NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

MARIA FRANCESCA DE TULLIO*

LE FONTI DELLA LIBERTÀ DI RIUNIONE. DISCIPLINA E GARANZIA DELLE *AGORÀ* POLITICHE**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La libertà di riunione nel quadro costituzionale: un diritto tra timori e garanzie. – 3. Le fonti limitative della libertà di riunione. – 3.1. La riserva di legge. – 3.2. Il controllo giurisdizionale. – 4. La libertà di riunione nelle fonti dell'emergenza. – 5. Rispondere al di là dell'emergenza. Ripartire dai luoghi della sovranità popolare. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'articolo analizza l'attuale tutela costituzionale della libertà di riunione, con precipuo riferimento ad alcune sue forme, cioè quelle finalizzate all'attività e all'espressione politica. Soprattutto, si osserveranno le fonti limitative della libertà in oggetto, con l'obiettivo di ragionare su un bilanciamento equilibrato con i valori contrapposti – in particolare la sicurezza nei luoghi pubblici – in un'ottica capace di ampliare gli spazi e le garanzie costituzionali della partecipazione.

La libertà di riunione è un diritto riconosciuto in diverse fonti nazionali e internazionali, come parte dell'*acquis* consolidato delle libertà democratiche. Nonostante ciò, la sua garanzia e attuazione nell'ambito politico-partecipativo deve relazionarsi con sempre nuove tensioni, specie nelle riunioni in luogo pubblico, quando la creatività organizzativa delle formazioni sociali incontra potenzialmente tutto l'insieme degli altri interessi sussistenti su un dato territorio. Infatti, proprio la storia italiana dimostra che la libertà di riunione non può essere considerata un valore assoluto, in quanto è di per sé uno strumento versatile, che può veicolare messaggi emancipativi in un regime democratico, ma anche affermazione di poteri totalitari, discriminatori e antidemocratici. Di conseguenza, il costituzionalismo deve continuamente affrontare il rapporto problematico tra sicurezza, libertà e tutela dell'ordine democratico in tutte le loro declinazioni.

Oggi la questione merita un'attenzione particolare per la sopraggiunta crisi della rappresentanza, che determina condizioni storiche diverse da quella che aveva di fronte il

* Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli studi di Napoli Federico II.
** Contributo sottoposto a *peer review*.

ISSN 2279-7238

Costituente[1]. Basti pensare alla portata epocale di eventi come il 15M nelle città spagnole, piazza Taksim a Istanbul o piazza Syntagma ad Atene: queste pratiche mostrano che lo spazio pubblico è diventato in tutta Europa un terreno per costruire alleanze ampie e ripensare l'azione e l'organizzazione politica del popolo[2]. In un contesto mutevole come questo, si rende dunque necessario tornare alle categorie tradizionali per leggerle con modalità innovative, sensibili alle pretese di effettività dei diritti[3]. Ancor più recentemente, risultano esemplari le manifestazioni organizzate in Italia e globalmente in solidarietà con la Freedom Flotilla e il popolo palestinese. Al di là delle diverse posizioni di merito che si possono assumere sulla questione, tali eventi hanno mostrato un'attivazione di massa in chiara controtendenza con i dati sulla crescente astensione elettorale. Il riferimento è non solo ai numeri delle piazze e delle persone partecipanti, ma anche alla loro eterogeneità e alla connessione con la rivitalizzazione della partecipazione agli scioperi, come strumento di rivendicazioni politico-economiche, collegate in modo inedito a una causa di portata globale.

Rispetto al fenomeno descritto, l'approccio di questo lavoro è affrontare le vecchie e nuove tensioni della libertà di riunione, ripartendo dalla categoria tradizionale di territorio, in connessione con il popolo e la sovranità. Infatti, le tensioni che agitano lo spazio pubblico altro non sono che una manifestazione molto concreta e puntuale, e per questo estremamente emblematica, del profondo legame tra i tre elementi dello Stato. Per navigare l'ampiezza del tema, si è scelto di concentrarsi in particolare sulle fonti che disciplinano la libertà di riunione in luogo pubblico, in quanto esse concretizzano la tutela costituzionale e al tempo stesso sono sintomatiche delle condizioni della stessa.

Tale prospettiva consente di tornare sulle garanzie fondamentali della riserva di legge e di giurisdizione[4], per analizzare la loro tenuta e il loro ruolo all'interno dell'ordinamento, nonché interrogarsi su come il loro rafforzamento potrebbe rivitalizzare una democrazia in

---

[1] F. LANCHESTER, *La costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Padova, Cedam, 2020, 17 ss. Sul ruolo attuale dei partiti come intermediari tra società civile e Stato: W. TOCCI, *Dal troppo al niente della mediazione politica*, 42-43; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del* leader. *Profili costituzionali di una metamorfosi*, 230-231. Infine, chi scrive ha ben presente come la globalizzazione e la digitalizzazione stiano mutando il rilievo politico dello spazio fisico e delle comunità che lo abitano (M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *RivistaAIC.it*, n. 4/2012, pp. 4-5. Su Internet come nuovo spazio pubblico: M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, in *Rivista Italiana di Informatica e diritto*, fasc. 2/2021, 43-46). Tuttavia non si ritiene che questi fenomeni rendano meno centrale il tema delle riunioni fisiche. Infatti, ad avviso di chi scrive, su Internet non esiste ancora qualcosa come un 'luogo pubblico', nella definizione dell'art. 17 Cost., considerato che il dibattito democratico di massa avviene su piattaforme private regolate dalle *corporation* e l'informazione circola in modo frammentato per gruppi di affini (S. FLAXMAN - S. GOEL - J.M. RAO, *Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption*, in *Public Opinion Quarterly*, vol. 80(S1)/2016, 307 ss.). Ulteriore differenza è naturalmente il più intenso coinvolgimento della corporeità delle singole persone che partecipano alla riunione fisica, rispetto all'omologa virtuale. In questo caso, però, occorre usare una maggiore cautela nell'operare distinzioni nette, in quanto la diretta implicazione fisica nella riunione è ridotta, ma non esclusa nel virtuale, giacché le nuove tecnologie raccolgono sempre più dati biologici di diverso tipo. D'altro canto, le due sfere appaiono intrecciate, specie se si considera l'uso delle tecniche di sorveglianza e riconoscimento facciale nei luoghi fisici.

[2] S. STAVRIDES, *Common Space: The City as Commons*, London, Zed Books, 2016, 159 ss.

[3] Per un'indicazione metodologica: A. LUCARELLI, *Tradition and Revolution. Law in Action*, Lausanne, Peter Lang, 2024, 41.

[4] Quest'ultima, peraltro, non prevista nel caso della libertà di riunione, ma la cui presenza è auspicata da una parte della dottrina, come dettagliato in prosieguo.

crisi di consenso. La questione riguarda altresì il contrasto tra, da un lato, regole emergenziali – impiegate per limitare le libertà – e, dall'altro, le misure che si richiedono per rilanciare stabilmente le garanzie democratiche.

A tali domande il presente lavoro prova a rispondere proponendo un cambiamento di prospettiva, che riparte dalla connessione teorica tra spazio e democrazia. Rispetto a una tutela 'al ribasso', che sovente comprime la libertà di riunione per prevenire il conflitto, una tutela 'al rialzo' potrebbe ampliare i luoghi pubblici per l'esercizio delle libertà per ridurre di conseguenza la tensione sugli spazi medesimi. Inoltre, ragionando sulle reciproche implicazioni tra sistema delle fonti ed equilibri democratici, si mira a identificare alcune piste di ricerca utili a comprendere più ampiamente le attuali evoluzioni delle forme partecipative, con la prospettiva di identificare specifiche forme di tutela nel lungo periodo.

2. La libertà di riunione nel quadro costituzionale: un diritto tra timori e garanzie

Questo lavoro parte da alcuni cenni teorico-ricostruttivi che mirano ad ampliare sin da subito il lessico della libertà di riunione: da potenziale pericolo per la sicurezza pubblica a perno di una connessione sistematica tra territorio della Repubblica e autodeterminazione democratica. L'operazione è simile a quella di un restauro: non si tratta di sovrapporre nuovi colori, ma di rimuovere le stratificazioni normative che nel tempo si sono accumulate, mutando la tonalità originaria della garanzia costituzionale. Al tempo stesso, la ricostruzione consente di leggere più chiaramente un dato letterale in sé scarno, per restituire alla norma un'interpretazione coerente con l'ampiezza delle libertà costituzionali.

Nella scienza giuridica, il territorio è stato diversamente interpretato come lo spazio di vigenza delle norme[5], la dimensione tellurica sulla cui occupazione si fonda la sovranità[6], nonché uno spazio di maturazione di valori e culture comuni, dove il conflitto viene attenuato e incanalato entro regole democratiche[7]. Il territorio si configura dunque non solo come limite esterno della sovranità, ma anche – con diverse prese di posizione interne alla dottrina – come luogo materiale di relazione tra l'autorità pubblica e la comunità politica dello Stato[8].

I luoghi a uso pubblico hanno una loro peculiarità all'interno del più ampio territorio nazionale. Infatti, essi sono quelli potenzialmente più esposti all'incontro tra interessi giuridici eterogenei, dunque più emblematici dei conflitti tra valori in gioco. Tale eterogeneità è un dato politicamente e giuridicamente costruito, connaturato al concetto

[5] H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*. Mohr, trad. it. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale: contributo per una dottrina pura del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, 105.

[6] C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin, Duncker & Humblot, 1950, trad. it., *Il Nomos della Terra*, Milano, Giuffrè, 1991, 25.

[7] H. HELLER, *Staatslehre*, Leiden, Sijthoff, 1934, p. 139 ss.; R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht, in Staatsrechtliche Abhandlungen*, trad. it., *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 108 ss.

[8] L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *RivistaAic.it*, 2/2017, 4 ss.; V. Grossi, *Il regionalismo sospeso. Crisi sistemica e incognite sulla differenziazione*, Napoli, Jovene, 5 ss.; E. DI SALVATORE, *Il territorio dello Stato e lo spazio come problema giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025, 13.

stesso di luogo pubblico: all'ordinamento spetta individuare aree di questo tipo e disciplinare la loro fruizione per renderla accessibile. In caso contrario, gli interessi socialmente marginalizzati sarebbero espulsi anche sul piano dello spazio materiale, con barriere sociali, culturali ed economiche dovute, ad esempio, a segregazioni, ghettizzazioni o gentrificazioni. Il filosofo Rancière affronta la radice di tale questione identificando l'*agorà* pubblica come luogo del «sensibile comune»[9]: la 'piazza' diventa politica quando con il conflitto sociale entrano al suo interno nuovi interessi che aspirano a creare un presupposto di uguaglianza con quelli già riconosciuti nella comunità territoriale. Qui l'autore contrappone la 'politica' alla 'polizia': se la 'polizia' è l'autorità che si occupa di ordinare il reale e di 'ripartire' la proprietà – in un'ottica di distribuzione tra pari che tiene fuori chi non possiede – è l'ingresso di nuovi interessi a rendere lo spazio pubblico un luogo di conflitto politico. Alla presenza nello spazio pubblico si connette la presa di parola. Ad esempio, nell'antica Roma, le persone schiave erano ritenute avere 'voce', ma non 'parola' raziocinante. Proprio questo rendeva impensabile per l'Assemblea cittadina interloquire con quella riunita sull'Aventino. In questa ottica, il riconoscimento costituzionale della libertà di riunione – e della conseguente presa di parola – in luogo pubblico è dunque implicitamente una sanzione giuridica del diritto di chiunque a prendere parte alla decisione politica.

Per tali ragioni politico-giuridiche, il regime costituzionale del territorio come luogo di democrazia è necessariamente la chiave di lettura della libertà di riunione.

Sono diversi gli indizi che portano a questa lettura. In primo luogo, il territorio è disegnato – fuori da un'interpretazione di territorio-valore[10] – come limite e giustificazione della sovranità[11], nel senso che lo Stato-apparato può esercitare autorità su una certa area come rappresentante legittimo della popolazione abitante[12]. Parimenti, le autonomie trovano riconoscimento nell'art. 5 Cost. innanzitutto come luogo di esercizio delle libertà democratiche[13]. Così, «i diritti dello Stato *sul* territorio si trasformano […] in *diritti al territorio* da parte delle popolazioni insediate, di cui lo Stato si fa garante e amministratore»[14] (cfr. artt. 9 e 44 Cost.), naturalmente nell'ottica pacifista sottesa agli artt. 10 e 11 della Costituzione. Infine, l'articolo 42 Cost. rafforza questa pretesa stabilendo la funzione sociale della proprietà, come chiave per impedire che lo statuto proprietario di un luogo sia da ostacolo ai diritti che richiedono come condizione necessaria l'accesso a quello spazio.

In tale sistematica, la nozione di luogo pubblico compare nell'art. 17 Cost. proprio per regolare l'incontro tra gli interessi – potenzialmente politici – di chi esercita la libertà di

[9] J. RANCIERE, *La Mésentente. Politique et Philosophie*, Paris, Editions Galilée, 1995, trad. It. *Il disaccordo. Politica e filosofia*, Roma, Meltemi, 2007, 17-60.

[10] G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *RivistaAIC*, n. 3/2017, 10-11; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello stato nazionale*, Roma, Laterza, 1997, 45.

[11] I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, n. 3/2017, 23 ss.; G. Berti, *Sovranità* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, Annali I, 2007, §6; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, Carocci, 2020, §2.

[12] D. MILLER, *Diritti territoriali: concetto e giustificazione*, in *Ragion pratica*, 2/2009, 446.

[13] G. BERTI, *Art. 5* (voce), in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 1975; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

[14] G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., 11.

riunione e quelli delle altre persone, portatrici di altre e diverse posizioni giuridiche, che hanno uguale titolo a occupare il medesimo spazio. Coerentemente, l'opinione ormai maggioritaria ritiene che la definizione di un luogo come 'pubblico' all'interno di detto articolo derivi non già dal titolo formale di appartenenza – pubblica o privata – del bene, bensì dall'uso[15]: pubblico è un luogo privo di barriere all'accesso, che come tale si presta a dover contemperare il conflitto tra diversi usi e soggettività che se ne fanno portatrici.

Rispetto all'oggetto della libertà, l'articolo si riferisce a un fenomeno di grande ampiezza e capacità evolutiva[16], traducente le diverse forme con cui la comunità politica si organizza per aggregarsi e interagire nel medesimo spazio per finalità condivise[17]. Evidentemente, si tratta di un diritto connesso alla partecipazione politica, in un intreccio che è stato visto da parte della dottrina nei termini di una 'funzionalizzazione': secondo tale tesi, il valore costituzionale della riunione deriverebbe il suo *status* dal valore-fine cui tende la compresenza delle persone riunite[18]. Ulteriore sintomo del collegamento con le libertà politiche è l'attribuzione testuale del diritto *ex* art. 17 Cost alle sole persone cittadine[19].

Proprio alla luce di questa connessione politica deve essere interpretato il dato testuale, anche se le forme della politica stessa erano determinate da un contesto diverso da quello attuale.

A definire l'oggetto della tutela concorre altresì la compresenza di diverse persone animate da un medesimo fine, «pacificamente» e «senz'armi»[20], cioè senza violenze attuali o mezzi concretamente idonei ad arrecare le violenze stesse. Naturalmente, il verificarsi di violenze o reati esclude la tutela dell'art. 17 Cost. solo quando sono condivisi all'interno della riunione, e non sono il frutto dell'intemperanza o proposito criminoso di poche persone[21].

---

[15] A. PACE, *Articolo 17*, in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione* Roma-Bologna, 2006, 164; S. PRISCO, (voce) *Riunione* (*libertà di*), in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, 1991, 7.

[16] A. PACE, *Articolo 17*, cit., 149-153

[17] Per tali ragioni, la libertà di riunione è in stretta relazione con quella di associazione, al punto che si discute sull'esatto punto di confine tra le due libertà, considerato che la riunione è comunque necessaria per la vita associativa, mentre la riunione presuppone sempre un certo livello di condivisione dei fini. Se parte della dottrina identifica l'associazione in base alla formalità dell'accettazione dello scopo e dell'impegno a perseguirlo (A. Pace, *Articolo 17*, cit., 156), altri vedono le peculiarità dell'associazione nella contemporanea presenza della plurisoggettività, dell'organizzazione, dello scopo comune e del vincolo ideale come tipici delle associazioni: G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), Commentario alla Costituzione, Torino, Utet, 2006, § 2.4.

[18] Sulla connessione tra libertà di riunione e libertà politiche: S. PRISCO, (voce) *Riunione* (*libertà di*), cit., 1; R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, 1405 ss.

Chi vede l'assenza di strumentalità insiste sulla lettura del fenomeno 'riunione' come mezzo di svolgimento della personalità, con la conseguente liceità delle riunioni per tutti i fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale (similmente alle associazioni *ex* art. 18 Cost): G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, cit., § 2.4. *Contra*, secondo un'opposta opinione la funzionalizzazione – in particolare rispetto alle libertà politiche – sta nel fatto che la riunione non è mai autoreferenziale e serve necessariamente a comunicare verso l'esterno: S. PRISCO, (voce) *Riunione* (*libertà di*), cit., 10. In ogni caso, una rilevanza del fine rispetto alla riunione è stata riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale, che ha consentito al legislatore di dare una disciplina più restrittiva dell'art. 17 Cost. quando la riunione è esercizio dell'attività imprenditoriale: A. PACE, *Articolo 17*, cit., p. 148.

[19] Dato testuale che – alla luce della lettura attuale – vale a connotare il diritto come attinente alle libertà civili e politiche, ma non a escludere le persone straniere dal godimento del diritto. Cfr. S. PRISCO, (voce) *Riunione* (*libertà di*), cit., 3.

[20] S. PRISCO, (voce) *Riunione* (*libertà di*), cit., 5.

[21] R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., 1418.

Il punto cruciale della tutela riguarda la limitazione del potere per le autorità di pubblica sicurezza di vietare la riunione qualora sussistano «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»[22]. Da tale norma si deduce che la legge non può prevedere divieti preventivi e generali[23], in quanto è sempre necessario che si dimostri caso per caso la concreta presenza dei motivi indicati nella norma[24]. Inoltre, l'impedimento non può fondarsi sulla possibilità astratta di un pericolo – sempre presente con grandi numeri di persone – bensì deve far rilevare la presenza di un pericolo «notevolmente probabile»[25], la cui presenza deve essere dimostrata nella motivazione del provvedimento[26].

Strumentale a tale potere è il preavviso, che chi promuove la riunione deve dare all'autorità di pubblica sicurezza[27] in un'ottica collaborativa, per consentire la verifica delle potenziali ragioni di divieto. Il preavviso è un obbligo spettante in capo ai promotori[28], utile a notificare alla pubblica autorità il futuro evento, in modo che essa possa provvedere alla sicurezza dell'iniziativa o impedire l'iniziativa stessa qualora sia in contrasto con i limiti dell'art. 17 Cost.[29].

Nel complesso, si può osservare un riconoscimento ampio della libertà di riunione in tutte le sue finalità, ma anche una certa incertezza sui dispositivi di tutela, specie se si confronta il dispositivo con altre libertà costituzionalmente garantite. Tale approccio della Costituente si giustifica probabilmente per ragioni storiche: nell'epoca immediatamente precedente, riunioni, cortei e parate negli spazi pubblici erano appannaggio degli eserciti e delle squadracce fasciste, più che della normale dialettica democratica[30]. La cautela usata non a caso è simile a quella che la Costituzione adotta diffusamente rispetto alle forme di democrazia diretta e partecipativa. Infatti, come per le derive plebiscitarie del fascismo, la

---

[22] Tale espressone si riferisce al divieto preventivo della riunione potenzialmente pericolosa, ma anche al potere di scioglimento in caso di mancato rispetto del divieto: R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., 1435.

[23] G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, cit., § 2.9.

[24] A. PACE, *Articolo 17*, cit., p. 187.

[25] Ivi.

[26] G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, cit., § 2.9

[27] Sulla differenza tra il preavviso e l'autorizzazione: A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in AA. VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, Cedam, 1974, 2733. R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., 1416.

[28] Cfr. Corte cost. sentt. 90/1970 e 11/1979, con cui la Consulta ha circostanziato in tal modo l'obbligo, ritenendo illegittima la sua estensione alle persone oratrici e partecipanti alla riunione. Obbligo che secondo parte della dottrina è più correttamente inquadrabile come onere in capo a chi vuole esercitare la libertà di riunione, e che legittimamente può essere assistito da sanzione penale: A. PACE, *Articolo 17*, cit., p. 176. Tale obbligo è peraltro escluso per riunioni che, per le loro modalità, sono inidonee a incidere sui diritti dei terzi: A. PACE, *Articolo 17*, cit., p. 175; G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, cit., § 9.

[29] Tale atto non coincide con una richiesta di autorizzazione e non è condizione di legittimità della riunione, ma la sua omissione può dar luogo a una responsabilità delle persone promotrici. Diversamente, vi sarebbe un problema sistematico: si darebbe un'interpretazione estensiva dei limiti costituzionali alla libertà di riunione, in contrasto con il principio generale di presunzione di massima espansione dei diritti fondamentali. Inoltre, il preavviso non è da ritenersi essenziale per la prevenzione dei disordini, se è vero che le autorità possono apprendere da altre fonti il futuro svolgimento della manifestazione, con la possibilità di valutarne il rischio: A. PACE, *Articolo 17*, cit., pp. 182-185; R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., 1434. Infine, l'illegittimità della riunione comporterebbe conseguenze a carico di tutte le persone partecipanti, mentre l'obbligo spetta soltanto alle persone promotrici: A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, cit., 2746.

[30] In senso critico: «I nostri costituenti […] qui si sono dimostrati decisamente "provinciali", trascurando di considerare che se da noi, nel primo dopo guerra, cortei e dimostrazioni rappresentavano esplosione di odio sociale e, in epoca fascista, strumento di irreggimentazione e consenso, già in altri paesi tendevano, sia pur faticosamente, a inserirsi nella normale dialettica politica»: *Ibidem*, 2724.

Costituente aveva ben presente la rappresentazione pubblica e l'azione squadrista dei gruppi fascisti in strada come strumento di costruzione del consenso e della paura durante il regime[31].

Sicché la scelta dell'Assemblea conferma, e non contraddice, il ruolo delle piazze e dei luoghi pubblici nella democrazia. Tuttavia, per timore dei trascorsi fascisti, le espressioni testuali utilizzate hanno lasciato ampio spazio di manovra circa le condizioni e le fonti limitative della libertà. Chi scrive ritiene che la scelta abbia avuto un effetto tanto sulle fonti quanto sul merito della tutela, enfatizzando le aspirazioni ordinanti dell'Esecutivo e il ruolo della sicurezza rispetto ad altri interessi in gioco. A tal fine, si presenterà un'analisi di tali fonti, per proporre alcune prospettive innovative.

3. Le fonti limitative della libertà di riunione

Premessa necessaria per analizzare l'attuazione dell'art. 17 Cost. dal punto di vista delle fonti è la mancata previsione delle garanzie costituzionali della riserva di legge e di giurisdizione[32]. Tale 'eccezionalità testuale' ovviamente ha avuto il prevedibile effetto di ampliare la discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza. Come rilevato in dottrina, espandere lo spazio del paradigma 'sicurezza' significa allentare le garanzie, rispetto tanto alla riserva di legge quanto al controllo giurisdizionale[33].

Quanto alla riserva di legge, la dottrina oggi prevalente identifica comunque una riserva di legge rinforzata[34] nella tutela della libertà di riunione, derivabile in via sistematica dalla qualificazione della libertà di riunione come diritto fondamentale. In opposizione alla tesi qui identificata come maggioritaria, non manca chi ritiene possibile che il bilanciamento tra la libertà di riunione e gli altri diritti sia attribuito all'autorità amministrativa, purché esso sia effettuato puntualmente e concretamente in relazione a casi specifici, come previsto dal dato espresso dell'art. 17 Cost.[35].

In questa sede si tende a intravedere comunque una riserva di legge, insita nel valore costituzionale attribuito dalla libertà di riunione. È altresì vero che il dato testuale dell'art. 17 Cost. non restituisce chiarezza e determinatezza sulle cause che possono portare alla limitazione del diritto in questione, né sulle modalità, fonti e condizioni delle medesime norme limitative. Tale circostanza frustra tanto l'intervento del decisore politico quanto il possibile controllo di legittimità sulle decisioni assunte dall'autorità di pubblica sicurezza. Per altri versi, il margine di discrezionalità dell'autorità stessa è stato ampliato dalla mancanza di una riserva di giurisdizione, analoga a quella prevista per altri diritti di pari importanza.

---

[31] Sull'azione fascista interna ed esterna alle istituzioni: E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2008, 4-5.

[32] Garanzie che assistono in via generale i diritti della personalità: R. BIFULCO, *I diritti e i doveri costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2022, 29 ss.

[33] T.F. GIUPPONI, *«Sicurezza urbana» e ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, a. XXXVIII, n. 1-2/2010, 62-63.

[34] A. PACE, *Articolo 17*, cit., 161.

[35] R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., 1420.

Di seguito si analizzerà la configurazione concreta delle due garanzie – la riserva di legge e il controllo giurisdizionale – per rilevare come abbiano agito sulla disciplina concreta della libertà di riunione. Alla luce di tale ricostruzione generale, si osserverà uno specifico punto di vista sulla questione, che si è affermato nella pratica attuativa dell'art. 17 Cost., cioè il frequente uso di fonti emergenziali, che ha contribuito a spostare il 'fuoco' della disciplina sulla libertà di riunione dalla democrazia alla sicurezza negli spazi pubblici.

3.1. La riserva di legge

Se si guarda a come le fonti primarie abbiano disciplinato i limiti della libertà di riunione, si può riscontrare una evidente anomalia rispetto alla sistematica costituzionale, e cioè il fatto che la disciplina generale sia contenuta nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS). Evidentemente, si tratta di una fonte pre-costituzionale, elaborata sotto un regime connotato da altri ordini di valori, e la natura stessa della norma è incentrata sulla 'sicurezza', più che sull'autodeterminazione democratica[36]. Tale approccio traspare altresì da singole disposizioni della norma, che alla luce della Costituzione repubblicana risultano al limite della legittimità costituzionale.

In prima battuta, la fonte primaria entra nel merito del contenuto stesso del diritto in parola, in quanto a essa è affidata la definizione delle «armi» la cui presenza – ai sensi dell'art. 17 Cost. – esclude la tutela costituzionale della riunione. Nonostante le esigenze di determinatezza proprie delle norme limitative dei diritti fondamentali, il TULPS individua la nozione attraverso un elenco lungo e non esaustivo, che comprende anche «qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona». Inoltre, si precisa 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»; tuttavia, anche qui è presente un margine interpretativo delle forze dell'ordine[37], in quanto l'esclusione di tali oggetti dalla definizione di armi avviene «salvo che non vengano adoperati come oggetti contundenti». Tale definizione è stata ritenuta sufficientemente precisa dalla Corte costituzionale (sentenza 79/1982), che ha fatto salva la norma considerandola riferibile solo a quegli strumenti chiaramente idonei per l'offesa alla persona, anche alla luce della non equivocità del proposito di arrecarla[38]. Eppure, anche l'interpretazione del «proposito», come quella sull'offensività dell'oggetto, resta appannaggio delle forze dell'ordine che presenziano alla riunione.

Il TULPS è anche la principale fonte sulla disciplina del preavviso e in tale direzione ha aggiunto limiti ulteriori rispetto a quelli costituzionali. Ad esempio, la discrezionalità politica

[36] Ad avviso di Borrello, il Costituente ha mostrato anche esplicitamente nei lavori preparatori l'intenzione di riprendere la disciplina pre-costituzionale: R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., p. 1431.

[37] *Ibidem*, p. 1424.

[38] G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, cit., §2.6.

del legislatore pre-costituzionale ha stabilito un termine di tre giorni per tale adempimento[39], allorché la Costituzione taceva sul punto, probabilmente anche considerando la spontaneità che può caratterizzare una riunione politica, la quale può essere organizzata, ad esempio, in seguito a determinati eventi che sconvolgono l'opinione pubblica[40]. Ancora più problematica è la previsione di una sanzione penale per la mancanza di preavviso, della cui proporzionalità si può dubitare, specie se si considera che il preavviso non è l'unico mezzo per venire a conoscenza della riunione[41]. Al di là del fatto che gli eventi particolarmente numerosi sono normalmente annunciati in modo pubblico, è altresì vero che non si possono immaginare le forze di pubblica sicurezza come un soggetto passivo, considerato il loro costante impegno per il monitoraggio dei gruppi e delle situazioni che ritengono poter essere portatori di turbative della pubblica sicurezza.

La norma sul divieto della riunione è altresì potenzialmente incoerente con il dato costituzionale, in quanto prevede che per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, l'autorità di pubblica sicurezza può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo[42]. In questi casi, è evidente che il dato letterale deve essere interpretato alla luce del dato costituzionale sottostante, nel senso che la riunione può essere limitata solo per interessi di pari rango rispetto alla libertà di riunione stessa[43]. Ad esempio, «le riunioni che siano suscettibili di offendere interessi costituzionali che prescindano da una dimensione fisica potranno essere limitate nelle forme e nei limiti della disciplina costituzionale della finalità della riunione: per cui, potrà limitarsi una riunione finalizzata alla celebrazione di un rito religioso contrario al buon costume in un luogo pubblico, ai sensi dell'art. 19 Cost., ma non, per la stessa ragione, una manifestazione artistica, poiché il buon costume non è contemplato tra i limiti all'arte nell'ambito dell'art. 33 Cost.»[44].

Inoltre, se si guarda alla riunione come espressione dell'autodeterminazione politica, la possibilità per la questura di rimodulare luoghi e modalità della riunione crea interferenze rilevanti con le libertà in oggetto. Infatti, in una manifestazione in luogo pubblico la scelta dei luoghi e delle modalità attiene al cuore dell'autodeterminazione dei gruppi promotori,

---

[39] A. PACE, *Articolo 17*, cit., p. 177)

[40] A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, cit., p. 2745.

[41] Si veda, da ultimo, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Tribunale di Firenze: *Ordinanza del 16 giugno 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di G.M. C. e altri*, N. 153 ORDINANZA (Atto di promovimento) 16 giugno 2025, GU n.36 del 3-9-2025.

[42] Similmente, l'art. 26 TULPS prevede che la questura possa vietare, per ragioni di ordine pubblico o di sanità pubblica, le funzioni, le cerimonie, le pratiche religiose e le processioni o prescrivere l'osservanza di determinate modalità.

[43] In particolare, le ragioni di divieto possono essere ricondotte soltanto all'art. 21.6 Cost. (per quanto riguarda la moralità pubblica) e l'art. 32 Cost. (sulla salute): G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, cit., §2.7. Infine, la sentenza 237/1975 della Corte costituzionale sembra ammettere limitazioni anche per esigenze di prevenzione e di sicurezza sociale e di giustizia. Si tratta di limiti che appaiono, nella loro genericità, assai pericolosi e quindi di dubbia ammissibilità. Sulla nozione di ordine pubblico: G. ALLEGRI, *Ordine pubblico e sicurezza. Una questione costituzionale tra emergenza permanente e società digitale dell'autoritarismo punitivo*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2025; M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 299 e ss.; A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 439 e ss.

[44] R. MANFRELLOTTI, *"E non c'era rimasto nessuno a protestare". Libertà di riunione, riserva di attività amministrativa e limitazione del dissenso nel contesto dell'emergenza pandemica*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, fasc. 2/2021, 203.

in quanto ha un'influenza determinante sul messaggio trasmesso e sulle persone destinatarie.

In generale, si può osservare che le norme sul preavviso iper-responsabilizzano le persone promotrici delle riunioni, che devono farsi carico di negoziazioni talvolta complesse sulle modalità, mediando tra le realtà collettive e la pubblica autorità. Inoltre, in caso di mancato preavviso, l'identificazione da parte delle autorità delle persone promotrici, da ritenere responsabili, può avere in talune circostanze una certa dose di arbitrarietà, specie se si considera la possibilità attuale di convocare rapidamente riunioni sui *social network* anche in forma spontanea anonima e/o collettiva.

Anche la previsione di cui all'art. 20 ha necessitato di un'interpretazione evolutiva, perché prevede la possibilità di sciogliere riunioni e assembramenti quando «avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'Autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti, le riunioni e gli assembramenti possono essere disciolti». Naturalmente, allo scioglimento non può darsi luogo se solo alcune persone si sono rese colpevoli dei reati in oggetto, e la norma può riferirsi soltanto ai casi in cui tali comportamenti riguardino l'insieme delle persone convenute[45]. In caso contrario, la priorità dovrebbe essere allontanare le sole persone che hanno fatto il reato[46]. Inoltre, la Corte costituzionale è dovuta intervenire a precisare che «atteggiamento sedizioso penalmente rilevante è soltanto quello che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento dannoso per l'ordine pubblico»[47].

Infine, val la pena tornare sul divieto di coprire i volti durante le riunioni. Tale norma è evidentemente frutto del bilanciamento tra diritto alla riservatezza, da un lato, e, dall'altro, la sicurezza e il divieto di segretezza della lotta politica, insito anche nell'art. 18 Cost.[48]. Tuttavia, è dubbio che il bilanciamento debba rimanere lo stesso oggi, se si considerano le nuove tecniche di identificazione e sorveglianza utilizzate dalle forze dell'ordine durante le riunioni in luogo pubblico. Infatti, queste ultime possono effettuare la videoripresa di alcune parti di presidio o corteo, inquadrando anche persone che sono presenti, ma non sono potenzialmente legate a fatti violenti. In tal caso, le immagini entrano a far parte di un archivio potenzialmente utilizzabile con forme di analisi automatica e algoritmica che consentono di tracciare lo storico della partecipazione di alcune singole persone alle manifestazioni. Come è noto, la sorveglianza in sé può influenzare i comportamenti e avere l'effetto di scoraggiare condotte anche lecite, come la partecipazione pacifica a una riunione. In questo caso, la compressione del diritto alla riservatezza va ben al di là di quello che potesse essere concepito un tempo, sicché il divieto in oggetto dovrebbe essere quanto meno accompagnato da una disciplina proporzionata dell'uso di tali mezzi.

[45] A. PACE, *Articolo 17*, cit., 157-158.
[46] G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, cit., §2.6.
[47] Sent. 15/1973, cfr. anche sent. 120/1957. R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., p. 1423.
[48] G. TARLI BARBIERI, *art. 17 (voce)*, cit., §2.2.

Il mantenimento della disciplina pre-costituzionale delle riunioni ha fatto in modo che l'interprete, e in particolare la Corte costituzionale, si sia dovuto adoperare per smussare le previsioni più problematiche della normativa, con l'interpretazione costituzionalmente orientata e talvolta con vere e proprie dichiarazioni di illegittimità. Il principale problema riscontrabile, a oggi, è che il TULPS – in virtù della sua genesi – lascia comunque una discrezionalità molto ampia alle questure e alle forze dell'ordine, in quanto non stabilisce misure di bilanciamento *a priori* rispetto ad altri diritti.

Anche le modalità di esercizio del potere di scioglimento sono lasciate ampiamente all'autorità di pubblica sicurezza, con la potenziale applicazione della scriminante dell'uso legittimo delle armi. Pur in assenza di una esplicita previsione, si deve ritenere comunque imposto il criterio di proporzionalità per questo tipo di intervento[49], in quanto tale principio è disposto in via generale dalla Costituzione.

Tutte queste questioni sono emblematiche di come il TULPS realizzi un equilibrio normativo tutto sbilanciato a favore della sicurezza come limite alle pubbliche riunioni. Tale circostanza si traduce nell'elusione della riserva di legge assoluta posta a presidio della libertà di riunione, in quanto è la norma stessa che prevede la decisione dell'autorità amministrativa sul caso concreto, con criteri ampiamente autoattribuiti nell'ambito delle 'maglie larghe" della normativa. Peraltro, come si vedrà, la costruzione del TULPS e il mancato rispetto della riserva di legge mettono a rischio anche il controllo giurisdizionale sugli atti limitativi delle riunioni, già compromesso dall'assenza di una riserva di giurisdizione al pari di quella prevista per altri diritti fondamentali.

3.2. Il controllo giurisdizionale sugli atti limitativi delle riunioni

La mancanza della riserva di giurisdizione costituisce l'altra 'eccezionalità' dell'art. 17 Cost., 'testuale' e sostanziale, in quanto, si ritiene, non rimediabile in via interpretativa.

Probabilmente tale esclusione è stata dovuta al fatto che la libertà di riunione è stata trattata alla stregua delle libertà collettive e di quelle politiche, più che di quelle attinenti al *primum vivere* della persona; le prime garanzie, infatti, sono normalmente assistite da tutele meno pregnanti e sono maggiormente recessive rispetto alla sicurezza, in quanto oggetto di un più complesso giudizio di ponderazione[50]. Di conseguenza, si riterrebbe in questi casi sufficiente una tutela giurisdizionale successiva, purché effettiva[51]. Naturalmente, il fatto che l'art. 17 Cost. non abbia previsto la riserva di giurisdizione dà luogo a un ulteriore accrescimento dei poteri dell'autorità di pubblica sicurezza[52]. Per tali motivi, non sono peregrine le riflessioni che immaginano una forma di *habeas corpus* collettivo per le riunioni,

[49] A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, cit., p. 2750.
[50] T.F. GIUPPONI, *«Sicurezza urbana» e ordinamento costituzionale*, cit., 62-63.
[51] S. PRISCO, (voce) *Riunione* (*libertà di*), cit., 8-9
[52] A. PACE, *Articolo 17*, cit., p. 189.

o comunque avrebbero ritenuto auspicabile la previsione in Costituzione della riserva di giurisdizione[53].

Pur vedendo chiaramente la distanza tra la libertà di riunione e gli altri diritti più strettamente connessi alla libertà personale, in questa sede si aderisce alla tesi per cui la previsione di una riserva di giurisdizione sarebbe stata pertinente e avrebbe dato una tutela più certa alle situazioni giuridiche sottese[54]. Infatti, la libertà in questione è connotata da uno stretto legame con altri diritti fondamentali assistiti dalla doppia riserva, soprattutto nel caso in cui si tratti di riunioni con finalità politiche.

In primo luogo, la libertà di riunione può essere considerata come una forma di manifestazione del pensiero, fermo restando che quest'ultima copre scambi di opinioni che possono avvenire con ogni mezzo possibile e in qualsiasi contesto, ivi inclusa la rappresentazione del messaggio mediante un'azione collettiva nello spazio pubblico[55]. Nel caso di riunioni 'dinamiche', tale inquadramento giustifica come la libertà di corteo possa prevalere sulla semplice libertà di circolazione: se il corteo fosse qualificabile come semplice libertà di circolazione, essa dovrebbe essere tutelata al pari delle altre e non potrebbe causare la limitazione della mobilità urbana[56]. Infine, la libertà di riunione – ancor più della libertà di manifestazione del pensiero – presenta una vicinanza alla libertà personale, in quanto mette in gioco il corpo, esponendolo all'incontro con altri interessi, oltre che con potenziali rischi derivanti da contromanifestazioni, scontri o altri eventi che possono accadere nel corso dell'iniziativa. Ovviamente ciò vale a maggior ragione nel caso di scioglimento della riunione con l'intervento coercitivo delle forze dell'ordine, suscettibile di causare danni e limitazioni della libertà personale, con fermi o arresti.

Del resto, non manca chi ritiene che la riunione sia un mezzo di svolgimento della personalità[57]. In tale direzione, parte della dottrina ha assimilato la riunione alle formazioni sociali ex art. 2, pur con una valorizzazione del contributo individuale[58]. Infatti, se è vero che la riunione si esercita collettivamente, questo non può fagocitare la posizione delle singole persone, che sono «il fulcro della tutela». Del resto, per le persone singole come per i collettivi, la decisione di fare parte o meno di una manifestazione non esaurisce l'autodeterminazione, che si concretizza anche nella scelta della modalità di partecipazione, dello spezzone cui aderire, della presa di parola in un potenziale microfono aperto, dei cori cui unirsi, eccetera. Per questo è stato affermato che la libertà di riunione è tutela della persona umana in una sua dimensione esterna. L'intreccio tra questi elementi è particolarmente evidente se si guarda al caso della cd. *identity politics*. Il *pride*, ad esempio, è una manifestazione che tende alla rivendicazione dei diritti LGBTQI+, ma è anche in molti contesti l'unica occasione in cui alcune persone possono esprimere le proprie identità e

[53] Ivi, 181-189

[54] P. GIOCOLI NACCI, *Libertà di riunione*, in AA. VV., *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, Padova, Cedam, 1990.

[55] Costituenti hanno trascurato che «la "manifestazione del pensiero" non si identifica solo con il risultato di un colloqui razionale, di un libero confronto critico di opinioni e di idee, ma è anche "messaggio", cioè incidenza sulla sfera emotiva dell'individuo» A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, cit., 2724.

[56] A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, cit., 2743

[57] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 1096.

[58] R. BORRELLO, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., 1404-1405.

modalità di incarnazione delle identità stesse in modo esplicito nello spazio pubblico, laddove il corteo crea una certa protezione rispetto a possibili violenze discriminatorie. Ugualmente, una manifestazione antirazzista può essere un modo per rendere visibile nello spazio pubblico la presenza di comunità intere razzializzate, invisibilizzate nell'ambito politico e talvolta segregate nello spazio urbano. Tali esempi sono solo i più estremi di come la presenza in una riunione possa coinvolgere strettamente la libertà personale e le modalità di sviluppo della persona, divenendo una pratica in sé emancipatoria.

Ulteriore motivo che dovrebbe militare in favore di una riserva di giurisdizione è che una tutela successiva rischia di essere inefficace in ragione della tempistica. Se un ricorso tempestivo è astrattamente possibile contro il provvedimento di divieto, a patto che quest'ultimo avvenga in tempo utile[59], altrettanto non vale per il provvedimento di scioglimento e in generale tutti i provvedimenti volti a disciplinare la manifestazione. Questi ultimi nella prassi non hanno un obbligo di motivazione nelle stesse forme del divieto e possono avere delle conseguenze anche rilevanti per la persona, la sua incolumità e la sua volontà di continuare a impegnarsi direttamente nella vita politica. In questo senso, una riserva di giurisdizione – anche con deroghe emergenziali sui tempi, similmente all'art. 13 Cost. – potrebbe rivelarsi uno strumento più efficace di tutela. È evidente che, se nel corso della manifestazione l'autorità dovesse limitare anche altre libertà protette da riserva di giurisdizione, si applicherebbe comunque quest'ultima garanzia, per quanto di pertinenza; tuttavia, è altresì vero che in molti casi il confine risulta particolarmente labile, proprio per la stretta implicazione dei corpi nella particolare modalità di espressione che è la riunione in luogo pubblico. Ad esempio, le forze di polizia possono impedire per un certo tempo al corteo o a un suo blocco di muoversi o alle persone di uscirne. In questi casi, la disciplina della riunione è molto contigua a quella della libertà personale di chi vi partecipa.

Peraltro, lo stesso sindacato giurisdizionale è attualmente limitato dal modo in cui la legge disciplina il diritto *ex* art. 17 Cost.[60]. Quest'ultima riconosce un vero e proprio potere discrezionale alla pubblica autorità[61]. Di conseguenza, la situazione giuridica soggettiva tutelata si configura come interesse legittimo e non come diritto soggettivo, con la conseguente tutela da parte del giudice amministrativo, salvo casi specifici.

4. La libertà di riunione nelle fonti dell'emergenza

Dopo l'approvazione della Costituzione il legislatore non ha rivisto organicamente la disciplina preesistente, ma ha realizzato una serie di interventi puntuali, per lo più emergenziali. In questa sede ci si concentrerà sul tema soprattutto dal punto di vista del sistema delle fonti, lasciando da parte le pur cruciali questioni del bilanciamento sostanziale tra diritti realizzato all'interno di tali norme.

[59] OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly - Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010,

[60] A. Gardino Carli, *Riunione (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Padova, Utet, 1997, §15.

[61] G. Tarli Barbieri, *art. 17 (voce)*, cit., §2.13.

Da questo punto di vista, è chiaramente osservabile che il decreto-legge è stata la fonte primaria privilegiata per l'attuazione dell'art. 17 Cost.[62]: a tale tipologia sono riconducibili gli interventi più rilevanti, che verranno di seguito brevemente richiamati, sulla limitazione della libertà di riunione.

Il d.l. 14/2017 ha introdotto la controversa figura del cd. 'Daspo urbano', che consente al questore di allontanare persone da determinate aree pubbliche o aperte al pubblico, sulla base di generiche esigenze di decoro o sicurezza urbana[63]. Tale misura, pur non riferendosi formalmente alla libertà di riunione, incide direttamente sui suoi presupposti, in quanto esclude soggetti e gruppi da intere porzioni di spazio urbano, comprimendo tutte le libertà potenzialmente esercitabili in quello spazio, in pericolosa frizione addirittura con la libertà personale di cui all'art. 13 Cost. Peraltro, la compressione della libertà di riunione avviene in modo generale e a prescindere dal rischio concreto, con possibili tensioni rispetto all'art. 17 Cost. La previsione è stata successivamente estesa dal d.l. n. 113/2018, che ha altresì comminato una sanzione amministrativa per il blocco stradale realizzato con l'interposizione del proprio corpo, un illecito modellato su un tipico strumento di protesta conflittuale. Il d.l. 162/2022, art. 5, con la norma cd. anti-*rave* colpisce altresì la libertà di riunione, prevedendo una specifica fattispecie di reato per l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di realizzare un raduno musicale o avente altro scopo di intrattenimento. Anche in questo caso, il divieto non è legato a presupposti determinati di tutela. Infatti, è ben vero che l'ipotesi di reato viene nominalmente limitata ai casi in cui sussistono pericoli per l'incolumità, ma tali previsioni sono connotate da una vaghezza che non aiuta l'interprete ad applicarle. Peraltro, la norma attenziona in modo particolare questo tipo di feste, appartenenti a specifiche sottoculture, con l'effetto di creare presunzioni di pericolosità a carico di tali eventi. Da ultimo, il d.l. 48/2025, cosiddetto 'decreto sicurezza', marca un salto di qualità rispetto alla preesistente normativa securitaria, in quanto si rivolge più direttamente – e in chiave limitativa – a quelle specifiche riunioni che hanno scopi politici: oltre a estendere ulteriormente il 'Daspo urbano', il decreto mette in atto un paradigma pan-penalistico che addirittura tipizza singole azioni tipiche di alcuni gruppi politici per trasformarle in fattispecie incriminatorie. È questo il caso di previsioni quali: la penalizzazione dell'illecito, precedentemente amministrativo, del blocco stradale; la previsione di una pena detentiva per i 'picchetti' di solidarietà contro lo sgombero delle occupazioni abitative; la sanzione penale per l'imbrattamento di edifici adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, nonché le rivolte nelle carceri e nei CPR; l'introduzione di un'aggravante ai delitti di violenza o minaccia e di resistenza al pubblico ufficiale, che si configura quando il fatto è commesso al fine di impedire la realizzazione di infrastrutture

[62] Tale tecnica normativa del resto rientra in una più ampia tendenza all'abuso del decreto legge. Tale tendenza può essere considerata parte di una più ampia crisi del ruolo del Parlamento rispetto all'Esecutivo: A. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Federalismi.it*, Numero Speciale 3/2019.

[63] F. CIANNAMEA, *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell'Interno sulle manifestazioni urbane,* in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 10/2017, 3 ss.

destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici.

Sono molti i rilievi che si potrebbero avanzare sulla conformità a Costituzione delle singole fattispecie, ma quello che è più pertinente ai fini di questo scritto è la connessione di tali questioni sostanziali con l'approccio securitario ed emergenziale della normazione. Infatti, i decreti legge in questione prevedono in via derogatoria proprio quello che l'art. 17 Cost. impedisce in via ordinaria, cioè dettano limiti alla libertà di riunione in via astratta e senza richiedere la prova concreta di un nesso, sussistente nello specifico caso, con un rischio per la sicurezza e incolumità pubblica.

Ora, tali previsioni hanno agito per lo più sotto l'ombrello legittimante della 'sicurezza' urbana, confrontandosi con tutte le ambiguità di tale termine, che ha una connotazione molto ampia e variegata e per questo motivo può essere talvolta impiegato per celare il bene giuridico realmente protetto[64]. In questa sede tale annoso tema definitorio non può essere affrontato compiutamente, ma si può brevemente riassumere la posizione qui adottata, cioè che la 'sicurezza' nel contesto dell'art. 17 Cost. può riferirsi solo a valori costituzionali di pari rango chiaramente individuabili e non a una qualsivoglia idea politica perseguita dal legislatore; in caso contrario, la sicurezza – intesa al di fuori dell'ambito appena indicato – non potrebbe legittimamente limitare la libertà di riunione. Ebbene, se si guarda alle specifiche fattispecie, si fatica a individuare chiaramente ragioni di pubblica incolumità che giustificano tali limitazioni della libertà di riunione[65]. Ad esempio, la norma sulle occupazioni di immobili del d.l. 48/2025 contiene un divieto estremamente ampio, che è a tutela della proprietà, più che della sicurezza, in quanto punisce in via generale – e, si direbbe, indeterminata – qualsiasi forma di solidarietà con le occupazioni abitative, ivi inclusa la riunione, senza richiedere alcun nesso con un possibile pericolo. La tutela 'proprietaria' dei luoghi – pubblici, in questo nuovo caso – è altrettanto evidente nella fattispecie di imbrattamento e deturpazione di edifici pubblici, che evidentemente non è motivata da ragioni di sicurezza. Ugualmente, le rivolte in carceri e CPR sono criminalizzate in base al luogo in cui si svolgono, e non al maggiore o minore rischio di esiti violenti. Pertanto, sembra evidente che il bene tutelato non è la sicurezza, bensì una più vaga forma di 'ordine pubblico', di cui si stenta a trovare il radicamento costituzionale. In tutti questi casi, sembra che gli asseriti presupposti di straordinaria necessità e urgenza – peraltro non compiutamente dimostrati dai vari decreti – siano serviti per far passare norme che sono quanto meno al limite della legittimità. Tanto è dimostrato dalla concreta vicenda del

[64] T.F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e lattività di intelligence*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2. Interessante l'interpretazione di Gearty, che associa l'idea della sicurezza all'incompletezza delle conquiste del costituzionalismo, laddove il godimento dei diritti risulta ancora ineguale tra le persone; in questo quadro, la 'sicurezza' tende a connotare piuttosto la conservazione delle libertà già esistenti: C. GEARTY, *Liberty and Security*, Cambridge, Polity Press, 2013, 72-74.

[65] In questo senso, le fattispecie ragionano in un paradigma analogo a quello dei reati di pericolo presunto, tipico dell'emergenza: G. De Minico, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016, 177 ss.

Decreto sicurezza, che è partito sotto forma di disegno di legge e poi si è tramutato nella forma emergenziale del decreto legge per facilitarne l'approvazione[66].

Alla sequenza di provvedimenti sopra esaminati, fondati sulla sicurezza urbana, si aggiungono quelli stabiliti dal d.l. 19/2020, che ha consentito di impedire le riunioni per fare fronte all'emergenza pandemica. Anche se il fatto emergenziale – e dunque il bene protetto – è più chiaro in questo caso, ci si trova comunque davanti a una norma che consente quanto la Costituzione imporrebbe di vietare, cioè la proibizione generalizzata delle riunioni, anche laddove non è accertato il concreto rischio di contagio.

Come si vede anche solo dal mero elenco, esiste a oggi un intero *corpus* normativo di norme nate come decreto legge, su presupposti dichiarati di emergenza, e successivamente riprese e aggravate da nuovi decreti legge. Tale tendenza è rivelatrice di un tipico *trend* emergenziale, che vede la normativa inizialmente 'eccezionale' consolidarsi nel tempo e divenire la base per nuovi aggravamenti della compressione dei diritti[67]. Un simile risultato è da considerarsi patologico nel sistema delle fonti, in quanto utilizza strumenti emergenziali – connotati da una maggiore rapidità di approvazione, un maggiore peso dell'Esecutivo e un minore controllo politico – per affrontare problemi evidentemente non eccezionali e straordinari[68].

Al di là di questo tema piuttosto tradizionale, che colpisce diverse materie, esiste almeno un duplice ordine di questioni in merito alle fonti impiegate per limitare la libertà di riunione: la compatibilità della decretazione di urgenza con la riserva di giurisdizione, la discrezionalità lasciata alle autorità di sicurezza e il rapporto con le politiche ordinarie delle autonomie locali.

La prima questione esaminata è l'idoneità della decretazione di urgenza a soddisfare il requisito della riserva di legge *ex* art. 17[69] e, nel caso delle norme con conseguenze penali, il principio di legalità *ex* art. 25 Cost.[70]. La questione rileva a maggior ragione in quanto la scia

---

[66] I. PELLIZZONE, *da disegno di legge pendente in parlamento a decreto legge: la vicenda del "pacchetto sicurezza" come iperbole dell'abuso dell'art. 77 cost.*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc.1/2025, 234 ss.

[67] Per questo motivo, il tempo è una variabile delicata dell'emergenza, che tende sempre a fuoriuscire dai periodi 'eccezionali' per cui nasce: G. DI COSIMO, *Costituzione ed emergenza terroristica*, in M. MECCARELLI - P. PALCHETTI - C. SOTIS (a cura di), *Le regole dell'eccezione*, Macerata, eum, 2011, pp. 330-331.

[68] Sull'abuso del decreto legge e i suoi effetti sull'ordinamento, si vedano *ex multis*: A. CELOTTO, *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza*, Padova, CEDAM, 1997; D. CHINNI, *La* probatio diabolica *della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*, in *Nomos*, 2020, 4; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007, 831; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, 1162; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2010, 63 ss.; C. PINELLI, *I decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, eum, 2006.

[69] Sul punto anche la Corte costituzionale ha opinato in modo diverso nel corso del tempo. A favore dell'ammissibilità del decreto legge, cfr. sentt. n. 194/1974 e 330/1996, in senso opposto sentt. 394/2006 e 230/2012. p. n. 3.1.

[70] Sull'attuazione della riserva di legge in ambito penalistico: C. CUPELLI, *Il problema della legalità penale. segnali in controtendenza sulla crisi della riserva di legge*, in *Giurisprudenza penale*, fasc. 1/2015, 194. Sulla progressiva erosione del principio di legalità nel diritto penale, si vedano, ad esempio: G. FIANDACA, *Legalità penale e democrazia*, in *Quaderni fiorentini*, vol. 36(2)/2007, 1247 ss.; T. PADOVANI, Jus non scriptum *e crisi della legalità nel diritto penale*, Napoli, Editoriale Scientifica 2014, 14 ss.; D. PULITANÒ, *Crisi della legalità e confronto con la giurisprudenza*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, vol. 58(1)/2015, 29 ss.

dell'emergenza può essere vista come un 'crescendo' di attenzione sullo specifico uso politico del diritto di cui all'art. 17 Cost., colpito dapprima in modo formalmente indiretto e successivamente in modo sempre più preciso.

Il problema appena riferito si pone in quanto esiste una ovvia differenza tra la legge parlamentare e il decreto legge, se non altro per la fondamentale ragione che il primo è emanazione del Parlamento, organo che rappresenta la Nazione e decide in dialogo tra le maggioranze e le opposizioni; viceversa, il secondo nasce dal Governo, che non ha le medesime caratteristiche[71], e presenta una ridotta dialettica e ponderazione interna[72]. A tale rilievo si potrebbe obiettare che la legge interviene comunque nella fase di conversione. Tuttavia, il decreto legge spesso si sottrae al dibattito parlamentare pieno, in quanto esso viene 'blindato' dal Governo attraverso la questione di fiducia. Inoltre, tale fonte può produrre effetti irreversibili anche prima della sua conversione, che possono ripercuotersi sulla sfera dei diritti fondamentali, a maggior ragione nel caso di intervento sulle materie penalistiche[73].

La seconda questione è se la riserva di legge può dirsi soddisfatta quando la norma primaria – in questo caso il TULPS, integrato dai diversi decreti legge citati – lascia discrezionalità ampia alle fonti subordinate rispetto al concreto bilanciamento tra interessi. Di fatto, la normativa primaria non ha impedito che sulle limitazioni della libertà di riunione si pronunciassero in via generale diverse fonti di rango secondario, solo in alcuni casi censurate dalla giustizia amministrativa[74].

Infatti, se si intendono la riserva di legge e il principio di legalità in senso sostanziale, si dovrebbe ritenere che alla fonte primaria spetti una disciplina compiuta dell'assetto di interessi, con particolare riferimento alla misura di bilanciamento tra diritti fondamentali. L'assenza di tale requisito consegna all'Esecutivo il potere di stabilire la misura di realizzazione dei diritti, con conseguenze particolarmente problematiche per diritti politicamente sensibili, come la possibilità di manifestare il dissenso.

Un esempio è la cd. 'Direttiva Maroni' del 26 gennaio 2009[75], che ha introdotto limiti generali alle manifestazioni nei centri storici e nelle aree definite come «sensibili», prevedendo l'interdizione di zone prossime a sedi istituzionali o a luoghi di culto. La Direttiva oltre a essere in tensione con il dato costituzionale – che impedisce il divieto generale, non accompagnato dalla valutazione concreta dei rischi per la sicurezza e incolumità pubblica – è una fonte inidonea a incidere su un diritto fondamentale quale la

[71] R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, in *Lettera mensile AIC*, n. 4/2025, *Il decreto legge sicurezza*, 2025; A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. "Sicurezza" in cambio della libertà*, in *Lettera mensile AIC*, n. 4/2025, *Il decreto legge sicurezza*, 2025.

[72] O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*, in *Lettera mensile AIC*, n. 4/2025, *Il decreto legge sicurezza*, 2025.

[73] Ivi.

[74] Si vedano, ad es., le sentenze Tar Lazio, Sezione Prima, n. 1432 del 2012 (ric. n. 9697 del 2011) e n. 1433 del 2012 (ric. n. 9965 del 2011). Queste ultime hanno annullato le ordinanze adottate dal Sindaco di Roma in qualità di Commissario e disciplinavano la libertà di riunione prevedendo la sola possibilità di svolgere manifestazioni statiche, con limitatissime eccezioni. Cfr. G. BRUNELLI, *Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2012, 2-3.

[75] G. BRUNELLI, *Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2012, 2; S. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva maroni"*, paper di *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 ss.

libertà di riunione. Eppure, un simile intervento ha potuto avere luogo laddove la normativa primaria lasciava ampio spazio all'autorità di pubblica sicurezza, che naturalmente guarda a tali Direttive come punti di riferimento del proprio operato.

Caso ugualmente emblematico è stata la disciplina della libertà di riunione durante la pandemia. Infatti, come è noto, le libertà sono state ampiamente limitate attraverso lo strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Certo, l'emanazione dei DPCM si fondava formalmente sulla base legittimante dei decreti legge previamente approvati dal Governo, ma questi ultimi non hanno dettato analiticamente i casi e i modi della limitazione delle libertà, sicché sono stati i d.p.c.m. a intervenire in prima battuta sul punto[76]. Con tale fonte è stato disposto il divieto generalizzato di «ogni forma di assembramento in luoghi pubblici o privati» e la sospensione di «ogni altra forma di riunione». A completamento di tale normativa, la Direttiva Lamorgese[77], ha attribuito ai Prefetti la facoltà di «individuare specifiche aree urbane sensibili […] oggetto di temporanea interdizione allo svolgimento di manifestazioni pubbliche». Tale riforma presenta il medesimo problema di legittimità della Direttiva Maroni, in quanto prova a tipizzare in via generale e astratta le fattispecie di divieto di riunione[78]. Inoltre, essa realizza una contraddizione in termini rispetto alla tutela costituzionale, in quanto le aree 'sensibili' sono talvolta anche quelle più significative per l'esercizio della libertà di riunione, in quanto più frequentate e più critiche; di conseguenza, la limitazione si presenta particolarmente invadente per le libertà.

Infine, la disciplina in parola realizza un approccio securitario ed emergenziale che 'spiazza' le politiche urbane e urbanistiche ordinarie, attinenti al governo del territorio da parte degli enti locali. Infatti, gli enti locali hanno sicuramente un margine di negoziazione sulle azioni governative[79], ma evidentemente non come *dominus* dell'azione. Peraltro, il reiterato e profondo intervento della legislazione statale e delle autorità di pubblica sicurezza può cambiare il volto delle città, anche allorché l'amministrazione locale voglia

[76] «In sintesi, questa inedita sequenza regolatoria fondata sui decreti legge e dpcm solo formalmente rispetta la gerarchia delle fonti, ma nella sostanza aggredisce l'ordine gerarchico e le riserve perché presenta un tessuto normativo che concentra la prescrittività, non tanto nel decreto legge, quanto nel dpcm, promosso sul campo a fonte monocratica quasi primaria»: G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 555 ss. (la citazione è a p. 558); G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in G. DE MINICO – M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto – Emergenza - Tecnologia*, Consulta OnLine, formato e-book, Milano, 2020, 32 ss.; A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, 21 ss.; V. BALDINI, *Proporzionalità e adeguatezza versus prevenzione nel controllo di razionalità delle misure di contrasto all' emergenza sanitaria: tra premesse di metodo e percezioni esegetiche*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2021, 147. *Contra*, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1/2021, 85 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *RivistaAic.it*, n. 2/2020, 124-125; G. COMAZZETTO, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoviD-19*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2020, 4-5 ss.; A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del COVID-19*, in *ConsultaOnline.it*, n. 3/2020, 693 ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, vii. Nel merito dei provvedimenti, si veda: A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2021, 59 ss.; G. RAGONE, *La libertà di riunione in tempi di emergenza sanitaria e distanziamento sociale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, 784; U. ADAMO – S. GAMBINO, *Emergenza e* rule of law *nella prassi costituzionale italiana*, in *La Cittadinanza Europea*, 2021, 170 ss.

[77] Ministero degli Interni, Direttiva recante indicazioni sullo svolgimento di manifestazioni di protesta contro le misure sanitarie in atto, 2021.

[78] R. MANFRELLOTTI, *"E non c'era rimasto nessuno a protestare"*, cit., 208.

[79] T.F. GIUPPONI, *«Sicurezza urbana» e ordinamento costituzionale*, cit., 68.

invece farsi fautrice di politiche sull'accessibilità dello spazio pubblico e sul diritto alla città. Anzi, nel tempo la legislazione d'urgenza ha inciso anche sul ruolo del Sindaco, espandendo i loro poteri sulla sicurezza pubblica, ivi compresa la limitazione della libertà di riunione. Il riferimento è in particolare al d.l. 23 maggio 2008, n. 92, art. 6, convertito in l. 125/2008, che ha esteso al di là dell'urgenza le ordinanze in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Tale intervento sposta ulteriormente l'asticella dell'equilibrio tra sicurezza e accessibilità dello spazio pubblico a favore della prima. Inoltre, estende la possibilità per l'autorità di incidere sui diritti fondamentali in via amministrativa, autorizzando addirittura le autonomie locali a dare una propria interpretazione dell'equilibrio tra diritti.

Alla luce dei rilievi svolti, risulta chiara la questione 'ordinamentale' sottostante la reiterazione della normazione di urgenza in materia di libertà di riunione. Infatti, tutte queste norme hanno sottratto lo spazio pubblico alla propria disciplina costituzionale, limitando la possibilità di usare i rispettivi luoghi per la libertà di espressione e la partecipazione politica. In secondo luogo, la mancanza di un bilanciamento equilibrato e di lungo periodo tra i valori in gioco ha spostato l'equilibrio dei poteri a favore dell'Esecutivo e a discapito dei legami rappresentativi e partecipativi con la comunità politica che insiste sul territorio. Tale esito interroga in termini sistemici, se si considera che – alla luce dei principi costituzionali sopra richiamati – la sovranità popolare rappresenta l'orizzonte ultimo della disciplina dei luoghi.

5. Rispondere al di là dell'emergenza. Ripartire dai luoghi della sovranità popolare

Alla luce dei rilievi svolti, si può ragionare su quale possa essere un intervento auspicabile del Legislatore. In merito, una premessa è d'obbligo: il fatto che l'art. 17 Cost. impedisca di stabilire divieti generali alla libertà di riunione non significa l'esclusione in radice di ogni possibilità per il Legislatore di intervenire sul bilanciamento tra i valori in gioco. Viceversa, l'imposizione dei «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica» è espressione di un principio generale di proporzionalità che richiede proprio l'esercizio della riserva di legge per concretizzarsi. Infatti, solo un equilibrio stabilito astrattamente dal legislatore può limitare il possibile abuso dell'Esecutivo, delle questure o delle forze dell'ordine. Di conseguenza, sarebbe certamente illegittima una legge che ammettesse o imponesse un divieto della riunione in luogo pubblico a prescindere dal pericolo concreto. Tuttavia, potrebbero essere considerate delle misure che dettino criteri valutativi alle questure, orientati a principi di giustizia spaziale.

Naturalmente, è in origine la disciplina dell'art. 17 Cost. ad aver creato un pendio scivoloso, in quanto ha previsto una valutazione caso per caso dell'autorità di pubblica sicurezza, senza l'esplicitazione dettagliata né dei limiti né delle fonti destinate a regolare provvedimenti. Tuttavia, posta l'implicita esistenza di una riserva di legge, è possibile identificare alcuni interventi della fonte primaria che potrebbero dare un quadro di chiara legittimità alla disciplina delle riunioni.

Alla luce della legislazione esaminata, sembra ancora necessario esplicitare e dettagliare i limiti di proporzionalità esistenti rispetto ai poteri di divieto e scioglimento delle riunioni, nonché di tutela della pubblica sicurezza durante le riunioni in luogo pubblico. Simili norme potrebbero non soltanto guidare il potere esecutivo e le forze dell'ordine nell'esercizio delle proprie funzioni, ma anche stabilire una base più chiara per la possibilità di ricorso giurisdizionale, rimediando in parte alla mancata previsione esplicita della riserva di legge. Ad esempio, la legge potrebbe precisare i parametri di proporzionalità del divieto di manifestazione in luogo pubblico, imponendo che il divieto possa essere agito solo *in extrema ratio* quando non è possibile garantire lo svolgimento della riunione in sicurezza. Inoltre, la medesima fonte potrebbe dettare dei protocolli di azione anche nella fase di gestione della riunione da parte delle forze dell'ordine, in modo da rendere la reazione di queste ultime prevedibile e limitata entro l'ambito strettamente necessario a scongiurare danni per la pubblica incolumità. È vero che le azioni di polizia sono normalmente segrete, per evitare un loro aggiramento da parte di persone che vogliono agire in modo illegale, ma in questo caso ci si trova in un ambito diverso dalla repressione criminale, dove l'obiettivo principale è innanzitutto la tutela della manifestazione medesima. D'altro canto, la repressione di singoli illeciti all'interno della manifestazione dovrebbe essere basata sulla chiara indicazione della condotta punibile ed essere tarata in modo da minimizzare i danni alla persona e alle persone intorno, potenzialmente non responsabili del medesimo illecito. Infine, la norma primaria dovrebbe regolare l'uso degli strumenti coercitivi, nell'ottica di renderli proporzionati all'offesa, ma anche alle persone che l'hanno perpetrata. Non è raro, infatti, che cariche o reazioni delle forze dell'ordine finiscano per colpire anche chi non è parte dell'azione repressa; anzi, tale esito è altamente probabile nel contesto delle riunioni in luogo pubblico, che vedono l'assembramento nella stessa area di un gran numero di persone. Tali aspetti sono di fondamentale importanza, in quanto l'uso di mezzi di coercizione all'interno di una manifestazione può avere – a causa dei grandi numeri – effetti collaterali anche a carico di chi non è colpevole delle potenziali violenze, oltre che un generale *chilling effect* rispetto alle libertà politiche. Per queste ragioni, la legge dovrebbe assicurare che l'uso di mezzi coercitivi sia concepito soltanto come *extrema ratio* in casi di assoluta gravità e portata lesiva dell'ordine costituzionale.

A tal fine, una normativa sulle riunioni in luogo pubblico dovrebbe essere attenta allo scopo delle persone partecipanti, da bilanciare con gli interessi contrapposti. In tal senso, basti pensare che il TULPS già prevede una disciplina specifica per i comizi politici, pur avendo in mente evidentemente comizi ben diversi da quelli attuali, in quanto collocati all'epoca in un assetto istituzionale dal più ridotto pluralismo politico. Nonostante questa differenza, la norma è espressione di una consapevolezza della politicità dello spazio, che oggi – per eterogenesi dei fini – si esprime nella necessaria maggiore tutela di quelle riunioni che sono strumentali ai processi democratico-rappresentativi. Oggi un simile intento normativo andrebbe riletto alla luce dei nuovi strumenti utilizzati nella dialettica democratica, allorché la manifestazione è diventato elemento 'quotidiano' di quest'ultima. I tempi sembrano dunque maturi per ragionare su una tutela rafforzata delle riunioni volte

a tali scopi, le quali – al pari di alcune altre non trattate in questo lavoro – sono essenziali per lo sviluppo della persona e per l'ordinamento rappresentativo medesimo. In tali casi, le ragioni di eventuali divieti dovrebbero essere ponderate con particolare cautela, usando la massima attenzione a creare le condizioni per cui le riunioni possano svolgersi in modo sicuro, piuttosto che ricorrendo al divieto.

Tali mutamenti inducono a una nuova valutazione sul bilanciamento che la norma realizza tra sicurezza e libertà di riunione, in quanto la 'diffidenza' del Costituente – trasfusa nel dato testuale dell'art. 17 – non trova oggi uguale giustificazione. Pertanto, diviene importante valutare la prassi applicativa per verificare in concreto quale equilibrio si realizzi oggi rispetto alle preoccupazioni di sicurezza delle riunioni e quale disciplina possa adeguatamente contemperare i due ordini di valori.

In merito, si può osservare che diversi punti critici potrebbero e dovrebbero essere affrontati con un cambio di prospettiva rispetto all'impostazione securitaria ed emergenziale adottata finora dalla normativa primaria. Infatti, in diversi casi la previsione di politiche promozionali sui luoghi pubblici potrebbe accompagnarsi alle misure di proporzionalità, sopra proposte, per contemperare i diversi interessi mediante una tutela 'al rialzo', piuttosto che al ribasso. Infatti, se in alcuni casi una riunione può essere considerata rischiosa per la pubblica incolumità, ciò deriva anche dalle ristrettezze dello spazio o della mobilità urbani, che danno l'occasione di ritenere che la riunione possa confliggere con altri diritti.

Di seguito si possono presentare alcuni esempi dell'argomento.

In primo luogo, la consistenza e l'impiego delle forze dell'ordine è una scelta politica, che andrebbe affrontata guardando alle priorità costituzionali. Ad esempio, una manifestazione è più facilmente gestibile con un corretto impiego di risorse da parte delle forze dell'ordine. Si pensi, ad esempio, al caso delle 'contromanifestazioni': queste ultime certamente aumentano i rischi legati a un corteo, ma risultano meno impattanti se le forze dell'ordine hanno risorse e mandati idonee a gestirle.

Inoltre, le trasformazioni urbane e spaziali aggravano un'ulteriore questione costituzionalmente rilevante: la possibile tensione tra il regime proprietario dello spazio e il suo uso. La distinzione tra uso e regime proprietario è stata già tematizzata in dottrina, quando si è specificato che il titolo proprietario di un soggetto pubblico su un dato luogo non dovrebbe essere usato per ostacolare una riunione in luogo pubblico, bensì, al contrario, per promuoverlo. Tuttavia, oggi sono gli stessi luoghi in titolarità pubblica e a uso pubblico a vivere una fase di compressione, il che naturalmente – limitando lo spazio a disposizione – limita anche la quantità di pretese assolvibili nello spazio pubblico. Gli esempi che si possono addurre in merito sono riconducibili a diverse fattispecie. In primo luogo, si pensi al caso di un bene privato, come un centro commerciale, che è ampiamente frequentato dalle persone per trascorrere il proprio tempo libero. In questo caso, l'uso del luogo è ben più ampio di quello relativo a un tradizionale luogo privato aperto al pubblico – in quanto cambia la superficie della proprietà utilizzabile dalle persone passanti e dunque il tempo trascorso all'interno dei relativi luoghi – tuttavia, il regime giuridico ai fini della

libertà di riunione resta quello di un luogo non pubblico. Questo significa che simili luoghi stanno erodendo lo spazio autenticamente pubblico utilizzabile per la partecipazione politica. Ugualmente, le *gated communities* – delle comunità socialmente privilegiate che si trincerano nelle proprie ampie proprietà private, anche con dispositivi fisici di difesa – realizzano una segregazione spaziale che rende sempre più difficile l'aggregazione politica. Ebbene, in questi casi l'inaccessibilità per le manifestazioni dei luoghi di socialità può essere all'origine di tensioni sociali che possono degenerare in veri e propri scontri, quando le persone portatrici dei bisogni intendono manifestarli proprio nei luoghi privati in questione, dove i bisogni medesimi possono essere ascoltati[80].

In secondo luogo, vi sono esempi di segno opposto, in cui i luoghi di proprietà pubblica sperimentano una progressiva riduzione del loro uso pubblico. Ciò avviene nelle zone ad alta densità turistica, o comunque in tutti i casi dove cresce l'occupazione commerciale del suolo a discapito del suo uso autenticamente pubblico. A maggior ragione, l'esclusione si produce dove la comunità abitante si trova a dover lasciare alcune aree per via delle barriere economiche generate dallo sviluppo commerciale delle aree stesse. Anche in questi casi, si riducono gli spazi per la manifestazione del pensiero: nel primo caso, perché la manifestazione entra più facilmente in contrasto 'materiale' con altri usi del suolo, nel secondo perché si è dispersa la popolazione attrice e destinataria della manifestazione stessa.

Tutti questi esempi servono a comprendere il ruolo strategico delle politiche ordinarie di promozione dello spazio pubblico, destinato al dialogo tra interessi civili e sociali. Simili misure potrebbero aumentare i luoghi a disposizione della comunità, limitando usi esclusivi dei luoghi stessi e i conseguenti conflitti d'uso. In questa sede si vuole dimostrare che una soluzione al problema costituzionale della riunione in luogo pubblico può venire solo dall'identificazione di una connessione stretta i due ordini di questioni. Infatti, se è vero che la Costituzione non configura esplicitamente la libertà di riunione come diritto ad avere un luogo pubblico per riunirsi, è altrettanto vero che tale esigenza sembra progressivamente emergere dal sistema, in quanto la progressiva erosione e privatizzazione dello spazio pubblico può alimentare forme conflittuali di manifestazione, con conseguenti rischi di proibizione e repressione delle riunioni stesse[81].

6. Conclusioni

L'indagine condotta evidenzia come l'attuale sistema fonti della libertà di riunione, frammentario e improntato ad una logica emergenziale e di pubblica amministrazione, sia oggi insufficiente a tutelare adeguatamente questo fondamentale diritto. L'intreccio di regolazioni pre-costituzionali come il TULPS, affiancate dal ricorso sistematico a decreti-legge e provvedimenti di pubblica amministrazione hanno sbilanciato l'equilibrio

[80] A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, cit., 2726. Sul tema dell'ingiustizia spaziale, si veda: E. OLIVITO, Le disuguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulla città, fasc. 2/2020, 78 ss.

[81] Sul rapporto tra privatizzazione e partecipazione, ancorché con riferimento privilegiato ai servizi: A.I. Arena, *Un tentativo di individuare limiti alla privatizzazione nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2020, 40.

costituzionale a favore delle ragioni di sicurezza esaltando i poteri dell'Esecutivo e dell'autorità di pubblica sicurezza a discapito delle aule parlamentari e delle pratiche di partecipazione ai processi rappresentativi sottostanti.

Sembra di aver sufficientemente dimostrato che elevare a valore assoluto la sicurezza rischia di determinare una convergenza 'al ribasso' delle libertà costrette a cucirsi i propri spazi di esercizio su una scena pubblica sempre più contesa. La risposta deve concretizzarsi in un cambio di paradigma: da una tutela che previene il conflitto comprimendo il diritto, ad una garanzia 'al rialzo' che produca attivamente le agorà. Ciò richiede una legislazione chiara e organica che, ispirandosi al nesso costitutivo tra spazio, popolo e sovranità, individui criteri di proporzionalità efficaci, rafforzi le garanzie giurisdizionali e favorisca politiche urbane che moltiplichino gli spazi di confronto democratico. Solo in tal modo la libertà di riunione potrà pienamente assolvere alla sua funzione di fulcro della sovranità popolare e di terreno di prova per una democrazia partecipata.