art.17 co.3 Cost. si legge che può essere disposto il divieto delle riunioni in luogo pubblico “soltanto per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica” tale espressione per essere compresa nella sua complessiva portata necessita di una serie di chiarimenti: la prima questione riguarda il dubbio se i motivi di sicurezza ed incolumità presentino una estensione concettuale corrispondente a quella della “pacificità” cui si fa riferimento nel comma primo del medesimo articolo. Il secondo problema concerne invece l'analisi del significato dell'attributo “comprovati” con cui il testo costituzionale qualifica i motivi che possono fondare un provvedimento di divieto preventivo. Con riferimento alla nozione di “motivi di sicurezza ed incolumità” pubblica deve ravvisarsi una sostanziale omogeneità di tale concetto con quello di “pacificità” della riunione(utilizzato nel comma 1 dell'art.17 Cost.) dal momento che si ritiene in dottrina che entrambe tali espressioni alludano alla tutela dell'ordine pubblico.(PACE,1992,333).

Parte della dottrina osserva quindi che la differenza tra il limite generale previsto per tutti i tipi di riunione e quello previsto specificamente per le riunioni che si tengono in luogo pubblico va ricercato, non nella natura dei motivi posti alla base

delle restrizioni, ma nella natura dei poteri attribuiti nei due casi all'autorità di pubblica sicurezza: solo nel caso delle riunioni in luogo pubblico infatti è prevista la possibilità di un divieto preventivo, mentre per gli altri tipi di riunione potrebbero essere adottati solamente provvedimenti successivi. Si nota altresì che i poteri di tipo preventivo devono necessariamente essere menzionati da una "esplicita previsione costituzionale(...) posto che gli interventi preventivi incidono per definizione su situazioni conformi a diritto"(PACE,1992,334).

Con riferimento al secondo problema,cioè l'interpretazione della locuzione "comprovati motivi" utilizzata dal secondo comma dell'at.17 Cost, bisogna notare che teoricamente qualsiasi raduno, poiché comporta necessariamente un'interazione tra più persone che vengono poste in contatto tra loro in una condizione di vicinanza fisica, rappresenta di per sé una possibile occasione di pericolo e minaccia per l'ordine pubblico. Seguendo un ragionamento di questo tipo potrebbe giungersi alla conclusione che, se la costituzione permette limitazioni alle riunioni in luogo pubblico che minaccino potenzialmente l'ordine pubblico materiale, allora dovrebbe potersi vietare qualsiasi riunione per la sua intrinseca idoneità ad innescare attriti e tensioni. L'interpretazione in questione appare tuttavia contraddittoria rispetto allo stesso riconoscimento costituzionale della libertà di riunione: la soluzione va probabilmente ricercata proprio nella locuzione "comprovati motivi".

Parte della dottrina ritiene infatti che per vietare una riunione in luogo pubblico sia richiesto qualcosa di più rispetto alla mera possibilità che la riunione possa provocare tensioni e disordini. L'ulteriore caratterizzazione necessaria consisterebbe allora nella notevole probabilità che il raduno possa essere pericoloso per l'ordine pubblico(PACE, 1992,334; RUOTOLO,2006,688).

Questa precisazione porta ad attribuire alla locuzione "comprovati motivi" varie importanti sfumature contenutistiche. Il primo aspetto rilevante che deriva da tale interpretazione consiste nella necessità che l'autorità di pubblica sicurezza fornisca le motivazioni (con riferimento a specifiche circostanze di fatto) sulla base delle quali adotta il provvedimento di divieto della riunione. Dall'interpretazione dell'espressione "comprovati motivi" sopra illustrata

discende anche il requisito della specificità o puntualità che si ritiene debba caratterizzare un provvedimento di divieto preventivo: se è richiesta una motivazione, (cioè la rappresentazione delle ragioni che inducono a ritenere pericoloso un certo raduno), sarà in primo luogo necessario identificare la riunione in questione e addurre ragioni concrete che non siano costituite dalla stereotipa ripetizione della formula costituzionale. In altre parole, come si osservava, il divieto deve essere specifico e basato su precisi elementi di fatto che lascino prevedere all'autorità pubblica che potrebbe fondatamente ritenersi che l'ordine pubblico verrà messo in pericolo da una certa riunione in base a ragioni determinate. Ne deriva che i provvedimenti di divieto preventivo che all'autorità di pubblica sicurezza è consentito di adottare devono riferirsi ad una specifica e ben individuata riunione e non possono invece essere divieti generali. Si è osservato infatti che in tal caso si darebbe luogo ad una sospensione del diritto di riunirsi che dovrebbe essere deliberata, per la delicatezza della scelta di vietare in via generale anche se solo temporaneamente l'esercizio di una libertà costituzionalmente garantita, dal Consiglio dei ministri o dal Parlamento.

4.6.(Segue) Casi concreti di provvedimenti preventivi, riflessioni; sindacabilità del provvedimento di divieto

In realtà nel corso della storia si è assistito ripetutamente all'adozione di provvedimenti di divieto preventivo con portata generale anche se spesso limitati nella loro sfera spaziale e temporale di applicazione. Ci si riferisce in particolare alle ordinanze prefettizie la cui dubbia ammissibilità è desumibile anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n.26 del 1961 attraverso la quale la corte ha dichiarato illegittimo l'art.2 tulps nella parte in cui consentiva che il potere di ordinanza venisse esercitato in contrasto con la costituzione o con leggi adottate su materie coperte da riserva di legge anche solo relativa.

In particolare dovrebbe ritenersi che l'ampio potere di ordinanza riconosciuto dall'art2 tulps per motivi di grave necessità pubblica non possa comportare la violazione di diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini. Nonostante dunque si richieda secondo la dottrina prevalente l'adozione di provvedimenti puntuali non sono mancati casi in cui sono stati posti divieti con carattere generale. Tali

precedenti sono stati individuati ad esempio nella circolare del Ministro dell'interno Scelba, del 18 marzo 1950 che autorizzava i prefetti divieti di riunioni e cortei per i successivi tre mesi; Quella del Ministro dell'interno Cossiga, del 29 maggio 1976 che invitava i prefetti a valutare l'opportunità di vietare ex art.2 tulpis i comizi elettorali del MSI-DN,le ordinanze del prefetto di Rom a del 13 marzo e del 22 aprile 1977, che vietavano nella provincia rispettivamente per 15 e per 40 giorni tutte le manifestazioni pubbliche a causa di alcuni episodi di guerriglia urbana.(TROILO,2009,9)

Si è osservato che anche la direttiva del ministro dell'interno Maroni del 26 gennaio 2009 "per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili", porrebbe sotto vari aspetti problemi analoghi, dal momento che per suo tramite il Ministro dell'interno invita i prefetti, d'intesa con i sindaci, a stabilire regole e criteri perché siano individuate e sottratte alle manifestazioni alcune aree, perché siano previste, ove necessario, alcune forme di garanzia per gli eventuali danni e perché siano previste ulteriori indicazioni per lo svolgimento delle manifestazioni. In particolare le zone precluse alle manifestazioni sarebbero le cosiddette "aree sensibili",intendendosi con tale espressione li luoghi a forte caratterizzazione simbolica per motivi ideali ,sociali e religiosi,le zone caratterizzate anche in condizioni normali da un notevole afflusso di persone e le zone in cui sono collocati obiettivi critici. Al riguardo sono state avanzate molteplici critiche relativamente a svariati aspetti affrontati dalla direttiva.Innanzitutto,pare seriamente discutibile "l'invito rivolto ai prefetti a vietare in via preventiva e generale la possibilità di riunirsi in taluni luoghi pubblici individuati in apposite ordinanze" .(TROILO,2009,10) laddove il divieto preventivo delle riunioni in luogo pubblico dovrebbe essere disposto come sopra si accennava, mediante provvedimenti puntuali(BARBERA ,COCOZZA,CORSO, le libertà dei singoli e delle formazioni sociali,in manuale di diritto pubblico a cura di AMATO e BARBERA,I,1997,292;TARLI BARBIERI,2006,397).

Altro punto che genera notevoli perplessità è costituito dalle ragioni che sembrerebbero sottese alla scelta dei luoghi qualificati come aree sensibili e di conseguenza esclusi dalle manifestazioni. In particolare merita di essere analizzato con attenzione il fatto che una determinata area possa essere classificata

come sensibile a causa della forte caratterizzazione simbolica che la contraddistingue. Come infatti si è sottolineato in dottrina va considerata discutibile “la possibilità di sancire un divieto di riunirsi in determinati luoghi al fine di proteggere il valore simbolico di questi ultimi e non l’eventualità che, anche e proprio a causa di tale valore simbolico, possano motivatamente desumersi pericoli per la sicurezza, l’incolumità, la sanità e probabilmente anche la mobilità pubbliche derivanti dallo svolgimento di manifestazioni in quei luoghi” (TROILO, 2009, 12; vedi anche ;ADAMI, 2009).

La previsione in analisi, in altre parole si presta ad esser letta più che come forma di protezione dell’ordine pubblico in senso materiale come perseguimento di un ordine pubblico inteso secondo un’accezione ideale o culturale. Si sottolinea altresì che “ vietare preventivamente ed in via generale ogni manifestazione pubblica in luoghi simbolico significa ritenere che tutte tali forme di riunione siano potenzialmente lesive di quei simboli e non sul piano materiale(perché in tale evenienza anche i luoghi pubblici non dotati di carattere simbolico dovrebbero essere protetti dai possibili danneggiamenti) bensì su quello ideale e culturale”(TROILO, 2009, 12;)Si deve oltretutto notare che la possibilità di escludere determinate aree era già presente nell’ordinamento. Ci si riferisce in particolare al potere di prescrivere modalità di tempo e luogo previsto dall’art. 18 co. 4 tu lps.

Si deve poi sottolineare che l’esclusione di manifestazioni e riunioni nelle cosiddette aree sensibili contrasta con l’opposta esigenza di visibilità di cui sono portatori gli organizzatori della riunione. Esigenza, quella della visibilità, che pare poter essere ritenuta legittima proprio perché connaturata al fenomeno della riunione che la Costituzione riconosce e tutela come libertà pur entro i limiti del rispetto degli altri diritti costituzionalmente rilevanti.

Come si è precedentemente osservato, il luogo di svolgimento di una riunione riveste una notevole importanza specialmente laddove “il tempo ed il luogo prescelti dai dimostranti sia connesso allo scopo della riunione”(BARBERA, 1974, 2747). Pertanto, quello vietare l’accesso o modificare

il percorso, è un potere chiaramente in grado di condizionare in modo piuttosto rilevante il successo dell'iniziativa.

L'interesse, a vedere rispettata la propria sensibilità, va compreso ed esaminato in tutte le sue implicazioni, nel senso che è necessario osservare che una esaltazione eccessiva della protezione della sensibilità dei terzi non partecipanti, dei semplici passanti potrebbe (ma non dovrebbe) portare a sostenere la fondatezza della richiesta di una sorta di garanzia di immunità dalle sollecitazioni espresse, nei limiti della pacificità, da ciascuna parte del corpo sociale (a tal proposito vedi BORRELLO, 1989, p. 1419 e BARBERA, 1974, p. 2730, nt. 26). Per usare le parole della direttiva stessa (punto 1) l'esigenza di "dare voce e forma organizzata a dissensi e proteste e comunque di rappresentare o richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni su problemi e proposte" che è essenza della libertà di riunione (ndr) "rappresenta espressione fondamentale della vita democratica e come tale va preservato e tutelato". La direttiva prosegue affermando che la necessità di un tale intervento di esclusione dei luoghi delle manifestazioni è ancora più evidente in ragione del fatto che "le iniziative si ripetono e si concentrano, per ricercare la massima visibilità nelle maggiori città, luoghi privilegiati della rappresentanza istituzionale e politica". E' bene a questo punto soffermarsi ancora una volta, nel considerare il fenomeno delle riunioni e delle manifestazioni, sul ruolo svolto dalla possibilità di ottenere visibilità. Si deve infatti osservare che l'attrazione dell'attenzione è un elemento fondamentale delle dimostrazioni e dunque eliminare i presupposti che rendono possibile l'impatto sull'opinione pubblica, significa svuotare il diritto di riunione e spogliare tale libertà della sua essenziale funzione di sensibilizzazione. Nel momento in cui ci si accinge ad intaccare proprio la visibilità e la capacità di sensibilizzare che appartiene alle riunioni è opportuno chiedersi quali sono le ragioni che inducono a porre in atto una tale misura. La Costituzione pone come limite alla libertà di riunione, come più volte ricordato, l'ordine pubblico materiale e non il fastidio che può provocare il veder manifestare un'idea diversa dalla propria in un luogo particolarmente significativo come invece sembrerebbe suggerire l'indicazione delle caratteristiche per cui alcuni luoghi debbono essere considerati aree sensibili. Un luogo sembrerebbe essere ritenuto sensibile dalla

direttiva non perché manifestare nello stesso aumenterebbe il rischio per l'incolumità fisica ma perché si tratta di un luogo simbolico.(A tal proposito vedi anche ;ADAMI, , 2009)

Nella direttiva inoltre spesso si fa riferimento alla necessità di evitare il congestionamento del traffico urbano continuamente ostacolato da cortei e manifestazioni che “quotidianamente percorrono i centri storici della città”(punto1). La tutela di tali istanze trova la sua esplicazione all'interno della direttiva. L'esercizio della libertà di riunione e manifestazione non può realizzarsi in modo assoluto e slegato dalla considerazione degli altri diritti degli altri cittadini. La stessa sentenza della Corte Costituzionale n.1 del 1956 afferma che, “affinchè l'esercizio di una libertà non si traduca nella violazione di altre libertà, è necessario che l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri”.

Questa affermazione non va interpretata nel senso che tutti i dritti e tutte le libertà devono essere considerati pari ordinati.E' inoltre necessario osservare che la Costituzione sancisce tassativamente i limiti apposti a ciascuna libertà. Sulla base di tali considerazioni va osservato che talvolta si verificano situazioni in cui non è possibile assicurare l'integrale soddisfacimento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti ed in questi casi chiaramente si rende necessario il sacrificio di alcuni di questi. Nell'affrontare eventualità di questo genere bisogna ovviamente stabilire delle priorità .Ci si chiede dunque se l'interesse ad evitare il congestionamento del traffico cittadino e l'interesse a non veder urtata la sensibilità della comunità per mezzo di dimostrazioni in luoghi simbolici debba prevalere rispetto alla libertà di riunirsi con lo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni riguardo a problemi e proposte laddove queste ultime attività si svolgano con modalità tali da non indurre a temere pericoli per l'incolumità fisica degli astanti(su tale questione e sulla necessità di individuare una gerarchia tra diritti vedi BARBERA,1974, p.2743 il quale osserva tra l'altro come, alla base della logica che vede tutelato in via prioritaria l'interesse del cittadino a spostarsi agevolmente rispetto alla libertà di manifestare pacificamente, “stia un atteggiamento di tipo economicistico che tende a subordinare alle esigenze dell'efficienza produttivistica ogni altro aspetto della vita”).

Può inoltre essere utile a completare il quadro uno sguardo sulla questione della sindacabilità dei provvedimenti di divieto delle riunioni da parte del questore. A tal proposito si può osservare una evoluzione nella giurisprudenza della corte di cassazione. Si nota infatti che”la Corte di Cassazione ha in passato ritenuto che l’apprrezzamento delle ragioni che inducono a vietare la manifestazione sia insindacabile da parte dell’ autorità giudiziaria,(vedi Cass. Pen.27 ottobre 1951, in Giur. Compl. Cass. pen.1951,646). Mentre in tempi più recenti ha statuito che il potere di veto riconosciuto al questore deve essere giustificato da motivazioni logiche e coerenti con la conseguenza che se il diniego appare illogico e perciò viziato da eccesso di potere i promotori che non vi obbediscono non incorrono in alcun reato”(vedi Cass. Pen.sez. I, 13 .6.1994 in Giur Cost. 1995,pp.1125 e ss.).(TROILO,2009,5).

4.7.Potere di scioglimento e potere di dettare prescrizioni in ordine alle modalità di tempo al luogo delle riunioni.

Oltre al penetrante potere di divieto preventivo è inoltre previsto il potere di scioglimento delle riunioni in che si svolgono in luogo pubblico, come previsto dagli artt.18, 20 e 21 t.u.l.p.s., i quali, come anticipato pongono notevoli dubbi di legittimità costituzionale. E’ bene osservare come di fronte ad una disciplina così datata la dottrina ha sottolineato la necessità di procedere ad una interpretazione adeguatrice della normativa in questione che permetta di dare alle disposizioni del tulp una lettura costituzionalmente compatibile. Nel caso di specie tale interpretazione adeguatrice consisterebbe nel configurare lo scioglimento della riunione come una *extrema ratio*, , cioè come misura da adottare laddove non si riesca a tutelare l’ordine pubblico mediante provvedimenti meno invasivi quali ad esempio l’allontanamento dei soggetti pericolosi o armati.

La dottrina ha infatti evidenziato che lo scioglimento delle riunioni deve ritenersi ammissibile soltanto ove per “ la quantità delle persone armate o per la connivenza generalmente dimostrata nei confronti dei contravventori “non sia possibile assicurare il carattere pacifico delle stesse con l’allontanamento dei singoli partecipanti (PACE,Problematica, 315 e ss.)

L'articolo 18 comma 4 t.u.l.p.s. prevede altresì la possibilità che il questore possa prescrivere modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento della riunione per motivi "di ordine pubblico di sanità o di moralità pubblica". Si osserva che tale norma consente di evitare il divieto assoluto della riunione e di aprire la strada a forme di collaborazione e di mediazione tra le varie esigenze che possono venire in rilievo, specialmente nei casi in cui "la notevole probabilità del pericolo per la sicurezza pubblica abbia la sua causa in motivi di luogo o di tempo"(PACE,1992 ,334 e altri). Nell'ottica di limitare al minimo indispensabile le restrizioni alla libertà di riunione lo stesso autore reputa che la presenza della norma in esame permetterebbe di interpretare la disciplina delle limitazioni alla libertà di riunirsi in luogo pubblico nel senso che il potere di scioglimento non dovrebbe essere esercitato nei casi in cui sia possibile ricorrere alla prescrizione di modalità di tempo e di luogo. Si ritiene che anche l'adozione del provvedimento recante le prescrizioni relative al tempo ed al luogo debba essere supportato da una adeguata motivazione in particolare con riferimento alla tutela di altri valori costituzionali(TARLI BARBIERI,2006,399).

La corte di Cassazione ha affermato che"il potere del questore di stabilire modalità spaziali o temporali in ordine allo svolgimento di riunioni in luogo pubblico o di vietarne l'effettuazione, potere comportante, come tale, la compressione od addirittura il sacrificio di un diritto costituzionalmente riconosciuto, deve essere esercitato attraverso l'adozione di provvedimenti dotati corretta e coerente motivazione, i quali ben possono essere sindacati dal giudice ordinario, ai fini di stabilirne la legittimità quale presupposto per l'applicazione di una sanzione penale, sotto il profilo del vizio di sviamento del potere": Cass. Pen. Sez.I, 13-6-1994.

Particolare attenzione al profilo del richiamo ad altri valori costituzionali a giustificazione della prescrizione di differenti modalità di svolgimento delle riunioni viene riservata anche da (BARBERA, 1974,2747) il quale nel sottolineare la assoluta necessità di tali riferimenti precisa anche l'esigenza che le prescrizioni in esame non siano adottate unilateralmente dall'autorità di p.s. ma attraverso la collaborazione di quest'ultima con i promotori della riunione. Infatti si nota che "autorità di pubblica sicurezza può vietare ma non può porre

condizioni all'esercizio di una libertà costituzionale". Come anticipato infatti si deve rilevare che il luogo il tempo e le modalità di svolgimento delle riunioni lungi dal rappresentare dettagli meramente accidentali ed accessori costituiscono elementi fondamentali del fenomeno in considerazione, spesso strettamente connessi con lo scopo, con la visibilità e con la riuscita delle riunioni. E' stato inoltre sottolineata la necessità che, nello sforzo di comporre le varie esigenze e di conciliare il rispetto dei vari valori costituzionali cui si è fatto cenno, se non è possibile che tutti gli interessi vengano integralmente soddisfatti si proceda ad un sacrificio di tutte le classi di interessi che deve essere proporzionato (GUARINO, 1967, p.166, II)

5. TUTELA GIURISDIZIONALE DELLA LIBERTA' DI RIUNIONE

La dottrina si è spesso espressa criticamente con riferimento all'effettività della tutela giurisdizionale accordata alla libertà di riunione. Per comprendere a pieno le caratteristiche dei rimedi apprestati dall'ordinamento nei confronti di eventuali violazioni della libertà in analisi è opportuno in primo luogo tenere presente che i tratti della tutela giurisdizionale dipendono sia dalla circostanza che non è sempre possibile qualificare la libertà di riunione come un diritto soggettivo perfetto sia dalle intrinseche caratteristiche della libertà in questione che non sempre permettono una reintegrazione vera e propria della situazione giuridica compromessa. Per quanto concerne la classificazione della libertà di riunione come diritto soggettivo o come interesse legittimo è necessario osservare che parte della dottrina ritiene che tale libertà sia qualificabile come diritto soggettivo solamente nel caso in cui esso venga esercitato in luogo privato o in luogo aperto al pubblico. Più in generale si ritiene che la qualificazione come interesse legittimo dipende dai vasti poteri discrezionali che la stessa Costituzione riconosce alla autorità di pubblica sicurezza. Tali poteri consistono nelle ampie possibilità di valutazione attribuite all'autorità di pubblica sicurezza in merito alla valutazione della pericolosità della riunione o alla probabilità del pericolo che la dimostrazione potrebbe implicare e che la Costituzione pone come giustificazione di limitazioni alla libertà di riunirsi; nella scelta del provvedimento da adottare nel singolo caso: dal più lieve decisione di allontanare singoli individui (senza conseguenze per gli altri riuniti) ai più invasivi provvedimenti di divieto o di

scioglimento che invece si riverberano su tutta la collettività dei riuniti. La tutela della libertà di riunione sotto forma di interesse legittimo è affidata alla giurisdizione amministrativa. E' infatti possibile proporre un ricorso per l'annullamento e una contemporanea istanza per la sospensione cautelare dell'atto che si impugna o per l'adozione delle altre misure cautelari che la legge di riforma del giudizio amministrativo n. 205 del 2000, ha introdotto.

Può essere utile tra l'altro ricordare alcuni dei punti salienti della normativa di recente introduzione. Si deve notare che "la concessione o il diniego di una misura cautelare che attenga ad interessi essenziali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale, non può essere subordinata alla prestazione di una cauzione (che al di fuori di questi casi può essere disposta dal giudice) (comma 8); inoltre in casi di estrema gravità ed urgenza che non consentono di trattare la domanda cautelare nei tempi cautelari il ricorrente può chiedere al presidente del T.A.R. di disporre misure cautelari provvisorie efficaci fino alla pronuncia del collegio (comma 9). Peraltro nonostante le numerose sollecitazioni la legge non ha previsto, sul modello dell'art.700 c.p.c. la possibilità di ricorrere in sede cautelare prima ancora della presentazione del ricorso". (CARETTI,2002,p.375)

La libertà di riunione riceve la tutela del diritto soggettivo perfetto nei casi in cui la violazione sia perpetrata da un privato, quando la pubblica autorità interviene senza addurre motivazione e nel caso in cui la stessa agisca nell'esercizio di poteri discrezionali diversi da quelli conferiti dall'articolo 17 Cost (TARLI BARBIERI, 2006,400). Nelle ipotesi in cui è possibile qualificare la libertà di riunione come diritto soggettivo la tutela giurisdizionale è affidata al giudice civile. In tale sede l'interessato può agire per il risarcimento dei danni per gli atti illegittimi della polizia che abbiano leso diritti soggettivi (PACE,1992, 338). Lo strumento più rapido è costituito dalla tutela cautelare di cui all'art.700 c.p.c. "che consente a chi abbia fondato motivo di ritenere che durante il tempo occorrente per fare valere il proprio diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio immediato ed irreparabile di chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d'urgenza che appaiano più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito"(RUOTOLO,695). Si segnala tuttavia che

l'ammissibilità di tale rimedio con riferimento ai diritti di libertà(TARLI BARBIERI, 2006,400) non è pacificamente accolta dalla giurisprudenza.Sussiste altresì la possibilità che il giudice, nel corso del giudizio penale relativo all'accertamento della responsabilità dei contravventori a provvedimenti impeditivi dell'esercizio della libertà in questione, possa accertare un eventuale eccesso di potere da parte dell'autorità di pubblica sicurezza nell'adozione degli atti che determinano lo scioglimento o il divieto.

6.LA VICENDA DELLE ORDINANZE PREFETTIZIE E QUALCHE ACCENNO A QUELLE SINDACALI SULLE RIUNIONI NELLE AREE SENSIBILI . ASPETTI POTENZIALMENTE DISCRIMINATORI.

E' opportuno, a mio modo di vedere, a questo punto, dopo aver accennato alla necessità che le restrizioni alle riunioni pacifiche in luogo pubblico avvengano sempre in modo specifico ed in considerazione di concreti rischi e pericoli per la sicurezza e l'incolumità pubblica, prendere in considerazione la direttiva del ministero dell'interno relativa alle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili adottata il 26 gennaio 2009⁹.

La direttiva in parola merita di essere presa in considerazione in questa sede in quanto sembrerebbe potersi ricondurre, per molti aspetti ,alla medesima logica ispiratrice della novella all'art. 54 T.u.e.l. e riprodurre alcuni meccanismi altrettanto adottati nella formulazione odierna della disposizione citata. Ad evidenziare la matrice comune delle due menzionate discipline starebbe sia il particolare ricorso strumento dell'ordinanza sia il richiamo ad una nozione ampia di sicurezza¹⁰. Soprassedendo qui sull'intervenuta pronuncia n. 115 dl 2011¹¹

⁹Vedihttp://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/0548_2009_01_26_direttiva_ministro_ai_prefetti.html

¹⁰ A tal riguardo vedi A. LORENZETTI- S. ROSSI (a cura di), «Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti», Jovene, 2009. In particolare si nota a pag.3 che «La stabilizzazione crescente dello strumento dell'ordinanza nell'ordinamento giuridico rappresenta una deriva della funzione normativa degli organi legislativi agli organi amministrativi che pur movendo da condivisibili principi di autonomia e di differenziazione favorisce la creazione di tanti microordinamenti accomunati più che da un filo logico normativo,

della Corte Costituzionale che risolve in parte il problema della proliferazione delle ordinanze sindacali sopra citate, va ricordato che pur non essendo queste uno strumento appositamente concepito per il divieto o la limitazione della libertà di riunione, talvolta esse proprio a questo scopo sembravano essere state poste in essere¹², essendo appunto il campo di potenziale operatività di tali misure estremamente variegato. Nel particolare clima di grande cambiamento e di crisi delle identità collettive¹³ che caratterizza i giorni nostri, è proprio a queste ultime

dall'urgenza di provvedere ad emergenze o pericoli non adeguatamente affrontati a livello nazionale e perciò irrisolti e strutturali. Tale modifica ha inoltre condotto all'ampliamento della nozione di sicurezza urbana in cui vengono a confluire non soltanto fenomeni di microcriminalità ma anche fenomeni legati al disagio sociale, al decoro ed al degrado urbano." Come si ricordava la definizione di sicurezza urbana è stata in parte ridefinita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2009 ma in realtà ancora ne manca una soddisfacente delimitazione. Riguardo a questo tema vedi in particolare i diversi contributi contenuti nel paper "la sicurezza urbana" redatto dal gruppo di lavoro Astrid, a cura di A. PAJNO 2009, nonché relativamente alle precisazioni effettuate dalla Corte Costituzionale in merito alla nozione di "sicurezza urbana" T. F. GIUPPONI "Sicurezza urbana" e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi" in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/041_nota_196_2009_giupponi.pdf; e in generale per un'analisi più approfondita: T.F. GIUPPONI *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, 2010.

¹¹ A riguardo vedi i commenti di CARRER M., *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* e S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011*, sempre in *Forum di Quaderni Costituzionali* consultabile attualmente su internet all'indirizzo http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/008_nota_115_2011_carrer.pdf e http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/009_nota_115_2011_pari.pdf

¹² Vedi a tal proposito il riferimento di MAZZOLA, *Libertà di culto e sicurezza urbana nella direttiva del ministro dell'interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, II, Bologna, il Mulino, 2009, p.410

¹³ Sul concetto di identità collettiva in crisi vedi anche alcune riflessioni di SCOPPOLA P. *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*. Bologna, Il Mulino, 1997, pp.300 e ss.

che in molti casi ci si richiama. Accade infatti che la messa in discussione (più o meno deliberata) di un determinato modello culturale ne provochi una riaffermazione e causi un innalzamento dei toni del dibattito. Le caratteristiche proprie di un gruppo non vengono più in rilievo in modo neutro ma sono interpretate e talvolta enfatizzate al fine di farne lo strumento connotativo del gruppo, il simbolo.¹⁴

Non a caso, nell'ultimo ventennio il dibattito sulla presenza di simboli, in particolare di quelli religiosi, nello spazio pubblico ha assunto un'importanza sempre crescente e ha conosciuto toni sempre più accesi. Proprio perché l'apposizione di un simbolo all'interno di uno spazio sembra equivalere ad appropriarsi di un territorio, altrettanto, adoperarsi per conservare la presenza di quello stesso marchio, equivale oggi a lottare per confermare il mantenimento della "supremazia" in quello spazio a scapito di altri concorrenti. E' stato notato che "tanto quanto l'ossessione per le origini, per le radici, la proposta in termini vincolanti di simboli di riconoscimento della propria identità, denota la volontà di privilegiare alcuni elementi – culturali religiosi, linguistici – a scapito di altri".¹⁵

Proprio la nozione di privilegio menzionata conduce rapidamente a confrontare le misure previste dalle ordinanze prefettizie attuative della direttiva del ministero

¹⁴ "Per un corretto bilanciamento normativo del rapporto tra eguaglianza e diversità occorre che (...) anche lo spazio pubblico della società venga liberato da fattori condizionanti i processi di auto identificazione delle comunità. Come nel tempo la memoria, sono i simboli nello spazio ad ostacolare nello spazio pubblico i processi di integrazione. Simbolo, infatti, è più che un segno, sia perché, a differenza di questo non è indifferente ma esprime una stretta aderenza al contenuto sia perché esprime un'ulteriorità di senso come "valore maggiore di quello che è solito essere ascritto alla realtà di fatto così come si presenta": perciò mette insieme, secondo il suo significato etimologico, ma per ciò stesso, separa dagli altri "COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2006. p.75 e ss.. A proposito vedi anche TEGA D. *Identità culturale e simboli religiosi. La questione del crocifisso e del velo islamico*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto*, a cura di A. Vignudelli, Torino, 2005; p.143-154.

¹⁵ COLAIANNI N. N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2006. p p.76. A tal riguardo anche AIME M., *Eccessi di culture*, Einaudi, Torino 2004.p.43 .

dell'interno del 26 gennaio 2009¹⁶ con quanto previsto, già ormai dieci anni fa, dalla Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 in materia di discriminazione indiretta ed ancora più semplicemente, con i contenuti dei principi di uguaglianza, di pluralismo e di non discriminazione previsti dalla Costituzione italiana.¹⁷ Tutta l'insistenza e tutto il clamore sollevato attorno a tali vicende, lascia intuire una diffusa condizione di ipersensibilità rispetto al tema dell'identità e dei suoi segni distintivi in particolare legati al fenomeno religioso ma non solo. E' infatti accaduto ripetutamente che alcune condotte di per sé non illecite ma riconducibili ad uno stile di vita non aderente con quello tradizionale e tendenzialmente coincidenti invece con le abitudini di soggetti portatori di identità differenti, fossero poste alla base della creazione di fattispecie spesso indirettamente discriminatorie. In tal modo sono state introdotte misure restrittive non direttamente rivolte a differenziare il trattamento riservato allo straniero, ma comunque configurate in modo tale da individuare precisamente il destinatario della misura attraverso la stigmatizzazione di comportamenti suoi tipici¹⁸. Senza voler eccessivamente allargare il campo dei fenomeni oggetto di riflessione resta opportuno considerare che questo è il clima all'interno del quale va ad inserirsi il disposto della direttiva del ministro dell'interno del 26 gennaio

¹⁶ La direttiva sopra menzionata ha portato all'adozione da parte dei prefetti di varie ordinanze attuative tutte tendenzialmente simili tra di loro e meramente applicative del contenuto della direttiva, con qualche variante in alcuni casi, volta prevalentemente ad escludere dal divieto generale le sopra ricordate forme di riunione più tradizionali. Tali ordinanze sono ad esempio state adottate dalle province di Bologna, Asti, Pesaro-Urbino, Venezia, Cagliari. In altre città si è invece fatto ricorso alla stipulazione di una serie di protocolli d'intesa volti sempre a sottrarre le cosiddette aree sensibili alle manifestazioni ed alle riunioni.

¹⁷ Vedi MARGIOTTA BROGLIO F. (2002), *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*, in A. Nardini e G. Nucci (a cura di) *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2001, p.7.

¹⁸ Vedi ancora a tal riguardo di A. LORENZETTI- S. ROSSI (a cura di), *«Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti»*, Napoli, Jovene, 2009, p.257 e ss che parla anche di misure volte in certo qual modo ad una sorta di "moralizzazione" dell'individuo

2009 relativa alle manifestazioni ed ai cortei nelle aree sensibili dei centri urbani. Tale direttiva, di seguito analizzata con maggiore puntualità, merita di essere presa in considerazione poiché qui la tutela del simbolo viene estesa e riproposta come tutela di uno spazio, degno di una disciplina particolare in quanto luogo simbolico. La direttiva si pone esplicitamente come obiettivo quello di “*intervenire sulla disciplina esistente*”¹⁹ in materia di cortei e manifestazioni, cioè sulla regolamentazione della libertà di riunione, “*adeguandola alle nuove esigenze.*” In particolare la direttiva contiene “*l’invito ai prefetti a stabilire regole (...) per sottrarre alcune aree alle manifestazioni*”. Usando le parole della direttiva medesima, “*si evidenzia la necessità di limitare l’accesso ad aree particolarmente sensibili specialmente quando la manifestazione coinvolga un numero di partecipanti elevato. Tali aree sensibili saranno individuate in zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali culturali e 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 sono collocati obiettivi critici*”²⁰.

La direttiva del Ministro dell’Interno del 26 gennaio 2009 incide su una materia, se così si può definire, esplicitamente disciplinata a livello Costituzionale (art.17), a livello legislativo (innanzitutto attraverso il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza artt.18e ss. del R. D. 18 giugno 1931, n. 773) e ripetutamente interessata da pronunce della Corte costituzionale e di Cassazione volte a precisarne i connotati²¹. La direttiva in analisi ha altresì trovato applicazione per

¹⁹ vedi punto 1 della direttiva sopra citata.

²⁰ Vedi punto 4 della direttiva citata

²¹ Per una esauriente analisi al riguardo vedi R. BIN-S.BARTOLE S., *Commentario breve alla Costituzione*, 2008. G. TARLI BARBIERI, *Art.17*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 388; PACE A., 1992, *Problematica delle libertà Costituzionali*, Parte speciale 2. ed. riv. e ampliata; A. GARDINO CARLI, *Riunione (libertà di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XIII, 1997, p. 488, P. GIOCOLI NACCI, *Libertà di riunione*, in *Trattato dir. amm.*, diretto da L. Santaniello, vol. XII, Padova, Cedam, 1990, pp. 159ss.; M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e di associazione*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania, P. Ridola, vol. II, Torino, Giappichelli, 2006, p. 682. B. PEZZINI, *La tutela e la garanzia dei diritti fondamentali: la libertà di riunione*, in *Atti del convegno di studi. Brighton, 6, 7 e 8 settembre 2001*, in *Quad. Dipartim. Scienze giur. di Bergamo*, n. 15, 2004, p. 64; P. CARETTI, U. DE

mezzo ordinanze adottate dai prefetti per la disciplina delle manifestazioni in alcuni centri urbani come ad esempio Venezia²², Asti²³, Bologna²⁴, Cagliari²⁵, Pesaro-Urbino²⁶. Come di seguito si esporrà in modo più esteso, tali ordinanze hanno contenuti tra loro abbastanza simili tranne qualche eccezione comunque non particolarmente stridente rispetto al modello generalmente seguito²⁷. E tuttavia da segnalare in modo particolare che la disciplina delle riunioni in luogo pubblico, che viene ricavata, come anticipato, prevalentemente dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza pone vari problemi dovuti alla mancata netta chiarificazione di alcune questioni di fondo ed alle interpretazioni talvolta estensive, talvolta invece restrittive che la giurisprudenza e la prassi hanno avvalorato nella concreta applicazione delle norme in parola. Si tratta dunque di norme equivoche concepite per un ordinamento superato dalla Costituzione, in parte adattato ad essa, ma mai radicalmente riformato che lascia spazio a soluzioni talvolta aleatorie.²⁸

SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 481. R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, 1989, pp.1412 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 712-13;.

²² In <http://www.prefettura.it/venezias/index.php>

²³ In <http://www.prefettura.it/asti/index.php>

²⁴ In <http://www.prefettura.it/bologna/index.php>

²⁵ In <http://www.prefettura.it/cagliari/index.php>

²⁶ In <http://www.prefettura.it/pesaro-urbino/index.php>

²⁷ E' poi interessante notare come recentemente lo spunto offerto dalla direttiva in questione sia stato singolarmente colto, pur con notevoli variazioni, anche in una ordinanza sindacale che, impugnata, è stata oggetto di una decisione del TAR Di Brescia. Nella pronuncia segnalata il TAR svolge alcune considerazioni utili anche ai fini della riflessione sulle ordinanze prefettizie. A tal proposito, vedi BIN R. Un plauso al TAR Brescia (e un'invocazione ai Prefetti). Commento a TAR Brescia, sentenza n. 19/2010, apparso on-line su "Forum di Quaderni Costituzionali" http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisp_rudenza/giurisdizioni_amministrative/0004_bin.pdf

²⁸ Si pensi a titolo esemplificativo a tutta la polemica sulla natura del preavviso, ma soprattutto alla ancora insoluta questione dei motivi che rendono legittimo l'impedimento di una riunione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza. A tal proposito potrebbe essere interessante immaginare quali spazi interpretativi lasci aperta la menzione di motivi di "moralità". A tal proposito vedi A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 27245 ss., in particolare la nota n..25 nella quale relativamente al

Una delle più evidenti particolarità della direttiva sui cortei e le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili deve essere individuata nella completa inversione dei rapporti tra regola ed eccezione rispetto a quanto stabilito nell'articolo 17 Cost.. All'interno di quest'ultimo trova infatti piena espressione un principio di *favor libertatis* in base al quale, pur nel dovuto rispetto del libero esercizio delle altre libertà costituzionalmente protette, la libertà di riunione è da ritenersi generalmente garantita, fatte salve le specifiche limitazioni esplicitamente menzionate dal testo della disposizione in analisi. Le condizioni, o limiti, che l'art. 17 Cost. pone alla libertà di riunione in luogo pubblico sono, come noto-oltre alla pacificità dello svolgimento della riunione ed alla assenza di armi- la presenza di comprovati motivi di incolumità pubblica e sicurezza. E' da notare in particolare che la norma costituzionale attraverso l'espressione "soltanto"²⁹ per comprovati motivi", secondo l'interpretazione ormai pacificamente

tema della persistenza di tali norme seppur spesso non utilizzate, si richiamano MARCUSE, WOLFF MOORE, *Critica della tolleranza*. là dove questi sottolineano che tale ambiguità " è tipica delle 'società permissive' L'autore nota poi come sia emblematico pensare "anche all'atteggiamento della nostra classe politica pronta a concedere larghe amnistie ai lavoratori incriminati per i fatti dell'autunno caldo ma restia ad abrogare le disposizioni di dubbia costituzionalità in base alle quali erano stati incriminati."

²⁹ Quanto all' interpretazione dell'espressione "soltanto" nell' interpretazione della giurisprudenza costituzionale vedi la equivoca pronuncia n. 54 del 1961 come esempio di una logica argomentativa di tipo chiaramente restrittivo della libertà garantita, che si spinge anche contro ad una lettura di tipo letterale della disposizione costituzionale e segue la strada ,peraltro già battuta da altre pronunce della corte ,secondo cui in caso di contrasto tra la libertà di riunione con altre libertà costituzionalmente protette , data l'"assenza , nel testo costituzionale di indicazioni circa priorità o eventuali graduazioni gerarchiche, si rende impossibile stabilire a priori quale delle due situazioni debba cedere in caso di impossibilità di coesistenza rispetto all'altra". R. BORRELLO, Riunione (diritto di), in Enc. dir., vol. XL, 1989, pp. 1420 ss.; Al riguardo vedi anche G. TARLI BARBIERI, Art.17, in Comm. Cost., a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 399 il quale rileva però anche che la sentenza della Corte costituzionale n.54 del 1961 riflette una visione ormai superata con riferimento alla possibilità di vietare preventivamente o sciogliere riunioni sulla base della semplice mancanza di preavviso.(a tal riguardo si richiamano infatti anche le successive sentenze n.90 del 1970 e n.11 del 1979.

In conclusione dunque, nonostante la Cassazione abbia affermato che "l'esercizio dei diritti di riunione e di manifestazione del pensiero cessa di essere legittimo quando travalica nella lesione di di altri diritti costituzionalmente potetti"(vedi Cass. Pen. Sez. VI n.1600/2000 e in senso

condivisa, si riferisce a casi concreti specificamente individuati, rispetto ai quali possa configurarsi un motivo appunto” comprovato” di ritenere che una ben determinata riunione possa recare pericolo al bene della sicurezza. La costituzione permette singoli e puntuali interventi di divieto in casi determinati per i quali risulti probabile, in base ad elementi concreti, il rischio per la sicurezza e incolumità pubblica. Sembrerebbe dunque essere molto circoscritta l’ipotesi in cui alla pubblica autorità è permesso di porre in essere, sulla base di valutazioni svolte ex ante, misure restrittive della libertà di riunirsi. La direttiva sembra invece suggerire un sistema di limiti differente da quello desumibile dal testo costituzionale. Ben diverso da quanto sopra esposto è infatti affermare che in generale l’attività di riunirsi è di regola vietata perché considerata in se stessa pericolosa, e che solo in determinati casi, per altro discrezionalmente individuati dall’autorità di pubblica sicurezza, essa potrebbe eventualmente considerarsi un’attività permessa.

A ben vedere dunque il rapporto tra regola ed eccezione che scaturisce dalla lettura delle due fonti, la Costituzione da una parte, la Direttiva del ministro dell’interno dall’altra, è completamente rovesciato. Se l’articolo 17 Cost. afferma che di regola le riunioni sono libere fatti salvi i casi in cui ricorrano comprovati motivi di incolumità pubblica o sicurezza. Al contrario, la direttiva del ministero dell’interno invita i prefetti a stabilire regole per sottrarre stabilmente determinate aree alle manifestazioni ed ai cortei fatti salvi casi specifici di volta in volta autorizzati.

conforme anche Cass. Pen. Sez.I, 11.4.1994), e altrettanto, già nella sentenza della Corte Costituzionale n.1 del 1956, sia stato affermato che l’esercizio privo di regole di una libertà può costituire una violazione di altre libertà e pertanto ogni libertà può essere limitata “in modo che l’attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri”, non si può certo ignorare, secondo l’opinione di chi scrive, che la stessa formulazione testuale dell’art. 17 Cost. lasci trasparire l’intento di conferire un minimo di tassatività alle restrizioni potenzialmente applicabili alla libertà di riunione. Tali ultime considerazioni paiono a maggior ragione condivisibili se si pone attenzione al fatto che le nozioni di sicurezza e incolumità pubblica poste a fondamento di eventuali restrizioni alla libertà di riunione in luogo pubblico sono di per sè piuttosto ampie e suscettibili di interpretazioni abbastanza differenti.

Perché la direttiva e le relative ordinanze di attuazione possano essere considerate in linea con il dettato costituzionale bisognerebbe poter ricondurre a “ comprovati motivi di sicurezza ed incolumità pubblica“ tutte le motivazioni che i provvedimenti in analisi pongono a giustificazione della sottrazione di determinate aree ai cortei. Tale ricostruzione non è però sempre agevole poiché, come prima si è anticipato, la qualificazione di una zona come area sensibile consegue anche solo alla particolare connotazione simbolica della zona per motivi sociali, culturali o religiosi. Tale direttiva, merita di essere presa in considerazione poiché qui la tutela del simbolo viene estesa e riproposta come tutela di uno spazio, degno di una disciplina particolare in quanto luogo simbolico. Ma non è tutto qui, il luogo “a forte caratterizzazione simbolica“ è la species di un genus più ampio, quello delle aree sensibili. Si realizza, tramite la direttiva in esame, una complessa sovrapposizione tra le nozioni di “simbolico”, “sensibile” e “pericoloso” attraverso un miscuglio di concetti piuttosto intricato volto comunque a far prevalere il bene del rispetto dei simboli e di una certa nozione di sicurezza, su di una libertà costituzionalmente protetta come quella di riunirsi pacificamente.

Più precisamente, oggetto di dubbio è il riferimento effettuato dal provvedimento in questione al carattere simbolico di alcuni luoghi. Tale connotazione, che viene posta dalla direttiva a fondamento del divieto di utilizzare alcune aree per le manifestazioni, ha dei tratti di profonda ambiguità. Ci si chiede dunque se, far discendere dalla forte caratterizzazione simbolica dei luoghi il divieto di riunirsi in quei medesimi luoghi, rappresenti una piana attuazione del dettato costituzionale o se al contrario ne costituisca un travisamento. Restano aperti pertanto vari interrogativi. Ci si chiede ad esempio se riunirsi nei cosiddetti luoghi sensibili sia davvero sempre un rischio per la sicurezza ed in caso di risposta positiva sorge il dubbio relativo a quale sia il genere ed il contenuto della nozione di sicurezza cui si fa riferimento.

Tenendo presente che l'art.17 Cost. richiede come condizione del divieto preventivo di riunioni in luogo pubblico la sussistenza di motivi comprovati riconducibili soltanto³⁰ alla sicurezza e all' incolumità pubblica, il carattere

³⁰ Quanto all' interpretazione della nozione di soltanto nell' interpretazione della giurisprudenza costituzionale vedi la ormai superata pronuncia n. 54 del 1961 come esempio di una logica

simbolico dei luoghi è idoneo a determinare sempre, o comunque di norma, il divieto preventivo delle riunioni in quella zona? C'è il rischio che una tale previsione protegga beni giuridici diversi da quelli che il Costituente ha inteso identificare come l'unica possibile contropartita in grado di giustificare una compressione della libertà di riunione? In altre parole, tramite il divieto generalizzato³¹ di tutte le riunioni destinate a tenersi in luoghi a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali culturali e religiosi e prescindendo dall'accertamento caso per caso dei comprovati motivi cui fa riferimento la Costituzione, stiamo tutelando la sicurezza e l'incolumità pubblica o qualcosa di diverso? Ci si chiede poi, alla luce di alcune ordinanze adottate in applicazione della direttiva se si debba dedurre che esistono statuti diversi per l'esercizio della libertà di riunione a seconda che i fini ed i contenuti di questa si pongano o meno in contrasto con il valore simbolico del luogo in cui si svolge la riunione. Come si è accennato è poi opportuno porre attenzione all'ambiguità del riferimento alla forte caratterizzazione simbolica dei luoghi come criterio per stabilire la legittimità o meno di una eventuale riunione che in quella zona intenda svolgersi. L'adozione di un tale criterio discrezionale svincolato, a quanto parrebbe, dall'accertamento volta per volta dell'idoneità in concreto della singola riunione a ledere la sicurezza e l'incolumità pubblica, lascia infatti supporre che l'oggetto di tutela sia qualcosa di diverso o comunque di ulteriore, rispetto ai beni giuridici menzionati dall'articolo 17 Cost., per quanto estensivamente possa essere interpretato il concetto di sicurezza pubblica. Sembrerebbe, da una lettura della direttiva e delle varie ordinanze prefettizie che le danno attuazione, che la valutazione circa la pericolosità della riunione, non debba necessariamente essere

argomentativa di tipo chiaramente restrittivo della libertà garantita, che si spinge anche contro ad una lettura di tipo letterale della disposizione costituzionale.

³¹ Nel corso della storia repubblicana si sono già in realtà verificati casi in cui, tramite ordinanze dei prefetti si procedeva di fatto a sostanziali sospensioni della libertà di riunirsi in determinati luoghi. Tali provvedimenti vengono rammentati in termini fortemente dubitativi da B. PEZZINI, La tutela e la garanzia dei diritti fondamentali: la libertà di riunione, in Atti del convegno di studi. Brighton, 6, 7 e 8 settembre 2001, in Quad. Dipartim. Scienze giur. di Bergamo, n. 15, 2004, p. 64; e da A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali, in Manuale di diritto pubblico, a cura di G. Amato, A. Barbera, vol. I, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 292;

accertata in concreto, ma possa essere presunta sulla base del semplice fatto che la riunione debba svolgersi in luoghi caratterizzati da un considerevole afflusso di persone o connotati da una forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali, culturali o religiosi. Ciò induce a ritenere che l'intenzione sottesa alla disciplina in questione, sia quella di proteggere un bene di natura essenzialmente ideale.

Tale sospetto viene poi avvalorato dalla lettura di alcuni dei decreti prefettizi che hanno attuato la direttiva nei quali si prevede che, i luoghi a forte caratterizzazione simbolica, di volta in volta individuati, sono sottratti alle manifestazioni ed ai cortei fatta eccezione "per le tradizionali cerimonie e ricorrenze a carattere storico religioso e commemorativo e per le iniziative soggette alla disciplina in materia di propaganda elettorale". La libertà di riunirsi nei luoghi simbolici è dunque accordata solamente per le suddette "tradizionali cerimonie e ricorrenze a carattere storico religioso e commemorativo e per le iniziative soggette alla disciplina in materia di propaganda elettorale".

Sulla base di queste ordinanze viene dunque a determinarsi uno statuto differenziato della libertà di riunione a seconda che le riunioni rappresentino l'espressione di una cultura classificabile come tradizionale o meno.

E' chiaro che lo stress culturale³² cui è soggetta la società attuale, sempre più disomogenea e sempre più multiculturale, rende più probabile che le manifestazioni in luoghi dotati di un particolare valore simbolico per alcune parti della società, quando tali riunioni non siano espressione del culto o della cultura tradizionale che quei determinati luoghi simbolici rappresentano, possano determinare degli attriti. Tuttavia una presunzione di pericolosità così netta, posta in capo a tutte le riunioni che non rappresentino "tradizionali cerimonie e ricorrenze a carattere storico religioso e commemorativo o iniziative soggette alla disciplina in materia di propaganda elettorale"³³, e tale da determinarne il

³² Vedi a tal proposito il riferimento di MAZZOLA, Libertà di culto e sicurezza urbana nella direttiva del ministro dell'interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, II, 2009, p.410

³³ Vedi ad esempio i casi delle ordinanze adottate dai prefetti di Bologna e Venezia, A tal riguardo, in generale vedi poi anche TROILO La libertà di riunione ai tempi della "direttiva Maroni", nella rivista on-line "Forum di Quaderni costituzionali", sezione I Paper del Forum, 2009 www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0112_troilo.pdf ed

inoltre BIN R., Balilla al potere?, in

conseguente divieto, nei luoghi più visibili dei centri urbani, sembra implicare un sacrificio della libertà di riunione superiore a quello consentito dall'art.17 Cost. La libertà di riunione verrebbe ad assumere confini diversi a seconda della riconducibilità del ritrovo a fenomeni appartenenti o meno alla tradizione. Si determinerebbe una sorta di regressione nella tutela della libertà di riunione quando essa venga esercitata in alcuni luoghi nevralgici della città. È stato peraltro notato da autorevole dottrina "che in Italia, a differenza di altri paesi non è previsto un divieto di riunione nei pressi delle sedi parlamentari o di uffici giudiziari(...) E' da rilevare infatti che la semplice dimostrazione davanti alle sedi parlamentari o giudiziarie non può essere di per sé pericolosa se non intervengono attentati (o comprovata probabilità di essi) alla sicurezza o all'incolumità. Né può essere invocata la serenità dei parlamentari e dei giudici:unici limiti costituzionalmente legittimi sono quelli indicati"³⁴.ed altresì che " nessun organo in linea di principio può invocare una sorta di diritto all'immunità dalle sollecitazioni espresse dal corpo sociale ; sostenere che il governo o il parlamento debbano essere liberi di determinarsi al di fuori di pressioni esterne ...risponderebbe forse alla concezione formalistica propria della rappresentanza politica propria dello stato liberale , ma contresterebbe-oltre che con la realtà- che dimostra come gli organi di indirizzo politico , lungi dal decider in una sorta di asettico distacco , sono sollecitati da una serie di impulsi provenienti nelle più diverse forme dalla società- con lo spirito della Costituzione"³⁵.

Anche poi a voler sostenere che sottrarre determinate aree alla libertà di manifestazione non equivale a realizzare una sospensione di quest'ultima, il

www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/diritti_liberta/0011_bin.pdf 2008, ed ancora su un fenomeno analogo BIN R. [Un plauso al TAR Brescia \(e un'invocazione ai Prefetti\). Commento a TAR Brescia, sentenza n. 19/2010](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisp_rudenza/giurisdizioni_amministrative/0004_bin.pdf), apparso on-line su "Forum di Quaderni Costituzionali"http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisp_rudenza/giurisdizioni_amministrative/0004_bin.pdf

³⁴ vedi A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2723 ss.

³⁵ Vedi ONIDA v.*Lo sciopero politico è un diritto: sindacati, sciopero e azione politica nel sistemacostituzionale*, in *Relazioni sociali*, 1970, fasc. 4-5, pp. 3-37

semplice accostamento delle due disposizioni (l'art 17 Cost e il punto 4 della direttiva in parola)è sufficiente a rendere palese quanto le due statuizioni siano distanti tra loro.³⁶

Volendo mantenere una lettura conforme al dettato costituzionale bisognerebbe poter ritenere che sarebbe a prescindere, pericolosa di per sé ogni riunione che si svolga in “*aree sensibili*” e cioè in “*zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali culturali e 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 sono collocati obiettivi critici*”.

Senza voler qui ancora affrontare la tematica relativa ai criteri in base ai quali alcune aree sono da considerarsi sensibili, già l'invito a sottrarre alle riunioni i luoghi che , anche in condizioni normali ,solitamente sono caratterizzati da grande afflusso di persone, lascia molto perplessi quanto alla conservazione di quel minimo di garanzia del diritto che andrebbe comunque mantenuto anche all'interno di un giusto bilanciamento con altri diritti egualmente protetti ma configgenti.

Si deve rilevare tra l'altro che , come osservato da parte della dottrina , il potere di impedire riunioni non può mai essere esercitato al solo fine di porre limiti alla libertà di riunione . In altri termini il potere di divieto o di scioglimento di un corteo o di una riunione “ può essere riconosciuto legittimo solo ove venga reso direttamente funzionale alla tutela di altri interessi rilevanti sul piano

³⁶ E' effettivamente da rilevare che il confine tra sospensione e sottrazione di un'area alle manifestazioni è labile. Non sono per altro mancati nel corso della storia italiana occasioni, in cui sono state poste in essere sospensioni, pur temporalmente limitate di detta libertà. A tal proposito vedi “La libertà di riunione al tempo della “direttiva Maroni” - Silvio Troilo su forumcostituzionale.it.” Vi sono stati, comunque, alcuni precedenti, come la circolare del Ministro dell'Interno Scelba del 18 marzo 1950, che autorizzava i Prefetti a disporre divieti di riunioni e cortei per i successivi tre mesi; quella del Ministro dell'Interno Cossiga del 29 maggio 1976, che invitava i Prefetti a valutare l'opportunità di vietare ex art. 2 T.U.L.P.S. i comizi elettorali del MSI-DN; le ordinanze del Prefetto di Roma del 13 marzo e del 22 aprile 1977, che vietavano nella provincia, rispettivamente per 15 e per 40 giorni, tutte le manifestazioni pubbliche a seguito di alcuni episodi di guerriglia urbana”. Al riguardo vedi anche G. TARLI BARBIERI, Art.17, in Comm. Cost., a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p.396.

costituzionale³⁷ . Alla stregua di tali considerazioni appare discutibile statuire che in determinati luoghi definiti come sensibili (o per meglio dire visibili) ogni riunione si vietata di per sé a prescindere da qualsiasi accertamento che di volta in volta specificamente valuti se la riunione per comprovati motivi possa essere ritenuta in grado di attentare alla sicurezza ed all'incolumità pubblica e senza che della sussistenza di tali eventuali motivi debba essere dato conto in alcuno specifico provvedimento. La riunione in alcuni luoghi viene semplicemente presunta pericolosa e dunque vietata a priori.

Viene in questo modo a crearsi una ambigua sovrapposizione tra i concetti di “simbolico”, “visibile”, “sensibile” e “pericoloso” che non sembra pienamente in linea con il disposto costituzionale in materia di libertà di riunione , di libertà di manifestazione del pensiero e con il principio pluralista.

Sembra infatti, prendendo in considerazione globalmente la categoria delle aree sensibili, che alla libertà di manifestare si intenda negare un elemento che è coesistente alla stessa attività di riunirsi per manifestare . Tale fondamentale elemento è costituito dalla visibilità della manifestazione, dalla possibilità di sensibilizzazione e di attrazione della attenzione della pubblica opinione. Permettere di manifestare solamente in luoghi dove non si è uditi da nessuno è un modo surrettizio di cancellare una libertà che invece è garantita dalla Costituzione.

Dando un'occhiata alle ordinanze dei prefetti che hanno dato attuazione alla direttiva di cui si è parlato è facile notare come tendenzialmente i divieti di svolgere manifestazioni e cortei riguardino le zone centrali dei centri cittadini, gli snodi stradali di fondamentale importanza per il traffico urbano, le zone antistanti monumenti e luoghi di culto.

Dietro ad una siffatta individuazione dei luoghi in cui è ,in linea di massima, esclusa la libertà di riunione sembra di poter individuare, oltre alla sopra menzionata inversione tra regola ed eccezione , anche un cambiamento dei diritti e dei valori che vengono opposti e bilanciati con la libertà di riunione e corteo. Per intendersi, non è il fatto che la tutela della libertà di riunione debba essere temperata con altri diritti a costituire una novità ma è la tipologia degli

³⁷ A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2748 ss.

interessi che vengono ritenuti meritevoli di esserle opposti e dunque di ridurre gli spazi della libertà di riunirsi e di manifestare a costituire un segnale di transizione. Una particolare attenzione è poi dedicata dalla direttiva ai problemi che cortei e manifestazioni possono recare alla viabilità cittadina. Nonostante il rapporto tra libertà di circolazione e libertà di riunione abbia da tempo impegnato la dottrina e talvolta, recentemente anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione³⁸ europea, il risultato del contemperamento tra libertà di riunione e di circolazione non è mai stato dato per scontato³⁹. Probabilmente anche perché come spesso è stato riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, la libertà di riunione, oltre a costituire un valore in sé stessa, rappresenta uno dei fondamentali strumenti di attuazione della libertà di espressione e di conseguenza anche uno dei fondamenti della democrazia. Nonostante nella direttiva si affermi effettivamente che la libertà di riunione è un diritto costituzionalmente garantito e come tale va effettivamente preservato ed assicurato la direttiva stessa sembra aprire la strada ad una varietà di limitazioni che trovano la loro origine in buona parte in una nozione di sicurezza molto lata e forse in parte non coincidente con quella prefigurata dal costituente che nettamente intendeva prendere le distanze dalla categoria dell'ordine pubblico in particolare nella sua accezione ideale.

Si percepiva chiaramente, da parte della dottrina, in passato, la forte valenza attribuita alla libertà di riunione rispetto ad altri diritti. Secondo tale prospettiva non andrebbe accolta "l'opinione per la quale il diritto di corteo dovrebbe essere limitato al fine di evitare congestioni al traffico cittadino poiché tale tesi non trova fondamento né sul piano politico né sul piano giuridico.

Sul piano politico non si riesce a vedere perché debba essere più meritevole di tutela l'interesse del cittadino a spostarsi agevolmente con il proprio mezzo da un punto all'altro della città rispetto all'interesse degli altri cittadini a manifestare pacificamente per le vie cittadine.(...)Come è stato sostenuto, soprattutto nella

³⁸ Sentenza GUCE nella causa C 112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge* del 12 giugno 2003

³⁹ Vedi anche in proposito ZANON N. *Il diritto alla mobilità e le sue declinazioni*, in www.moveforum.net (atti del convegno di Venezia, 29.09.2005 - "mo.ve 2005")

dottrina tedesca, esiste una “gerarchia delle libertà”: non potendo tutte le libertà stare sullo stesso piano,(...) sul gradino più alto sta la libertà di poter proclamare difendere, diffondere le proprie opinioni e di poter discutere le altre⁴⁰

Bisogna necessariamente ricordare , per comprendere al meglio la posizione ed il valore della libertà di riunione all’interno di una eventuale gerarchia delle libertà costituzionali, che la libertà di riunione si distingue dalla libertà di manifestazione del pensiero in modo spesso lieve , anzi è stata utilizzata di frequente come strumento per la libertà di espressione . Tale forte legame induce a pensare che la libertà di riunione andrebbe circondata , pur tenendo a mente le sue proprie peculiarità, di tutele che diano rilievo alla stretta connessione con la libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero. E’ stato notato che , storicamente i fondamentali momenti di emersione della libertà di riunione (in particolare delle riunioni di carattere politico) hanno coinciso con situazioni “di inceppo o di soppressione dei consueti canali di partecipazione”⁴¹

A questo punto sembra opportuno richiamare l’attenzione sulla grande importanza ai fini della partecipazione che manifestazioni e cortei hanno saputo ricoprire “dando voce alle rivendicazioni parti della società ordinariamente prive di un proprio reale canale di espressione in grado di raggiungere un’ ampia platea di ascoltatori. In momenti in cui l’accentramento di potere ottenuto con i mezzi di comunicazione di massa ha comportato una perdita di potere dei gruppi e delle società intermedie ed un decadimento sostanziale del pluralismo”⁴². Sembra fondamentale ricordare il disposto costituzionale dell’art.3 secondo il quale “è compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno

⁴⁰ A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2723 ss.

⁴¹ A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2723 ss.

⁴² vedi PREDIERI, *Pianificazione e costituzione* , Milano 1963, p.599

sviluppo della della perdona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del paese “.⁴³

Cortei e manifestazioni si sono spesso prestati ad essere lo strumento capace di raccogliere ed esprimere dissenso, insofferenze e “tensioni sociali spesso ignorate o taciute da *mass media* ormai mercificati ed alla ricerca del sensazionale⁴⁴ che lasciano ormai ben poco spazio ai tradizionali mezzi di espressione e comunicazione”⁴⁵...cortei e manifestazioni non rappresentano oggi altro che forme atipiche del diritto di manifestare il proprio pensiero e di con ogni mezzo di diffusione”(art.21 Cost.9). E' curioso ed allo stesso tempo malinconico, notare che già in alcuni scritti risalenti ad una quarantina di anni fa, si mettesse in luce l'attualissima circostanza per cui dimostrazioni e manifestazioni non costituiscono altro che una reazione alla crisi di rappresentatività in cui versano i tradizionali strumenti di rappresentanza politica (in particolar modo i partiti politici). Dimostrazioni e cortei- è stato osservato-sostituiscono ormai il diritto alla petizione “ridotto ad un relitto storico ma che ancora la Costituzione pone in particolare risalto quale mezzo per richiamare l'attenzione dei pubblici poteri , per chiedere provvedimenti legislativi o per

⁴³ Impressiona ancora la profetica modernità con cui nel 1971 si scriveva che “ poiché di fatto è limitata la libertà di manifestazione del pensiero e l'effettiva partecipazione di coloro i quali non detengono in maniera diretta o indiretta il controllo o del lobby politico o dei mass media , è proprio per riequilibrare il sistema delle libertà che deve essere garantita la libertà di corteo e di dimostrazione ; libertà che per taluni gruppi rappresenta l'unico effettivo modo di esprimersi e di incidere sulle scelte politiche “A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2723 ss

⁴⁴ vedi a tal proposito MARCUSE, “L'uomo ad una dimensione “, Torino, 1967; citato alla nota 6 da A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2723 ss.”E' mai possibile tracciare una vera distinzione tra mezzi di comunicazione di massa come strumento di informazione e divertimento e come agenti di manipolazione di indottrinamento?”

⁴⁵ ⁴⁵ A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2723 ss.

esporre comuni necessità.”⁴⁶Ora è chiaro che lo spirito della direttiva del Ministro dell'interno cui ci stiamo riferendo, a partire dalla valorizzazione delle esigenze della viabilità rispetto a quella di riunirsi e manifestare, rende evidente un significativo scostamento rispetto agli equilibri precedentemente esposti. L'esercizio della libertà di manifestare già nel punto 1 viene dipinto come una petulante e continua pretesa di gruppi di individui che con il loro comportamento minacciano la altrui libertà di circolare , di lavorare e studiare.La manifestazione ed il corteo sono percepiti prevalentemente come un continuo intralcio all'esercizio di altri diritti che si intende proteggere con maggior vigore dando concretezza un ripensamento della gerarchia delle libertà costituzionalmente garantite. La libertà di manifestare, di fatto, nonostante varie premesse in senso contrario, viene trattata con clamore solo come un problema di traffico, di disturbo o interruzione dello shopping e del passeggio,⁴⁷ spesso senza nemmeno accennare alle rivendicazioni di chi sciopera e sfilava.

A prescindere da tali considerazioni relative ad un ipotetico nuovo modo di contemperare il diritto di corteo con la libertà di circolazione, di studio e di lavoro, è poi opportuno valutare l'invito a sottrarre le aree sensibili , definite come “*zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali culturali e 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*” e di riflettere sulla compatibilità dell'adozione di una tale misura con il disegno predisposto dalla Costituzione.

⁴⁶ A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2727 ss.

⁴⁷ A tal riguardo vedi TROILO” “La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni" - su www.forumcostituzionale.it.” Così, si consideri che il Ministro Maroni, nell'anticipare ai *mass media* la notizia della imminente emanazione della direttiva, ha citato, tra i luoghi da sottrarre alle manifestazioni, anche i centri commerciali e i supermercati (di nuovo da intendersi, evidentemente, come gli spazi esterni ed attigui ad essi). Si può affermare che oggi in Italia tali luoghi hanno acquisito un forte valore simbolico? E che, perciò, devono essere protetti maggiormente (poiché dalla sottrazione alle manifestazioni discende, di fatto, una tutela rafforzata) rispetto agli altri esercizi commerciali?” ed ancora Cfr. R. BIN, *Balilla al potere?*, in www.forumcostituzionale.it (22 gennaio 2009).

Allo scopo di ricondurre all'interno del sistema un divieto preventivo di riunirsi sarebbe necessario poter ritenere che la riunione in considerazione possa ragionevolmente essere ritenuta idonea in concreto a mettere a repentaglio l'incolumità o la sicurezza pubblica.

A parte i ragionamenti sull'idoneità in concreto a minacciare i beni in gioco, è anche necessario chiedersi se e quale concetto di sicurezza chiamino in causa le caratteristiche che qualificano un luogo come area sensibile e lo sottraggono tendenzialmente alla possibilità di essere utilizzato per eventuali manifestazioni.

Cio' che rende un'area sensibile, e in quanto tale, di per sé sottratta a qualunque manifestazione, allo scopo di tutelare la sicurezza, è "*la forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali culturali e religiosi*".

Ciò significa ritenere pericolosa per la sicurezza pubblica qualsiasi riunione che, fatti salvi casi specifici, si svolga in luoghi "*a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali culturali e religiosi*".

Un divieto preventivo di questo genere induce se non altro a chiedersi di che tipo di sicurezza stiamo parlando, e come essa possa essere definita dal momento che si tratta di una entità che può essere lesa dal semplice manifestare, non ulteriormente qualificato, in un luogo "*a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali culturali e religiosi*".

Appare peraltro evidente che la buona riuscita di una manifestazione può essere condizionata in modo consistente da prescrizioni relative al luogo o al modo di svolgere la riunione. In particolare si è osservato che l'imposizione di percorsi differenti è in grado di condizionare in modo estremamente intenso il risultato della dimostrazione specialmente quando il luogo prescelto dai manifestanti sia connesso con lo scopo della riunione.⁴⁸

A ben vedere, il potere di modificare il percorso di una dimostrazione non è una novità assoluta nel nostro ordinamento essendo questo già previsto dall'art. 18 co 4 del t.u.l.p.s. tuttavia si è precisato che una misura di tal genere può essere adottata in singoli casi, allo scopo di garantire la sicurezza e l'incolumità pubblica e soprattutto si è sottolineato che provvedimenti volti a mutare l'itinerario di una manifestazione o il luogo di svolgimento di una riunione

⁴⁸ A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2747 ss.

debbono essere concepiti come frutto di una collaborazione tra manifestanti ed autorità di pubblica sicurezza allo scopo di evitare il divieto della riunione e dunque il totale sacrificio della relativa libertà. Con ciò si esclude che una lettura costituzionalmente compatibile dell'art.18 t.ul.p.s. renda possibile che l'autorità di pubblica sicurezza imponga unilateralmente condizioni e modalità di svolgimento.⁴⁹ Come ricordato, poi tale potere deve sempre essere esercitato in modo proporzionato all'entità degli interessi, necessariamente costituzionalmente rilevanti, che vengono messi in gioco e non può mai essere usato al solo scopo di mettere limiti alla libertà di riunirsi in particolar modo quando la scelta del luogo è connessa con lo scopo della dimostrazione.

La possibilità di individuare percorsi alternativi per le dimostrazioni è dunque già presente nell'ordinamento. La direttiva in analisi ne costituisce una versione molto più restrittiva e faticosamente riconducibile alla disciplina costituzionale. L'elemento di rottura è dato dunque, a ben vedere, non tanto dall'introduzione di poteri radicalmente nuovi, ma dall'invito rivolto a prefetti e questori ad utilizzare i poteri già esistenti secondo indirizzi che talvolta si discostano dal dettato costituzionale in materia di libertà di riunione. Seppure con riferimento a luoghi determinati, si deve osservare che l'esercizio della libertà di riunione passa dall'essere di norma legittimo e favorito all'essere di norma vietato. E' poi labile, se non quasi inesistente, il confine che separa il concetto di divieto di riunirsi da quello di sottrazione di un luogo alle riunioni.

Un'ultima ma non meno importante questione riguarda poi la previsione contenuta nel punto 4 della direttiva in analisi che impone di “prevedere, (tramite le ordinanze) ove necessario, forme di garanzia per gli eventuali danni”. Tale disposizione tende sostanzialmente a subordinare l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito alla prestazione di garanzie di carattere economico, ipotesi che già la Corte Costituzionale ha avuto modo di valutare negativamente,

⁴⁹ A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, Cedam, 1974, pp. 2748 ss.

seppure con le debite differenze dovute alla diversità del caso di specie, con la sentenza n.67 del 1960.

Una volta analizzati i profili di contrasto sostanziali con il disposto costituzionale, merita di essere brevemente presa in considerazione la questione della possibilità di inquadrare la direttiva e le ordinanze che ne discendono, nel complessivo sistema delle fonti. Tralasciando per ora la definizione, le caratteristiche e la vincolatività della direttiva, può essere interessante svolgere qualche osservazione in relazione alle ordinanze prefettizie attuative della direttiva del ministero degli interni in questione.

Prima di tutto, nell'approcciarsi a tale argomento, potrebbe essere utile, come anticipato nel primo paragrafo di questo scritto, osservare preliminarmente la crescente tendenza all'utilizzo dell'ordinanza⁵⁰ come strumento per regolare, anche ordinariamente e stabilmente, situazioni giuridiche al di fuori dei casi di urgenza e necessità. Questo fenomeno trova piena rappresentazione nella attribuzione ai sindaci del potere di adottare ordinanze, anche di carattere non contingibile ed urgente a tutela di esigenze di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana. Sulla base del novellato articolo 54 del Testo unico degli enti locali risulta dunque notevolmente accresciuto il potere dei sindaci di fare uso di tale strumento. Ora il caso delle ordinanze prefettizie di attuazione della direttiva del 26 gennaio 2009 presenta indubbiamente caratteri di estrema diversità rispetto a quello delle ordinanze sindacali ma pare poter essere inserito all'interno di un fenomeno più ampio che raccoglie entrambi i casi in considerazione. E' infatti abbastanza facile notare, come osservato anche da altri, che la " crescente stabilizzazione dello strumento dell'ordinanza nell'ordinamento giuridico rappresenta una deriva della funzione normativa, dagli organi legislativi agli apparati amministrativi che pur muovendo da condivisibili principi di autonomia e differenziazione finisce col creare tanti 'microordinamenti' accomunati più che dal filo logico – normativo dall'urgenza

⁵⁰ Al riguardo vedi: BARTOLOMEI F., *Ordinanza (dir. amm.)* in Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, 1980, vol XXX, 970 ss.; ORIGONE A., *Ordinanza (diritto costituzionale)*, in Nuovo Digesto Italiano, 1939, vol IX, 296 ss; RESCIGNO G. U., *Ordinanza e provvedimenti di necessità e d'urgenza*, in Noviss. Dig. It, 1965, vol XII, 92; CARINGELLA F., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, 2008

di provvedere ad emergenze o pericoli non adeguatamente affrontati a livello nazionale e perciò irrisolti e strutturali”⁵¹.

Data questa tendenza ad affidare alle determinazioni dei poteri locali decisioni che forse troverebbero una risposta più razionale se affrontate a mezzo di politiche nazionali, bisogna osservare che, per quanto concerne le ordinanze prefettizie in questione, il discorso si deve articolare in modo in parte diverso. La base legale delle ordinanze in questione va individuata, ai sensi della direttiva stessa, nell'art.13 della legge n. 121 del 1981 in base al quale “Il prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia. Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti”. A parte la genericità di tale fondamento, scarsamente idoneo a determinare il contenuto dei provvedimenti da esso discendenti è opportuno fare chiarezza sulla tipologia di ordinanze che scaturiscono dalla direttiva in esame al fine di capire se tali ordinanze possano essere considerate rispettose della gerarchia delle fonti del diritto. Preliminarmente va notato che fondamentalmente nel nostro ordinamento possono ravvisarsi due tipi di ordinanza: quelle di natura sostanzialmente regolamentare (che attuano o puntualizzano una disciplina di natura legislativa, ed hanno un contenuto sostanzialmente predeterminato) e quelle ‘di necessità ed urgenza’ mediante le quali, alla ricorrenza di determinati presupposti, si può provvedere a predisporre una disciplina dai contenuti non predeterminati e potenzialmente anche in contrasto con la legge, (con una fonte cioè di rango superiore). Ora la difficoltà posta dalla direttiva in analisi e dalle ordinanze che ne scaturiscono è legata al fatto che queste ultime presentano caratteristiche miste. O, per meglio dire, dispongono stabilmente in deroga alla legge, e per di più alla costituzione, pur in mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza che di norma giustificano una tale alterazione del sistema delle fonti. Si tratterebbe dunque di un genere ibrido di ordinanza, a contenuto scarsamente predeterminato, (poiché il principio di legalità è rispettato tramite il richiamo ad una disposizione legislativa che a sua volta rimanda a generiche direttive

⁵¹ A. LORENZETTI– S. ROSSI (a cura di), «Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti», Jovene, 2009

ministeriali), contenenti una disciplina di carattere normativo e relativamente stabile, recanti di fatto dei contenuti più o meno surrettiziamente derogatori rispetto a legge e Costituzione (in particolare per il fatto di prevedere divieti generali piuttosto che interventi puntuali) in mancanza di qualsiasi riferimento a circostanze di necessità ed urgenza.

Un tal genere di provvedimento amministrativo, già a partire dalle censure in senso restrittivo svolte dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale in tema di ordinanze di necessità ed urgenza⁵², sembra a maggior ragione meritevole di qualche aggiustamento anche alla luce delle possibili differenziazioni dei livelli di tutela di diritti costituzionali che potrebbero provocare i singoli interventi posti in essere dai prefetti.

7. LA RIUNIONE COME MANIFESTAZIONE SPORTIVA: MISURE DI PREVENZIONE INCIDENTI EVENTUALMENTE ANCHE SULLA LIBERTA' DI RIUNIONE

Nonostante come si è detto sopra si sia talvolta discusso sulla ricomprensione di fini diversi da quelli politici all'interno della tutela prevista dall'art. 17 cost con l'andare del tempo questa idea non ha attecchito nel nostro ordinamento, anche probabilmente a causa della stessa definizione che la stessa dottrina e la giurisprudenza tendono a dare in merito alla nozione di riunione. Come ho già avuto modo di segnalare infatti sono ritenute riunioni anche ritrovi che siano volti a finalità di puro svago e divertimento come , del resto anche nel T.U.L.P.S. è dato riscontrare sebbene tale datata legge non sia sempre da considerarsi come indiscutibile punto di orientamento. Alla stregua di tali considerazioni si dovrebbero ritenere inclusi nella sfera di protezione predisposta dall'articolo 17 cost. non solo le riunioni e dimostrazioni politiche ma anche le feste , i ritrovi di

⁵² a proposito dell' ampio genus delle ordinanze contingibili e di urgenza vrdi A. MORRONE , Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto, in A.VIGNUDELLI (a cura di)istituzioni e dinamiche dei diritti. I confini mobili della separazione dei poteri, 2009, 183 e ss.,

natura culturale, e le manifestazioni e competizioni sportive e così via, a prescindere dallo scopo che le riunioni perseguono.

Proprio a riguardo delle manifestazioni sportive⁵³, ed in particolare calcistiche, merita di essere presa in considerazione la misura denominata D.A.S.P.O., acronimo di “Divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive”. Tale misura è espressamente definita dal sito Ministero degli interni come “misura di prevenzione atipica ed è caratterizzata dall’applicabilità a categorie di persone che versino in situazioni sintomatiche della loro pericolosità per l’ordine e la sicurezza pubblica con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive, ovvero a quelli, specificatamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni stesse. Il provvedimento può essere disposto anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all’estero: può essere altresì comminato dalle competenti Autorità degli altri Stati membri dell’Unione Europea per le manifestazioni sportive che si svolgono in Italia. Il DASPO può essere comminato anche nei confronti di soggetti minori di anni 18, che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età (in tal caso, il divieto è notificato a coloro che esercitano la patria potestà).

⁵³ In occasione di recenti scontri di piazza totalmente slegati da competizioni calcistiche, ma recanti ragioni che largamente intese potrebbero essere definite come politiche o comunque di certamente come manifestazioni di dissenso si prospetta l’idea di estendere una sorta di DASPO anche a fenomeni diversi da quelli per il quale esso era stato concepito originariamente, di seguito si può leggere quanto riportato il 19 novembre 2011 dal quotidiano *Il Sole 24 Ore* – nell’articolo di LUDOVICO M., *Autunno caldo, DASPO nei cortei* “Roberto Maroni non usa giri di parole: c’è il rischio di «un autunno caldo». Il ministro dell’Interno riferisce al Senato sugli scontri di sabato scorso a Roma e annuncia nuove norme contro le proteste violente. Perché c’è ormai, dice, un «terrorismo urbano». Progettato da «tremila delinquenti incappucciati» pronti a ripetere «l’incidente di Genova» del G8 del 2001. Dopo averle evocate lunedì, Maroni precisa che non servono leggi speciali come quella Reale e ci vogliono, invece, norme nuove. Il ministro della Giustizia, Francesco Nitto Palma, che ieri ha raggiunto il collega dell’Interno a palazzo Madama, ricorda che «siamo usciti dal terrorismo senza leggi speciali e riusciremo nello stesso identico modo ad arginare l’area del dissenso». Innovazioni normative, insomma, «si faranno sempre comunque con grande attenzione ai diritti dei cittadini ed alle libertà costituzionalmente garantite».(...)

La disposizione di cui all' art. 6 della legge n.401 del 1989, oggetto di tanto numerose quanto poco organiche modificazioni succedutesi negli anni⁵⁴ ha introdotto nel nostro ordinamento uno strumento di prevenzione - rientrante nell'ambito di attività della polizia di sicurezza - al fine di garantire l'ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive.

⁵⁴ Il novero dei soggetti destinatari della misura di cui all'art. 6 della legge n. 401 del 1989 è stato dapprima esteso dalla legge 23 giugno 1993, n. 205 di conversione del decreto legge 23 aprile 1993, n. 122 recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa.

In seguito al verificarsi di ulteriori episodi di violenza il Parlamento ha approvato la legge 24 febbraio 1995, n. 45 che ha convertito il decreto legge 22 dicembre 1994, n. 717, estendendo l'ampiezza dell'interdizione ed introducendo la prescrizione accessoria dell'obbligo di comparizione presso l'Ufficio di polizia del luogo di residenza per il soggetto pericoloso nonché la possibilità di irrogare il divieto in parola quale pena accessoria per il reato di violazione di una precedente interdizione.

Il decreto legge 20 agosto 2001, n. 336, convertito dalla legge 19 ottobre 2001, n. 377 ha ulteriormente esteso il novero dei soggetti passibili di D.A.SPO., ha prescritto la necessità della convalida giurisdizionale della prescrizione accessoria dell'obbligo di comparizione presso l'Ufficio di polizia ed ha abrogato la previsione del provvedimento interdittivo quale pena accessoria.

Il legislatore nazionale è intervenuto nuovamente nel campo della tutela della sicurezza in occasione di manifestazioni sportive con il decreto legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito con modifiche dalla legge 24 aprile 2003, n. 88, contenente previsioni concernenti la repressione penale dei fenomeni di violenza e l'adeguamento degli impianti sportivi, cui è seguita l'emanazione di tre decreti del Ministero dell'Interno in materia di biglietti nominativi, impianti di video-sorveglianza, sistemi di accesso e sicurezza strutturale.

Il Parlamento ha poi approvato la legge 17 ottobre 2005, n. 210 di conversione del decreto legge 17 agosto 2005, n. 162, tra le cui disposizioni compaiono l'estensione del divieto di accesso agli impianti sportivi anche alle competizioni agonistiche in programma all'estero e, reciprocamente, il riconoscimento dell'efficacia delle misure adottate dalle competenti autorità straniere nei confronti degli incontri sportivi che si svolgono in territorio italiano.

In disparte altri contributi normativi inerenti il tema della sicurezza nelle manifestazioni sportive sotto altri profili (tra cui il decreto del Ministro dell'Interno 1° dicembre 2005, istitutivo dell'Osservatorio nazionale delle manifestazioni sportive) la previsione di cui all'art. 6, l. n. 401/1989 è stata poi modificata dal decreto legge 8 febbraio 2007, n. 8 convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2007, n. 41 e da ultimo dalla legge n.217 del 2010 recante "misure urgenti in materia di sicurezza".

È opportuno precisare che il citato art. 6 prevede due diverse misure: il comma 1 disciplina il divieto di accesso alle manifestazioni sportive, mentre il comma 2 concerne la possibilità che, al destinatario del provvedimento di cui al comma precedente, venga disposta la prescrizione accessoria dell'obbligo di comparizione personale presso gli uffici o i comandi di polizia nella giornata in cui si svolgono le manifestazioni il cui accesso è inibito.

I due istituti differiscono per competenza all'emanazione, limiti costituzionali, procedimento di irrogazione e regime delle impugnazioni.

Il primo è qualificabile, quanto meno formalmente, come un provvedimento amministrativo, la cui applicazione è di competenza del questore, e comporta una limitazione della libertà di circolazione di cui all'art. 16 della Costituzione⁵⁵. Tuttavia non sarebbe da escludersi nemmeno una restrizione del diritto di partecipare a riunioni ex art 17 cost.

Il secondo rientra a sua volta nella competenza dell'autorità amministrativa, ma, in quanto incidente sul diritto alla libertà personale riconosciuto dall'art. 13 della Carta fondamentale, richiede la convalida giurisdizionale da parte del giudice per le indagini preliminari su richiesta del pubblico ministero .

La distinzione tra le due misure si riflette anche sul piano del riparto di giurisdizione: mentre il divieto di accesso può essere oggetto dei mezzi di impugnazione concernenti i provvedimenti amministrativi, avverso l'ordinanza con cui il g.i.p. convalida la prescrizione accessoria dell'obbligo di comparizione è proponibile ricorso per Cassazione.

Al fine di una riflessione circa le decisioni dell'autorità di pubblica sicurezza risulta comunque necessario esaminare l'art. 6 della l. n. 401/1989 e da esso cercare di enucleare i presupposti legittimanti l'irrogazione del citato divieto.

La norma in parola prevede la possibilità di prescrivere il D.A.S.P.O. alle persone denunciate o condannate, anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi cinque anni, per uno dei seguenti reati: porto di armi od oggetti atti ad offendere; uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il

⁵⁵ In tal senso cfr. C. cost., 12 giugno 1996, n. 193, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, l. n. 401/1989 nella parte in cui non prevedeva l'estensione delle garanzie procedurali previste per l'irrogazione della prescrizione accessoria dell'obbligo di comparizione anche al mero provvedimento interdittivo di cui all'art. 6, comma 1.

riconoscimento della persona, senza giustificato motivo, in manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico; introduzione negli impianti sportivi di emblemi o simboli propri o usuali di gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; lancio di materiale pericoloso, scavalco ed invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive; possesso di artifici pirotecnici in relazione agli eventi in esame. Possono altresì essere destinatari del suddetto provvedimento interdittivo coloro che abbiano preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive o che, nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza.

Un'ulteriore estensione dell'ambito soggettivo di applicazione del D.A.S.P.O. è stata introdotta all'art. 6, co. 1, ad opera della l. n. 41/2007, la quale ha ricompreso tra i possibili destinatari della misura i soggetti che, sulla base di elementi oggettivi, risultano aver tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza in occasione o causa di manifestazioni sportive o tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica in occasione o a causa delle manifestazioni stesse.

Senza dilungarsi sul pur interessante tema della eccessiva indeterminatezza del testo normativo appena richiamato, è bene sottolineare che nella disposizione citata è previsto il ricorso al D.A.S.P.O. tanto come misura di prevenzione - nei casi in cui la sua irrogazione prescinde da qualsiasi accertamento penale di responsabilità

- quanto come misura di sicurezza - ove l'interdizione può venire disposta a seguito di una sentenza di condanna per la commissione di uno dei suddetti reati

È ora opportuno soffermarsi sulla qualificazione giuridica della misura in esame, proprio al fine di riflettere circa lo scopo della sua applicazione.

Volendo indagare sulla natura giuridica-preventiva e/o repressiva del D.A.S.P.O., l'art. 6 più volte richiamato, ammette come requisito per l'emissione dell'interdizione anche la semplice denuncia, al ricorrere della quale il D.A.S.P.O. emesso, pertanto, non deriva da alcun accertamento penale - che solo in via eventuale sarà compiuto in un secondo momento - integrando dunque una misura di prevenzione.

Tornando all'inquadramento giuridico dell'istituto, la giurisprudenza di legittimità ha inizialmente classificato il D.A.S.P.O. come misura interdittiva atipica, di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza, per la salvaguardia di finalità inerenti all'ordine pubblico⁵⁶.

In seguito, la sentenza 27 ottobre 2004 n. 44273 delle Sezioni Unite, sebbene in un primo momento confermi l'impostazione inizialmente seguita in materia, nello sviluppo dell'argomentazione attesta la natura di misura di prevenzione del divieto di accesso, muovendo dalla considerazione che si tratta di un provvedimento che prescinde dalla consumazione di un reato e da una condanna definitiva in merito, il che esclude la qualificazione dello stesso come misura di sicurezza.

È opportuno osservare che, come precisato dalla medesima pronuncia, la specificazione della atipicità della natura dell'istituto si fonda sulla circostanza che lo stesso non è previsto nella normativa di carattere generale sulle misure di prevenzione di cui alla legge n. 1423 del 1956. Di conseguenza, la Cassazione ritiene che l'unica via per attribuire significato a tale aggettivazione, altrimenti priva di rilievo pratico, è interpretarla come riferibile alla peculiarità della pericolosità sociale dei soggetti destinatari del provvedimento, i quali hanno generalmente una vita di relazione estranea ai circuiti criminali, quantunque risultino, in un ambito specifico, pericolosi per l'ordine pubblico.

La Corte di Cassazione anche in altre occasioni è giunta alle medesime conclusioni, evidenziando altresì l'affinità del D.A.S.P.O. con l'obbligo o divieto di soggiorno, disciplinato dall'art. 5 della legge n. 1423 del 1956.⁵⁷ È bene osservare che la previsione della denuncia - chiaramente per uno degli specifici reati individuati espressamente dalla legge - come condizione necessaria per

⁵⁶ Cfr. a titolo esemplificativo, Cass. pen., sez. I, 21 febbraio 1996, n. 1165. Anche la giurisprudenza amministrativa ha, in qualche caso, definito il divieto d'accesso quale misura interdittiva atipica. Per esempio, cfr. TAR Liguria, sez. II, 15 febbraio 2006, n. 137.

⁵⁷ Per una più agevole comprensione, in estrema sintesi si ricorda che le misure di prevenzione possono essere definite come strumenti *ante* o comunque *praeter delictum*, aventi la finalità di evitare che il singolo che ne è colpito compia fatti di reato, illeciti o comunque tenga comportamenti lesivi di dati interessi mediante la rimozione o il contenimento delle cause che si pongono alla base della commissione di tali condotte, anche a prescindere da pregresse condanne penali.

l'emanazione del D.A.S.P.O. potrebbe indurre alla connotazione dell'istituto come surrogato della repressione penale, che talvolta non può operare a causa dell'insufficienza degli elementi probatori a sostegno della responsabilità penale dell'individuo.

Con riferimento al D.A.S.P.O., l'obiettivo dell'eliminazione del fenomeno della violenza è perseguito con la limitazione per i soggetti pericolosi (o ritenuti tali in base a condotte penalmente irrilevanti o comunque non ancora giudizialmente accertate) della possibilità di accedere agli impianti sportivi ed ai luoghi di sosta, transito o trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni.

La Corte costituzionale è intervenuta in tema di accertamento della pericolosità sociale del potenziale destinatario della misura in questione e si è espressa prima con la sentenza 23 aprile 1998, n. 136 ed, in seguito, con la sentenza 4 dicembre 2002, n. 512. Dalle due decisioni citate, sebbene esse propriamente investano il giudizio del g.i.p sulla convalida dell'obbligo di comparizione disposto dal questore, si può desumere senza eccessiva difficoltà che il controllo dell'autorità giurisdizionale è esercitato sulla valutazione prognostica svolta dal questore, la quale deve attingere non a dati formali, bensì alla concreta ed attuale pericolosità del soggetto, che è requisito di giustificazione ed idoneità della misura in relazione allo scopo cui è preordinata.

D'altro canto, la sussistenza della pericolosità sociale può considerarsi elemento immanente al sistema delle misure di prevenzione che, se non fossero ancorate ad esso, striderebbero ancor di più con il quadro costituzionale .

Ragionando sulla valutazione probabilistica circa la commissione di atti di violenza da parte di un soggetto, pare rilevante il principio di stretta legalità che presidia l'istituto delle misure di sicurezza *ex art. 25 Cost.* Senza certamente dimenticare la distinzione tra queste ultime e le misure di prevenzione, non pare errato infatti affermare che l'apparato preventivo può assumere una veste costituzionalmente accettabile solamente qualora anch'esso si affidi al mezzo legislativo per una rigorosa predeterminazione dei presupposti applicativi.

La misura dovrebbe altresì essere diretta ad eliminare non una generica pericolosità sociale del soggetto, ma quella specifica che deriva dal verificarsi di determinate condotte in un ambito determinato e che esse, e solo esse, detta interdizione è diretta a contrastare.

Come sostenuto dalla succitata Cass. civ., sez. un., n. 44273/2004 -si desume che la valutazione circa la pericolosità del soggetto, affinché questa sia correttamente individuata, deve essere compiuta badando ai comportamenti dell'individuo nello specifico contesto spazio-temporale delle manifestazioni sportive.

In altri termini, se da un lato l'estraneità a condotte penalmente rilevanti da parte di un individuo nella sua quotidiana vita di relazione non vale a provare la sua non pericolosità nello specifico contesto in esame, dall'altro lato la commissione di illeciti penali in situazioni non connesse allo svolgimento di manifestazioni sportive non prova la particolare pericolosità del soggetto in occasione delle stesse. Eventualmente nei confronti di costui potrà essere effettuata una prognosi di generale pericolosità sociale, che legittimerà l'adozione delle tradizionali misure di prevenzione.

Oltre a ciò deve osservarsi che il criterio di connessione alle manifestazioni sportive delle condotte non è certo una novità nella giurisprudenza tanto amministrativa quanto ordinaria di legittimità.⁵⁸ Anche il legislatore, assistendo alle frequenti minacce per l'ordine pubblico sorte durante lo spostamento di gruppi di tifosi verso e da i luoghi ospitanti eventi sportivi, pur essendo evidente che anche la prevenzione di simili comportamenti rientrasse tra gli scopi della misura *de qua*, al riguardo ha ritenuto necessario inserire espressamente la previsione di cui all'art. 8-ter nella legge n. 401/1989 al fine di estendere il ricorso alle norme in essa contenute ai responsabili di atti di violenza commessi anche in lontananza dagli impianti sportivi.

A sua volta la dottrina non ha mancato di sottolineare le proprie riserve circa un'eventuale applicazione dell'interdizione - a causa di lacune normative - a

⁵⁸ In passato il giudice amministrativo ha ritenuto illegittimi i provvedimenti interdettivi emanati sulla base di episodi di intemperanza verificatisi in occasione di eventi storico-rievocativi di una riunione tra sostenitori non connessa allo svolgimento di un incontro sportivo o degli allenamenti di una squadra di calcio. Nel primo caso si trattava di una rissa avvenuta durante una ricostruzione di una partita di calcio storico fiorentino. Per altri casi Cfr. TAR Toscana, sez. I, 26 aprile 2006, n. 1438; TAR Piemonte, sez. II, 7 maggio 2007, n. 1570 e TAR Toscana, sez. I, 8 novembre 2004, n. 5479.

soggetti resisi responsabili di condotte sintomatiche di pericolosità non in occasione di manifestazioni sportive⁵⁹.

Vi è appunto chi ha sostenuto, proprio con riferimento al porto di armi o di oggetti atti ad offendere, che esso - nonostante non vi sia una previsione normativa espressa - debba essere connesso agli eventi di cui sopra per poter legittimare l'irrogazione del D.A.S.P.O.

Si ritiene inoltre di condividere l'opinione secondo la quale la tesi opposta conduce ad un'applicazione della disposizione in contrasto con l'art. 3 della Cost., soprattutto per ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre categorie considerate dal medesimo art. 6 della l. n. 401/1989 per le quali il carattere della contestualità ad un evento sportivo è presente nel dato letterale della norma⁶⁰.

Uguale lettura interpretativa deve seguire il dettato di cui all'art. 2, co. 3, del decreto legge n. 122 del 1993. Esso, innanzitutto, estende l'ambito soggettivo alle persone denunciate o condannate per uno dei reati previsti dall'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, che ha disposto la ratifica ed esecuzione della Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale.⁶¹

⁵⁹ Si ribadisce che, in ogni caso, la valutazione di pericolosità sociale deve essere svolta nel concreto di caso in caso. Vedi in particolare R. GUERRINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Le misure di prevenzione, profili sostanziali e processuali*, Cedam, Padova, 2004, p. 145, che ritengono necessario tale legame al fine dell'accertamento di una concreta pericolosità sociale.

⁶⁰ Cfr. P.V. MOLINARI-U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 2005

⁶¹ La norma in parola prevede i reati di diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico e di commissione, o relativo incitamento, di atti di discriminazione, di violenza o di provocazione alla stessa per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Lo stesso articolo sanziona penalmente anche la partecipazione o l'assistenza all'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi le attività incriminate di cui sopra, oltre a punire ancor più severamente la promozione e la direzione dei gruppi stessi. La presente convenzione è stata aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966. In particolare si faccia poi caso all'art. 3, legge n. 205 del 1993: altri soggetti destinatari della misura di prevenzione sono coloro che sono stati denunciati o condannati per uno dei reati in tema di genocidio, previsti dalla legge 9 ottobre 1967, n. 962 o per un reato aggravato in quanto commesso per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare aggregazioni di individui aventi gli stessi scopi.

Sono altresì passibili dell'interdizione in esame le persone sottoposte a misure di prevenzione perché ritenute dedite alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica. Diversi autori, talvolta muovendo dalla finalità specialpreventiva dell'istituto⁶², hanno avvertito l'applicabilità del D.A.S.P.O. agli autori delle condotte appena citate in ambiti estranei alle manifestazioni sportive, confermando l'interpretazione dell'istituto sopra svolta.

Ancora una volta ritornando alla qualificazione giuridica delle misure in questione si osserva che queste ultime debbano rimanere all'interno dell'area delle sanzioni amministrative piuttosto che civili o penali.

La distinzione rispetto a queste ultime risiede invece nei diversi beni giuridici su cui incidono: la sanzione amministrativa - irrogata all'esito di un procedimento amministrativo, senza l'intervento di alcun giudice e soggetta alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. nonché al principio di cui all'art. 97 Cost. - non può comportare una restrizione delle libertà fondamentali - che può invece essere attuata dalla sanzione penale - per la quale la Costituzione prevede la riserva di giurisdizione.

Dal punto di vista sistematico, vi sono diversi orientamenti circa l'appartenenza al *genus* delle sanzioni amministrative di misure che, pur conseguendo alla contravvenzione di un precetto giuridico, differiscono dalle sanzioni amministrative in senso stretto perché mirano direttamente ed immediatamente alla riparazione dell'interesse violato o al ripristino dello stato di fatto o di diritto preesistente all'illecito⁶³.

⁶² Cfr. S. DEL CORSO, *Commento all'art. 2 d.l. 26/4/1993 n. 122 (Misure antidiscriminatorie)*, in *Leg. pen.*, 1994, p. 200 e ss. ed inoltre P. V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali, in tema di fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 2744 e ss.; P.V. MOLINARI-U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 813

⁶³ In senso favorevole all'individuazione di concetto ampio di sanzione amministrativa cfr. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925, p. 90 ss., 107 ss.; ARDIZZONE, *Sanzioni amministrative*, in *N.D.I.*, XI, 1939, p. 1084 ss.; A. DE ROBERTO, *Le sanzioni amministrative non pecuniarie*, in *Le sanzioni amministrative* (Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'Amministrazione, Varenna-Vill, 18-20 settembre 1980. Per la tesi opposta cfr. C. E.

CAPITOLO II: LA LIBERTA' DI RIUNIONE NELLA CEDU

PALIERO-A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Milano, 1989; M. A.
SANDULLI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1992

4.LA LIBERTA' DI RIUNIONE SECONDO LE PREVISIONI DELLA CEDU.

2.1. Il concetto di riunione e di dimostrazione

4.2. Il concetto di libertà di riunione nella Cedu e nella Costituzione italiana: uno sguardo alla sovrapposibilità delle disposizioni ed alle interpretazioni della Corte di Strasburgo.

4.3. Limitazioni alla libertà di riunione deducibili dall'art. 11 CEDU, considerazioni introduttive sulle ragioni che possono condurre a una limitazione della libertà di riunione

4.4. Pacificità della riunione , Osservazioni sul diritto a contro-dimostrare

4.5. Legittimità delle restrizioni alla libertà di riunione : casi criteri e limitazioni

4.5.1. In particolare: le restrizioni devono essere previste per legge

4.6. In particolare la locuzione “all'interno di una società democratica”

4.6.1. La libertà di riunione come forma di attività di una associazione: le valutazioni della corte di Strasburgo

4.6.2. Recenti pronunce concernenti la tutela della moralità

2.1. Il concetto di riunione e dimostrazione

La libertà di riunione è tutelata dalla Cedu insieme alla libertà di associazione all'interno dell'articolo 11 che ne definisce contenuti, i limiti e le possibili restrizioni alle quali dette libertà sono assoggettabili da parte della autorità di pubblica sicurezza che si vorrebbe veder svolgere però soprattutto un ruolo di protezione e di garanzia dello svolgimento delle manifestazioni nei confronti di potenziali fattori di disturbo. Si precisa peraltro che l'art. 11, pur avendo come obiettivo essenziale la protezione dell'individuo da ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri nell'esercizio del diritto alla libertà di riunione e di associazione, può indurre anche obblighi positivi idonei a garantire il godimento effettivo del diritto. Alla libertà di riunione e di associazione possono essere apportate restrizioni, a condizione che siffatte restrizioni rispondano effettivamente ad

obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti tutelati. Con le parole "previste dalla legge", la CEDU esige, però, che eventuali limitazioni a siffatti diritti, quando siano previste nel diritto interno, siano contenute in fonti accessibili e formulate in modo molto preciso, al fine di permettere alle persone interessate di prevedere le conseguenze dei propri comportamenti.⁶⁴ Ciò non significa, come vedremo che la disciplina della libertà di riunione, posta dall'art.11 della Cedu metta tale libertà nelle condizioni di prevalere su qualsiasi altro diritto, anzi, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo opera spesso bilanciamenti della libertà in questione con altri diritti che sono spesso in grado di determinarne un parziale sacrificio. Tuttavia vale la pena di sottolineare come la libertà di riunione venga particolarmente tutelata dalla giurisprudenza rispetto alla libertà di contromanifestazione come sopra si è accennato. Inoltre la libertà di riunione è chiaramente parte di un sistema e ciò emerge in maniera chiarissima quando si riflette sul fatto che libertà di riunione, libertà sindacale e libertà di associazione sono codificate all'interno di un unico articolo. La riunione viene dunque a qualificarsi come attività "protetta" di una associazione o di individui e come mezzo di espressione di idee e messaggi come desumibile sia dalla giurisprudenza Edu sia dalla stessa collocazione topografica della libertà di riunione accanto alla libertà di esprimersi liberamente, di informare ed alla libertà di pensiero, di opinione, di coscienza e religione. In particolare, per quanto riguarda il contenuto della *libertà di riunione*, giova precisare che la norma convenzionale richiede espressamente come presupposto imprescindibile per l'operatività della garanzia che la riunione abbia carattere *pacifico*. La giurisprudenza di Strasburgo ha peraltro precisato che il carattere pacifico della riunione deve emergere chiaramente dalle *intenzioni* degli organizzatori e dei partecipanti, non rilevando l'eventuale successivo intervento di estremisti violenti. Tanto meno, possono ritenersi escluse dall'ambito di protezione della norma convenzionale le riunioni non autorizzate. Sul punto, tuttavia, va ribadito che l'art. 11 co. 2 Cedu consente alle autorità statali di negare l'autorizzazione ad una

⁶⁴ Cfr. [Corte eu. D.U., 17 febbraio 2004, ricorso n° 39748/98](#), §30

manifestazione pubblica o ad altra riunione pacifica qualora ciò sia necessario alla tutela degli interessi pubblici sopramenzionati. Dalla giurisprudenza europea in materia emerge il principio secondo cui uno Stato può assoggettare la libertà di riunione a restrizioni solo in base alla ragionevole probabilità dell'uso della violenza da parte dei dimostranti, senza alcun riguardo ai contenuti delle idee propagandate prima e durante la riunione stessa dagli organizzatori e dai partecipanti. Accanto alla lettura e all' esegesi letterale del testo dell'art. 11 della Cedu ,come poi si specificherà meglio, anche a mezzo del richiamo esplicito di pronunce della Corte di Strasburgo inerenti alla materia che ci occupa, va sempre tenuto presente, come si diceva, lo strettissimo legame che connette la libertà di riunione con quella di espressione enunciata dall'art.10 della Convenzione stessa. La riunione è difatti, anche nell'ambito dell'interpretazione della Cedu, una sorta di mezzo o strumento della libertà d'espressione come anche la dottrina nazionale italiana ha spesso sostenuto a proposito del dibattito interno sulla cosiddetta "strumentalità" dell' art.17 della costituzione italiana. L'art. 10 della CEDU rappresenta uno dei principali riferimenti normativi da prendere in considerazione non solo a livello europeo, ma anche internazionale, in materia di libertà di espressione. Come altri esempi di Carte dei diritti adottate a seguito del secondo conflitto mondiale, risente fortemente della situazione di compressione, se non addirittura di soppressione, dei diritti di libertà da parte degli Stati nazionali nel periodo bellico⁶⁵. Proprio per questo motivo una prima e superficiale lettura della norma, con particolare riferimento al primo comma, lascia intravedere il riconoscimento del diritto di espressione in termini particolarmente ampi: accanto al tradizionale profilo della libertà di espressione come sfera di autonomia privata garantita da ingerenze esterne. Si afferma, infatti, anche una dimensione pubblica della libertà di espressione quale "libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee", presupposto fondamentale per il formarsi di un'opinione pubblica consapevole e avvertita e, conseguentemente, per elevare il tasso di democraticità

⁶⁵ *In primis* la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 1948) ovvero il Patto sui diritti civili e politici (New York, 1966).

del sistema costituzionale del paese⁶⁶. Di tale virtuoso circuito democratico la riunione sarebbe uno dei possibili veicoli destinati a renderne effettivo il funzionamento. La libertà di riunione si presta dunque ad essere letta anche come esercizio collettivo del diritto di esprimersi liberamente e ad assumerne dunque alcuni lati in comune come reso palese dalle limitazioni simili e complementari che ricorrono negli artt.10 e 11 Cedu. I confini della libertà di espressione sono stati, inoltre, ulteriormente ampliati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, sin dalle sue prime pronunce in materia, ha manifestato l'evidente tendenza ad integrare il dettato normativo con quanto «non detto». La Corte europea ha, infatti, ricondotto alla sfera di garanzia di cui all'art. 10 della Convenzione: ogni tipologia di manifestazione del pensiero, indipendentemente dalla forma ovvero dallo specifico contenuto delle comunicazioni, che possono avere quindi come oggetto sia espressioni artistiche, che religiose o commerciali; la Corte ha tuttavia individuato una maggiore discrezionalità in capo agli Stati con riferimento ad alcuni settori. Ad esempio, per quanto concerne le opinioni e credenze religiose, ha precisato che può essere legittimo l'obbligo di evitare espressioni gratuitamente offensive che non contribuiscano al progresso del genere umano⁶⁷. E' ammesso altresì ogni mezzo di comunicazione e diffusione delle notizie, adottando tuttavia le dovute precisazioni in virtù delle differenze intrinseche dei diversi sistemi di comunicazione.

Fra i tratti fondamentali della libertà di riunione come prevista dalla Convenzione sopra citata e come interpretata ed integrata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo emerge altresì la già citata natura collettiva della libertà in parola.

⁶⁶ Per un'ampia analisi della libertà di espressione, ex art. 10 CEDU, nel suo profilo attivo e passivo si veda D. BOSI, *Art. 10. Libertà di espressione*, in *La Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, C. DEFILIPPI, D. BOSI e R. HARVEY (a cura di), Napoli, 2006, pp. 406-424; C. RUSSO E P. M. QUAINI, *La Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, 2006.

⁶⁷Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 4 dicembre 2003, n. 35071/97, *Gunduz c. Turchia*.

2.2. Il concetto di libertà di riunione nella Cedu e nella Costituzione italiana: uno sguardo alla sovrapposibilità delle disposizioni ed alle interpretazioni della Corte di Strasburgo.

Pare opportuno analizzare i principali punti di convergenza e di divergenza rilevabili dal confronto tra la disciplina della libertà di riunione fornita dalla CEDU e quella che è invece prevista dalla Costituzione e dalla legislazione italiana in materia di libertà di riunione.

E' innanzitutto opportuno notare che l'art.11 della Convenzione non ha dispiegato un'incidenza significativa nel nostro ordinamento . Tutto ciò, si è osservato⁶⁸, poiché mentre l'articolo 17 della Costituzione italiana si caratterizza per una disciplina tendenzialmente completa della libertà di riunione, la disposizione in esame reca invece una mera enunciazione della libertà e dei limiti al suo esercizio, cosicché una posizione di centrale rilievo nell'enucleazione di quest'ultima libertà finisce per ricadere da un lato nel ruolo del legislatore e dall'altro, in quello del giudice⁶⁹. A ciò si deve aggiungere che l'articolo 11 della convenzione consente limitazioni per finalità ulteriori e diverse rispetto a quelle permesse dall'art. 17 della costituzione italiana anche se mitigate dal riferimento alla necessaria correlazione tra queste ultime e le esigenze di una società democratica. Sebbene l'art.11 della convenzione non delimiti il concetto di riunione e l'ambito di applicazione del relativo diritto, la giurisprudenza tende a configurarlo essenzialmente come un mezzo di diffusione delle opinioni ed un luogo di discussione e di dibattito. Come parte della dottrina ha osservato⁷⁰, ciò ha del resto motivazioni profonde nella storia politica dei paesi aderenti alla Convenzione ed assume inoltre particolare significato politico alla luce dei rivolgimenti politici avvenuti dal 1989 nei paesi dell'Europa orientale nel corso

⁶⁸PACE A.,1992 ,Problemativa delle libertà Costituzionali,Parte speciale 2. ed. riv. e ampliata

⁶⁹TARLI BARBIERI, *Art.17*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 401;

⁷⁰RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle liberta fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001p.35

dei quali, libertà di riunione e diritto di dimostrazione hanno rappresentato un potente strumento di mobilitazione dell'opinione pubblica, hanno amplificato attraverso i mezzi di comunicazione di massa l'acceso dibattito che si svolgeva nella società civile ed hanno preparato e favorito lo sviluppo del pluralismo politico e sociale.

Da tali premesse non può che muovere una concezione “funzionale” del diritto di riunione che implica la protezione non della sola compresenza fisica dei riuniti ma anche il riconoscimento della forte connessione con il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e la necessità di una attività positiva posta in essere dallo stato a protezione di tale diritto in luogo del solo tradizionale obbligo di non ingerenza.

Si deve osservare in primo luogo, per comprendere a pieno il ruolo che la Convenzione assegna alla previsione sulla libertà di riunione, il contesto in cui essa viene inserita. Anche se il criterio topografico non si rivela sempre infallibilmente significativo è immediato notare che la libertà di riunione si trova ad essere collocata concettualmente e testualmente “al confine tra i diritti civili e politici e quelli economici e sociali.”⁷¹

L'articolo 11 della Convenzione tratta congiuntamente⁷² la libertà di associazione e quella di riunione seguendo immediatamente alla disposizione che tutela invece la libertà di espressione e di opinione.⁷³ Come quasi all'unanimità la dottrina ha

⁷¹Vedi DEL SALVIA M., *Compendium della CEDU: le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo* 2000, p.255.

⁷² Per osservazioni a tal riguardo vedi RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001p.353 e P. BOSSI, “*Liberté de reunion pacifique*”, “*liberté d'expression*” e *deontologia a proposito della sentenza Ezelin*, in Riv. Intern. dei diritti dell'uomo, 1991,p.728 e ss.

⁷³ Si è notato da parte di alcuni vedi RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001p.354 che la scelta di trattare congiuntamente la libertà di riunione e quella di associazione andrebbe in parte criticata in quanto “è stata spesso rimarcata la differenza del regime giuridico dei due fenomeni collettivi: la libertà di riunione avrebbe ad oggetto la mera compresenza fisica tra i soggetti presenti in un medesimo luogo

riconosciuto la “ disposizione (art. 11 ndr) garantisce in sostanza due diritti di colorazione collettiva: la libertà di riunione pacifica e la libertà di associazione [mostrando di condividere l’idea che queste ndr.]costituiscono in qualche modo un’estensione della libertà di pensiero, di espressione e di opinione”⁷⁴. A tal proposito la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha affermato ripetutamente ed esplicitamente che “la protezione delle opinioni personali , assicurata dall’articolo 10 della convenzione è tra gli obiettivi della libertà di riunione pacifica consacrata dall’art.11” (Ezelin c/ Francia 26 aprile 1991)⁷⁵.Si tratta di una scelta che, nel contesto della Convenzione, si giustifica con il fatto che le due libertà di associazione e di riunione sono configurate attraverso un “approccio di tipo finalistico come strumento essenziale per la formazione di una sfera pubblica comunicativa ed aperta e di un’opinione pubblica democratica” .⁷⁶Non a caso , come si vedrà è costante nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo il collegamento tra diritto di associazione e riunione da un lato, e libertà di coscienza e religione dall’altro (artt.9 e 10 CEDU). Ciò emerge in modo particolarmente chiaro da una molteplicità di pronunce come ad esempio, *Young*,

mentre la libertà di associazione farebbe riferimento ad una formazione sociale caratterizzata dalla presenza di un legame stabile fra più soggetti in vista del perseguimento di uno scopo comune per mezzo di una struttura organizzativa idonea al raggiungimento di questo.E del resto anche nella maggioranza delle costituzioni dei paesi aderenti al consiglio d’Europa i due diritti formano oggetto di una diversa regolamentazione poiché si tende a dare preminente rilievo all’elemento materiale nella libertà di riunione ed a quello teleologico nella libertà di associazione “. Al riguardo vedi anche BARTOLE S.problemi costituzionali della libertà di associazione, milano 1970.

⁷⁴ Vedi DEL SALVIA M., *Compendium della CEDU: le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo* 2000, p.255

⁷⁵ Al riguardo, analogamente vedi anche la pronuncia della Corte sul caso *Vogt c/Germania*, 26 settembre 1995 in particolare in corrispondenza del passo n.64 ove si legge che “la protezione delle opinioni personali, prevista dall’art.10 della Convenzione ,costituisce uno degli obiettivi della libertà di riunione pacifica assicurata dal successivo articolo 11cedu”.

⁷⁶ vedi RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle liberta fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001p.353 e ss

James e Webster c./ Regno Unito, 13 agosto 1981, §§ 52-57; *Rekvenyi c. Ungheria*, sentenza del 20 maggio 1999 e *Refah partisi c/ Turchia*⁷⁷.

In generale nelle pronunce degli organi della convenzione si trova in modo ricorrente l'affermazione che la libertà di riunione e di associazione costituiscono un carattere fondamentale della vita politica degli ordinamenti di democrazia liberale.⁷⁸

Tali rilievi si impongono preliminarmente proprio per chiarire perchè, come anticipato e come si esporrà nel seguito della trattazione, la corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato in modo estensivo la libertà di riunione⁷⁹, ritenuta essenziale negli ordinamenti di democrazia liberale (cfr *Chassagnou* ed altri c. *Francia* (Grande Camera), N. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, § 112, *CEDU* 1999-III e *Ezelin c/ Francia* 26 aprile 1991), e nel contempo ha elaborato in senso restrittivo i suoi limiti.

Sono sintomatiche della tendenza della corte ad interpretare in modo restrittivo il campo di operatività delle finalità che possono causare restrizioni all'esercizio della libertà in parola, molte delle decisioni che individuano l'impacificità delle riunioni nei soli casi in cui sia fatto uso di violenza (o siano utilizzati mezzi non consentiti o qualora esse traducano nella violazione di altri diritti tutelati dalla

⁷⁷ Per osservazioni su tale caso Cfr. S. CECCANTI,, *Anche la Corte di Strasburgo arruolata nella «guerra di civiltà»?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 81 ss.; B. RANDAZZO, *Democrazia e laicità*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 83 ss.; G. FONTANA, *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali. (La Corte europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del Refah Partisi)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 379 ss.; se si vuole D. TEGA, *La laicità turca alla prova di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1 del 2005.

⁷⁸ Commissione, decisione 10 ottobre 1989 *Rassemblement Jurassien c. Svizzera* ; *Chassagnou* ed altri c. *Francia* (Grande Camera), N. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, § 112, *CEDU* 1999-III

⁷⁹ Emblematica di tale tendenza è la giurisprudenza che estende la portata della libertà di riunione anche alle riunioni in luogo privato(*Plattform artze fur das leben*"c/ Austria, 21 giugno 1998).

convenzione)⁸⁰ e quelle che ammettono, sempre in termini assai rigorosi un potere di autorizzazione o la necessità di un preavviso per le riunioni in luogo pubblico o , in termini ancora più restrittivi, un potere preventivo di divieto riferito ad aree spaziali o temporali limitate. In entrambi casi il criterio per valutare la legittimità di tali istituti è costituito dal richiamo al principio di proporzionalità⁸¹ rispetto al raggiungimento di una delle finalità indicate nel paragrafo 2 dell' art. 11 della Convenzione⁸². Il principio di proporzionalità dovrebbe dunque assurgere a vera e propria pietra angolare in materia di limitazione dei diritti di libertà .

La libertà di pensiero⁸³ trova dunque un prolungamento naturale nelle "libertà di azione sociale e politica" che permettono all'uomo -essere sociale- di esercitare alcune attività all'interno di un gruppo, ed in generale di partecipare alla vita tanto politica quanto economica della città.

⁸⁰ (vedi decisione della comm. Dir.Uomo, 16/07/1980, Christians against racism c./ Regno Unito)

⁸¹ cfr *Chassagnou* ed altri c. *Francia* (Grande Camera), N. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, § 112, *CEDU* 1999-III

⁸² vedi *Cedu* 30.11.1998, Partito Comunista unificati della Turchia ed altri c./ Turchia e *sidiropulos* c./ Grecia 10.7.1999.

⁸³ Tale richiamo appare esplicito in DEL SALVIA M., *Compendium della CEDU: le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo* 2000. Per una esauriente analisi della questione sulla strumentalità o meno della libertà di riunione rispetto al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero vedi R. BIN-S.BARTOLE S., *Commentario breve alla Costituzione*, 2008. G. TARLI BARBIERI, *Art.17*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 388; PACE A., 1992, *Problematica delle libertà Costituzionali*, Parte speciale 2. ed. riv. e ampliata ; A. GARDINO CARLI, *Riunione (libertà di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XIII, 1997, p. 488, P. GIOCOLI NACCI, *Libertà di riunione*, in *Trattato dir. amm.*, diretto da L. Santaniello, vol. XII, Padova, Cedam, 1990, pp. 159ss.; M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e di associazione*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania, P. Ridola, vol. II, Torino, Giappichelli, 2006, p. 682. B. PEZZINI, *La tutela e la garanzia dei diritti fondamentali: la libertà di riunione*, in *Atti del convegno di studi. Brighton, 6, 7 e 8 settembre 2001*, in *Quad. Dipartim. Scienze giur. di Bergamo*, n. 15, 2004, p. 64; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 481. R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, 1989, pp. 1412 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano,

Queste libertà sono individuali quanto ai loro titolari ma la loro modalità di esercizio è invece collettiva . Si tratta infatti di libertà di azione collettiva.

Nell'art.11 della Convenzione libertà di riunione e di associazione vengono considerate entrambe innanzitutto come forme di espressione della socialità umana nonostante la formulazione testuale dell'articolo dia risalto all'aspetto individuale (“ogni persona ha il diritto”). Si tratta dunque di diritti essenzialmente collettivi i quali corrispondono alla crescente tendenza alla espansione dei diritti dell'uomo nella sfera della socialità.⁸⁴

Guardando direttamente alla formulazione letterale del testo dell'articolo 11 della Convenzione leggiamo che

”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 ad essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può costituire oggetto di altre restrizioni oltre quelle che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la prevenzione dei reati, la protezione della salute e della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

La Corte puntualizza tra l'altro l'interpretazione che intende venga data ad alcuni concetti menzionati nel testo dell'articolo:”L'art. 11, pur avendo come obiettivo essenziale la protezione dell'individuo da ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri nell'esercizio del diritto alla libertà di riunione e di associazione, può implicare anche obblighi positivi idonei a garantire il godimento effettivo del diritto. Alla

⁸⁴ G.COHEN-JOHNATHAN, La convenzione europeenne des droits de l'homme , 19898,p.500 e ss. e VALTICOS N. Article 11 in LE PETTITILE.E.-DECAUX E.-IMBERT P.H. La convention europeenne des droits de l'homme , Paris, 1995 p.419, noncheèvedi RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle liberta fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001p.353 e ss.

libertà di riunione e di associazione possono essere apportate restrizioni, a condizione che siffatte restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti tutelati. Con le parole « previste dalla legge », la CEDU esige, dunque, che eventuali limitazioni a siffatti diritti siano previste nel diritto interno, siano contenute in fonti accessibili e formulate in modo molto preciso, al fine di permettere alle persone interessate di prevedere le conseguenze dei propri comportamenti”.(Corte., 17 febbraio 2004, ricorso n° 39748/98, §30)

La corte europea di Strasburgo ha poi dimostrato di sposare una visione restrittiva della nozione di “Amministrazione dello stato” senza tra l’altro che tale nozione venga precisata o determinata riferendosi più che altro ad un criterio per così dire “funzionale” che sembrerebbe ricomprendere coloro che genericamente svolgono funzioni di ”autorità” (Vogt c/Germania, 26 settembre 1995) ⁸⁵

La libertà di riunione pacifica, che si traduce nella formazione di gruppi momentanei (riunioni, manifestazioni,cortei) permette il comune scambio di idee e la manifestazione collettiva dell’attività politica.

La convenzione prende in considerazione (e protegge ndr) solo la manifestazione pacifica. Questa nozione,è stato precisato, non comprende “ una manifestazione all’interno della quale gli organizzatori ed i partecipanti siano animati da intenzioni violente”⁸⁶.

Si deve poi ritenere che così come intesa dalla convenzione, la libertà di riunione comprende tanto le riunioni private quanto le riunioni sulla pubblica via (in luogo pubblico). Queste ultime secondo la Convenzione possono essere assoggettate ad un regime di autorizzazione (commissione, decisione 10 ottobre 1979, Rassemblement jurassien c/Svizzera

⁸⁵ Cfr SUDRE F.*Droit europeen et international des droits de l’homme*. - 9. ed. revue et augmentee. - Paris : Presses universitaires de France, [2008]

⁸⁶ Stankov et organisation macedonienne unie Ilinden c/ Bulgarie 2 oct 2001 §77)

Costituisce tra l'altro ugualmente una riunione pacifica protetta dall'articolo 11 della convenzione l'occupazione di un luogo di culto da parte di un gruppo di stranieri in condizione di irregolarità se la riunione non turba l'esercizio del culto per i fedeli(Cissè c/ Francia , 9 aprile 2002)

La corte di Strasburgo ha promosso un regime estremamente attento alla protezione della libertà di riunione considerandola un aspetto essenziale della vita politica e sociale di un paese.

In primo luogo, come si è ricordato poco sopra, la posizione eminente della libertà di riunione pacifica ed il suo stretto legame con la libertà di espressione (vedi Vogt c/Germania, 26 settembre 1995) hanno condotto la corte ad un apprezzamento particolarmente rigoroso della “ necessità” di eventuali restrizioni nei confronti di detta libertà.” Considerando che l'essenza della democrazia risiede nella sua capacità di risolvere i problemi attraverso il pubblico dibattito”, la Corte afferma che la contestazione politica dell'ordine costituito attraverso modalità pacifiche, deve potersi esprimere attraverso il mezzo della libertà di riunione pacifica. Di conseguenza solo il rischio reale e prevedibile di un' azione violenta, di un'incitazione alla violenza o di rifiuto dei principi democratici da parte degli interessati può giustificare il divieto di una riunione o di una manifestazione (Stankov et Organisation macedonienne unie Ilinden c/ Bulgarie 2 ottobre 2001, Generi et al.c/ Turchia , 12 luglio 2005).

Nondimeno la Corte di Strasburgo riconosce in alcuni casi agli Stati un ampio margine di apprezzamento che pare talvolta offuscare o ridurre il controllo di proporzionalità che si intenderebbe praticare. Così infatti, nel caso Cissè (cit.) la Corte considera che l'evacuazione del luogo di culto per mezzo delle forze dell'ordine non costituisce una restrizione eccessiva alla libertà di riunione del ricorrente.

Peraltro la libertà di partecipare ad una manifestazione autorizzata non dovrà subire alcuna limitazione per il solo fatto che episodi di violenza si siano verificati nel corso della manifestazione nel caso in cui il singolo non abbia posto in essere lui stesso comportamenti repressibili: sono dunque da considerarsi non legittime sanzioni disciplinari inflitte ad un avvocato per il solo fatto di aver partecipato ad

una manifestazione pubblica di protesta contro alcune decisioni giudiziarie (Ezelin c/ Francia 26 aprile 1991).

In mancanza di azioni violente da parte dei dimostranti lo scioglimento forzoso ad opera della polizia di una manifestazione che non provochi alcun pericolo risulta perciò sproporzionata e contraria al disposto dell'articolo 11 della Convenzione (vedi Oya Ataman c/ Turchia, 5 dicembre 2006). In secondo luogo, una libertà di riunione pacifica che possa considerarsi "reale ed effettiva, non si accontenta di un semplice dovere di non ingerenza da parte dello Stato". E' infatti necessario che lo Stato si faccia carico di una obbligazione positiva di assicurare lo svolgimento pacifico di una manifestazione lecita". In un ordinamento che possa definirsi democratico, il diritto di contromanifestare non può arrivare a giustificare la paralisi dell'effettivo esercizio di manifestare. (Plattform artze fur das leben" c/ Austria, 21 giugno 1998).

La Corte ha esteso al campo della libertà di riunione il ragionamento precedentemente seguito in materia di "vita privata e familiare". La Convenzione è dunque applicabile anche ai rapporti intercorrenti tra i privati .

Lo Stato pertanto deve assicurare la protezione della libertà di riunione pacifica del singolo individuo altresì contro le ingerenze dei privati. L'articolo 11 della convenzione talvolta necessita quindi anche di misure positive che intervengano anche nei rapporti interindividuali (vedi Organisation macedonienne c/ Bulgaria, 20 ottobre 2005). Per fare ciò gli Stati dispongono di un ampio potere di apprezzamento poiché il vincolo che incombe su di loro ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione rappresenta una semplice obbligazione di mezzi e non di risultato. Si deve altresì osservare che la presa in considerazione della libertà di riunione come oggetto di tutela e come destinataria di un obbligo positivo di protezione da parte dello stato rappresenta una prospettiva di grande interesse che muove dalla premessa che i diritti sono esposti al rischio del loro svuotamento qualora i poteri pubblici non adottino misure idonee a proteggerli anche dalle aggressioni di soggetti privati. Secondo la giurisprudenza della corte pertanto il fondamento degli obblighi positivi di protezione gravanti sugli stati va ricondotto alla necessità di assicurare l'operatività dell'articolo anche nella sfera

delle relazioni tra i privati⁸⁷ Si può notare come attraverso tale interpretazione la Corte si sia posta in sintonia con alcune elaborazioni teoriche e costruzioni giurisprudenziali molto diffuse nel diritto costituzionale contemporaneo di vari paesi europei⁸⁸ che sembrano riconoscere una sorta di efficacia “orizzontale” dei diritti nei rapporti interprivati.⁸⁹

Per altro verso anche il diritto di contromanifestare ha trovato conforto nella sensibilità della Corte di Strasburgo la quale ha ritenuto che il divieto incondizionato e senza concreta e specifica giustificazione di svolgere una contromanifestazione, come una misura non conforme al principio di proporzionalità che deve ispirare ciascuna decisione in proposito.⁹⁰

Il secondo comma dell'articolo 11 della convenzione sostanzialmente dunque, menziona un elenco di finalità che possono fondare restrizioni delle libertà di associazione e riunione. La legittimità di queste valutazioni è rimessa al controllo degli organi della Convenzione sotto un duplice concorrente profilo: da un lato si vaglia la “necessarietà” delle misure restrittive “in una società democratica” e dall'altro lato si controlla la “proporzionalità” delle misure medesime in relazione agli obiettivi ed alle esigenze individuati nell'articolo. Nello svolgere questa valutazione di conformità rispetto ai parametri sopra esposti delle misure di volta in volta esaminate, bisogna sottolineare il fatto che gli organi della Convenzione hanno riconosciuto anche in questa materia spazi più o meno ampi al “margine di apprezzamento” degli stati aderenti alla convenzione.

In primo luogo va osservato che l'art. 11 della convenzione europea dei diritti dell'uomo intende come titolari della libertà in parola tanto i partecipanti quanto

⁸⁷ Vedi COUSSERAT-COUSTERE in Article 11 in LE PETTITILE.-DECAUX E.-IMBERT P.H. *La convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1995 p.431,

⁸⁸ Vedi in particolare Haberle, *Le libertà fondamentali nello stato Costituzionale*, Roma, 1993

⁸⁹ A tal proposito vedi ancora RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001 p.353 e ss

⁹⁰ (Ollinger c/ Austria, 29 giugno 2006).

gli organizzatori ed i promotori della riunione. E come tali possono essere presi in considerazione anche associazioni e partiti politici.⁹¹

Corrispondentemente, per quanto concerne i luoghi in cui tale libertà è garantita bisogna osservare che non si può ritenere che essi consistano solamente in luoghi pubblici⁹². La tutela della libertà di riunione è infatti estesa anche a quelli che si potrebbero definire luoghi privati anche se per questi ultimi opera in maniera forse ancora più incisiva la previsione dell'art.8.

Rimane tuttavia da osservare, come rimarcato anche da autorevole dottrina,⁹³ che alle riunioni in luogo pubblico la giurisprudenza ha riconosciuto una speciale attitudine a costituire "l'espressione di una libertà collettiva di manifestazione del pensiero".

Del resto in numerose pronunce degli organi della convenzione è dato riscontrare una attenzione particolare riservata a questo tipo di riunioni. In vari casi infatti non si è considerata sproporzionata, né comunque contrastante con il disposto dell'art.11, la previsione di un obbligo di preavviso o di una formale autorizzazione⁹⁴ (diversamente da quanto invece prevede la Costituzione italiana che non ammette un regime autorizzatorio ma solamente richiede un preavviso). In particolare l'obbligo di preavviso o autorizzazione era stato giustificato alla stregua della necessità di mantenere regolare la circolazione ed integro l'ordine pubblico. Allo stesso modo devono trovare giustificazione in base al secondo comma dell'articolo 11 della Convenzione, eventuali successive condanne per intralcio al traffico. Sempre inerente a considerazioni relative ai luoghi di svolgimento delle riunioni è la questione, ancora aperta, se lo Stato che sarebbe in teoria titolare di un obbligo positivo di protezione delle riunioni, possa o debba

⁹¹ Commissione, decisione 10 ottobre 1979, *Rassemblement jurassien c/Svizzera*

⁹² Vedi a tal proposito decisione della comm. Dir.Uomo, 16/07/1980, *Christians against racism c./ Regno Unito*

⁹³ A tal proposito vedi ancora RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001p.353 e ss

⁹⁴ Commissione, decisione 10 ottobre 1979, *Rassemblement jurassien c/Svizzera*

fare valere tale obbligo di garanzia anche nei confronti dei privati proprietari di luoghi di riunione⁹⁵.

Come si è anticipato poi, condizione della libertà di riunirsi, e dunque potenziale fonte di restrizioni alla stessa, è il carattere pacifico della medesima. Anche tale requisito viene interpretato dagli organi della convenzione nella maniera più ampia possibile al fine di restringere in modo corrispondente la possibilità di definire impacifico il ritrovo e quindi di evitare così di comprimere l'esercizio della libertà in parola. Ad esempio non è sufficiente la partecipazione alla riunione di estremisti. Tale circostanza, di per sé, come anche quella dell'insorgenza di contrasti sulle modalità di conduzione della riunione, non è stata ritenuta sufficiente a sottrarre la riunione alla protezione della convenzione.⁹⁶

Per quanto concerne invece il rapporto tra contenuti della manifestazione e l'elemento della pacificità si ritiene che, in sé, il contenuto non sia un elemento discriminante ma che sia invece decisivo in ogni caso che, sin dall'inizio, la riunione sia stata organizzata dai promotori con lo scopo preordinato di raggiungere determinati obiettivi con la violenza.⁹⁷ Indubbiamente si tratta di valutazioni estremamente scivolose, come anche lo sono quelle che debbono essere svolte in caso di degenerazione della riunione originariamente pacifica. Riprendendo quanto accennato in precedenza e seguendo autorevole dottrina occorre osservare che le pronunce della commissione e della corte riferite all'Italia, sono, in relazione a questo articolo, sporadiche⁹⁸. Si nota che “Ciò si spiega agevolmente ove si consideri che la disciplina costituzionale è in questa materia piuttosto rigorosa poiché i limiti della libertà di riunione (art.17 Cost.)

⁹⁵ RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001p.353 e ss

⁹⁶ vedi decisione della comm. Dir.Uomo, 16/07/1980, Christians against racism c./ Regno Unito

⁹⁷ vedi decisione della comm. Dir.Uomo, 16/07/1980, Christians against racism c./ Regno Unito

⁹⁸ BARBIERI, *Art.17*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 401;

sono circoscritti al solo ordine pubblico materiale e quelli della libertà di associazione (art 18 Cost.) sono presidiati dall'estesa garanzia della riserva di legge rinforzata del primo comma e dell'equiparazione al singolo sotto il profilo teleologico. Inoltre si deve notare che alcuni limiti sono fissati poi dal secondo comma dell'art.17, sotto il profilo organizzativo, solo con riferimento a puntuali divieti (segretezza o organizzazione paramilitare nel perseguimento di fini politici).⁹⁹

La costituzione italiana pertanto garantisce uno spazio considerevole alla libertà di riunione proponendo disposizioni talvolta dal contenuto ancora più garantista rispetto alle previsioni della Convenzione. La costituzione italiana pare infatti limitare le possibilità di divieto preventivo delle riunioni in luogo pubblico ai soli casi in cui siano riscontrabili "comprovati motivi di sicurezza e si incolumità pubblica" escludendo così che si possano prevedere divieti preventivi o sospensioni di carattere generale ed astratto che non possano essere almeno considerati legati a concreti indizi di pericolosità relativa a singoli episodi. La costituzione richiede dunque divieti limitati casi puntualmente individuati e restrizioni motivate in concreto. Nel testo dell'articolo 11 della Convenzione non compaiono riferimenti espressi all'esclusione di divieti generali e preventivi, nè a casi di sospensione mentre la giurisprudenza è apparsa ripetutamente più sensibile a tale problema pronunciandosi in maniera piuttosto costante contro l'adozione di un tal genere di restrizioni.¹⁰⁰Oltre a ciò si ritiene in genere che il disposto dell'art.17 della Costituzione italiana rinvii ad una nozione di ordine pubblico essenzialmente materiale e non ideale. La costituzione italiana sembrerebbe dunque riconoscere in questa materia solamente limitazioni riferite all'ordine pubblico materiale, alle concrete modalità organizzative e di azione dei soggetti collettivi. In particolare la Costituzione italiana non contempla, con la sola eccezione del divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista,

⁹⁹ RIDOLA P. in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* a cura di Sergio Bartole, Benedetto Conforti, Guido Raimondi. - Padova : CEDAM, 2001p.353 e ss

¹⁰⁰ Vedi decisioni della Comm. Dir.Uomo, 16/07/1980, *Christians against racism c./ Regno Unito*, Friedl c./ Austria 31-01-1995 nonché nella decisione del 10 ottobre 1979, *Rassemblement jurassien c/Svizzera*

limitazioni sorrette da motivazioni ideologico politiche o ideologico programmatiche.

E' tuttavia da notare che tali elucubrazioni sono in parte attenuate dalle numerose anche se datate pronunce che nel valutare la legittimità dei alcune disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza non giungono mai ad eliminare del tutto l'ambiguità relativa all'interpretazione da dare al concetto di ordine pubblico accolto dalla corte Costituzionale. In tale prospettiva in particolare meriterebbe di essere menzionata la permanenza nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza dei motivi di "moralità" come possibili motivazioni di scioglimento delle riunioni ed altrettanto la controversa vicenda della fattispecie di radunata sediziosa. E' poi ulteriormente da notare che il testo dell'articolo 11 della convenzione mantiene la menzione proprio dei motivi di moralità, pur temperati con la previsione dei test di necessarietà e di proporzionalità della misura adottata all'interno di una società democratica.

2.3. Limitazioni alla libertà di riunione deducibili dall'art. 11 CEDU, considerazioni introduttive sulle ragioni che possono condurre a una limitazione della libertà di riunione.

Una delle ragioni che possono facilmente indurre la restrizione di fenomeni di esplicazione della libertà di riunione risiede nel fatto che la libertà in parola presenta stretti legami, spesso quasi indissolubili, con altre libertà come quella di manifestazione del pensiero, quella di opinione e religione e soprattutto con varie libertà politiche e non ultima con la libertà di associazione.

Un così stretto intreccio di campi d'azione della libertà di riunione con tante altre libertà è suscettibile di creare molte probabili occasioni di frizione che in vario modo possono portare ad apportare restrizioni alla libertà di cui si tratta, dal momento che spesso essa rappresenta una forma di esercizio collettivo di altre libertà già di per sé recanti limiti propri.

Come in parte già accennato, ma degno di una ulteriore sottolineatura è il fatto che la libertà di riunione rappresenti uno degli e dei fenomeni fondamentali aspetti fondamentali della vita politica e sociale di ogni Stato. Tale libertà viene a giocare una parte essenziale nell'attività dei partiti politici e nella conduzione

delle campagne elettorali , in particolare se le elezioni cui ci si prepara sono concepite¹⁰¹ allo scopo di assicurare la libertà di espressione degli individui.

Peraltro, autorevole dottrina¹⁰², ricorda come già nel 1875 un giudice Americano osservò con estrema lungimiranza che ‘ l’effettiva idea di un governo che possa definirsi dotato di una forma repubblicana implica l’attribuzione ai cittadini dei diritti di ritrovarsi pacificamente allo scopo di confrontarsi rispetto a questioni di pubblico interesse nonché l’attribuzione di un diritto di petizione finalizzato alla risoluzione delle lamentele’¹⁰³. La libertà di analisi come si è già avuto modo di osservare in precedenza è altresì connessa con la libertà di religione e di coscienza , dal momento che un individuo può manifestare il proprio credo religioso anche in comunità, il che prevede la contemporanea presenza di una pluralità dei soggetti coinvolti.

E’ poi evidente che un legame estremamente stretto intercorra tra la libertà in analisi e la libertà di esprimere liberamente il proprio pensiero dal momento che la tutela e l’espressione dell’opinione dell’individuo rappresentano uno degli obiettivi di tale diritto.

La riunione inoltre, in qualsiasi forma essa si svolga, è differente da qualsiasi altro mezzo di comunicazione poiché essa porta il pubblico a diretto contatto con coloro che manifestano ed esprimono la propria opinione e stimola, accrescendole molto spesso, contemporaneamente sia la discussione che l’attenzione e la sensibilizzazione dei soggetti che ne vengono coinvolti rispetto alle tematiche poste al centro della riunione. Relativamente in particolare all’efficacia delle manifestazioni pubbliche un autore¹⁰⁴ fa notare che laddove il messaggio che si intenderebbe veicolare sia un messaggio percepito come impopolare, o un messaggio che la maggioranza degli individui preferirebbe ignorare, la costante presenza sulle strade di processioni e manifestazioni che

¹⁰¹ Denmark, Norway , Sweden and Netherlands ss. Greece . European commission (1976) 12 yearbook, p. 96.

¹⁰² JAYAWICKRAMA N.,(2002) The judicial application of human rights law; Cambridge University press, pp. 722 e3 ss.

¹⁰³ United States vs. Cruikshank

¹⁰⁴ JAYAWICKRAMA N.,(2002) The judicial application of human rights law; Cambridge University press, p. 722 cita Matyszac(1994), Order , “the daughter,not the mother of Liberty”- in”Processions in the constitution”

promuovano una prospettiva differente da quella della sopracitata maggioranza sortirebbe il destabilizzante effetto di portare ad un dibattito sul tema oggetto della dimostrazione. I problemi sottostanti che danno rilievo alla riunione sono perciò prevalentemente dati dal fatto, che, come si è già osservato peraltro nella parte riguardante l'ordinamento nazionale, le riunioni possano dare luogo proteste potenzialmente cariche di tensioni in grado di sfociare in scontri violenti. La concreta presenza fisica di più soggetti rende più probabile il verificarsi di conseguenze violente all'interno di questo genere di fenomeni. Anche storicamente l'utilizzo delle riunioni che oggi potremmo definire in luogo pubblico hanno provato che le manifestazioni in se stesse rappresentano una tecnica unica ed indispensabile per la propagazione di idee di minoranza: dalle manifestazioni delle Suffragette nel regno Unito ai movimenti per il riconoscimento dei diritti civili negli Stati Uniti. Nel corso della storia per il tramite proprio per il tramite della libertà di riunione, che di volta in volta questa fosse o meno riconosciuta nei diversi ordinamenti, importanti questioni furono sottoposte tramite modalità che se spesso non sono riuscite ad impedire lo sviluppo di occasioni di violenza, altrettanto sono riuscite a portare per così dire sotto i riflettori dell'opinione pubblica questioni di grande rilievo sociale.

L'articolo 11 CEDU autorizza l'imposizione di restrizioni che siano previste dalla legge da parte delle forze armate, polizia e pubblica amministrazione dello stato.¹⁰⁵ Una genuina ed effettiva libertà di riunione non può essere ridotta al mero dovere da parte di uno stato di non interferire con lo svolgimento della stessa: una concezione puramente negativa come già prima sottolineato, non sarebbe compatibile con la lettura che dalla Corte di Strasburgo sembra ormai essere stata data per consolidata rispetto al contenuto dell'art.11 CEDU. Come si è ricordato sarà necessario però anche che da parte delle medesime autorità deputate dall'art. 11 CEDU ad apporre eventuali restrizioni alla libertà di riunione, vengano prese altresì misure positive a tutela della medesima. Del resto si può ricavare che l'obbligo che lo stato si assumerebbe nel garantire il pacifico svolgimento delle riunioni e dunque il pieno il pieno esercizio della libertà

¹⁰⁵ A tal proposito vedi, in particolare con riguardo alla concreta applicazione di tali restrizioni nei confronti di dipendenti pubblici "De Freitas vs Permanent Secretary of Agriculture, Fisheries, Lands and Housing Privy Council of Antigua and Barbuda (1998)

medesima, potrebbe essere paragonato, effettuando un parallelismo terminologico con il diritto civile,

più ad un'obbligazione di mezzi che non di risultato, ed oltretutto si fa notare da più parti l'ampia discrezionalità che lo stato manterrebbe nella scelta delle misure da porre in essere per rendere effettiva tale invalsa interpretazione.¹⁰⁶

2.4. Pacificità della riunione , Osservazioni sul diritto a contro-dimostrare .

La libertà di riunione copre sia le riunioni in luogo privato o aperto al pubblico, sia le riunioni in luogo pubblico. Non copre solamente le riunioni statiche ma anche le manifestazioni o processioni che vengono espressamente qualificate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo come vere e proprie riunioni in movimento¹⁰⁷. E' dunque una libertà che può essere esercitata non solo da coloro che individualmente vi prendono parte ma anche da coloro che la organizzano incluso il comitato direttivo¹⁰⁸.

Si intende altresì secondo parte della sopra citata dottrina che una dimostrazione sia una forma di riunione il cui obiettivo è quello di veicolare alla persona o alle autorità cui ci si rivolge le istanze e le "rivendicazioni"- per così dire- volta in volta espresse dai manifestanti. La riunione pacifica si sostanzia nella espressione dei sentimenti di un soggetto o di un gruppo di soggetti attraverso segnali esteriori. Si sottolinea, da parte di chi scrive che torna sempre qui il problema della libertà di riunione come libertà del singolo o di una pluralità di soggetti. Mentre la dottrina italiana la considera libertà dell'individuo singolo ma si affretta a sottolineare che, si tratta di libertà attribuita ad ogni singolo, ma altrettanto

¹⁰⁶ Plattform artze fur das leben" c/ Austria, 21 giugno 1998).

¹⁰⁷ vedi decisione della comm. Dir.Uomo, 16/07/1980, Christians against racism c./ Regno Unito

¹⁰⁸ JAYAWICKRAMA N.,(2002) The judicial application of human rights law; Cambridge University press, p. 723

corre subito a precisare che tale libertà individuale deve avere esercizio collettivo (*vedi supra*). Un'impostazione lievemente diversa sembra aver parte della dottrina¹⁰⁹ e della giurisprudenza che qualifica la riunione pacifica come "espressione di sentimenti dell'individuo indirizzati a coloro cui si intende farli pervenire, senza curarsi che l'espressione di tali sentimenti od opinioni giunga da una collettività o da un singolo. Tali autori tendono a dare una maggiore importanza all'espressione , in sé e per sé, di un messaggio, espresso in qualsiasi forma , enfatizzando dunque particolarmente quello che secondo una prospettiva italiana sarebbe il legame con la libertà di espressione del pensiero e con quella di comunicazione ed tendendo ad assottigliarne i confini.

Ma la fondamentale ragione per cui una dimostrazione può dar luogo a problemi tali da causarne il divieto preventivo o l'interruzione è dato dal fatto che essa può infastidire od addirittura arrivare ad offendere la sensibilità e le opinioni di coloro che si oppongono alle rivendicazioni che la riunione o la dimostrazione, che dir si voglia, tende a promuovere e diffondere. La giurisprudenza come accennato è salda nel ripetere che i partecipanti ad una riunione devono comunque essere posti in grado di poter svolgere la loro manifestazione senza dover aver timore della potenziale minaccia di violenza fisica da parte dei loro oppositori: il timore di una tale possibile evenienza potrebbe infatti scoraggiare associazioni o altri gruppi sostenitori di determinate posizioni comuni dal supportare, esprimere intraprendere apertamente operazioni di sensibilizzazione o protesta fortemente connesse con istanze fortemente controverse concernenti i gruppi di persone in questione .

Si deve sottolineare dunque che il diritto di contro manifestare, pur anch'esso generalmente ammesso dalla giurisprudenza EDU non si estende al diritto di inibire il diritto di manifestare.¹¹⁰

¹⁰⁹ JAYAWICKRAMA N.,(2002) *The judicial application of human rights law*; Cambridge University press, p.725, Che in questo caso nel modo di interpretare la convenzione EDU trae spunto anche da altre tradizioni interpretative , non ultima quella della Corte Suprema Indiana , che pur non essendo qui direttamente coinvolta offer utili spunti e chiavi di lettura per quanto concerne la libertà di riunione .

¹¹⁰ *Plattform artze fur das leben* c/ Austria, 21 giugno 1998).

Tale osservazione, in apparenza banale , ci porta invece proprio al nucleo centrale delle caratteristiche che una riunione deve possedere allo scopo di essere protetta dall'articolo 11 della convenzione in analisi. La caratteristica della pacificità rappresenta infatti proprio la base della tutela accordata a tale libertà. La nozione di riunione pacifica infatti non giunge a ricomprendere ovviamente riunioni i cui organizzatori o i cui partecipanti abbiano propositi violenti che possano poi sfociare in i disordini pubblici¹¹¹.

La possibilità che vengano organizzate contromanifestazioni violente o che si infiltrino all'interno della manifestazione estremisti con intenzioni violente non facenti parte del gruppo dei manifestanti originari non elimina il diritto di porre in essere una manifestazione pacifica .

Qui è opportuno notare che , in parte differentemente da quanto previsto dalla costituzione italiana, anche nel momento in cui si ravvisi un rischio concreto di disordini dovuti agli sviluppi di detta manifestazione, non viene a mancare ma al contrario si prevede che debba essere assicurata una particolare tutela allo scopo di rendere la riunione possibile e che ogni restrizione apportata a riunioni di questo genere debba essere quantomeno prevista dalla legge ed allo scopo di proteggere uno o più degli interessi menzionati dall'art.11 CEDU stesso.

2.5. Legittimità delle restrizioni alla libertà di riunione : casi criteri e limitazioni

2.5.1. In particolare: le restrizioni devono essere previste per legge

Uno, se non il fondamentale, ¹¹²criterio per la valutazione della legittimità di restrizioni eventualmente applicate alle riunioni è rappresentato dal rispetto della

¹¹¹ Vedi al riguardo Case of G. v Germany (1989),

¹¹² Commissione, decisione 10 ottobre 1979, Rassemblement jurassien c/Svizzera

condizione per cui ciascuna possibile limitazione deve essere prevista dalla legge, come lo stesso articolo 11 CEDU prevede espressamente.

Si richiede altresì normalmente e questo è generalmente ritenuto ammissibile che, sempre per legge, si preveda di preavvisare l'autorità pubblica prima di dare luogo a manifestazioni e dimostrazioni. La necessità di preavvisare rispetto al momento di svolgimento della riunione nasce normalmente da esigenza di protezione della sicurezza, dell'ordine e dell'incolumità pubbliche, nonché di tutela della moralità pubblica, della salute e dei diritti di altri che devono essere costantemente bilanciati con la libertà oggetto di studio (che rappresentano peraltro motivazioni, che, come già detto, insieme ad altri, possibili, motivi di scioglimento della riunione). Tale procedura di bilanciamento può essere necessaria affinché l'autorità di pubblica sicurezza possa assicurare nel migliore dei modi lo svolgimento pacifico della manifestazione di modo che lo scontro tra eventuali opposti o anche solo contemporanei ma incompatibili diritti, esigenze ed interessi relativi ad altre componenti della società, non venga a rappresentare un'ulteriore motivazione di scontro. Ciò che maggiormente rileva dunque è il fatto che l'autorità di pubblica sicurezza sia posta nelle condizioni di assicurare uno svolgimento pacifico della riunione.

Si nota da parte di alcuni autori ¹¹³, in sintonia con quanto la Costituzione italiana stessa prevede, come, si è visto per ciò che concerne il divieto di proibizioni generali e preventive delle riunioni, che, appunto provvedimenti amministrativi di divieto preventivo e generale non possano essere adottati se non in attuazione della garanzia di esercizio della libertà in questione di cui ciascun cittadino è dotato. Inoltre la medesima dottrina prevede che in generale non debbano essere apportate prescrizioni preventive o divieti preventivi allo svolgimento delle riunioni.

La Giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha inoltre messo in chiaro come con il termine "misure" e "restrizioni" si intendano non solo quelle contestuali allo svolgimento della riunione ma che tali misure, che -si ricorda- debbono essere innanzitutto previste sempre dalla legge, possano consistere anche in prescrizioni che esplicano il loro effetto successivamente allo svolgimento materiale della

¹¹³ JAYAWICKRAMA N.,(2002) The judicial application of human rights law; Cambridge University press, p 728

riunione.¹¹⁴E' da sottolinearsi peraltro che il più delle volte il bilanciamento tra libertà di riunione ed altre libertà risulta affidato alle sole valutazioni di un ufficiale della pubblica amministrazione e ciò spesso si è rivelato un metodo inadeguato a tutelare un diritto come quello di riunione che richiede valutazioni talvolta complesse anche se in concreto insuscettibili di ricevere un differente trattamento.

2.6. In particolare la locuzione “all’interno di una società democratica”

Il principio di proporzionalità è uno dei fondamentali fattori da prendere in considerazione nel momento in cui ci si appresta a valutare se la misura o la restrizione eventualmente presa dall'autorità di pubblica sicurezza possa qualificarsi come una interferenza “necessaria”. Il principio di proporzionalità richiede che si effettui un bilanciamento tra gli interessi di coloro che manifestano e coloro che invece si trovano più o meno loro malgrado esposti all'esercizio di tale libertà. Si osserva che il concetto di necessità implica la presenza di un requisito sociale per così dire “imperativo”¹¹⁵ Pertanto un divieto generale potrà trovare spazio solo laddove sussista un reale rischio di disordini che non possa essere risolto in altra maniera meno invasiva. In tali occasioni l'autorità di pubblica sicurezza deve altresì prendere in considerazione gli effetti di un divieto della manifestazione che non dovrebbero perciò dover giungere a costituire un pericolo per l'ordine pubblico. Certamente meriterebbe di essere approfondito, sebbene ne manchi lo spazio in questa sede cosa possa intendersi esattamente per “società democratica” dal momento che sono veramente molte le possibili accezioni che un termine di tale vaghezza può assumere. In realtà in sede di redazione dell'articolo in questione non manco un dibattito in proposito ma si ritenne che qualificare in maniera troppo stringente ciò che doveva classificarsi come antidemocratico avrebbe potuto sortire in realtà effetti contrari a quelli desiderati pertanto si giunse alla conclusione di puntare sull'ordine pubblico e di

¹¹⁴V. *Ezelin v. France*; Corte europea dei diritti dell'uomo [Judgment on application no. 11800/85, 1991](#)

¹¹⁵ Commissione, decisione 10 ottobre 1979, *Rassemblement jurassien c/Svizzera*

vietare cioè solamente quei comportamenti all'interno del fenomeno delle riunioni e delle manifestazioni che potessero determinare turbamenti dell'ordine pubblico inteso in senso eminentemente materiale. Si voleva dunque fare riferimento solamente a situazioni pratiche che il più delle volte vengono ad identificarsi con casi di serio intralcio alla libertà di circolazione di altri individui come spesso la giurisprudenza ha dimostrato ma si è altresì precisato, sempre da parte della corte, che restrizioni alla libertà di riunione non avrebbero mai potute essere poste in essere al solo scopo di evitare o soffocare il mero disturbo provocato dallo svolgimento della manifestazione, avrebbero comunque dovuto essere giustificate in concreto e sempre e comunque nell'ottica di imporre il minimo sacrificio della libertà oggetto di studio per il tramite dell'adozione di misure che rappresentino veramente il minimo intervento e la minima limitazione possibile della libertà di riunione e di espressione del proprio pensiero. La commissione Europea invocò il concetto invece di sicurezza nazionale allo scopo di giustificare il divieto imposto ad una riunione in luogo pubblico a Vienna inneggiante e finalizzata alla unificazione di Austria e Germania.¹¹⁶Certamente si tratta sempre di espressioni piuttosto indeterminate anche per ciò che concerne la nozione di pubblica sicurezza che potrebbe fare da base alle più diverse interpretazioni.

2.6.1. La libertà di riunione come forma di attività di una associazione: Il caso dei partiti politici turchi: le valutazioni della Corte di Strasburgo

¹¹⁷Un elemento da valutare attentamente è quello dell'impatto della CEDU sull'ordinamento turco particolarmente con riguardo alla possibilità che la Corte Costituzionale ha, di sciogliere partiti politici e di incidere dunque pesantemente sulla libertà di associazione. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo del 1950 è stata ratificata dalla Turchia nel 1954, ma è opportuno sottolineare che solo nel 1987 è stato ratificato il protocollo sul ricorso individuale e solo nel 1989 è stata accettata la competenza obbligatoria della Corte Europea dei Diritti

¹¹⁶ H. v. Austria, European commission; application no 9905/82, 1984

¹¹⁷ A tal proposito vedi in particolare KABOGLU, I.O., (2003) pubblicato in www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/kaboglu.doc

dell'Uomo. E' solo dal 1989, dunque, che la Corte Europea inizia a produrre sentenze vincolanti per la Turchia.

In particolare la Corte Europea, a differenza del Governo turco, ritenne l'art. 11 della Convenzione applicabile anche ai partiti politici. Tale art. 11, infatti, che concerne in generale la libertà di riunione e di associazione, per la Corte ricomprende, pur non menzionandola espressamente, anche la libertà di associazione politica. Già prima del 1989 la Commissione del Consiglio d'Europa aveva avuto modo di pronunciarsi su casi riguardanti partiti politici. Nel 1985 si è avuto il primo caso relativo alla Turchia: la Commissione riconosce la violazione dell'art. 11 con riferimento allo scioglimento di un partito turco. In tutti questi casi, a seguito del rapporto della Commissione, si è pervenuti ad una soluzione negoziata. In soli tre casi la Corte Europea ha riconosciuto come contrari all'art. 11 degli scioglimenti di partiti politici turchi: il caso che portò alla sent. del 30 gennaio 1998, relativa al Partito Comunista; quello che determinò la sent. del 25 maggio 1998, relativa al Partito Socialista; e quello che portò alla sent. dell'8 dicembre 1999, relativa al Partito della Libertà e della Democrazia. In tutti i tre i casi la Corte Costituzionale turca aveva sciolto i partiti in oggetto per violazione del principio della indivisibilità dello Stato: la Corte Europea non ritiene tale motivazione rientrante fra quelle ammesse dall'art. 11 della Convenzione e condanna la Turchia per la violazione dello stesso articolo. La Corte Europea Dei diritti dell'Uomo, ha applicato per la prima volta l'articolo 11 della CEDU con riferimento a partiti politici proprio in occasione di un procedimento concernente la Turchia il Partito Comunista Unificato Turco (Türkiye Birleşik Komünist Partisi). Tale partito era stato sciolto dalla Corte Costituzionale Turca sul in quanto si riteneva che avesse attentato all' "unità della nazione" turca.

“In questo caso, con la pronuncia del 30 gennaio 1998, la Corte di Strasburgo ha ravvisato una violazione dell'articolo 11 della CEDU. Successivamente la stessa Corte ha sempre condannato la Turchia per aver violato l'articolo 11 della Convenzione in tutti i casi relativi allo scioglimento di partiti politici che erano stati sottoposti a tale misura per aver attentato, secondo la Corte Costituzionale Turca, all' "indivisibilità dello Stato, del suo Territorio e della sua Nazione”.

Contrariamente la pronuncia relativa al Refah Partisi rappresenta l'unico caso in cui la Corte di Strasburgo ha approvato la decisione di dissolvere un partito politico adottata dalla Corte costituzionale di Ankara.

Un rapido richiamo storico all'evoluzione costituzionale in particolare sotto il profilo della lettura del principio di laicità pare opportuno allo scopo di chiarire la problematica in esame.¹¹⁸

In un quarto caso, invece, la terza sezione della Corte Europea, con sentenza del giugno 2001, confermata il 23 febbraio 2003 dalla *Grande Chambre*, ritiene condivisibili le ragioni addotte dalla Corte costituzionale turca, e dunque conforme alla Convenzione, lo scioglimento del Partito della Prosperità. Tale scioglimento era stato motivato dalla Corte costituzionale in base alla violazione del principio della laicità dello Stato e, più precisamente per questi motivi: progetto di reintroduzione di statuti personali differenziati su base religiosa; progetto di reintroduzione della *shari'a*; richiamo alla *jihād* come strumento di lotta politica. Nel 1995 si ha una prima riforma della disciplina costituzionale dei partiti politici, ma è soprattutto nell'ottobre 2001 che si ha la riforma più importante: si introduce una differenziazione, in base al principio di proporzionalità, delle sanzioni comminabili da parte della Corte costituzionale. La Corte non ha più a disposizione solo lo strumento dello scioglimento ma anche quello, ad esempio, della sospensione del finanziamento pubblico. Non è inoltre più sufficiente il voto della maggioranza dei giudici, ma occorre ora quello dei due terzi degli stessi (con possibile esplicitazione di eventuali *dissenting opinions*). Recentemente è stato ricostituito il Partito Comunista Turco. Questa volta la Corte Costituzionale, adita per lo scioglimento, si è rifiutata di pronunciare lo stesso, sia perché questo partito ha abbandonato il ricorso alla violenza e ha democratizzato i suoi valori, sia per il mutamento della situazione geopolitica internazionale. Si fa anche espresso riferimento alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte Europea. Altra pronuncia della Corte costituzionale ha riguardato lo scioglimento del partito filo-turco ADEP.

Pare tuttavia degno di particolare interesse analizzare le dinamiche che hanno accompagnato lo scioglimento di partiti per contrasto con il fondamentale principio di laicità.¹¹⁹

I partiti politici sciolti dalla Corte Costituzionale per aver posto in essere comportamenti contrari al principio di laicità sono i seguenti: Milli Nizam Partisi (Partito dell'Ordine nazionale), Huzur Partisi (Partito della Tranquillità), Refah Partisi (Partito della Prosperità), Fazilet Partisi (Partito della Virtù).

¹¹⁸ Vedi ZICCHITTO P.(2011) *Il caso Refah Partisi c. Turchia in tema di democrazie protette*, di Paolo Zicchittu e Ibrahim Kaboglu in Cartabia M. [\(a cura di\) Dieci casi sui diritti in Europa - II Mulino](#), 2011

¹¹⁹ Vedi a tal proposito KABOGLU, I.O.(2011) *Il caso Refah Partisi c. Turchia in tema di democrazie protette*, di Paolo Zicchittu e Ibrahim Kaboglu in Cartabia M. [\(a cura di\) Dieci casi sui diritti in Europa - II Mulino](#), 2011

Come anticipato, i primi due partiti furono sciolti dalla Corte costituzionale erano nati dall'apertura politica degli anni sessanta: il Partito dell'Ordine Nazionale pro- islamico e il Partito Operaio di Turco

Nella sua prima sentenza, la Corte costituzionale ha constatato che il Partito dell'Ordine Nazionale aveva violato gli articoli 2 (“caratteristiche della Repubblica” di cui fa parte la laicità), 19 (sull’

Il Partito di Tranquillità fu sciolto sotto la vigenza della Costituzione del 1982. Malgrado il rinnovamento della Costituzione, la sentenza della Corte costituzionale non si era differenziata fundamentalmente da quella precedente dal punto di vista degli argomenti utilizzati nelle

La Corte costituzionale decretò lo scioglimento del Refah Partisi il 16 gennaio 1998 per il fatto che questo era diventato secondo la Corte un “*centro di attività contrarie al principio di laicità*”. La Corte sostenne in particolar modo che la laicità era una delle condizioni indispensabili per la democrazia. Essa fece osservare l’incompatibilità tra le regole basilari di un regime democratico e le norme dettate invece dalla legge coranica. Secondo la Corte costituzionale, “*l’intervento dello Stato in vista della salvaguardia della la natura laica del regime politico doveva essere considerato come necessario in una società democratica*”.

Secondo la Corte Europea dei diritti dell’Uomo, le ragioni poste a base della decisione della Corte costituzionale turca al fine di concludere che il Partito di Prosperità infrangeva il principio di laicità potevano essere chiaramente classificate in tre gruppi:

_ le motivazioni secondo le quali il Partito di Prosperità intendeva instaurare un sistema multi giuridico, peraltro ponendo le basi per una discriminazione fondata sulle differenti credenze religiose ,

_ quelle secondo le quali il Partito di Prosperità avrebbe voluto arrivare alla diretta applicazione della legge coranica per la comunità musulmana,

_ le argomentazioni che si fondavano sui riferimenti fatti da parte dei membri del Partito di Prosperità alla Djihad, “la guerra santa” ,come metodo politico.

Secondo la Corte di Starsburgo, “*un partito politico la cui azione sembra mirare come scopo alla instaurazione della legge coranica in uno Stato può difficilmente essere qualificato come una associazione conforme all’ideale democratico sotteso all’insieme delle norme della Convenzione*”. (paragrafo 71)

A questo punto si rendono necessarie due rapide osservazioni:

_ dal punto di vista giurisprudenziale: risulta chiaramente dal fatto che la pronuncia della Corte di Strasburgo è ricalcata sulla sentenza della Corte costituzionale turca, una evidente interazione fra le due Corti

_ Dal punto di vista politico: si deve notare come le due sentenze si completino reciprocamente per quanto attiene all'affermazione di una assoluta incompatibilità fra le caratteristiche tipiche di un regime democratico e le norme appartenenti alla charia.

Il partito politico della Virtù (Fazilet Partisi), erede del partito della Prosperità, fu sciolto dalla Corte costituzionale per il motivo che questo era divenuto un "*centro di attività contrarie al principio di laicità*" esattamente con la stessa motivazione utilizzata per il Refah partisi.

Questa successiva sentenza della Corte costituzionale turca ovviamente non può essere concepita che come un prolungamento della precedente sentenza relativa al Partito di Prosperità. La Corte costituzionale si è pronunciata nuovamente per lo scioglimento di questo Partito in ragione delle sue attività contrarie al principio di laicità in quanto contrastanti con il disposto degli articoli 68 e 69 della Costituzione.

Il Partito di Giustizia e di Sviluppo (Adalet ve Kalkinma Partisi, AKP) fu fondato in seguito allo scioglimento del Partito della Virtù nel 2001. Esso è si è presentato come un movimento politico del tutto rinnovato, dopo che era stato denominato e qualificato come "democratico conservatore".

L' AKP, intralciato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa al velo delle studentesse nelle università, aveva tentato di risolvere a livello costituzionale questo problema.

La Corte costituzionale annullando la legge costituzionale ha deciso anche sulla costituzionalità delle attività dell' AKP.

Quanto all' AKP, questo è riuscito ad effettuare una nuova revisione costituzionale al fine di ristrutturare la Corte costituzionale.

L'emendamento del 2008 non tocca che due articoli della Costituzione: l'articolo 10 sull'uguaglianza davanti alla legge e l'articolo 42 sul diritto all'educazione. Con tali emendamenti si realizzarono solo modifiche additive: in primo luogo al capoverso 4 dell'articolo 10, il quale recita : "*gli organi dello Stato e le autorità amministrative sono tenute ad agire conformemente al principio di uguaglianza in tutti i loro atti* ", è aggiunta la seguente riserva: "*e nell'uso dei servizi pubblici di tutti i tipi*". In secondo luogo, all'articolo 42 si aggiunge il seguente sesto comma "*nessuno può essere privato del suo diritto all'educazione per una ragione non prevista dalla legge, qualunque essa sia. La legge determina i limiti che possono essere posti a questo diritto*". Quale era l'obiettivo di queste aggiunte? L'obiettivo

del potere costituzionale derivato non può essere compreso che dalla lettura delle motivazioni della legge costituzionale: *“La privazione del diritto all’educazione e all’insegnamento è divenuto un problema cronico. In nessun altro paese membro del Consiglio d’Europa, di cui noi siamo uno dei fondatori, esiste un tale problema. Malgrado ciò, dopo tanto tempo, da noi, come si sa, certe studentesse non possono beneficiare del loro diritto all’educazione e all’insegnamento nelle università in ragione dell’abbigliamento da loro utilizzato per coprire il capo(...)”*.

Dal punto di vista della costituzionalità, le aggiunte apportate agli articoli 10 e 42 sono state contestate per la loro asserita contrarietà al principio di laicità enunciato nell’articolo 2 della Costituzione. Il ricorso depositato davanti alla Corte sosteneva che l’emendamento costituzionale in questione violava il principio di laicità, in particolare l’articolo 2. Esso menzionava anche altre disposizioni della Costituzione per dimostrare che la revisione costituzionale adottata minacciava la separazione fra la religione e lo Stato.

La Corte Costituzionale turca si è pronunciata con 9 voti contro 2, il 5 giugno 2008, sull’annullamento degli emendamenti e ha deciso, all’unanimità, il rinvio dell’esecuzione della legge costituzionale fino alla pubblicazione della sentenza motivata sul Giornale Ufficiale. (nota 12)

Quale fu la tecnica utilizzata nella motivazione della sentenza? Il metodo adottato dalla maggioranza per pronunciarsi si basa sulla “scelta dell’annullamento per un motivo di merito” (attentato ai principi fondamentali della Repubblica, in particolare al principio di laicità) e altresì sulla ulteriore “scelta dell’annullamento per un motivo di forma“(art.4 della Costituzione). La domanda di annullamento è esaminata dalla Corte Costituzionale prima dal punto di vista della procedura e poi dal punto di vista del contenuto.

Secondo la Corte, innanzitutto, una iniziativa che non rispetta le regole della maggioranza del voto, prevista nell’articolo 148, non potrà mai essere ritenuta valida. Ne risulta che l’iniziativa di una modifica proposta in tali condizioni sarebbe fuori della competenza del legislatore. La modifica costituzionale deve essere conforme alla scelta fondamentale effettuata dal potere costituente ed espressa nei primi tre articoli del testo costituzionale. In questo quadro, l’articolo 175, come norma di abilitazione e di procedura relativamente alle iniziative di revisione e l’articolo 148 che determina la sanzione giuridica per la violazione di norme inerenti alla competenza riconosciuta dall’articolo 175 devono essere presi in considerazione nel loro insieme

Tenuto conto di queste precisazioni, secondo la Corte Costituzionale turca, il controllo della forma come previsto nell’articolo 148 consiste, prima di tutto, nel verificare la presenza della condizione della sussistenza una “proposta valida”. La Corte Costituzionale definisce poi “l’ordine costituzionale” come l’insieme delle

norme costituzionali e prende in considerazione i primi tre articoli che rappresentano il precipitato di questo insieme. Per quel che riguarda l'articolo 4, questo ha, in quanto garante dei primi tre articoli, secondo la Corte Costituzionale, naturalmente un carattere inalterabile.

Quando le modifiche toccano i primi tre articoli, o altre modifiche colpiscono l'ordine costituzionale in modo esplicito o implicito, le stesse non sono valide dal punto di vista giuridico, ciò vale anche per le proposte valide dal punto di vista del quorum. Esse debbono pertanto essere ritenute non conformi alla Costituzione

Di conseguenza, la Corte Costituzionale si considera competente ad esaminare la legittimità costituzionale della modifica e la conformità degli articoli modificati alle caratteristiche della Repubblica determinate nell'articolo 2. Se essa constata la loro non conformità, è necessario accettare la possibilità del loro annullamento per violazione dell'interdizione prevista dall'articolo

Il principio di laicità della Repubblica costituisce il perno dell'argomentazione della Corte: le regole giuridiche sono adottate sotto l'ottica della ragione e della scienza, considerando le attese democratiche, e non secondo le esigenze della religione. Il processo democratico partecipativo si accompagna con la neutralità dello Stato di fronte alle religioni e alle credenze e con il carattere laico dell'educazione.

Per definizione, la laicità, che assicura la pace sociale e politica, è un valore comune: le democrazie contemporanee rifiutano le affermazioni di verità assolute allo scopo di appoggiarsi sulla ragione contro i dogmi.

Anche se si trattasse di una scelta e di una libertà individuale, il segno religioso portato nei luoghi di insegnamento, dove si trovano tutti gli studenti, costituisce un danno potenziale per le persone che hanno fatto delle scelte differenti concernenti i modi di vita, le idee politiche o le credenze religiose. Un tale danno potrebbe attentare all'uguaglianza nell'esercizio del diritto all'educazione.

Secondo la Corte costituzionale, l'abuso della libertà di religione, da un lato non può essere il metodo per risolvere i problemi sociali, per affrontare i quali, al contrario, dovrebbe adottarsi il procedimento del compromesso democratico, dall'altro non è permesso nel quadro delle esplicite disposizioni della Costituzione (art. 24 ultimo capoverso). La Corte costituzionale, poi, citando le sue sentenze precedenti, ricorda che l'utilizzo del velo islamico era ritenuto, per così dire, incostituzionale, sotto il profilo della protezione delle libertà e dei diritti altrui, della strumentalizzazione della religione così come dell'ordine pubblico. La Corte Costituzionale turca, considerando le sue sentenze precedenti e quelle della Corte di Strasburgo afferma che le modifiche additive apportate agli articoli 10 e 42 Cost. sono contrarie al principio di laicità in ragione della strumentalizzazione

della religione a fini politici (elemento procedurale) nonché in ragione della minaccia ai diritti altrui e all'ordine pubblico (elemento sostanziale)..

Con riferimento alla sentenza 2008/116, all'interno della Corte Costituzionale Turca la divergenza tra la maggioranza e coloro che avevano, invece, espresso un'opinione dissenziente, appariva evidente proprio su tre elementi principali: libertà, laicità e democrazia. La maggioranza mette l'accento sul diritto all'educazione, l'imparzialità dell'insegnamento, il danno potenziale per le studentesse non velate, l'ordine pubblico, la continuità con la propria precedente giurisprudenza e quella della CEDU: secondo la maggioranza, il legame inseparabile tra la laicità e la libertà è reso concreto dalla ragione e dal pensiero libero. In questo contesto le competenze così come sono distribuite naturalmente non modificabili e le disposizioni che hanno un legame diretto o indiretto con le prime costituiscono i limiti organici del potere costituente derivato. "La competenza sulla competenza" si presenta nell'argomentazione della maggioranza come potere costituente originario.

In questi passaggi si rende evidente l'interferenza tra il controllo di forma e l'esame dei profili sostanziali. Al contrario, la minoranza accentua piuttosto la democrazia e la libertà, i limiti del controllo di costituzionalità, le relazioni tra il potere costituente originario e il potere costituente derivato.

Il tratto comune tra la maggioranza e le opinioni dissenzienti, è la mancanza di conciliazione nel contesto del triangolo (diritti dell'uomo, democrazia e laicità) segnalato dal fatto che i diritti dell'uomo costituiscono l'infrastruttura della democrazia e della laicità.

In effetti, come le opinioni dissenzienti sottolineano, si tratta di una interpretazione forzata la cui conseguenza sfocia in un significativo attivismo giuridico della Corte Costituzionale. Tuttavia, il rischio di bloccare tutte le potenziali ulteriori modifiche costituzionali, sul quale insistono le opinioni dissenzienti, non può che sfumare nel momento in cui si rileva che il campo nel quale interviene l'emendamento controverso, il campo del principio di laicità appunto, è già di per sé un terreno sul quale il consenso è relativamente debole.

Una lettura integrale della sentenza ci porta a fare un'ultima osservazione. L'apprezzamento della sentenza non può essere limitato al quadro del diritto costituzionale positivo per il fatto che si basa su degli elementi politico-giuridici come la democrazia e la laicità. Nella misura in cui non esiste conciliazione tra queste due nozioni, di democrazia e di laicità, che si completano reciprocamente, pare difficile superare l'approccio conflittuale, anche nel contesto meramente costituzionale. Di conseguenza, al di là dell'analisi giuridica, si deve notare che la sentenza in questione deve anche di essere collocata nel contesto di una

persistente tensione tra la democrazia (deficitaria) e la laicità (militante). In effetti, l'esposizione dei motivi riflette bene la preoccupazione di proteggere l'ordine costituzionale, l'ordine cioè di cui le menzionate caratteristiche della Repubblica tracciano i limiti.

B) La rivincita della politica: La ristrutturazione della Corte costituzionale.

All'epoca di questa sentenza di annullamento, la Corte costituzionale ha anche esercitato un controllo di costituzionalità sul Partito della Giustizia e dello Sviluppo (AKP), partito rimasto al potere dal novembre 2002, in seguito alla requisitoria del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione che ne chiedeva lo scioglimento. La Corte costituzionale, in quell'occasione, si è limitata ad una pronuncia da cui conseguisse la sola privazione parziale dell'aiuto finanziario anziché lo scioglimento definitivo.

L'obiettivo principale della revisione costituzionale realizzata nel 2010 fu la ristrutturazione della Corte costituzionale e del Consiglio superiore dei Giudici e dei Procuratori. Tale sentenza della Corte Costituzionale turca, senza dubbio, ha offerto al potere politico l'occasione di intervenire sull'organizzazione della stessa e di ristrutturarla sotto vari profili. Questo rappresenta la rivincita della politica sul diritto o più prosaicamente della maggioranza parlamentare sul potere giudiziario della Corte Costituzionale .

Conclusione

Ogni volta che la Corte costituzionale scioglie un partito islamico, un nuovo partito rinasce dalle ceneri del precedente. Gli elettori reagiscono allo scioglimento del vecchio partito, presentato come vittima della giustizia, e ne sostengono ancora di più gli eredi politici. L'AKP, partito pro-islamico che detiene la maggioranza parlamentare dopo 9 anni e può essere considerato come l'ultimo erede di questo movimento politico, cresce senza sosta. Di fatto, la Turchia è alla prova della democrazia e della laicità sotto il Governo dell'AKP. La questione del Partito di Prosperità mantiene dunque la sua attualità

2.6.2. Recenti pronunce concernenti la tutela della moralità

Sotto il profilo della tutela e della protezione della morale pubblica pare doveroso fare riferimento ad una tendenza giurisprudenziale che trova espressione in maniera estremamente chiara e organica nella sentenza *Alekseyev c. Russia* ove si afferma che “Costituisce violazione dell'articolo 11 della Convenzione il rifiuto di autorizzare una manifestazione di promozione e tutela dei diritti fondamentali

delle minoranze sessuali, quando lo stesso non soddisfi il vaglio di necessità in una società democratica, così come previsto dal secondo comma della norma in oggetto. In particolare, le proteste provenienti da parte della società civile e dalle comunità religiose, nonché le minacce di attuare contro manifestazioni non integrano il pericolo alla pubblica sicurezza che giustificerebbe la misura restrittiva della libertà di riunione. La norma, infatti, impone oltre ad un dovere di non ingerenza un obbligo positivo di protezione da parte dello Stato, che assicuri le condizioni di libero confronto tra le opinioni avversarie, quale strumento necessario della formazione di una sfera pubblica comunicativa e aperta.

Costituisce violazione dell'articolo 13 della Convenzione l'assenza di strumento che garantisca agli organizzatori di una manifestazione pubblica di ottenere una decisione definitiva sulla liceità del diniego opposto dalle autorità di pubblica sicurezza, prima del momento previsto per lo svolgimento della manifestazione. Nell'attesa, infatti, il godimento della libertà di riunione viene irrimediabilmente compromesso e non offre così un'effettiva tutela del diritto dei manifestanti.

Costituisce violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 11 il rifiuto opposto allo svolgimento di una manifestazione di promozione dei diritti degli omosessuali, quando lo stesso non sia supportato da alcuna ragionevole e necessaria giustificazione, ma si fondi soltanto sulla riprovazione verso l'orientamento sessuale espresso dai manifestanti. Il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati, quando le differenze tra situazioni altrimenti simili giustificano un differente trattamento, si restringe drasticamente quando siano in gioco aspetti particolarmente sensibili della vita privata degli individui. In questo senso, non costituisce ragionevole e obiettiva giustificazione di pubblico interesse, capace di legittimare il trattamento deteriore, la circostanza che la maggioranza della popolazione non condivida le idee promosse dai manifestanti. Soprattutto, in considerazione dell'esistenza di un fondamento comune tra gli ordinamenti degli Stati contraenti di accettazione della pubblica manifestazione e rivelazione del proprio orientamento sessuale.”¹²⁰

¹²⁰ Tipo di documento: Sentenza (Merito ed Equa Soddisfazione)

Organo giudicante: Camera

Stato convenuto: Russia

Numero ricorso: 4916/07 ; 25924/08 ; 14599/09

Data della sentenza: 21.10.2010

Articoli: 11 ; 11-1 ; 11-2 ; 13 ; 13+11 ; 14 ; 14+11 ; 41

Opinioni separate: No

Fatto:La controversia in esame trae origine da tre differenti ricorsi presentati da un cittadino russo contro il proprio Stato d'origine, in ragione del divieto ripetuto e ingiustificato opposto dalle autorità moscovite di organizzare delle manifestazioni pacifiche per la promozione e il rispetto dei diritti fondamentali e della tolleranza nei confronti delle minoranze sessuali. Nel 2006, il ricorrente, quale attivista dei diritti LGTB, aveva organizzato una manifestazione per veicolare l'attenzione dell'opinione pubblica sul problema della discriminazione nei confronti delle minoranze sessuali. La sfilata, chiamata "Gay Pride", si sarebbe dovuta tenere in coincidenza dell'anniversario dell'abolizione del reato di omosessualità, ovvero il 27 maggio 2006. Dal 16 febbraio al 24 marzo 2006, il Sindaco di Mosca e altri esponenti politici di primo piano esprimevano pubblicamente il proprio dissenso nei confronti della manifestazione. In particolare, l'agenzia di stampa Interfax riportava alcune dichiarazioni del Sindaco, il quale affermava come non avrebbe mai autorizzato una sfilata di stampo omosessuale e che avrebbe represso qualsiasi azione in senso contrario, ritenendo così perseguibili gli organizzatori. Il 15 maggio, il ricorrente presentava una comunicazione al Sindaco con la quale indicava il luogo, il giorno e l'ora della marcia, in conformità a quanto disposto dalle norme disciplinanti la materia (The Assemblies Act). Contestualmente, questi si metteva a disposizione delle autorità per assicurare al meglio l'ordine pubblico, annunciando il numero dei partecipanti previsti e comunicando che si sarebbe assicurato del rispetto dei livelli di esposizione al rumore ambientale, previsti dalla normativa di settore, nell'usare gli impianti acustici. Il 18 maggio 2006, il Dipartimento per i rapporti con le autorità di pubblica sicurezza di Mosca (Department for Liaison with Security Authorities) rifiutava il permesso di tenere la manifestazione per motivi di ordine pubblico e di prevenzione di disordini. Le autorità, in particolare, asserivano di aver ricevuto numerose petizioni di protesta contro la manifestazione, alcune delle quali facevano espresso riferimento alla possibilità di reagire in maniera violenta. Inoltre, a queste argomentazioni si aggiungeva quella della tutela dei valori morali e religiosi della maggioranza della popolazione russa, che sarebbe potuta essere turbata da una marcia di questo genere. A fronte del permesso negato, il ricorrente impugnava la decisione e, contestualmente, informava il Prefetto dell'intenzione di organizzare un picchetto per lo stesso giorno in cui si sarebbe dovuta tenere la manifestazione, ma in un luogo diverso. Il 26 maggio, il Prefetto negava l'autorizzazione sulla base delle medesime motivazioni che avevano fondato il rigetto della richiesta di autorizzazione per la manifestazione. Lo stesso giorno, la Corte distrettuale di Tveroskoy, assumendo che fosse compito delle autorità adite assicurare la sicurezza degli aventi pubblici, riteneva che il diniego opposto alla manifestazione fosse stato legittimamente motivato da ragioni di ordine pubblico e senza che venissero violati i diritti di riunione del ricorrente.

Il 27 maggio 2006, il ricorrente e molti altri attivisti partecipavano ad una conferenza per celebrare la Giornata Mondiale contro l'Omofobia, annunciando che avrebbero deposto dei fiori innanzi al memoriale dell'Aleksandroskiy Garden, ovvero il monumento di commemorazione per le vittime omosessuali del fascismo e tenuto una sit-in di protesta nei pressi del Comune, per protestare contro il divieto imposto dal Sindaco. Giunti al memoriale, gli attivisti erano accolti dai corpi speciali anti sommossa (OMON) e da un gruppo di manifestanti che si opponevano al gesto commemorativo. In quell'occasione, il ricorrente e altri manifestanti venivano arrestati e incriminati di illecito amministrativo, per aver violato il divieto di manifestare precedentemente imposto.

Tra il 19 e il 28 settembre, la Moscow City Court rigettava gli appelli presentati dal ricorrente contro le decisioni della Corte distrettuale di Tveroskoy, legittimando così ulteriormente la decisione del Sindaco e del Prefetto. Questi fatti si ripresentavano sostanzialmente con le medesime dinamiche in occasione dell'organizzazione del Gay Pride del 2007 e del 2008. Diritto: Art. 11 – Libertà di riunione e di associazione

Quale valutazione prodromica al giudizio circa la sussistenza della presunta violazione dell'articolo 11 della Convenzione, la Corte assume che il divieto imposto dalle autorità moscovite per lo svolgimento delle manifestazioni del 2006, 2007 e 2008 rappresenta indubbiamente una interferenza all'esercizio del diritto di riunirsi pacificamente del ricorrente, così come garantito dalla Convenzione.

Assunto che l'esistenza di tale interferenza non è peraltro contestata dalle parti, la Corte procede all'esame della suddetta ingerenza, per vagliarne l'aderenza alle prescrizioni della Convenzione e, in particolare, con il secondo comma dell'articolo. La disposizione citata, invero, prescrive le condizioni che devono ricorrere affinché la deroga al godimento del diritto sancito possa considerarsi rispondente ai principi del sistema convenzionale. Una restrizione legittima deve avvenire nel rispetto delle normative nazionali rilevanti, perseguire un fine legittimo e, soprattutto essere necessaria in una società democratica. Seppure le parti, nel corso del procedimento, abbiano rilevato la legittimità o meno delle interferenze rispetto a tutti i punti menzionati, la Corte ritiene di potere limitare la propria analisi ad una sola delle condizioni legittimanti. La circostanza che, secondo i giudici di Strasburgo, le misure adottate non soddisfino la condizione di necessità in una società democratica, rende superflua l'analisi delle altre condizioni e qualifica ex se le misure governative quali violazioni della libertà di riunione e di associazione.

Tanto premesso, la Corte espone le ragioni a supporto di tale asserzione, analizzando puntualmente quanto sostenuto dal governo. In primo luogo, la Corte ritiene infondato la questione riguardante le proteste ricevute da parti diverse della società civile e da alcuni gruppi religiosi. Tali proteste, secondo il governo, si sarebbero tradotte in potenziali disordini, pericolosi per la sicurezza dei manifestanti stessi. Il rilievo non è apparso, tuttavia, soddisfacente, perché la giurisprudenza di Strasburgo ha avuto modo di chiarire come ricadano sotto la protezione della libertà, garantita dall'articolo 11, anche quelle manifestazioni che possono disturbare o offendere

persone che non condividono le opinioni e le idee dei manifestanti (Stankov e United Macedonian Organisation Iliden c. Bulgaria). In ogni caso, infatti, i dimostranti devono essere messi nelle condizioni di manifestare le proprie idee senza temere per la loro incolumità fisica e senza subire violente pressioni psicologiche da parte degli oppositori. Gli Stati membri sono obbligati, in virtù della disposizione citata, a dotarsi di tutte quelle misure che possano assicurare il sereno svolgimento delle manifestazioni di questo tipo (Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria). Del resto, la Corte attribuisce ai singoli Stati un ampio margine di discrezionalità nell’impedire le manifestazioni, quando sussistano serie minacce di azioni dissidenti violente contro la manifestazione di cui si chiede l’autorizzazione.

Tuttavia, il rischio o anche l’alta probabilità non sono sufficienti per impedire l’evento, in ragione del fatto che le autorità dovrebbero comunque effettuare una valutazione della concretezza del rischio e dell’impossibilità di adottare le necessarie contromisure (Baczkowski e altri c. Polonia). La Corte osserva come, nel caso di specie, vi fossero solo poche minacce di azioni violente, che non solo non sono state attentamente esaminate, ma rispetto alle quali le autorità avrebbero potuto facilmente adottare le misure per permettere il contestuale svolgimento di una contromanifestazione pacifica. In tal modo, avrebbero concesso alla società civile l’opportunità di avere coscienza di voci discordanti su un tema particolarmente sensibile per la società russa.

In secondo luogo, la Corte ritiene altresì infondato l’argomento in virtù del quale negare l’autorizzazione per il Gay Pride fosse necessario per tutelare i valori morali e religiosi della maggioranza della popolazione, nonché la sensibilità dei bambini e degli adulti particolarmente emotivi. In questo senso, rispondendo ad un’esigenza sociale particolarmente pressante, il divieto si atterrebbe come necessario in una società democratica. Cionondimeno, la Corte ritiene che, oltre a non essere uno dei motivi che la stessa normativa nazionale di settore prevede per impedire eventi di tal fatta, il fine legittimo summenzionato non rientra neanche tra quelli espressamente previsti dalla Convenzione e, in ogni caso, sarebbe sproporzionato.

Infatti, l’articolo 11 garantisce la libera partecipazione a qualsiasi tipo di manifestazioni e riunioni, con la sola esclusione di quelle violente e volte a negare i valori fondamentali che fondano una società democratica (G. c. Germania, Christians against Racism and Fascism c. Regno Unito). Se l’autorizzazione di una manifestazione fosse condizionata alla condivisione delle idee promosse da parte della maggioranza della società, che con la stessa è chiamata a confrontarsi, allora la norma perderebbe qualsiasi valore ed effettività (Artico c. Italia). La manifestazione in oggetto aveva come scopo quello di promuovere il rispetto dei diritti fondamentali e la tutela delle minoranze, senza peraltro proporsi di esibire nudità o assumere atteggiamenti sessualmente provocativi verso la morale o la religione condivisa dal resto della popolazione, quanto piuttosto quella di dichiararsi pubblicamente appartenenti alla minoranza omosessuale del Paese. Laddove, peraltro, non esistono prove scientifiche o dati sociologici che possano dimostrare come il semplice riferimento all’omosessualità nell’ambito del dibattito

pubblico possa ferire o influire negativamente sulla crescita o sulla sensibilità di adulti e bambini. Al contrario, il proporre realtà diverse, secondo recenti studi accademici, rappresenterebbe uno strumento di coesione sociale e di presa di coscienza di argomenti rispetto ai quali sussiste spesso una consistente confusione. Infine, la Corte ritiene che non valga a supportare la tesi del governo l'assenza di un unanime consenso europeo in ordine alla gestione delle questioni concernenti l'omosessualità, da cui deriverebbe un ampio margine di discrezionalità nell'affrontare argomenti di tal sorta. Ciò perché l'assenza di un orientamento condiviso tra i paesi membri del consiglio rileva rispetto ad altri argomenti che non sono assolutamente rapportabili al caso in esame. Inoltre, non esiste alcuna ambiguità nel comportamento e nelle politiche degli Stati membri, rispetto al riconoscimento del diritto di identificarsi apertamente come cittadini omosessuali o comunque appartenenti ad una minoranza sessuale e rispetto alla possibilità di promuovere liberamente e pubblicamente il rispetto dei propri diritti, esercitando il diritto di riunione pacifica. Per tali ragioni, la Corte ritiene che il diniego opposto dalle autorità moscovite e così giustificato integri una violazione dell'articolo 11 della Convenzione.

Art. 13 – Diritto ad un ricorso effettivo

Quanto alla presunta violazione dell'articolo 13, il ricorrente riteneva che il suo diritto ad un ricorso effettivo fosse stato violato, poiché non esisteva alcuna procedura interna che gli permettesse di ottenere una decisione finale, sulla legittimità o meno del diniego, prima della data prevista per la manifestazione. La Corte, chiarito che la norma vada interpretata come garanzia di un effettivo rimedio di fronte ad una autorità nazionale, per chiunque denunci una fondata violazione dei propri diritti e libertà (Leander c. Svezia), assume che gli Stati godano di un'ampia discrezionalità nella scelta dei rimedi. Tuttavia, l'adozione dei procedimenti prescelti può svilupparsi in un arco temporale tale per cui, in attesa della definizione del procedimento stesso, il diritto o la libertà di cui si chiedeva la protezione viene irrimediabilmente pregiudicato. Così, per garantire l'effettività del ricorso deve potersi conseguire una tutela immediata, che non vanifichi il ricorso alle procedure interne. Nel caso in esame, poi, la rapidità e i tempi del procedimento sono cruciali per gli organizzatori di un evento pubblico, come una manifestazione o un corteo. Pertanto, giacché il ricorrente ha adito nei tempi e secondo le modalità previste dalla normativa di settore le autorità competenti, un rimedio effettivo gli avrebbe dovuto permettere di ottenere un decisione definitiva sul divieto opposto, prima del momento in cui la manifestazione si sarebbe dovuta tenere. Conseguentemente, la Corte ritiene che al ricorrente sia stato negato il diritto ad un ricorso effettivo e, dunque, che lo Stato convenuto sia incorso nella violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

Art. 14 – Divieto di discriminazione

Infine, la Corte esamina la doglianza del ricorrente rispetto alla presunta violazione del divieto di discriminazione. Nel caso in questione, il ricorrente assumeva che il rifiuto opposto dalle autorità

nascesse esclusivamente dalla riprovazione morale delle autorità moscovite nei confronti dell'orientamento sessuale dei manifestanti e che, quindi, si fosse trattato di una discriminazione vietata dalla Convenzione.

Preliminarmente, la Corte rinnova come la norma in oggetto non sia suscettibile di applicazione indipendente e autonoma, ma solo complementare e dipendente. La disposizione, infatti, non definisce un generico principio di eguaglianza, bensì impone che non intervenga alcuna discriminazione, che non abbia una giustificazione obiettiva e ragionevole, nel godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla prima parte della Convenzione (Van Raalte c. Olanda, Gaygusuz c. Austria). Nel caso di specie, la discriminazione sarebbe intervenuta nel godimento della libertà di riunione e, per questo motivo, la sussistenza della violazione dell'articolo 14 va condotta con riferimento all'articolo 11.

Per i giudici di Strasburgo, la discriminazione operata sulla base dell'orientamento sessuale rientra indubbiamente nell'ambito di protezione coperto dall'articolo 14 e, inoltre, quando la disparità di trattamento coinvolge la sfera più intima della vita privata di un individuo devono sussistere argomentazioni particolarmente rilevanti, affinché la discriminazione possa essere ritenuta legittima. In particolare, nel caso di disparità basata sull'orientamento sessuale il margine di apprezzamento, di cui normalmente godono gli Stati membri, è considerevolmente ridotto. Tale circostanza si traduce, quindi, nella valutazione non più della semplice proporzionalità rispetto al conseguimento di un fine legittimo, ma della assoluta necessità della discriminazione, in relazione alle circostanze del caso concreto. Dall'analisi dei fatti emerge, tuttavia, che la ragione principale per imporre il divieto sul Gay Pride fosse la riprovazione delle autorità di pubblica sicurezza verso quella che hanno ritenuto essere una "promozione dell'omosessualità". La Corte, non può fare a meno di valutare le energiche opinioni personali espresse dal Sindaco di Mosca e l'indubbio legame tra tali idee e il rifiuto all'autorizzazione del corteo e del sit-in. Del resto, il governo non ha presentato alcuna argomentazione che potesse giustificare tale disparità di trattamento, avallando così la sussistenza di una illegittima discriminazione. Pertanto sussiste, infine, anche la violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 11 della Convenzione.

Equa soddisfazione:

A titolo di riparazione per la violazione dell'articolo 11, 13 e 14 in combinato disposto con l'articolo 11, i giudici di Strasburgo hanno liquidato la somma di 12,000 euro a titolo di danno non patrimoniale e 17,510 euro per spese ed onorari.

CAPITOLO III: LA LIBERTA' DI RIUNIONE IN TURCHIA

5. La libertà di riunione nell'ordinamento turco

3.1. Ricostruzione storica generale: dalla crisi dell'impero ottomano, al periodo delle riforme fino all'instaurazione del regime Kemalista

3.1.3 In particolare la libertà di riunione: dagli inizi al colpo di stato del 1961

3.1.4 La costituzione del 1982 riadattata

3.5. Le leggi ordinarie sulla libertà di riunione: evoluzione, cambiamenti ed elementi costanti.

3.5.1. La prima legge sulle riunioni pubbliche

3.5.2. Legge n. 6187 relativa alla protezione della libertà di opinione e di riunione*

3.5.3. Legge n. 6761 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni

3.5.4. Legge n.171 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni

3.5.5. La costituzione del 1982 e la legge n. 2911 del 1983 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni e i correttivi adottati per l'adeguamento al regime attuale

3.5.6. La costruzione del sistema attualmente vigente .Gli emendamenti del 2001 e i "pacchetti" per l' "europeizzazione" della legislazione in materia di regolamentazione delle persone giuridiche, delle loro attività e le novità in materia di libertà di riunione e dimostrazione .

3.6. La posizione della Cedu nel sistema delle fonti del diritto in Turchia: il rapporto tra la Corte Costituzionale turca e la Corte di Strasburgo

3.7. Il dibattito uso strumentale delle leggi anti-terrorismo allo scopo di limitare il diritto di riunione e di manifestazione del pensiero.

3. La libertà di riunione nell'ordinamento turco

3.1.1. Ricostruzione storica generale: dalla crisi dell'impero ottomano, al periodo delle riforme fino all'instaurazione del regime Kemalista.

E' molto difficile comprendere le complessità della società, e conseguentemente del diritto turco se non se ne analizzano a fondo le radici storiche e politiche che hanno segnato e continuano a far sentire il loro peso in modo molto intenso anche nei più recenti sviluppi politici, giuridici e sociali. Ho ritenuto pertanto utile introdurre una vasta premessa che possa mettere chi legge nelle condizioni di comprendere i punti di partenza da cui dipanano le vicende che successivamente verranno analizzate in particolare, nei paragrafi a seguire, prevalentemente analizzando in particolare continuità e discontinuità nella disciplina della libertà di riunione. La dissoluzione dell'impero ottomano costituisce uno dei più complessi casi di transizione dalle società imperiali del XVIII secolo ai moderni stati nazionali. Il regime ottomano aveva la sovranità su un vasto territorio, comprendente i Balcani, la Turchia, il Medio Oriente arabo, l'Egitto e il Nordafrica; la sua influenza si estendeva all'Asia interna, al Mar Rosso e al Sahara. Quantunque nei secoli XVII e XVIII avesse attraversato un periodo di decentramento e avesse cominciato a cedere terreno ai suoi rivali politici e commerciali europei, l'impero aveva conservato la sua legittimazione politica e la sua struttura istituzionale fondamentale. Nel XIX secolo gli Ottomani restaurarono sostanzialmente il potere dello stato centrale, consolidarono il controllo delle province e introdussero delle riforme economiche, sociali e culturali che, nelle loro speranze, li avrebbero messi in grado di competere validamente nel mondo moderno.

Mentre gli Ottomani lottavano per riformare lo stato e la società, l'impero veniva lentamente smembrato. Le potenze europee avevano consolidato i loro vantaggi militari, economici e tecnologici e dal XIX secolo erano diventate più forti del regime ottomano. La sopravvivenza degli Ottomani venne a dipendere sempre più dagli equilibri di potere che prevalevano in Europa. Fino al 1878 gli inglesi e i russi si erano controbilanciati vicendevolmente e in generale avevano protetto lo stato ottomano da ingerenze dirette; sennonché, fra il 1878 e il 1914, la maggior parte dei Balcani divenne indipendente e la Russia, la Gran Bretagna e l'impero austro-ungarico si impossessarono di alcuni territori ottomani. Alla fine della prima guerra mondiale lo smembramento dell'impero ottomano culminò nella creazione di una pleora di nuovi stati in Turchia e nel Medio Oriente arabo. Qui esamineremo innanzitutto quale fu l'impatto esercitato dalle potenze europee, come si dissolse l'impero ottomano e le circostanze politiche che presiedettero alla formazione di un nuovo sistema di stati nazionali mediorientali. Considereremo poi la trasformazione internazionale dell'impero ottomano nel XIX secolo e il successivo sviluppo degli stati turco, egiziano e arabi formatisi alla fine della prima guerra mondiale. Come nel caso della Persia, gli effetti dell'intervento europeo si intrecciarono con il patrimonio istituzionale e culturale ottomano in modo da generare una serie di differenti società mediorientali moderne.

Alla fine del XVIII secolo l'impero ottomano non era più in grado di difendersi dalla crescente potenza militare dell'Europa, né di impedirne la penetrazione commerciale. La Russia aveva assorbito la Crimea e dominava la regione del Mar Nero, mentre l'Inghilterra, dopo aver contribuito nel 1798 a contrastare vittoriosamente l'invasione napoleonica dell'Egitto, aveva acquisito la supremazia militare e commerciale nel Mediterraneo. La Russia intendeva assorbire i territori ottomani nei Balcani, procurandosi così l'accesso al Mediterraneo; l'Inghilterra voleva invece puntellare l'impero ottomano in modo da farne un baluardo contro l'espansione russa e proteggere i suoi interessi commerciali e imperiali nel Mediterraneo, nel Medio Oriente e in India. Pertanto l'impero ottomano era protetto in maniera precaria dall'equilibrio di potere in Europa: la scena era ormai pronta per quella lotta secolare che ebbe per oggetto il «grande malato» d'Europa.

L'equilibrio di potere fu messo alla prova una prima volta nel 1831 dall'invasione della Siria da parte di Muhammad 'Ali, l'indipendente governatore ottomano dell'Egitto (1805-48). Per reazione, gli Ottomani conclusero il trattato di Unkiar Skelessi (luglio 1833), con cui convennero di chiudere i Dardanelli e il Bosforo alle navi da guerra straniere in cambio dell'appoggio russo. La Gran Bretagna, minacciata dallo spettro di un protettorato russo sugli Ottomani e di un possibile intervento russo nel Mediterraneo, si dichiarò a favore dell'integrità territoriale dell'impero ottomano e della restaurazione del potere ottomano in Siria. Nel 1840 Russia, Gran Bretagna e Austria stabilirono che Muhammad 'Ali doveva ritirarsi dalla Siria e stipularono una nuova convenzione che regolava il passaggio per gli Stretti, secondo la quale nessuna nave da guerra avrebbe dovuto attraversare il Bosforo e i Dardanelli in tempo di pace. Sia la Russia sia l'Inghilterra sarebbero state tutelate nelle loro sfere d'influenza. Con un accordo supplementare stipulato nel 1841 le potenze consentirono a Muhammad 'Ali di stabilire un regime ereditario in Egitto. Pertanto la crisi interna dell'impero fece sì che i suoi affari fossero regolati dalla concertazione delle potenze europee; l'impero ottomano era divenuto un protettorato europeo e una pedina nel gioco delle grandi potenze.

L'equilibrio di potere in Europa e la capacità di sopravvivenza dell'impero ottomano furono messi nuovamente alla prova durante la guerra di Crimea (1854-56). Provocate dalla pretesa russa di esercitare la propria influenza a Gerusalemme e una sorta di protettorato su tutti i sudditi cristiani degli Ottomani, forze inglesi, francesi e ottomane entrarono nel Mar Nero e nel 1855 conquistarono Sebastopoli. Con il trattato di Parigi del 1856 i russi si impegnarono a smantellare le loro forze navali stanziate nel Mar Nero, ma furono compensati da un'intesa che fece della Romania una provincia autonoma sotto la sovranità ottomana.

La crisi successiva fu causata nel 1876 dalla rivolta della Bosnia e dell'Erzegovina contro la dominazione ottomana. Nei Balcani la resistenza nazionalista contro gli Ottomani era iniziata con la rivolta serba del 1804-13; fra il 1821 e il 1829 la Grecia si era conquistata l'indipendenza; e anche serbi, romeni e bulgari rivendicavano l'autonomia. Le campagne dei Balcani per l'indipendenza culminarono nel 1876 con l'intervento della Russia: il trattato di Santo Stefano (1877) obbligò gli Ottomani a concedere l'indipendenza a Bulgaria, Serbia,

Romania e Montenegro. Gli enormi vantaggi ottenuti dai russi indussero le altre potenze europee a convocare un Congresso degli stati europei, che si svolse a Berlino nel 1878 e sancì una nuova sistemazione: la Bessarabia fu ceduta dagli Ottomani alla Russia, ma per compensare questi guadagni l'Austria occupò «temporaneamente» la Bosnia e l'Erzegovina, mentre la Gran Bretagna ebbe la possibilità di utilizzare Cipro come base di operazioni. Il territorio della Bulgaria subì una drastica riduzione e vi fu restaurata la sovranità ottomana. Poi, nel 1882, per proteggere i suoi interessi legati al canale di Suez e al debito pubblico egiziano nei confronti degli inglesi e di altri creditori europei, l'Inghilterra occupò l'Egitto. Per preservare l'equilibrio del potere in Europa, la Gran Bretagna era passata dalla politica di difesa dell'integrità territoriale dell'impero ottomano alla scelta della spartizione. Da allora in poi la questione orientale sarebbe stata sempre affrontata smembrando ulteriormente lo stato ottomano.

Fra il 1878 e il 1908 furono soltanto le rivalità fra le potenze europee a impedire la spartizione dell'impero ottomano. La Gran Bretagna conservò le posizioni acquisite a Cipro e in Egitto, mentre la Germania stabilì la propria influenza investendo nelle ferrovie degli Ottomani e fornendo loro consiglieri e tecnici militari. Le rivalità più esplosive avevano però per oggetto i Balcani: l'Austria fece in modo di affermare il suo ascendente diplomatico sulla Serbia e di stabilire buone relazioni con la Romania e la Grecia, mentre la Russia rimase la protettrice della Bulgaria. Serbia, Grecia e Bulgaria, per parte loro, si contendevano il controllo della Macedonia.

Nel 1908 una crisi politica interna allo stato ottomano sconvolse l'equilibrio dei poteri. Approfittando delle difficoltà dell'impero ottomano, l'Austria si annetté la Bosnia e l'Erzegovina; la Serbia, sostenuta dalla Russia, protestò contro l'annessione austriaca, ma la Germania appoggiò incondizionatamente l'Austria. I serbi e i russi furono costretti a fare marcia indietro, ma la crisi riacutizzò il conflitto fra Austria e Russia e spinse gli stati balcanici ad allearsi fra loro: nel 1912 la Serbia, poi la Grecia e infine il Montenegro conclusero con la Bulgaria dei trattati che apparentemente miravano a tenere a freno l'Austria, ma contenevano delle clausole segrete che prevedevano di attaccare l'impero ottomano. Nell'ottobre del 1912 gli eserciti balcanici congiunti sconfissero gli Ottomani e ne occuparono i territori europei residui, con l'eccezione di una

piccola striscia attorno alla città di Istanbul. Poi, nel 1913, gli stati balcanici entrarono in guerra fra loro per motivi di spartizione, il che consentì agli Ottomani di rioccupare una piccola parte della Tracia. Nel giro di un anno la rivalità fra Austria e Serbia scatenò un conflitto generale in Europa.

La prima guerra mondiale completò il processo di smembramento. Nel dicembre del 1914 gli Ottomani entrarono in guerra a fianco della Germania e dell'Austria. L'aiuto militare ed economico fornito dalla Germania, il tradizionale timore ottomano della Russia, probabilmente l'ambizione di rientrare in possesso delle province perdute, spinse gli Ottomani a unirsi agli imperi centrali. Per reazione, inglesi, francesi, russi e italiani si accordarono per spartirsi le province ottomane. L'accordo Sykes-Picot (1916) stabilì che la Francia avrebbe esteso la sua sfera d'influenza sul Libano, la Turchia sudoccidentale, la Siria settentrionale e l'Iraq settentrionale, mentre l'Inghilterra avrebbe avuto il resto dell'Iraq, la sponda araba del Golfo Persico e la Transgiordania; per la Palestina fu previsto un regime internazionale; la Russia avrebbe ottenuto Istanbul e alcune zone dell'Anatolia orientale, la cui parte meridionale fu promessa all'Italia. Per realizzare la sua ambiziosa aspirazione alla supremazia in Medio Oriente, l'Inghilterra concluse altri accordi, spesso contraddittori: in cambio dell'aiuto degli arabi contro i potentati ottomani, gli inglesi promisero allo sceriffo della Mecca Husayn che l'Inghilterra avrebbe riconosciuto uno stato arabo indipendente, con alcune riserve concernenti il Libano e gli interessi inglesi e francesi; nel 1917 la dichiarazione Balfour proclamò invece che la Gran Bretagna avrebbe favorito la formazione di un focolare nazionale ebraico in Palestina.

Nel 1918 gli alleati europei avevano ormai sconfitto Germania, Austria e impero ottomano; l'Inghilterra conquistava Palestina, Siria e Iraq, mentre gli alleati assumevano il controllo di Istanbul e degli Stretti. Inghilterra e Francia concordarono di suddividere il Medio Oriente in una serie di stati, attribuendo Libano e Siria alla sfera d'influenza francese, Palestina, Giordania e Iraq a quella inglese. All'Italia fu concessa l'Anatolia sudoccidentale, mentre alla Grecia fu consentito di occupare la Tracia, Smirne e le isole egee. L'Armenia sarebbe divenuta uno stato indipendente; il Kurdistan, una provincia autonoma; Istanbul e gli Stretti furono occupati congiuntamente dagli alleati. Così fra il 1912 e il 1920 gli Ottomani persero tutti i possedimenti balcanici del loro impero; nuovi stati

furono organizzati in Libano, Siria, Palestina, Transgiordania e Iraq; l'Egitto, sotto il protettorato britannico, si affrancò completamente dalla sovranità ottomana. Il processo politico, avviato oltre due secoli prima, volto a ridimensionare e smembrare l'impero ottomano si era concluso con la formazione di un nuovo sistema di stati nazionali.

Se le potenze europee divisero l'impero ottomano in una serie di stati nazionali, fu l'interazione dell'influenza europea con il retaggio storico delle varie società mediorientali a plasmare l'organizzazione istituzionale e l'identità ideologica di quegli stati. Nell'impero ottomano di fine Ottocento, e nella formazione della Turchia moderna, l'accento cadde soprattutto sulla continuità delle forme istituzionali e culturali storiche. Nonostante l'enorme influenza delle potenze europee, il loro impatto sull'evoluzione interna della società tardo ottomana e di quella turca emergente fu mediato dalle élite ottomane e turche. A differenza degli altri imperi musulmani, gli Ottomani conservarono la loro sovranità e riuscirono a realizzare il loro programma di modernizzazione e riforma.

Già nel XVII secolo gli Ottomani andavano dibattendo il problema della restaurazione dell'integrità politica e dell'efficienza militare del regime. Emersero due posizioni di fondo: i fautori della restaurazione caldeggiavano il ritorno alle leggi (*kanun*) di Solimano il Magnifico e si opponevano a qualsiasi cambiamento che minacciasse di dare agli europei e ai cristiani, o alle loro concezioni e alle loro tecniche, la supremazia sui musulmani. I modernisti erano invece favorevoli all'adozione dei metodi europei nei campi dell'addestramento militare, dell'organizzazione e dell'amministrazione, e all'introduzione dei cambiamenti civili, economici e pedagogici indispensabili all'esistenza di uno stato moderno. Durante tutto il secolo XVIII e gran parte del XIX questi due punti di vista si confrontarono energicamente, ma finì col prevalere quello favorevole alla modernizzazione basata sul modello europeo.

Fin dal XVIII secolo si erano impiegati consiglieri militari europei per l'addestramento degli ufficiali dell'esercito e si era istituita una stamperia per pubblicare traduzioni di opere europee di natura tecnica, militare e geografica. Selim III (1789-1807) adottò il primo programma organico di riforme, denominato *Nizam-iJedid* («nuova organizzazione»), che prevedeva la formazione di un esercito moderno, l'aumento della tassazione e l'istituzione di scuole

tecniche destinate a formare i quadri del nuovo regime. Il programma fu però bloccato dall'opposizione degli ulama e dei giannizzeri, e Selim fu deposto nel 1807.

Nei decenni successivi l'avanzata russa nel Caucaso, l'ascesa al potere di Muhammad 'Ali in Egitto e la guerra d'indipendenza greca riproposero con urgenza il problema delle riforme, il cui programma fu riesumato durante il regno di Mahmud II (1808-39). Se l'esordio del programma di riforme militari, amministrative e scolastiche di Mahmud si basava sulla concezione proposta originariamente da Selim III, in realtà gli interventi volti a potenziare le capacità militari, razionalizzare l'amministrazione, subordinare le province, riscuotere le entrate e istituire scuole furono guidati da un forte orientamento occidentale e da una concezione più radicale dello stato accentrato, governato da un monarca assoluto. Le riforme erano intese a far rinascere l'autorità assoluta dei sovrani ottomani, appoggiati da nuove élite efficienti sul piano tecnico e assolutamente fedeli al regime. La resistenza dei conservatori fu travolta; nel 1826 l'intero corpo dei giannizzeri fu sciolto e i possessi feudali parzialmente aboliti; gli ulama furono indeboliti dall'assorbimento di un gran numero di dotazioni religiose, di tribunali e di scuole nei nuovi ministeri controllati dallo stato; l'ordine religioso dei bektashi, associato ai giannizzeri, fu sciolto. Alle riforme, da allora in poi, vi sarebbe stata scarsa opposizione e, da parte degli ulama d'alto rango, addirittura un notevole appoggio.

La prima fase delle riforme fu seguita, fra il 1839 e il 1876, dal periodo della riorganizzazione, durante il quale il programma delle *tanzimat* (le riforme) fu esteso dalla sfera militare e amministrativa agli affari economici, sociali e religiosi. Poiché gli Ottomani avevano compreso che per sostenere uno stato accentrato era necessario apportare radicali cambiamenti alla società, si costruirono fabbriche per produrre stoffe, carta e armi; si incoraggiò l'estrazione di carbone, ferro, piombo e rame e, per stimolare l'agricoltura, lo stato intraprese programmi di bonifica e reinsediamento di coloni. La modernizzazione tecnica comprese anche la creazione di un sistema postale (1834), telegrafico (1855), l'impiego di navi a vapore e l'avvio delle costruzioni ferroviarie nel 1866. Nel 1838 erano stati aboliti i monopoli statali e si era stimolato il commercio internazionale riducendo i dazi. Benché le riforme del commercio e del sistema

bancario avessero consentito a mercanti e investitori europei di conseguire una posizione dominante nell'economia ottomana, si affermò il principio che un'economia più produttiva era essenziale alle finanze dello stato.

Anche nel campo giudiziario si attuarono importanti riforme: si promulgarono nuovi codici per soddisfare le esigenze delle nuove realtà amministrativa ed economica e per rispondere alle pressioni politiche esercitate dai sudditi ottomani e dalle potenze straniere. Per integrare i principi giuridici della *shari'a* si crearono tribunali e codici legali di tipo occidentale sin dal 1840, con la promulgazione di nuove norme commerciali e penali che regolavano il possesso della terra e il commercio; le leggi del 1858 sancirono la proprietà privata della terra. Nel 1870 il governo ottomano promulgò un nuovo codice, il *Mejelle*, che si atteneva sostanzialmente alla *shari'a*, ma presentava delle vistose deviazioni dalla tradizione in quanto apportava delle modifiche all'autorità personale del sultano ed era applicato dai tribunali statali anziché da quelli istituiti nell'ambito della *shari'a*. La legislazione sulla famiglia del 1917, che adottava il sistema europeo di diritto privato, ruppe completamente col passato musulmano.

Sebbene la riforma scolastica musulmana fosse iniziata con l'istituzione di scuole professionali, si creò un nuovo sistema comprendente scuole elementari e secondarie per preparare gli studenti all'istruzione tecnica superiore. Fin verso la metà del secolo l'istruzione primaria e secondaria ebbe contenuti religiosi, ma nel 1847 il ministero della Pubblica istruzione provvide a organizzare un ordine di scuole medie (*rushdiye*) e l'esercito creò un sistema parallelo di scuole secondarie. Dopo la guerra di Crimea il ministero della Pubblica istruzione e l'esercito avviarono degli esperimenti nel campo dell'istruzione elementare, introducendovi l'aritmetica, la geografia e la storia ottomana. Nel 1870 si fecero i primi sforzi per creare un'università che integrasse fra loro gli studi professionali, umanistici e religiosi; ma il programma rimase in buona parte sulla carta.

Ampie riforme furono apportate anche al governo delle popolazioni non musulmane. Mentre i cristiani e gli ebrei costituivano delle comunità religiose autonome che amministravano le proprie leggi civili, le rivolte nazionalistiche resero indispensabile integrare ulteriormente le popolazioni cristiane e ottenerne la fedeltà al regime ottomano. La prima risposta ottomana a queste urgenze fu lo *Hatt-iSherif* (rescritto sultanale)

di Gülhane (1839), un'enunciazione di principi di governo che riconosceva il diritto alla vita, alla proprietà e all'onore e l'uguaglianza di tutti i gruppi religiosi di fronte alla legge. Nel 1856 lo *Hatt-i Humayun* (rescritto imperiale) prometteva l'uguaglianza ai non musulmani e garantiva loro il diritto ad arruolarsi nell'esercito. Nel 1867 i cristiani cominciarono a ricevere incarichi nei consigli di stato.

Anche le comunità non musulmane furono riorganizzate in modo da trasferire il potere dal clero ai laici. Nel 1850 il governo del *millet* protestante appena costituito fu affidato a un'assemblea di membri laici anziché al clero. Nel 1863 agli armeni gregoriani fu accordato il diritto di formare un'assemblea nazionale a maggioranza laica e di eleggere i patriarchi e i consigli. Lo stato ottomano costrinse il clero greco a dar vita a un'assemblea laica e poi separò la chiesa bulgara da quella greca ortodossa. La riorganizzazione delle comunità cristiane sotto la guida laica aveva per fine l'integrazione delle popolazioni musulmane e di altre fedi religiose nella nazione ottomana: le differenze religiose non dovevano più costituire un ostacolo alla fedeltà allo stato ottomano.

Trascendendo lo statalismo delle prime riforme, le *tanzimat* portarono a modificare lo stesso concetto di società ottomana. Esso ripudiò l'autonomia di funzionamento delle istituzioni scolastiche e giudiziarie islamiche e mise addirittura in discussione l'idea della supremazia musulmana. Per favorire la costruzione di uno stato forte e l'integrazione delle sue numerose componenti religiose ed etniche, le autorità ottomane andarono manomettendo le strutture fondamentali della società musulmana e sostituendo i tradizionali sistemi scolastico, giuridico e religioso con organizzazioni secolari. La restaurazione dell'impero cominciava ad avere conseguenze rivoluzionarie.

Le riforme dello stato si rivelarono rivoluzionarie perché determinarono la nascita di una nuova élite impegnata a portare avanti il cambiamento. Pur non essendo penetrate profondamente nella società ottomana, né avendo influenzato il grosso della popolazione — le cui vite, credenze e affiliazioni rimasero legate all'Islam —, le *tanzimat* determinarono però la formazione di una «nuova classe». Con la distruzione del corpo dei giannizzeri, con l'indebolimento degli ulama e con l'adozione dei programmi di riforma, il potere politico della società ottomana passò ai *memur* (burocrati) e, all'interno di quell'élite, all'elemento

occidentalizzato e occidentalizzante: gli addetti ai servizi di traduzione e i dipendenti del ministero della Guerra, che si erano formati in scuole laiche e avevano viaggiato in Europa. Questo gruppo di burocrati era capeggiato da Mustafà Reshid Pascià (1800-58), figlio di un amministratore di *waqf*, che iniziò la sua carriera nelle scuole religiose per poi entrare nella riorganizzata amministrazione di Mahmud II e diventare gran visir; e dai suoi protetti, Mehmet 'Ali Pascià (1815-71), figlio di un bottegaio di Istanbul, e Mehmed Fuad Pascià (1815 -69), un ex studente di medicina.

Dopo il 1860 le *tanzimat* cominciarono a incontrare anche una certa opposizione. Mentre la « nuova classe » si insediava nelle cariche pubbliche, i licenziati delle scuole medie e professionali, i burocrati di livello intermedio e i figli delle famiglie povere, trovandosi la carriera sbarrata dalla generazione precedente, arroccata sulle proprie posizioni, si dedicarono alle lettere, divenendo poeti, scrittori, giornalisti e redattori di giornali d'opposizione. Animati dal risentimento contro l'apparato dei vecchi burocrati, essi cercarono alleati fra gli ufficiali di basso rango, gli ulama liberali e gli studenti di teologia contrari alle *tanzimat* ma interessati a un programma di riforme differente.

Negli anni '60 dell'Ottocento questa nuova intelligenza fu rappresentata dalla società dei Giovani Ottomani. Proclamando di voler fondere la tradizione ottomana con le riforme, i Giovani Ottomani come Namik Kemal (1840-88), Ibrahim Shinasi (1826-71) e Ziya Pascià (1825-1880) erano impegnati a un tempo a salvaguardare la continuità del regime ottomano, a rivitalizzare l'Islam e ad attuare un programma di modernizzazione secondo criteri europei. Abbagliati dal successo dell'Inghilterra, i Giovani Ottomani erano favorevoli innanzitutto a un regime costituzionale. Essi ritenevano che in ultima analisi il valore dell'impero andasse misurato in base al contributo che esso dava ai diritti naturali dei cittadini, alla sicurezza della vita e della proprietà, alla giustizia e alla conciliazione di cristiani e musulmani; secondo il loro punto di vista l'impero non poteva sopravvivere senza radicarsi fra le masse. Inoltre il regime costituzionale era l'espressione naturale dei valori politici e morali che essi ritenevano insiti sia nella cultura islamica sia in quella europea. Pertanto gli intellettuali dei Giovani Ottomani erano, di fatto anche se non di nome, musulmani modernisti: infatti ritenevano che l'Islam, se correttamente inteso, fosse compatibile con

l'organizzazione moderna della società e con il governo costituzionale; sottolineavano gli aspetti del retaggio islamico che incoraggiavano la diffusione del sapere scientifico e tecnico, il valore della ragione rispetto alla fede cieca e l'importanza di lottare concretamente per il miglioramento individuale e sociale. Insieme alla fedeltà all'Islam, i Giovani Ottomani caldeggiavano l'impiego di una versione semplificata della lingua turca, per colmare il divario che divideva l'élite ottomana dalla massa dei sudditi, una riforma che deve essere apparsa particolarmente allettante a un'intelligenza in ascesa. Essi cercavano dunque di conciliare l'identità musulmano-ottomana con le esigenze tecniche, politiche e morali della modernizzazione.

Pur criticando il programma delle *tanzimat* per la sua insensibilità religiosa e sociale, essi erano per altro favorevoli a una società ottomana modernizzata.

Nel 1876, approfittando della sconfitta subita dal regime ottomano ad opera della Russia, i costituzionalisti organizzarono un colpo di stato e portarono al potere 'Abd al-Hamid II (1876-1908), il quale fu costretto ad accettare una costituzione che limitava i poteri del sultano, istituiva un governo rappresentativo, decentrava l'amministrazione e stabiliva l'uguaglianza per tutti i gruppi religiosi. 'Abd al-Hamid non era però disposto ad abbandonare una tradizione di sovranità ottomana vecchia di cinque secoli e, cambiando le carte in tavola, sospese il parlamento e introdusse un regime autoritario improntato a un conservatorismo di stampo clericale.

Il periodo dei Giovani Ottomani degli anni '60 e '70 del secolo scorso fu seguito da una reazione e dal predominio di un regime autoritario e dittatoriale avverso ai principi costituzionali e modernisti dei Giovani Ottomani, che si reggeva sul potere assoluto del sultano, sulla burocrazia e sulla polizia. Il sultano era considerato il capo dell'Islam e pretendeva di esercitare la sua autorità sui musulmani di tutto il mondo. Tuttavia il nuovo regime combinò la conservazione islamica con la continuazione delle riforme tecniche; vennero introdotte nuove scuole e nuove leggi, furono adottate nuove tecniche militari e proseguì l'opera di costruzione delle ferrovie.

La generazione dell'intelligenza turca cresciuta negli anni '80 e '90 del secolo scorso si formò contrapponendosi al regime conservatore. Il persistente sviluppo

economico e la diffusione dell'istruzione andavano ingrossando i ranghi dell'intelligenza; il personale tecnico impiegato nell'industria, nelle ferrovie e nel sistema delle comunicazioni telegrafiche andava aumentando; fra le famiglie povere e medie si sviluppava una certa mobilità professionale; le possibilità di comunicazione si accrescevano nonostante i controlli e la censura dello stato; la stampa diffondeva idee sulla scienza e sulla politica e divulgava gli atteggiamenti occidentali; gli studenti che ritornavano nei luoghi d'origine con una visione del mondo più aperta contribuivano a diffondere le idee dalla capitale nelle province.

A Parigi, giornalisti scrittori, editori e agitatori politici in esilio dettero vita, nel 1889, alla Società ottomana per l'unione e il progresso: i «Giovani Turchi», come venivano denominati, si mantenevano fedeli alla dinastia ottomana, ma svolgevano attività politica a favore della restaurazione di un regime parlamentare costituzionale. Al loro interno i Giovani Turchi erano divisi in due gruppi: uno, guidato da Ahmad Riza era favorevole a un sultano forte, all'accentramento del potere e al predominio dell'elemento etnico turco-musulmano della popolazione ottomana; l'altro, guidato dal principe Sabaheddin, privilegiava le forme di decentramento del governo ottomano, attribuiva minore importanza alle popolazioni turche e islamiche dell'impero e favoriva una società federale che concedesse autonomia ai cristiani e alle altre minoranze.

All'interno dell'impero, ufficiali, burocrati e medici, esclusi dal potere e frustrati inoltre dall'inefficienza del governo e dalle sconfitte subite per mano delle potenze europee e balcaniche, presero a formare delle cellule rivoluzionarie a Damasco, Salonicco e altrove. Mentre queste cellule proliferavano, nel 1905 Mustafa Kemal, un ufficiale dell'esercito ottomano che sarebbe divenuto presidente della Turchia, fondò la Società patria e libertà, e un congresso di Giovani Turchi tenuto nel 1907 creò il Comitato per l'unione e il progresso (CUP). Nel 1908 la cellula del CUP di Monastir si ammutinò e costrinse il sultano a reintrodurre la costituzione del 1876. Gli autori del colpo di stato militare istituirono un governo parlamentare di facciata, ma in realtà questo era diretto dal CUP e dall'esercito e si rivelò autoritario e fortemente accentrato. Fra il 1908 e il 1912 una lotta a tre — esercito, liberali del CUP e musulmani conservatori — per il potere vide prevalere l'esercito. Fra il 1912 e il 1918 il CUP governò per mezzo di decreti.

Reagendo con forza all'impronta islamica del regno di 'Abd al Hamid, il CUP si caratterizzò in senso decisamente laico: fra il 1913 e il 1918 adottò un rigido programma di laicizzazione delle scuole, dei tribunali, dei codici legali e approvò le prime misure di emancipazione delle donne. Nel 1916 il governo del CUP ridusse i poteri dello *shaykh al Islam*, trasferì al ministero della Giustizia la giurisdizione dei tribunali islamici e al ministero della Pubblica istruzione il controllo sui collegi musulmani; nel 1917 fu promulgato un nuovo codice familiare fondato su principi europei. Mentre il regime di 'Abd al-Hamid era stato puntellato con i richiami all'Islam, l'opposizione rappresentata dall'intellighenzia si spostò dalla posizione dei Giovani Ottomani, che costituiva una sintesi d'Islam e costituzionalismo, su una linea di più marcato laicismo. La lotta per il potere in atto fra le varie componenti dell'élite ottomana di governo e l'intellighenzia aveva portato a una radicalizzazione del programma di riforma in senso laico.

Il programma del CUP era ottomano e laico, ma andava altresì accentuando l'orientamento turco. Fra il 1908 e il 1918 l'idea della riforma ottomana fu superata da una nuova concezione: i capi del CUP cominciarono a pensare all'impero ottomano in termini di nazionalità turca. Per oltre un secolo i cristiani avevano perseguito obiettivi nazionali e chiesto che le popolazioni accomunate da una stessa tradizione etnica, linguistica e religiosa avessero un loro stato. Alla fine del XIX secolo esistevano varie nazioni cristiane — Grecia, Serbia, Romania, Bulgaria e Montenegro — in quelli che un tempo erano stati domini dell'impero ottomano; di lì a poco anche l'Albania si sarebbe ribellata e gli armeni stavano già rivendicando l'autonomia territoriale. Se per i cristiani era facile, emulando apertamente le nazioni cattoliche dell'Occidente, darsi un'identità nazionale contrapposta alla dominazione musulmana e ottomana, per i musulmani era invece difficile districare il nazionalismo dall'intreccio di Islam e impero ottomano, dato che non esisteva una distinzione già pronta fra gli interessi musulmani e l'autorità ottomana. Per di più le popolazioni che oggi chiamiamo turche non percepivano se stesse come un gruppo etnico: si sentivano musulmane o suddite del sultano. La parola «turco» significava soltanto contadino, nomade, bifolco: una persona priva di educazione.

Senonché l'idea di una nazione turca cominciò a prender corpo nell'epoca tardo ottomana. La fedeltà all'Islam e all'impero ottomano finì con l'essere considerata

una sorta di patriottismo designato dalla parola *watan* (madrepatria). A ispirare un sentimento di unità politica contribuirono anche le identificazioni panislamiche. Il lessico musulmano e ottomano poteva dunque esprimere un concetto politico affine, ma non identico, all'ideale nazionale. Cominciò anche ad affiorare una coscienza culturale turca: gli scrittori legati ai Giovani Ottomani erano interessati alla riforma della lingua turca e ritenevano che lo stile turco-ottomano colto andasse adattato a un uso di massa. Negli anni '90 dell'Ottocento, stimolati dagli studiosi europei della lingua e della cultura turche e dagli intellettuali della Crimea e dell'Asia interna, che si erano rifugiati a Istanbul o vi studiavano, gli Ottomani cominciarono a familiarizzare con l'idea del «popolo turco».

Sul finire del secolo la stampa esaltava l'Anatolia come la madrepatria dei turchi e i contadini come la spina dorsale della nazione turca. L'idea nazionale turca veniva propagandata da club letterari come la Società per la patria turca o la Terra Turca: queste organizzazioni svolsero una campagna «nazionale» per semplificare la lingua turca, renderla più accessibile alle masse e instillare nel popolo l'idea della sua appartenenza alla nazione turca. Ziya Gökalp (1875-1924) si affermò come il portavoce del nazionalismo turco: invece di rimpiangere il decadente impero ottomano, egli esaltò la cultura popolare turca e chiese che si ritornasse l'Islam in modo da farne l'espressione dell'ethos turco. 'Abdallah Jevdet (1869-1932) propose un fondamento laico per il nazionalismo turco. L'idea nazionale turca rafforzò le tendenze favorevoli al secolarismo e alla modernità, poiché consentì ai turchi di separarsi dall'Islam senza compromettere la loro identità non occidentale: il concetto di «turco» rese possibile definire una nuova civiltà che incorporava l'identità storica del popolo turco senza essere musulmana ed era moderna senza essere occidentale.

Fra il 1908 e il 1918 gli eventi politici misero fine alla possibilità di un impero ottomano multinazionale e multiconfessionale e accrebbero l'importanza dell'idea nazionale turca. Già nel 1908 la maggioranza della popolazione cristiana si era resa indipendente; l'Albania si era ribellata nel 1910 e nel 1912 aveva ottenuto l'autonomia. Le guerre balcaniche avevano poi spogliato l'impero ottomano di quasi tutti i possedimenti europei e durante la prima guerra mondiale la popolazione armena dell'Anatolia orientale era stata decimata dalle privazioni della guerra, dalle deportazioni e dai massacri compiuti dai turchi e dai curdi.

Persino fra i musulmani andavano crescendo sentimenti nazionali curdi e arabi, e si verificarono cospirazioni ordite da arabi contro l'impero. Alla fine della prima guerra mondiale, dell'impero ottomano non restava altro che l'Anatolia, con la sua maggioranza turca e le piccole minoranze greche, curde e armene. La realtà della vita politica ottomana aveva ormai finito col corrispondere alla concezione nazionalista di un popolo turco: la guerra aveva reciso il nodo gordiano dell'appartenenza all'impero ottomano separandone la maggior parte delle popolazioni non musulmane e non turche.

Nel 1918 l'impero ottomano era ormai distrutto, ma le élite militari e burocratiche si stavano già impegnando, anziché per un regime ottomano multinazionale e multiconfessionale, per uno stato turco nazionale e laico. Dopo la guerra Mustafa Kemal mise in pratica i principi sviluppati dai Giovani Turchi. Guidata da Kemal, l'élite nazionale riuscì a mobilitare le masse turche nella lotta contro l'occupazione straniera e a sostegno dell'idea nazionale. Kemal organizzò il movimento per la Difesa dei diritti dell'Anatolia e della Rumelia, creò una Grande assemblea nazionale ad Ankara (1920), promulgò una nuova costituzione (1921) e istituì un ordinamento repubblicano nella maggior parte dell'Anatolia. Il nuovo regime sconfisse la repubblica armena nel Caucaso, la Francia in Cilicia, i greci nell'Anatolia centrale; nel 1923 le potenze europee convennero, con il trattato di Losanna, di riconoscere l'indipendenza della Turchia nei suoi confini attuali. Fra tutte le regioni a popolazione musulmana del Medio Oriente, la sola Turchia emerse dalla prima guerra mondiale come un paese completamente indipendente. Già dotata di un'intelligenza nazionale, di quadri dell'esercito, di amministratori ricchi di esperienza, di politici, giuristi, intellettuali e di un movimento nazionale unificato, la Turchia moderna vide la luce con una consistente struttura statale, un'élite unificata e un forte senso della propria identità culturale e politica.

La supremazia delle élite militari e burocratiche ottomane, la loro svolta a favore del nazionalismo e il loro incondizionato potere decisionale nella costruzione della repubblica turca divengono più comprensibili se si riflette sulla storica debolezza di élite nazionali alternative. Innanzitutto, la svolta verso la concezione di uno stato nazionale laico fu propiziata dall'incapacità dei capi religiosi musulmani di esprimere e organizzare un'efficace opposizione politica musulmana. Due eventi, verificatisi nel 1826, si rivelarono decisivi: l'abolizione

del corpo dei giannizzeri e l'indebolimento degli ulama. Questi ultimi continuarono ad appoggiare lo stato ottomano, a riconoscerne il potere, il carisma e il fascino di stato guerriero, conquistatore e difensore dell'Islam. Il sultano era considerato ancora il capo religioso dei popoli musulmani; Selim III e Mahmud II costruirono moschee e sepolcri, inoltre presenziavano alle preghiere e alle cerimonie dei *sufi* e nominavano le guide religiose dei soldati. 'Abd al-Hamid riesumò l'identificazione del sultano col califfo e fondò la sua autorità sulla pretesa di essere il *padishah* degli Ottomani e il califfo di tutti i musulmani. Lo stato ottomano riuscì a convincere i musulmani che l'impero, nonostante l'evidente offensiva condotta contro le istituzioni scolastiche e giuridiche musulmane, rappresentava ancora la quintessenza di un regime musulmano.

Inoltre molti ulama influenti capivano l'esigenza di conferire all'Islam l'efficienza richiesta dal mondo moderno. I portavoce del modernismo islamico continuavano a credere nella validità della loro posizione, ma ritenevano di doverla rivedere per renderla compatibile con i cambiamenti in atto. Da un lato essi si opponevano ai tradizionalisti che non riuscivano a capire l'importanza della nuova civiltà militare, economica e tecnica dell'Occidente; dall'altro, contestavano i fautori del secolarismo che non apprezzavano l'ispirazione religiosa e comunitaria dell'Islam. I modernisti islamici avrebbero voluto convincere i tradizionalisti ad accettare la modernizzazione in quanto era compatibile con l'Islam, e i modernisti ad accettare l'Islam in quanto forza morale. Pertanto il programma delle riforme ottomane veniva presentato in modo da ribadire sia la fedeltà all'Islam sia l'aspirazione ad adattare i valori islamici al mondo moderno.

Per di più gli ulama rimanevano legati al regime ottomano perché erano dipendenti statali e, in quanto tali, ideologicamente portati all'obbedienza e al riconoscimento dell'autorità. Gli ulama più eminenti erano anche amici personali del sultano, dal che traevano vantaggi finanziari, ed erano legati da vincoli familiari alle élite militari e burocratiche. Nei decenni di mezzo del XIX secolo l'unica opposizione religiosa venne da funzionari di basso rango, da studenti di teologia e da *sufi* delle zone rurali; e alla fine del secolo, quando l'iniziativa passò ai fautori del radicalismo laico, i capi religiosi musulmani non furono in grado di resistere. La tradizione di remissività di fronte all'iniziativa dello stato e l'ambivalente riconoscimento dell'esigenza di riforme moderne resero loro

impossibile opporsi alle potenti forze, nazionali e internazionali, che portarono l'impero ottomano alla dissoluzione.

In secondo luogo le élite militari e burocratiche musulmane non dovevano confrontarsi con una borghesia musulmana o con una classe media mercantile: questa circostanza era dovuta in parte al tradizionale predominio dello stato sulla società, e in parte alla penetrazione economica dell'Europa nell'impero ottomano. Il trattato anglo-ottomano del 1838, che portò all'abrogazione dei monopoli ottomani e degli alti dazi, segnò la piena integrazione dell'impero ottomano nell'economia internazionale. L'entrata nei mercati mondiali stimolò la produzione di raccolti destinati al mercato, quali i cereali, la lana, l'uva passa, il tabacco e l'oppio, mentre la produzione di cotone andava calando a causa della concorrenza americana. Già nel 1913 l'agricoltura anatolica produceva il 55 per cento del reddito agricolo dell'impero ottomano e il 48 per cento del prodotto interno lordo; i prodotti agricoli rappresentavano l'80-85 per cento delle esportazioni complessive.

Anche l'industria manifatturiera prosperò. Benché si ritenga comunemente che il trattato commerciale del 1838 sia stato l'inizio di un disastro per le produzioni artigianali turche, in realtà la tessitura e la produzione di tappeti fiorirono nel XIX secolo, in parte per effetto degli investimenti effettuati da imprese austriache e inglesi nel sistema di produzione a domicilio. Le industrie erano però assai poco sviluppate, ad eccezione delle fabbriche statali che producevano armi, abiti e calzature per i soldati e vendevano le eccedenze al pubblico. Gli sforzi compiuti dagli Ottomani per creare le proprie industrie nei settori cotoniero, tessile, siderurgico e degli armamenti avevano scarse prospettive di successo a causa degli alti costi delle materie prime d'importazione e dei tecnici. Ciò nonostante il prodotto dell'industria ottomana crebbe dell'1,85 per cento all'anno, pari al doppio circa del saggio di crescita del prodotto interno lordo totale. In complesso il coinvolgimento ottomano nell'economia internazionale determinò l'aumento della produzione per l'esportazione ma, in generale, vide anche le industrie e l'artigianato nazionali soccombere di fronte alla concorrenza europea.

Il coinvolgimento nell'economia internazionale portò per di più lo stato ottomano a indebitarsi e a rendersi finanziariamente dipendente. I primi prestiti degli Ottomani furono contratti nel 1854 e da allora in poi lo sviluppo economico

dell'impero venne a dipendere dai prestiti europei per la costruzione delle ferrovie, per le attività minerarie e per i servizi pubblici; i capitali esteri finanziarono anche le spese militari e la formazione delle banche ottomane. Nel 1882 lo stato ottomano, nell'impossibilità di pagare gli interessi, fu costretto ad accettare un'amministrazione estera del debito, con la conseguenza che il controllo dell'economia ottomana passò ai banchieri stranieri. Fra il 1880 e il 1914, però, le condizioni economiche dell'impero ottomano migliorarono, grazie all'accentramento del potere statale, alle condizioni di sicurezza create nelle province e agli impulsi forniti all'investimento e al commercio interno da fattori esterni.

Questa economia stimolata e regolata dall'esterno ebbe importanti conseguenze per la struttura sociale dello stato ottomano: favorì la prosperità di greci, armeni, ebrei e di altre minoranze attive nel commercio mondiale, ma la dipendenza dell'impero ottomano dall'economia mondiale non giunse fino al punto di modificare la distribuzione del potere politico al suo interno. Le minoranze etniche non riuscirono a mettere in discussione la supremazia delle élite statali; il controllo della tassazione, i principali investimenti e il potere ideologico e militare rimasero appannaggio dell'apparato ottomano. Alla vigilia della formazione della repubblica turca, soltanto le élite militari e amministrative determinarono il destino del regime

3.1.2. La libertà di riunione: dagli inizi alla legge fondamentale nata dal colpo di stato del 1961: un rapido riepilogo

E' piuttosto difficile riassumere la storia¹²¹ dell'"utilizzo" delle disposizioni concernenti la libertà di riunione di manifestazione del pensiero. I primi passi

Processions in the Constitution? Citat. o da Gubbay Cj,1994in supreme Court of Zimbabwe; p.282 e ss.

121 LOUKAS,G.L.; In *"Donne turche e identità fra tradizione e trasformazione (1980-2000)"* Apparso in *" storia e futuro,Rivista di storia e storiografia",n. 10 febbraio 2006* (Rivista online del Dipartimento di Discipline Storiche di Bologna reperibile presso il seguente indirizzo http://www.storiaefuturo.com/it/numero_10/articoli/1_donne-turche~148.html

nella direzione della creazione di tale diritto come si è detto sono stati mossi a partire dalla seconda metà degli anni cinquanta del diciannovesimo secolo. Le pietre miliari nell'ambito di tale processo di definizione della libertà in questione si possono ravvisare, già durante gli ultimi decenni di vita dell'impero ottomano, ma soprattutto tra il periodo finale dello stesso e gli inizi del periodo repubblicano, vale a dire tra gli anni trenta del diciannovesimo secolo e il 1923.

Già durante il periodo sopra menzionato è infatti facile ritrovare vari provvedimenti che si occupano di introdurre nell'ordinamento le prime forme di "diritti umani" per così dire. Tra questi interventi sicuramente le prime tracce di tale intenzione possono ravvisarsi nel proclama imperiale di Gulhane del 1839, nell'editto di riforma del 1856, nell'editto imperiale in materia di giustizia del 1875, nella prima Costituzione ottomana del 1876, nella sua versione revisionata nel 1908 ed in fine, nella costituzione provvisoria del 1921. Tuttavia si deve notare come in nessuno dei sopra citati provvedimenti normativi sia in alcun modo menzionata la libertà di svolgere marce di protesta e dimostrazioni.¹²²

Non c'è alcun riferimento alle marce di protesta né alle dimostrazioni nel primo esperimento di costituzione del paese, la costituzione del 1876, ma si deve notare che appare una previsione concernente le "riunioni" nella versione revisionata della costituzione sopra menzionata nel 1909. Tale diritto di "riunione" viene poi trasformato nelle costituzioni del 1961 e del 1982 in "libertà di svolgere pubbliche manifestazioni e dimostrazioni". I successivi emendamenti hanno piuttosto allargato la portata dei diritti e delle libertà garantite dalla costituzione del 1876¹²³ e riconosciuto espressamente le libertà collettive di riunione e di associazione.

L'articolo n. 120 della legge fondamentale dell'Impero ottomano, nella versione revisionata del 1909, riguardante la libertà di riunione e di associazione, confluisce senza alterazioni di rilievo nella costituzione provvisoria del 1921 in

¹²² DOGAN.N.,2005, *Insan haklari hukuku.*, ed. Altin nokta,

¹²³ ABADAN Y.,SAVCI B., "*Turkiye'de Anayasal gelismelere bir bakis*", Ankara 1959,p.326,

modo tale che le disposizioni della legge fondamentale ottomana riunite sotto la denominazione di “libertà di riunione” mantennero di fatto la loro validità¹²⁴ .

La costituzione del 1961 introdusse un apposito articolo riguardante la libertà di “riunione e di dimostrazione“ senza necessità di richiesta di una previa autorizzazione. Tale libertà poteva essere limitato dalla legge per motivi attinenti alla necessità di conservare l’ordine pubblico. In termini di pratico utilizzo di tale libertà la Costituzione del 1961 rende evidente ed espressa la scelta di un regime di semplice preavviso in luogo di un sistema basato invece sulla richiesta di una vera e propria autorizzazione . Una sorta di favor libertatis avrebbe dovuto formare la base ispiratrice della regolamentazione e dalla prassi in materia di libertà di riunione e di dimostrazione .¹²⁵

3.1.3. La costituzione del 1982, riadattata..

Nella Costituzione del 1982 la libertà di riunione e di dimostrazione fu presa in considerazione in modo talmente dettagliato da risultare quasi eccessivo dall’articolo n. 34 intitolato ”diritto di riunione e di organizzazione di marce di dimostrazione”. In tale articolo si prevedeva che ciascuno possedesse il diritto di riunione e dimostrazione pacifica e senza armi senza le necessità di ottenere una preventiva autorizzazione. Si prevedeva inoltre che allo scopo di prevenire la rottura dell’ordine pubblico delle città, l’autorità amministrativa pubblica potesse determinare il luogo o l’itinerario della dimostrazione. Indicazioni relative alle condizioni ed alla forma delle riunioni e delle dimostrazioni avrebbero dovuto essere previste per mezzo della legge. Nei casi in cui risultasse probabile la realizzazione di un evento che potesse recare grave danno all’ordine pubblico o minacciare la sicurezza nazionale o nel caso che lo scopo della riunione fosse quello di negare i principi fondamentali della Repubblica la pubblica autorità amministrativa designata dalla legge avrebbe potuto vietare singole riunioni o

¹²⁴ ISGOREN A., *Avrupa Birliği surecinde Toplantı ve gösteri yuruyusleri Ozgurlugu*, Ankara,2005 p.25 ess.

¹²⁵ A tal proposito vedi SOSYAL M.,”100 Soruda Anayasanin Anlami,Istanbul 1990,p.103 e ss. e TANOR B.,” Iki anayasa”, Istanbul 1994 p.25 e ISGOREN A., op. cit.,p.43 ess.

rimandarle ad un momento successivo non eccedente comunque il termine di due mesi. Per le stesse ragioni avrebbero potuto essere vietate anche in via generale, tutte le riunioni e le dimostrazioni limitatamente ad un certo distretto o ad una provincia per un periodo non eccedente il limite di tre mesi.

Come spesso accade, il testo elaborato nel 1982 rappresentava una chiara risposta agli avvenimenti verificatisi nel periodo precedente, proprio per questo infatti il testo il parola cerca di assicurare ed enfatizzare i principi ed i concetti che erano stati minacciati nel periodo precedente. La sezione della costituzione del 1982 riguardante i diritti fondamentali riflette la reazione alle previsioni costituzionali precedenti, caratterizzate da un' ispirazione fondamentalmente liberale e volte alla protezione alla garanzia della libertà dell'individuo nei confronti del poter statale. Tutto questo risulta evidente se si fa caso al rapporto che viene ad instaurarsi tra lo stato e l'individuo. Quest'ultimo infatti viene messo in secondo piano mentre lo scopo principale risulta quello di proteggere lo Stato dai singoli privati cittadini e dalla società civile più in generale. Come risultato si ha infatti che i diritti fondamentali e le libertà rimangono sullo sfondo della Costituzione del 1982, mentre lo stato, la pubblica autorità, la pubblica tranquillità così come l'integrità dello stato e della nazione sono presi in considerazione come principi fondamentali. Tutto ciò traspare chiaramente dall'articolo 34 della costituzione in considerazione.¹²⁶

I confini e le forme del diritto di riunirsi e di organizzare dimostrazioni itineranti sono stati modificati dalle modifiche apportate all'articolo 34 della costituzione del 1982. In conformità a quanto previsto dall' articolo 13 della legge n. 4709 del 3 ottobre 2001 la nuova versione dell'articolo 34 della Costituzione turca afferma che “ciascuno possiede il diritto di riunirsi e di organizzare dimostrazioni pacifiche e senza armi senza la necessità di dover acquisire una preventiva autorizzazione. La libertà di riunirsi e di dimostrare può comunque essere soggetta a restrizioni a tutela della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della

¹²⁶ SOSYAL M.”Insan ve Haklari Acisindan Temel Hack ve Ozgurluklerin Niteligi”, in Anayasa Yargisi, Ankara 1987 p.46 e ss. ed Idem in op. cit.; TANILLI S., “Devlet ve demokrasi” in Anayasa Hukukuna Giris,6, Istanbul, 1990, p.655 ;TANOR B., op. cit. pp.133-134; ATALAY E., Turkiye'de toplanti ve Gosteri Yuruyusleri ozgurlugu, Smirne 1995 p.74.

prevenzione dei delitti o della salute pubblica e della moralità così come anche per la protezione dei diritti e delle libertà di altri individui. Le forme, le condizioni e le procedure relative all'esercizio della libertà di riunione e di dimostrazione previste dalla legge”.

In attuazione della nuova normativa costituzionale sono stati emessi una serie di decreti che riguardano, in primo luogo, l'individuazione e la regolamentazione, da parte delle pubbliche autorità a ciò preposte, del luogo e dell'itinerario delle riunioni e delle dimostrazioni allo scopo di prevenire il disturbo o la rottura dell'ordine pubblico (come previsto dalla seconda parte dell' articolo contenente la nuova regolamentazione della libertà in parola) ed in secondo luogo il potere, attribuito alle suddette autorità, di vietare o di postporre le riunioni e le dimostrazioni.

Si deve poi notare come in un altro decreto ci si fosse occupati di regolamentare il divieto anche solo di organizzare riunioni, assemblee o dimostrazioni, al di fuori del loro scopo più immediato e dei loro principali campi di attività, da parte di associazioni, fondazioni, sindacati ¹²⁷o da parte di altre “forme di organizzazione professionale” che si qualificano come “organizzazioni pubbliche”. I sindacati e le “organizzazioni di natura professionale” non potevano dunque partecipare o organizzare riunioni o dimostrazioni al di fuori dei propri “ambiti operativi”. Tale disposizione è stata però eliminata dalle modifiche apportate con gli emendamenti del 2001¹²⁸.

¹²⁷ Il colpo di stato avvertosi nel 1982, segnò gravemente democrazia parlamentare, limitò le libertà e abolì il diritto allo sciopero. Nello stesso periodo, le attività sindacali furono generalmente sospese. Il diritto di associazione e di sciopero, fu largamente limitato con la Costituzione del 1982, redatta dall'Assemblea Costituente convocata tramite mandato e avallata con voto popolare. La Legge 2821 sui Sindacati e la Legge 2822 sul Contratto Collettivo, Sciopero e serrata, emanate ai sensi della nuova Costituzione, rappresentarono un'ulteriore battuta d'arresto. In breve tempo si capì che queste normative non erano in grado di garantire un'efficace azione sindacale e delle fondamenta stabili per il sistema della contrattazione collettiva

¹²⁸ Articolo 13 della legge n. 4709 del 3 ottobre 2001

3.2. Le leggi ordinarie sulla libertà di riunione: evoluzione, cambiamenti ed elementi costanti.

3.2.1. La prima legge sulle riunioni pubbliche

La “legge sulle pubbliche riunioni” fu la prima a regolamentare espressamente tale fenomeno e fu promulgata il 9 giugno 1909 sullo stampo della legge francese sulle pubbliche riunioni del 1881. Questa prima legge si riferiva esclusivamente alle riunioni¹²⁹, senza alcuna menzione alle dimostrazioni o alle marce di protesta. Senza fare alcun riferimento alla possibilità di rinviare le riunioni, tale legge, sotto il profilo delle condizioni di legittimità, se così si può dire, prevedeva solamente il divieto per le riunioni non dichiarate. Il primo degli undici articoli di questa legge stabiliva che non era richiesta alcuna autorizzazione, per lo svolgimento o l'organizzazione di qualsiasi riunione, e faceva proprio il sistema del semplice preavviso. Sempre la medesima legge richiedeva che 48 ore prima della riunione fosse consegnata alla più alta autorità civile del municipio un documento di preavviso che contenesse la specifica indicazione del giorno, dell'ora e del luogo in cui tale riunione avrebbe dovuto tenersi. Tale documento avrebbe inoltre dovuto riportare in calce la firma di almeno due persone. Si prevedeva inoltre che fosse rilasciata una sorta di ricevuta in seguito alla presentazione di tale documento di preavviso. In caso di omissione dell'obbligo di preavviso da parte degli organizzatori era altresì previsto che i partecipanti potessero stilare un rapporto firmato da due persone (art.3). Si prevedeva poi che fosse proibito svolgere riunioni nel raggio di 3 chilometri dal palazzo del capo dello stato, dai palazzi ove avevano sede il parlamento ed il consiglio dei notabili nei momenti in cui erano in corso le loro sedute, dal tramonto all'alba e nelle vie pubbliche (artt.4,5,6,7). In altri articoli della legge in parola prevedevano la dissoluzione della riunione in caso di loro contrasto con le norme poste a presidio dell'ordine pubblico, della pubblica moralità e richiedevano che fosse resa possibile la presenza di un ufficiale del governo durante lo svolgimento del raduno (artt.8 e 9). Esattamente come la legge francese del 1881 sulle riunioni

¹²⁹ Classicamente intese come raduni di persone non in movimento.

pubbliche anche la legge turca del 1909 non faceva cenno riunioni espressamente qualificabili come illegittime ma fu presto chiaro che tale legge non esauriva l'intera disciplina relativa alle riunioni. Pochi anni più tardi fu infatti adottata una legge provvisoria attinente alle riunioni pubbliche¹³⁰. Tale legge composta da dodici articoli poneva limiti a tutte le riunioni “rumorose o che potessero procurare un disturbo alla quiete pubblica ” e a tutti i gruppi di persone che camminavano per le vie pubbliche con l'intento di svolgere una riunione. Furono altresì nuovamente vietate le riunioni durante le quali fossero comparse armi furono messe inoltre al bando le riunioni che pur in assenza di armi potessero costituire una minaccia per l'ordine pubblico. Le autorità di pubblica sicurezza furono inoltre autorizzate a disperdere anche con l'utilizzo della forza le riunioni che presentassero le suddette caratteristiche¹³¹. A tale legge provvisoria fu altresì aggiunta un'appendice costituita da un solo articolo che diede al governo il potere di vietare le riunioni che il governo stesso ritenesse discutibili sotto il profilo della pubblica tranquillità e della sicurezza. Pertanto il regime posto in essere dalla legge sulle riunioni pubbliche del 1909 fu sottoposto a notevoli restrizioni rispetto all'impianto originario.¹³²

3.2.2. Legge n. 6178 relativa alla protezione della libertà di opinione e di riunione

Secondo quanto disposto dall'articolo 4 della legge “sulla protezione della libertà di opinione e di riunione” promulgata il 29 luglio 1953 furono poste limitazioni alla libertà di riunione nei casi in cui nel corso di tali riunioni pubbliche si

¹³⁰ ISGOREN A., *Avrupa Birliği surecinde Toplantı ve gösteri yuruyusleri Ozgurlugu*, Ankara,2005 p.25 ess.

¹³¹ YARSUVAT, D., *Toplantı ve gösteri yuruyusleri Hurriyeti ve ilgili ceza Hukumleri*, Istanbul 1968 e ISGOREN A., *Avrupa Birliği surecinde Toplantı ve gösteri yuruyusleri Ozgurlugu*, Ankara,2005 p. 34.

¹³² OZANALP, S., *Idare hukukunda toplanma Hurriyeti- Toplantılar ve Gosteri Yuruyusleri*, Aiyıldiz Matbaası, Ankara 1957.

verificassero aggressioni fisiche o verbali ,così come furono previste multe per altri tipi di attività che fossero considerate suscettibili di mettere in pericolo la pubblica tranquillità in alcune condizioni. Si è notato come tale legge, composta di soli sei articoli, (includere le disposizioni relative all'implementazione della legge medesima) fosse stata introdotta allo scopo di tenere sotto controllo attività potenzialmente contrarie al fondamentale principio di secolarismo¹³³. Di fatto i primi tre articoli della legge in considerazione contengono prescrizioni relative alla propaganda di natura religiosa e alle attività di proselitismo e prevedono sanzioni per le riunioni poste in essere da affiliati ad organizzazioni religiose.

3.2.3. Legge n. 6761 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni

Con la successiva adozione della legge sulle riunioni e sulle cosiddette marce dimostrative del promulgata il 27 giugno del 1956 la libertà di riunione fu limitata ulteriormente e l'esercizio di tale libertà divenne di fatto impossibile in molti casi¹³⁴. Si può infatti notare in questa legge il passaggio dal sistema del preavviso a quello della necessaria richiesta di autorizzazione¹³⁵. Alle autorità di pubblica sicurezza fu conferita piena discrezionalità nell'esercizio dei propri poteri e nelle loro decisioni mentre non fu loro attribuita alcuna responsabilità né richiesto di motivare in alcun modo i casi di diniego delle autorizzazioni.¹³⁶ L'articolo 13 della legge in considerazione si spinse anche oltre: agli osservatori del governo che dovevano essere presenti durante i raduni in questione fu attribuito il potere di

¹³³ DUNDAR, C., *Toplantilar ve Gosteri Yuruyusleri Hurriyeti ve 171 Sayili Kanun*, Askeri Adalet Dergisi, 1970, n.14.

¹³⁴ AKIN ILAN, F., *Toplanma Ozgurlugu*, in IUHMF., C.XXX.1965PP.57, e ESEN B., "Anayasa Hukukve Siyasi hukuk" 5.b.Nebioglu matbaasi, Ankara, 1957, p.201.

¹³⁵ ARTUKMAC S., *Toplantilar ve Gosteri Yuruyusleri Hurriyeti kanunu*, TID.1964, n.34, pp.298 e ss e YARSUVAT, D., *Toplantilar ve gosteri yuruyusleri Hurriyeti ve ilgili ceza Hukumleri*, Istanbul 1968, p.90

¹³⁶ YARSUVAT, D., *Toplantilar ve gosteri yuruyusleri Hurriyeti ve ilgili ceza Hukumleri*, Istanbul 1968, p.90

aprire il fuoco senza restrizioni circa il bersaglio allo scopo di disperdere la folla. Non c'era tra l'altro modo di impugnare disposizioni di questo tipo sotto la vigenza della costituzione del 1924.¹³⁷

3.2.4. Legge n.171 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni

Poco tempo dopo l'adozione di una nuova Costituzione nel 1961, fu approvata e promulgata anche una nuova legge sulle libertà di riunione e di dimostrazione, la legge n. 171 del 1961 la quale fu elaborata allo scopo di adattare la regolamentazione delle libertà in questione secondo le nuove disposizioni della nuova Costituzione. In base al primo articolo della legge in parola ciascuno possiede il diritto di riunirsi e svolgere dimostrazioni per scopi predeterminati in conformità alle disposizioni di questa stessa legge. Tale articolo rappresenta praticamente una ripetizione dell'articolo n. 28 della Costituzione. Come è evidente tale articolo, con la sola eccezione degli stranieri, eliminò espressamente la necessità di richiedere una previa autorizzazione per svolgere una riunione o una dimostrazione itinerante. Si instaurò nuovamente un sistema basato sul semplice preavviso che doveva essere realizzato tramite la consegna di una dichiarazione di preavviso alla "massima" autorità "civile" del municipio, e sul contemporaneo rilascio, da parte di quest'ultima, di una sorta di ricevuta (art.7 comma 4) analogamente a quanto previsto dalla legge sulle riunioni del 1909. Se tali nuove previsioni oggettivamente ridussero i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza di determinare il luogo di svolgimento delle riunioni certamente non la privarono del potere di avere un pieno controllo sulle riunioni e le dimostrazioni itineranti.

La legge sulla libertà di riunione e di dimostrazione n. 171 del 1961 rimase in vigore per più di dieci anni durante i quali vi si fece ricorso più volte. Molte dimostrazioni durante quel periodo furono infatti qualificate come pericolose per l'ordine pubblico,¹³⁸ la legge n. 171 fu ripetutamente applicata ed infine anche

¹³⁷ ISGOREN A., *Avrupa Birliği surecinde Toplantı ve gösteri yürüyüşleri Özgürlüğü*, Ankara,2005 p.41

¹³⁸ GUNGOR-KAVALLALI, *Uygulamada Toplantı ve Gosteri Yürüyüşleri*, Yetkin Yay.Ankara, 1990,p.123 e ISGOREN A., *Avrupa Birliği surecinde Toplantı ve gösteri yürüyüşleri Özgürlüğü*, Ankara,2005 p.52

emendata in senso ulteriormente restrittivo per la libertà di riunione. Per mezzo della legge 1742 del 1973 infatti furono cambiati tre articoli della legge n.171 e furono aggiunti alcuni nuovi paragrafi ad un altro articolo della stessa. Questi nuovi emendamenti apportati alla legge n. 171 introdussero la necessità di un preavviso molto superiore a quanto precedentemente disposto: si prevede infatti che la dichiarazione di preavviso richiesta per poter dar luogo alla riunione o alla dimostrazione fosse presentata all'autorità competente non più due giorni prima dello svolgimento della riunione ma ben quattro giorni prima della data di svolgimento del raduno. I termini richiesti per il preavviso furono in pratica raddoppiati. Inoltre fu introdotta la previsione di alcune caratteristiche che dovevano ricorrere in capo agli appartenenti al comitato organizzativo della manifestazione, oltre a ciò si introdusse la possibilità di posticipare la riunione fino a trenta giorni dopo la data prescelta dagli organizzatori per il caso in cui ne fosse formulata la proposta scritta da parte del rappresentante provinciale del ministero dell'interno. La legge n.1742 del 1973 contenente gli emendamenti fu per altro censurata dalla Corte Costituzionale ⁺⁺⁺. Circa due anni dopo l'approvazione della stessa legge nel 1976 si verificò un ulteriore tentativo di modifica della legge sulle riunioni e dimostrazioni, con la legge n. 1932 del medesimo anno infatti si introdussero emendamenti che attribuivano all'autorità di pubblica sicurezza il potere di posporre la riunione fino a dieci giorni dopo la data indicata dal comitato organizzativo, fu altresì previsto che le riunioni potessero essere disciolte sulla base del sospetto che esse potessero essere una minaccia per l'ordine pubblico o nel caso che si potessero rintracciare "segni" di aggressioni fisiche o anche solamente verbali. Anche in questo caso intervenne la Corte Costituzionale definendo la scelta di attribuire all'autorità di pubblica sicurezza il potere di posporre la riunione fino a dieci giorni dopo la data prescelta, come "imprudente, arbitrario e pericoloso per la garanzia della libertà di riunione nella sua essenza minima". Sulla base di questa e di altre considerazioni la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità di tale disposizione¹³⁹

¹³⁹ ISGOREN A., *Avrupa Birliği surecinde Toplantı ve gösteri yuruyusleri Ozgurlugu*, Ankara,2005 p.52 e ss.

3.2.5. La costituzione del 1982 e la legge n. 2911 del 1983 relativa alle riunioni e alle manifestazioni e dimostrazioni e i correttivi adottati per l'adeguamento al regime attuale

In seguito a tutto ciò, si cercò di adottare una nuova disciplina della libertà di riunione e dimostrazione che fosse quantomeno rispettosa di quanto previsto dall'articolo 34 della costituzione del 1982. Le condizioni di legittimità, le procedure di autorizzazione, casi in cui sarebbe stato possibile vietare o sciogliere riunioni e manifestazioni, e le sanzioni previste in caso di inosservanza di tali prescrizioni furono interamente ridefinite per mezzo dell'approvazione della legge n. 2911 del 6 ottobre 1983. Tale nuova legge sostituì interamente la precedente legge n. 171 del 1961 e ne determinò contestualmente la completa abrogazione.

Inevitabilmente la nuova legge sulle riunioni e le dimostrazioni itineranti fu influenzata dalle previsioni della Costituzione del 1982 ed in particolare risentì del clima politico e culturale che all'interno del quale la stessa Costituzione era stata concepita solamente un anno prima dell'entrata in vigore della legge in analisi. Non mancano di conseguenza gli autori che hanno sottolineato la crescita delle disposizioni restrittive della libertà di riunirsi e di dimostrare. Non si può infatti scordare che la situazione di caos sviluppatasi tra gli anni '70 ed '80 dello scorso secolo ebbe fine solo per mano dell'intervento delle forze armate del 12 settembre 1980. Il Consiglio di sicurezza nazionale espose chiaramente il suo proposito di proteggere l'unità della nazione, di evitare una probabile guerra civile, di ridare solidità alle istituzioni ed alle autorità da esser rappresentate nonchè di rimuovere gli ostacoli che si frapponivano al raggiungimento di una repubblica con tutte le reali caratteristiche di una democrazia vera e propria. Tutto ciò in linea di principio dal momento che tali obiettivi si trasferirono nella Costituzione del 1982 e nella legge 2911 del 1983 sulle riunioni in modo inizialmente attraverso una regolamentazione piuttosto autoritaria. Pur nella consapevolezza della maggiore caratterizzazione in senso restrittivo della nuova legge dovuta al differente clima politico in cui la sua approvazione era venuta a collocarsi, la maggior parte della dottrina tende a sottolineare come l'impianto di

base sia rimasto, nonostante tutto, per molti aspetti, molto simile a quello che poteva riscontrarsi nelle legge applicativa delle disposizioni relative alla libertà di riunione e di dimostrazione contenute nella ben più liberale Costituzione del 1961.¹⁴⁰

La legge 2911 del 1983 è peraltro attualmente in vigore ma ha subito nel corso degli anni una serie di emendamenti che ne hanno in parte mitigato il carattere originario.

In primo luogo subì gli effetti della legge n. 4378 del 30 luglio 1998 che portò cambiamenti ed emendamenti a svariate leggi attinenti alle materie più svariate. Tale legge mediante l'articolo n.1 rese illegale la partecipazione a riunioni e dimostrazioni durante lo svolgimento delle quali venissero utilizzati simboli ed emblemi appartenenti ad organizzazioni o associazioni qualificate come "illegali", o durante le quali si vestissero indumenti classificabili come uniformi o a queste ultime somiglianti o ancora indumenti che recassero gli emblemi ed i simboli sopra menzionati. Mediante la stessa disposizione si pose il divieto di utilizzare copricapi di qualsiasi genere allo scopo di nascondere l'identità dei soggetti che li indossassero, sia che tali copricapi fossero composti di materiale tessile sia che i medesimi fossero realizzati utilizzando altro materiale nel caso in cui tali indumenti coprissero in tutto o anche solo in parte la testa della persona che li utilizzava impedendone o rendendone semplicemente più difficoltoso il riconoscimento.

La legge sulle riunioni e sulle dimostrazioni fu altresì sottoposta ai cambiamenti portati dagli emendamenti resi necessari dalla legge n. 4748 nota come "secondo pacchetto di adattamento" ed introdotta allo scopo iniziare un processo di avvicinamento della legislazione turca nei confronti degli standard minimi indicati dall'Unione europea

¹⁴⁰ A tale riguardo vedi in particolare GOKSU T.-OZCAN M.-ERZURUMLUOGLU B., "Polisi Ilgillendiren Toplumsal Olayların Yönetimini (Piltoy) Etkileyen Faktorler"; Polis Bilimleri dergisi, Polis Akademisi Başkanlığı Yay., tomo V, pag.2 e ss. Ankara, 2003

3.2.6. La costruzione del sistema attualmente vigente .Gli emendamenti del 2001 e i “pacchetti” per l’ ”europeizzazione” della legislazione in materia di regolamentazione delle persone giuridiche, delle loro attività e le novità in materia di libertà di riunione e dimostrazione .

Allo scopo di chiarire meglio quanto sopra illustrato è opportuno dividere il periodo di vigenza della costituzione del 1982 e della collegata legge sulle dimostrazioni e sulle riunioni in due diversi tronconi separati dall’adozione della citata legge n. 4709 del 2001 e dalle modifiche da quest’ultima apportate alla costruzione medesima. Tale legge di revisione fu estremamente importante insieme a vari altri pacchetti adottati negli anni successivi, riguardanti la regolamentazione perlopiù legislativa di vari altri ambiti che si intese quantomeno formalmente avvicinare agli standard comunitari inerenti l materie di volata in volta prese in considerazione . la nosta attenzione tuttavia si concentrerà sulla legge citata , la n. 4709 del 2001 poiché questa ebbe una portata abbastanza dirompente per quanto concerne la disciplina di alcuni diritti tra i quali quello di riunione.

Le ragioni per le quali sarebbe stato possibile portare limitazioni ad una dimostrazione o ad una riunione furono raccolte in sei punti. Dopo la revisione Costituzionale furono apportate modifiche anche alla legge sulle manifestazioni nel 2002 e nel 2003 allo scopo di assicurare un migliore godimento della libertà in analisi:

-le organizzazioni(come ad esempio associazioni e fondazioni, o semplici comitati volti al perseguimento di un ben preciso interesse), i sindacati e le altre organizzazioni professionali potranno da ora organizzare dimostrazioni anche per ragioni al di fuori degli ambiti di loro stretta competenza;

-la durata del periodo per cui all’autorità pubblica è permesso di posticipare o proibire lo svolgimento di una riunione è rispettivamente ridotta ad un mese ed a 10 giorni per il caso del divieto

Le condizioni ed i motivi di divieto sono elencati e ricalcano quelli che il nuovo art. 34 della costituzione turca attinge direttamente dal testo della CEDU in materia di libertà di riunione

-È sufficiente aver compiuto 18 anni per essere membri di un comitato organizzativo

-E' permesso ora anche ai parlamentari di fare parte di comitati organizzativi

-il diritto dei non cittadini a dimostrare rimane soggetto al permesso del ministero degli interni

- Il periodo di preavviso necessario viene ridotto da 72 a 48 ore

Le modifiche apportate alla legge ed ancor prima alla Costituzione stessa erano finalizzate a rimuovere gli ostacoli che impedivano alla libertà di riunione e di manifestazione di potersi liberamente esprimere coerentemente con un regime definibile come pluralista, liberale e democratico. Tuttavia, il bilanciamento tra il valore attribuito alla conservazione dell'ordine pubblico e quello attribuito alla garanzia di un effettivo esercizio rimane ancora strettamente e discrezionalmente conservato nelle mani dell'amministrazione di pubblica sicurezza. In pratica, la stretta regolamentazione posta dalla legge furono generalmente applicate estendendone il più possibile i limiti.

E' peraltro, nella prassi considerato normale che l'amministrazione nel momento in cui decide di vietare o di posporre lo svolgimento di una manifestazione ne ridetermini l'itinerario spostandolo molto lontano dalle vie centrali, ai confini della città. Altri problemi che nella prassi non si è riusciti ad eliminare sono quelli legati sono legati principalmente ad un uso sproporzionato della forza nel disperdere i manifestanti, molto spesso per altro per ragioni che si scoprono essere del tutto infondate o illogiche.

3.3. La posizione della Cedu nel sistema delle fonti del diritto in Turchia: il rapporto tra la Corte Costituzionale turca e la Corte di Strasburgo

In primo luogo si deve osservare che la costituzione del 1924 vigente al momento della ratifica da parte della CEDU da parte della Turchia non conteneva alcun esplicito riferimento al rango di eventuali trattati internazionali rispetto alla legislazione interna. Successivamente le costituzioni del 1961 e del 1982 affidarono il potere di ratifica all'approvazione del parlamento che avrebbe dovuto poi incorporarlo per il tramite di una legge approvata secondo le normali procedure seguite per il diritto interno al quale queste leggi venivano in tutto e per

tutto ad appartenere. Tuttavia in dottrina non è mai regnato un consenso unanime riguardo a tale questione tanto che sono ravvisabili le posizioni più disparate tanto da qualificare i trattati internazionali di volta in volta come atti aventi forza di legge, come parametri interposti o addirittura talvolta come fonti superiori alle norme di rango costituzionale, o addirittura anche di rango costituzionale. Sembra dunque regnare in materia di recepimento di fonti internazionali pattizie una certa confusione. E' necessario altrettanto notare che la CEDU ha avuto una sua storia a parte essendo sempre stata dotata da parte di ciascuna suprema corte di un valore superiore a quello attribuito a quello di una qualsiasi norma di produzione interna sebbene sulla scorta di ragionamenti di volta in volta differenti e soprattutto giungendo a qualificazioni di volta in volta tra loro differenti ma sempre dotate, come si diceva, di valore superiore alla normativa interna. E' poi opportuno osservare che l'ordinamento turco non permette di ricorrere individualmente di fronte alla corte costituzionale. La dottrina ha fortemente sostenuto che fosse consentito un tale accesso alla Corte Costituzionale in caso di violazione di disposizioni della CEDU. Dal momento tuttavia che la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo non si applica nel senso di un controllo di conformità delle leggi rispetto alla convenzione medesima, ma si riferisce piuttosto alla pratica applicazione delle leggi stesse il riconoscimento di un ricorso individuale avrebbe potuto portare ad un dialogo maggiore tra la Corte di Strasburgo e la Corte Costituzionale Turca ed avrebbe oltre a ciò permesso di migliorare la protezione dei diritti coerentemente con la natura sussidiaria della Convenzione stessa ma tale soluzione è apparsa sempre molto controversa soprattutto tra i giudici appartenenti alla Corte Costituzionale, alla Corte di Cassazione ed al Consiglio di Stato poiché all'interno di queste si temeva che un accesso individuale avrebbe in un certo qual modo potuto creare una sorta di gerarchia tra le diverse corti supreme.

Non sono estranei alla questione nemmeno i rilievi svolti da parte della dottrina sulla possibilità di conciliare le norme sul giusto processo come previste dalla CEDU con le norme processuali proprie dell'ordinamento turco. Tutto ciò avrebbe richiesto sforzi estremi di armonizzazione della disciplina che rimaneva decisamente lontana dagli standard richiesti dalla CEDU. Anche per queste motivazioni dunque è probabile che la Corte Costituzionale turca si sia

generalmente attenuta a quanto previsto dalla Costituzione turca stessa menzionando le previsioni della convenzione in esame solamente in modo molto lieve e passeggero per così dire, senza farne dei veri e propri capisaldi o parametri della propria giurisprudenza.

Oltre a ciò appare di fondamentale importanza osservare che la Turchia è uno stato unitario e centralizzato. Pertanto le amministrazioni periferiche non hanno nessun significativo potere e ne giocano un ruolo rilevante nella recepimento delle norme contenute nella CEDU. La preoccupazione fondamentale sembra per molto tempo e talvolta anche tuttora rimanere quella di mantenere e conservare l'unità dello stato come traspare anche dal comportamento della Corte Costituzionale. La corte ha ripetutamente chiuso partiti politici che facessero riferimento anche solo all'interno dei loro programmi politici persone di origini curde o al diritto di autodeterminazione della minoranza curda.. La Corte di Strasburgo ha per parte sua rigettato tale giurisprudenza rilevando anche ripetutamente violazioni della libertà di associazione così come prevista dalla Convenzione stessa. Tuttavia in questa scissione delle priorità risiede uno dei fattori fondamentali che hanno determinato una tutela non completamente piena della possibilità di accedere al giudizio della corte EDU che resta pur sempre accessibile tramite il diritto di petizione individuale.

3.4. Il dibattito uso strumentale delle leggi anti-terrorismo allo scopo di limitare il diritto di riunione e di manifestazione del pensiero.

Nel 2005 si ha in Turchia una riforma del codice penale adottata allo scopo di renderla maggiormente adeguata agli standard richiesti per l'ingresso nell'Unione Europea ma si introducono norme che lette in combinato disposto con la legge antiterrorismo approvata solo un anno dopo, creano la base per serie violazioni della libertà di espressione e di riunione. Si sottolinea da parte di alcuni,¹⁴¹ che il non solo o non tanto le norme, ma l'interpretazione particolarmente severa fornita dalla giurisprudenza sia stata la reale causa di un tale inasprimento e forse

¹⁴¹ Vedi in particolare il rapporto " *Protesting as a Terrorist Offense*" cit.5

sviamento del significato e dunque dell'effetto delle singole prescrizioni. Come si vedrà in modo più specifico i nodi più problematici sono stati costituiti da gli articoli 220 comma 6 e 7 del codice penale (commissione di delitti in nome di una organizzazione senza esserne membro e favoreggiamento non necessariamente costituito da aiuto materiale ad un'organizzazione criminosa), dagli artt. 314 co. 2 e 4 del codice penale turco (appartenenza ad una organizzazione armata) e l'art 2 co. 2 della legge antiterrorismo che include la seguente previsione "un individuo che non sia membro di una organizzazione terroristica ma commetta un reato in nome di tale organizzazione è qualificato come membro di una organizzazione terroristica e punito come tale". Attraverso una faziosa applicazione di tali norme combinate tra loro si è giunti a punire anche il comportamento di chi semplicemente partecipasse ad una dimostrazione spontaneamente nata da un appello lanciato attraverso messaggio televisivo da leader di organizzazioni terroristiche, senza che tuttavia il soggetto incriminato avesse posto in essere alcuna altra condotta, se non quella di aver partecipato ad una manifestazione finalizzata all'espressione di supporto e di condivisione di rivendicazioni astrattamente enunciate da un appartenente ad una organizzazione terroristica(...). Tali interpretazioni, che danno luogo ad una sorta di nuovo reato qualificabile forse come "risposta ad appelli e rivendicazioni terroristiche mediante partecipazione a dimostrazioni di condivisione e supporto" sarà meglio chiarita dall'analisi di alcuni casi di seguito citati.¹⁴² Emblematico è qui soprattutto il caso di Felat Ozer, che porterà a diverse soluzioni giurisprudenziali nel corso dello svolgimento dei vari gradi del giudizio, giungendo già una prima volta in Cassazione ma dando seguito ad un contrasto che porterà poi la Corte di cassazione a pronunciarsi nuovamente, questa volta a sezioni unite, su tale problema e sull'interpretazione da dare nel momento in cui si ravvisi la potenziale applicabilità di più disposizioni relativamente alla medesima condotta anch'essa qualificabile in modo estremamente vario. La Cassazione a sezioni unite conferma purtroppo la lettura più restrittiva e più apertamente repressiva del

¹⁴² Vedi in particolare il rapporto " *Protesting as a Terrorist Offense*" cit.p.36 ess

combinato disposto sopra menzionato dando il via ad un filone giurisprudenziale che, come anticipato avrà largo seguito.

CONCLUSIONI

L'idea di una comparazione tra le discipline della libertà di riunione, all'interno dell'ordinamento italiano e di quello turco, nasce dalla curiosità di confrontare due regolamentazioni della libertà in questione con molti elementi formalmente comuni. Essa trae poi origine in parte dal costante interrogativo pendente sul possibile accesso della Repubblica Turca all'interno dell'Unione Europea e in parte dalla volontà di approfondire l'indagine sull'interpretazione, l'applicazione ed il concreto recepimento da parte dei due stati delle disposizioni della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo concernenti la libertà in questione, a maggior ragione per il fatto che la Turchia nel revisionare la propria Costituzione ha scelto di disciplinare la libertà di riunione proprio attraverso una disposizione che è una copia perfettamente aderente dell'articolo 11 della CEDU.

Il lavoro di ricerca si sviluppa in tre parti: la prima dedicata alla disciplina costituzionale ed ordinaria italiana della libertà di riunione, la seconda concernente la disciplina della medesima libertà come prevista dalla convenzione Europea dei diritti dell'uomo e la terza inerente la disciplina costituzionale (e non) della libertà in questione come tutelata in Turchia

Il lavoro di ricerca si è concentrato sullo studio degli stretti legami che intercorrono tra il riconoscimento positivo della libertà di riunione e la sua concreta dinamica nel gioco argomentativo della giurisprudenza nazionale (di livello costituzionale ed ordinario) da un lato e dell'interpretazione da parte di corti di portata sovranazionale, dall'altro. L'attenzione è stata rivolta in particolare a due ordinamenti: Italia e Turchia, nonché alla giurisprudenza in materia della Corte di Strasburgo che ha molto spesso rappresentato il trait d'union per il raffronto dei due ordinamenti in considerazione quantomeno del fatto che entrambi i medesimi aderiscono alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e soggiacciono pertanto al sindacato della corte preposta a giudicare sui

casi che le vengono sottoposti da tutti i paesi d'appartenenza, pur molto differenti tra loro, alla stregua delle medesime disposizioni pur temperate dalla previsione dello strumento del "margine d'apprezzamento" volto ad attenuare ed a smussare le probabili diversità offerte dai contesti giuridici e culturali caratteristici di ciascuno dei tanti Paesi aderenti messi a confronto.

In primo luogo la ricerca si è orientata per grandi temi dottrinali relativi in primo luogo al contesto italiano: dapprima è stato condotto uno studio approfondito sulle principali speculazioni teoriche in tema di libertà di riunione all'interno dell'ordinamento domestico sia da un punto di vista teorico generale, sia in una prospettiva maggiormente attuale e focalizzato sulle problematiche più recenti. Conseguentemente il primo approccio alla materia è stato concentrato sugli studi che la dottrina filosofica, giuridica e sociologica hanno compiuto allo scopo di definire e delimitare i confini del fenomeno delle riunioni e della loro legittimità anche alla luce della stratificazione normativa che caratterizza tale materia ancora oggi. E' di fondamentale importanza notare come la disciplina della riunione è stata caratterizzata da una evoluzione molto marcata, interrotta solo in parte dall'introduzione della Carta Costituzionale, e che gran parte della regolamentazione della materia in analisi si deve ricavare dalla disciplina elaborata in epoca pre-repubblicana così come in parte ridisegnata e ritagliata dai plurimi interventi della Corte Costituzionale. Quest'ultima è giunta, anche grazie ad un parziale assestamento della prassi, a rendere nuovamente compatibile anche con un ordinamento di matrice liberaldemocratica, la disciplina contenuta ancora in buona parte nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e nel codice penale, e nonostante non siano ancora stati del tutto eliminati i riferimenti testuali che permetterebbero interpretazioni differenti della normativa di livello ordinario concernenti in particolare i limiti cui può essere sottoposta la libertà di riunione.

Il lavoro dunque segue da un lato l'impostazione costituzionale del problema ma si caratterizza per una forte attenzione alla giurisprudenza costituzionale che ha in concreto dato forma alla disciplina di rango primario in tema di libertà di riunione, la quale in modo indubbiamente più dettagliato va ad incidere sull'oggetto della ricerca. E' stato altresì oggetto di attenzione nello studio della

materia in esame il mutamento dell'atteggiamento della Corte Costituzionale riguardo a certi ben precisi temi – cardine della disciplina della libertà di riunione, basti pensare alla problematica del preavviso ed alla difficoltà nell'interpretazione di questo obbligo, sui quali la Corte ha avuto ripetutamente modo di intervenire e di adeguare la propria prospettiva alle esigenze dei tempi .

In secondo luogo sempre per quanto concerne la disciplina italiana della libertà di riunione, grande attenzione è stata rivolta, nel considerare le possibilità di restrizione della libertà in analisi – preventive o successive, per le riunioni che si svolgono in luogo pubblico- che si è inteso mantenere in capo all'autorità di pubblica sicurezza. Recentemente poi tali restrizioni hanno avuto una crescente visibilità in seguito ad alcuni provvedimenti legislativi e “para-amministrativi” (se così si può dire, a causa della loro natura provvedimenti ma spiccatamente normativa) anche se sono state poste disordinatamente ed in modo non sistematico incidendo in maniera significativa sui confini e sullo spirito fino ad allora caratteristici della disciplina della libertà di riunione. Tali interventi vengono nella tesi analizzati in particolare per l'impatto che questi portano con se a livello ordinamentale e ciò in generale sia per la loro natura non ben identificata, sia per il loro tenore letterale suscettibile di interpretazioni estremamente varie specialmente, sia ancora per la difficile qualificazione nel sistema delle fonti come classicamente ricostruito. Tale parte della ricerca ha seguito dunque un metodo eminentemente empirico che, unito al precedente ha permesso di comprendere al meglio la reale portata di ciascuna disposizione analizzata e l'evolversi della concezione e della tutela accordata nel corso del tempo alla libertà in analisi.

Dal punto di vista topografico, per così dire, segue, all'interno dell'elaborato, una parte dedicata quasi esclusivamente all'analisi altrettanto, dapprima puramente teorico generale, e successivamente più strettamente empirico-giurisprudenziale, delle disposizioni contenute all'interno della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo ed alla relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo. In particolare ci si è soffermati, per quanto concerne l'analisi giurisprudenziale, sulla casistica concernente non solo i leading-cases classici di tale materia, ma anche sui casi provenienti dal paese che nel capitolo successivo dell'elaborato sarebbe stato

oggetto di studio e dunque sui casi di provenienza turca. Ritornando tuttavia per un momento alla disamina svolta relativamente all'art. 11 CEDU in materia di libertà di riunione, si deve sottolineare che particolare attenzione è stata dedicata alla tematica dei limiti che questo articolo appone alla libertà in parola ed alle differenti interpretazioni che la dottrina ha dato del tenore e del significato dei medesimi dal momento che è proprio nei limiti e nel modo in cui li si intende che risiede il cuore ed il vero confine attribuito alla libertà di riunione. Tale ragionamento vale a maggior ragione nel momento in cui tra i limiti apposti dal testo della convenzione compaiono termini suscettibili di interpretazioni molto ampie e differenziate tra loro. Gli stessi amplissimi termini trovano poi applicazione in un altrettanto ampio numero di stati caratterizzati da tradizioni giuridiche e culturali estremamente differenti ed è stato proprio per tale motivo che tanta attenzione, forse apparentemente superflua, è stata dedicata alla corretta individuazione del significato da attribuire ad ogni singolo termine contenuto nell'articolo 11 CEDU così come interpretato dalla Corte di Strasburgo che si fa in tal modo garante di una sorta di uniformazione degli standard di garanzia relativi alle materie inerenti la sua competenza pur sempre mantenendo la valvola di sfogo consentita dalla clausola del margine di apprezzamento.

Il secondo capitolo rappresenta uno snodo di importanza centrale all'interno del lavoro poiché da un lato consente di accedere alla comprensione degli standard di tutela posti dalla Cedu e dall'attività interpretativa della medesima cui anche l'Italia deve attenersi in quanto stato aderente alla Convenzione, ma anche perché l'art.11 CEDU porta direttamente alla terza parte dell'elaborato in quanto la libertà di riunione è tutelata dalla Costituzione turca mediante lo stesso identico testo contenuto dall'art.11 CEDU.

E' stato dunque analizzato nel terzo capitolo il tormentato sviluppo storico che ha portato infine all'adozione del sopra menzionato testo costituzionale relativamente alla libertà di riunione. Nella stesura dello studio è stato dato poi un grande spazio alla ricostruzione storica delle vicende, qui soprattutto politiche ed istituzionali, che hanno condotto piano piano a tale scelta ed alle scelte costituzionali precedenti, proprio per far comprendere a pieno al lettore il contesto all'interno del quale egli debba porre la propria prospettiva per cogliere

precisamente la portata della disciplina e dell'interpretazione (ampiamente affrontate nel seguito dello scritto insieme ad una ricca ricostruzione dei contenuti, spesso mutati nel tempo, della disciplina di rango sub-costituzionale) che delle disposizioni in oggetto sono state date . L'elaborato presenta probabilmente i suoi punti di maggior interesse non tanto nella disamina delle pronunce della corte costituzionale turca in tal proposito ma soprattutto nella rappresentazione estremamente analitica, realizzata attraverso un'indagine svolta con prevalente carattere empirico, relativa alle nuove tendenze giurisprudenziali sviluppate recentemente ma costantemente reiterate da parte della giurisprudenza ordinaria turca che ha apportato, tramite l'interpretazione precisamente illustrata nella tesi, forti restrizioni di carattere per così dire "contenutistico" alla legittimità delle riunioni che presentino un collegamento con la questione curda.

La ricerca presentata propone un articolato indice ragionato, suddiviso in Capitoli e paragrafi, e una ricca bibliografia di riferimento, che dimostrano l'organicità dell'indagine.

Nella preparazione e stesura del lavoro, si è cercato di procedere con una organizzazione degli argomenti svolti nel modo più chiaro possibile, un corretto uso della metodologia giuridica e un teorico-generale di stampo decisamente classico anche se le fonti di volta in volta consultate sono state non solamente quelle classiche appunto, ma un ruolo di grande rilievo hanno giocato, soprattutto per quanto concerne la parte comparatistica, i rapporti offerti dalle numerose NgO dedite allo studio dei problemi affrontati. Ampio e puntuale è stato poi il ricorso sistematico alla dottrina costituzionalistica italiana, turca e sovranazionale , nonché l'analisi dell'apparato giurisprudenziale.

BIBLIOGRAFIA (provvisoria)

ADAMI 2009,"A proposito di libertà di riunione",6 febbraio, 2009,in
www.sinistracristiana.net/archivio-notizie

ABADAN Y.,SAVCI B.,"*Turkiye'de Anayasal gelismelere bir bakis*",Ankara
1959,p.326,

ALLEGRETTI,Legge sull'ordine pubblico e libertà costituzionali, in Riv.Trim.dir
pubbl.1976,495 e ss.

ASTENGO e SANDRI,1889,La nuova legge di pubblica sicurezza ,p153.

BARBERA,1974,Principi costituzionali e libertà di corteo in Studi in memoria di
Carlo Esposito 471 e ss.

BARBERA,COCOZZA , CORSO,1994, Le situazioni soggettive,le libertà dei singoli e
delle formazioni sociali in Manuale di diritto pubblico a cura di Giuliano Amato e
Augusto Barbera ; 250

BARILE , 1984.Diritti dell'uomo e libertà fondamentali, Bologna,
,p.183;

BARILE, 1958,voce assembramento, in Enciclopedia del diritto, ,p.405, vol III)

BARILE, 1966, Le libertà nella Costituzione,1966,187

BARILE, 1967,La salutare scomparsa del potere del potere prefettizio di
scioglimento delle associazioni in Giur . cost., 1252;

- BARTOLE, 1970 Problemi costituzionali della libertà di associazione, ,11e ss;
- BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOZA, GIANTTASIO 1947,,La Costituzione italiana, 101
- BOBBIO, 1975, Libertà sociali e formazioni sociali, in Politica del diritto, 44
- BORRELLO, 1989, Riunione , diritto di, in Enciclopedia del diritto, vol. XL, p.1423.
- CARETTI, 1979 Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio, a cura di G. Cheli, La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente", 31 e ss.
- CARETTI, P. ,2002, Le libertà collettive, in I diritti fondamentali : libertà e diritti sociali, 341
- CORSO, 1980, in Enciclopedia del diritto, Ordine pubblico(diritto pubblico), vol XXX, pp.1060 e ss;
- DOGAN. N., 2005, *Insan haklari hukuku.*, ed. Altin nokta, ECO: " La struttura assente", 1968, p.165.
- FIANDACA-MUSCO, 1997, Diritto penale: Parte Speciale - Volume I. Seconda edizione, p
- FOIS, 1957, Manifestazioni sediziose e libertà costituzionale e l'articolo 68 t.u.l.p.s. e le rappresentazioni teatrali e cinematografiche in Giur. cost., 1090;
- FOIS, Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero in giur.cost., 1957, p.21
- GARDINO CARLI, 1997, Riunione, libertà di, in Digesto pubbl. XIII, 479
- GIOCOLI NACCI, 1990, Libertà di riunione in Libertà costituzionali e limiti amministrativi, Trattato di diritto amministrativo. G.Santaniello, XII, 157

GUARINO,1967,Lezioni di diritto pubblico

INSOLERA 2003 , in I delitti contro l'ordine pubblico,in Manuale di diritto penale, parte speciale a cura di AA.VV. Bologna, p239

ISGOREN A., *Avrupa Birliği surecinde Toplantı ve gosteri yuruyusleri Ozgurlugu*, Ankara,2005 p.25 ess.

LAVAGNA,Istituzioni di diritto pubblico,1985,416);

MAZZIOTTI CELSO, 1993,Lezioni di diritto Costituzionale,281 e ss.

MEUCCI,1967 2: La pubblica sicurezza , a cura di Paolo Barile. 181

MEZZANOTTE,La riunione come dinamica del fenomeno associativo e come come valore costituzionale autonomo,in Giur Cost.,1970,p.608.

MIELE-SCIANO', 1969, Riunione (diritto di),in Novissimo digesto italiano, XVI, Torino, p.207;

MITSCHERLICH, Il feticcio urbano, 1986,p, 703.

MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico,1976,1160 e ss)

MUSSO, 1977, Brevi note sulla libertà di riunione in Italia fra la fine dell'800 e l'inizio del 900, Scritti in onore di C. Mortati,I,p754 e ss.

PACE, 1970, Strumentalità del diritto di riunione e natura del preavviso nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in Giur cost1449.

PACE, 1963,Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana,in Arch. Giur.,CLXV,pp. 116 e 118;

PACE, 1967 La libertà di riunione nella Costituzione italiana ,p. 157.

PACE,1977, art.17, in Commentario della Costituzione, Art. 13-20 : Rapporti civili ; a cura di Giuliano Amato, Alessandro Pace, Francesco Finocchiaro. - - XXII,. 161

PACE,1988 ,Problemativa delle libertà Costituzionali,Parte speciale. 2 : le libertà di circolazione, soggiorno, espatrio ed emigrazione; la libertà di riunione; la libertà di associazione

PACE,1992 ,Problemativa delle libertà Costituzionali,Parte speciale 2. ed. riv. e ampliata. –

PACE,2003 ,Problemativa delle libertà Costituzionali ,Parte generale. - 3. ed. aggiornata e modificata. .

PIROZZOLI, A., 2004 La libertà di riunione in internet, in Diritto dell'informazione e dell'informatica 2004,f.4-5,pp.595-627

PRISCO, Riunione, Libertà di, in Enciclopedia giuridica 1991

RIDOLA, 1997,Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo,vol I (1.2)

RUOTOLO,2006, le libertà di riunione ed associazione, in I diritti costituzionali2 / a cura di Roberto Nania, Paolo Ridola. - 2. ed. riveduta ed ampliata.

SOSYAL M.,”100 Soruda Anayasanin Anlami,Istanbul 1990,p.103 e ss.

SOSYAL M.”Insan ve Haklari Acisindan Temel Hack ve Ozgurluklerin Niteligi”, in Anayasa Yargisi, Ankara 1987 p.46 e ss

TANILLI S., “Devlet ve democrasi” in Anayasa Hukukuna Giris,6, Istanbul, 1990, p.655 ;

TANOR B., op. cit. pp.133-134; ATALAY E., Turkiye’de toplanti ve Gosteri Yuruyusleri ozgurlugu, Smirne 1995 p.74.

TANOR B.,” Iki anayasa”, Istanbul 1994 p.25

TARLI BARBIERI, Art 17 in Commentario alla Costituzione, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, p.388.;

TRIPALDI, 2003 L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione, in Diritti, nuove tecnologie trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile, p.827;

TROILO, 2009, *La libertà di riunione ai tempi della "direttiva Maroni"*, nella rivista on-line "Forum di Quaderni costituzionali", sezione I Paper del Forum, 6 aprile 2009

www.nascitadellacostituzione.it Le discussioni in Assemblea Costituente, Commento degli articoli della Costituzione, A cura di Fabrizio Calzaretti