ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Le manifestazioni in movimento alla prova dei decreti sicurezza

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:
Enrico Verdolini (2020). Le manifestazioni in movimento alla prova dei decreti sicurezza. FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI RASSEGNA, 2, 248-266.

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/762027 since: 2020-06-15

Published:
DOI: http://doi.org/

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

12 October 2024

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

E. VERDOLINI, **Le manifestazioni in movimento alla prova dei decreti sicurezza, in Forum di Quaderni Costituzionali**, 2, 2020.

The final published version is available online at: www.forumcostituzionale.it

Rights / License:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/)

When citing, please refer to the published version.

Le manifestazioni in movimento alla prova dei decreti sicurezza

ENRICO VERDOLINI

1. Introduzione: la libertà di corteo come *species* della libertà di riunione

Uno dei profili di maggior rilievo alla base dei *decreti sicurezza,* il decreto legge 113 del 2018 (convertito dalla legge 132 del 2018) e il decreto legge 53 del 2019 (convertito dalla legge 77 del 2019), è stato quello di aver comportato plurime innovazioni legislative, soprattutto in materia penale, relativamente agli eventi pubblici di natura collettiva, con particolare riferimento all'ipotesi delle manifestazioni in movimento.

Aver introdotto ulteriori regole per lo svolgimento di cortei e mobilitazioni ha significato, di fatto, disegnare un nuovo perimetro dell'esercizio della libertà di riunione ex art. 17 Cost., a partire da ciò che non è consentito fare, fissando cioè confini più stretti e circoscrivendo ancora di più i limiti. Gli interventi normativi compiuti da entrambi i *decreti sicurezza* hanno rivestito, però, allo stesso tempo un'importanza fondamentale nella definizione del contenuto positivo di questa libertà, di quale sia il suo spazio di operatività e quali siano le possibilità comportamentali in capo ai manifestanti.

Conseguentemente ai due decreti, pertanto, che fisionomia hanno assunto cortei e mobilitazioni? E che fisionomia ha assunto la libertà di riunione?

Le manifestazioni in movimento, come fenomeno di partecipazione collettiva, costituiscono un'alternativa all'espressione del pensiero in forma atomizzata per mezzo dei *social network*. Permettono di porre all'attenzione dell'opinione pubblica rivendicazioni e tematiche che, quasi ignorate dai *mass media,* rischierebbero di essere in qualche modo svalutate. In tempi recenti, queste forme di mobilitazione sono fra l'altro soggette a una rinnovata centralità: basti pensare, per fare un esempio, ai cortei del movimento ambientalista *Fridays for future*.

Se si concepiscono le manifestazioni in movimento come strumenti di partecipazione politica e sociale[1], la conseguenza logica è quella di interrogarsi su quale sia la garanzia costituzionale posta a loro tutela. Non è presente, nella Costituzione repubblicana, una garanzia espressa del "diritto di corteo". È tuttavia riconosciuto in maniera diffusa dalla dottrina[2] come i cortei, gli scioperi, le dimostrazioni, le

---

[1] A. BARBERA., *Principi costituzionali e libertà di corteo,* in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito,* Padova, Cedam, 1970, pp. 2723-2752.

[2] A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza,* in A. BARBERA, G. AMATO, *Manuale di diritto pubblico,* Bologna, 1997, pp. 289-290; A. BARBERA, op. cit., 1970, pp. 2737-2745; R. BORRELLO, *Riunione (diritto di),* in *Enciclopedia del diritto,* Milano, Giuffrè. 1999, pp. 1412-1414; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, Il Mulino, 1984, p. 183; C. CARUSO, *La disciplina costituzionale delle riunioni e delle manifestazioni di piazza,*

processioni religiose, così come quelle di natura civile, le mobilitazioni e le altre ipotesi di manifestazione in movimento possano essere ricondotti, a livello costituzionale, all'art. 17 Cost. e all'esercizio della libertà di riunione.

Si può inquadrare la manifestazione in movimento come modalità particolare di organizzazione di una riunione, dal momento che questa specifica tipologia di formazione sociale si distingue per la compresenza di due tratti essenziali. Ogni manifestazione in movimento, infatti, si caratterizza *in primis* per la sussistenza di un elemento di «volontarietà»[3] in capo ai partecipanti, accomunati da una medesima opinione di carattere sociale, politico, sindacale o religioso, che *per loro scelta* nel corteo stesso trova una possibilità di espressione collettiva. Lo scopo che aggrega i singoli partecipanti, pertanto, è quello di rendere pubblico un certo pensiero condiviso, la cui natura sostanziale può variare, a seconda dei casi e delle circostanze. *In secundis,* è necessario rilevare la presenza di un ulteriore elemento caratterizzante le manifestazioni in movimento, quello dell'«interesse dei singoli a mantenersi riuniti»[4], da intendersi non come idea di stazionare in uno spazio fisso predeterminato, bensì come il desiderio di mantenere una vicinanza fra i partecipanti nel corso della durata dell'intero evento: se la manifestazione, infatti, si svolge in forma itinerante, facendo tappa in una pluralità di luoghi, allora si può parlare di riunione nel momento in cui si rileva un interesse comune allo «stare insieme»[5] lungo il percorso del corteo. Entrambi questi elementi, sia la comunanza di fondo di visione ideale e di finalità, che la tendenza a instaurare un contatto fisico temporaneo fra più persone, permettono di accostare la manifestazione in movimento al modello generale della riunione.

Una volta chiarito come le manifestazioni in movimento costituiscano una *species* del più ampio *genus* delle riunioni ex art. 17 Cost., è possibile concludere come le nuove disposizioni introdotte dai *decreti sicurezza*, riguardando diversi aspetti concernenti i cortei e le mobilitazioni, di fatto abbiano finito per influire direttamente sulle modalità di esercizio della libertà di riunione.

---

in (a cura di) F. CURI, *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città,* Bologna, Bononia University Press, 2016, p. 25.

[3] Cfr. P. BARILE, op. cit., p. 183.

[4] Cfr. A. BARBERA, op. cit., 1970, p. 2741.

[5] Cfr. P. BARILE, op. cit., p. 183.

2. Il reato di blocco stradale nel decreto legge 113 del 2018 (c.d. *decreto sicurezza)*: definizione della fattispecie e introduzione di una nuova ipotesi di illecito amministrativo in sede di conversione

È necessario compiere una lettura attenta di entrambi i testi normativi dei *decreti sicurezza*, individuando quell'insieme di norme che possono condizionare l'attività dei manifestanti, non tanto nel momento che riguarda la preparazione dell'evento pubblico, quanto nel corso del suo concreto svolgersi. Si tratta, per essere ancor più puntuali, di norme riguardanti nuove fattispecie di reato, nuove circostanze aggravanti, la limitazione delle cause di non punibilità, la reintroduzione di vecchie ipotesi di illecito e l'inasprimento di sanzioni penali e pecuniarie per determinate ipotesi comportamentali[6].

In primo luogo, l'art. 23 decreto legge 113 del 2018 (d'ora in avanti semplicemente *decreto sicurezza*, per esteso «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonchè misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata») ha reintrodotto il reato di blocco stradale, una fattispecie di illecito penale che era disciplinata dal d.lgs. 66 del 1948 e depenalizzata dal d.lgs. 507 del 1999.

Il d.lgs. 66 del 1948 (per esteso «Norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate ed ordinarie e la libera navigazione») forniva una descrizione della fattispecie di reato di blocco di strade ferrate e ordinarie[7], cui associava una sanzione penale compresa fra uno e sei anni di reclusione. La misura sanzionatoria, fra l'altro, poteva essere raddoppiata, arrivando fino a 12 anni di reclusione, nel caso in cui il reato fosse compiuto da una pluralità di persone, anche non riunite.

Secondo la definizione data art. 1 comma 1 del decreto legislativo 66 del 1948, era possibile parlare di blocco stradale o blocco ferroviario in presenza di un

---

[6] G. MENTASTI, *Decreto-sicurezza: i profili penalistici,* in *Diritto penale contemporaneo,* 25 ottobre 2018, pp. 1-4; G. MENTASTI, *Il decreto sicurezza diventa legge. Le modifiche introdotte in sede di conversione,* in *Diritto penale contemporaneo,* 21 dicembre 2018, pp. 1-2; S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici,* in *Diritto penale contemporaneo,* 18 giugno 2019, pp. 1-5; A. DE LIA, *Novità sul fronte del "diritto penale del nemico". Breve analisi del c.d. "decreto sicurezza" (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 conv. l. 1 dicembre 2018, n. 132)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 30 aprile 2019, p. 1; M.E. CASSANO, *Sicurezza e disagio sociale nel c.d. decreto Salvini,* in *Diritto penale contemporaneo,* fasc. 9, 2019, pp. 5-30.

[7] E. CONTIERI, *Blocco stradale,* in *Enciclopedia del diritto,* Milano, Giuffrè, 1959, pp. 490-493.

comportamento finalizzato a impedire o ostacolare la libera circolazione, per mezzo dell'utilizzo di congegni o altri oggetti di qualsiasi specie, deposti o abbandonati in una strada ordinaria o ferrata. L'art. 1 comma 1 specificava altresì come il reato di blocco si concretizzasse anche nel caso in cui lo stesso scopo di ostruzione o ingombro della strada fosse perseguita facendo uso di altre modalità o di altri strumenti.

Erano così punite due condotte alternative, rilevanti allo stesso modo dal punto di vista del diritto penale, in quanto accomunate dalla possibilità di provocare un medesimo evento, quello di bloccare o, quantomeno, di rendere maggiormente difficoltoso il movimento di persone e veicoli su di un tratto di strada o di ferrovia. La prima ipotesi di azione, di carattere ben definito e circoscritto (*utilizzo di congegni o altri oggetti*), manteneva una sua autonomia rispetto alla seconda ipotesi di azione, descritta con una formula di carattere aperto (*altre modalità*), cui era possibile attribuire diversi significati: si andava dal caso in cui fossero divelti i binari di una ferrovia, fino a quello in cui fosse alterato un tratto di strada, comprendendo però, allo stesso tempo, la possibilità di un blocco realizzato per mezzo della presenza fisica di una o più persone[8].

Quest'ultima eventualità nello specifico, che il reato potesse essere perfezionato anche per mezzo della semplice presenza di uno o più individui sulla strada o sulla ferrovia, era riconosciuta anche dall'opinione prevalente nella giurisprudenza della Corte di Cassazione[9]: è stato più volte evidenziato nelle decisioni della Suprema Corte come un assembramento di persone fosse sufficiente a rendere la circolazione più difficoltosa o a impedirla totalmente, perfezionando così il reato di blocco[10].

---

[8] E. CONTIERI, op. cit., pp. 490-491.

[9] G. LEO, *Blocco stradale,* in *Digesto delle discipline penalistiche,* Torino, Utet, 1987, p.466.

[10] Si vedano, a titolo di esempio, la sentenza 5424 del 1994 della Sez. Pen. I della Corte di Cassazione («Integra l'elemento oggettivo del reato di blocco stradale di cui all'art. 1 D.L. Lgt. 22.1.1948 N. 66 anche il solo ingombro della sede viaria con qualsiasi ostacolo, che può anche essere costituito da un assembramento di persone che sia idoneo a rendere la circolazione apprezzabilmente più difficoltosa rispetto alle condizioni normali») e la sentenza 10151 del 1997 della Sez. Pen. I della Corte di Cassazione («Ai fini della configurabilità del delitto di blocco stradale, è sufficiente anche il solo ingombro della sede viaria con qualsiasi ostacolo, che può anche essere costituito da un assembramento di persone idoneo a rendere la circolazione apprezzabilmente più difficoltosa rispetto alle condizioni normali e il cui dolo si concretizza e si esaurisce nel fine di impedire o anche soltanto di rendere più difficoltosa la circolazione, a nulla rilevando che l'obiettivo si sia realizzato, o non»).

Nel dettato del decreto legislativo 66 del 1948, al reato di blocco stradale o ferroviario si aggiungeva una seconda fattispecie di reato, disciplinata dall'art. 1 comma 2, il reato di blocco fluviale, al quale era estesa la stessa ipotesi di sanzione penale prevista per il reato di blocco stradale e blocco ferroviario: la fattispecie di blocco fluviale si concretizzava in attività finalizzate a ostacolare la libera navigazione «in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi», sempre per mezzo dell'impiego di congegni o altri oggetti, ed era sanzionata con un periodo di reclusione compreso fra uno e sei anni.

A livello generale, i comportamenti riferibili alle due fattispecie di reato potevano avere come conseguenza quella di incidere sulla libertà di circolazione e movimento delle persone, sia che essa fosse esercitata su strada ordinaria, senza alcun tipo di mezzo di locomozione, sia che essa fosse esercitata ricorrendo a un qualche mezzo di trasporto, non solo su strada ordinaria, ma anche su ferrovia, via lago, via canale e via fiume.

Per questo motivo, è possibile affermare come le fattispecie di reato disciplinate dall'art. 1 del decreto legislativo 66 del 1948 fossero idonee a salvaguardare un preciso bene di rango costituzionale, la libertà di circolazione dell'individuo, così come intesa, in senso molto ampio, dall'art. 16 Cost.

Successivamente, l'ipotesi di reato di blocco stradale per mezzo di oggetti e congegni è stata oggetto di una nuova disciplina e di una depenalizzazione da parte del d.lgs. 507 del 1999 (per esteso «depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205»): l'art. 17 del d.lgs. 507 del 1999, infatti, ha operato una differenziazione marcata fra le ipotesi di blocco ferroviario e blocco fluviale, da un lato, per le quali è rimasta in vigore l'impianto normativo sanzionatorio di carattere penale (art. 17 comma 1), e l'ipotesi di blocco stradale, dall'altro, che invece è stata formulata come fattispecie di comportamento illecito da sanzionare esclusivamente a livello amministrativo (art. 17 comma 2).

La *ratio* dell'intervento del legislatore del 1999, in questo caso, è stata quella di distinguere la sanzione a seconda del luogo in cui era compiuta materialmente l'azione, dal momento che il blocco della circolazione marittima, fluviale o ferroviaria era considerato un evento tale da comportare rischi di portata maggiore rispetto all'ostruzione di strada ordinaria[11].

L'art. 23 del *decreto sicurezza* ha tuttavia re-introdotto all'interno dell'ordinamento giuridico il reato di blocco stradale, così come concepito dal legislatore del

---

[11] S.M. GAIAS, *Il decreto sicurezza alla prova della protesta dei pastori sardi. La libertà di riunione alla luce del reato di blocco stradale introdotto dal d.l. 113 del 2018,* in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 6 maggio 2019, p. 15.

1948[12]. È stata così ripristinata in un primo momento la formulazione originaria dell'art. 1 del d.lgs. 66 del 1948, che sanzionava il reato di blocco stradale, ponendo su di uno stesso piano sia il caso di blocco per mezzo di oggetti o congegni, sia quello concretizzato per mezzo della presenza fisica dell'autore o degli autori.

In un momento successivo, la legge di conversione del *decreto sicurezza* ha tuttavia operato una modifica al testo originario dell'art. 23, operando una distinzione di fondo[13]. Le ipotesi di comportamento sottese alla disciplina originaria del d.lgs. 66 del 1948 sono state oggetto di una marcata differenziazione. Da un lato, è stata mantenuta la disciplina penale del reato di blocco stradale realizzato per mezzo di oggetti o congegni. Dall'altro, è stata disciplinata una nuova ipotesi di illecito amministrativo: la legge di conversione ha specificato che, nel caso in cui il blocco venga compiuto su strada ordinaria da una qualsiasi persona per mezzo del proprio corpo, il comportamento può essere sanzionato a livello amministrativo, con il pagamento di una somma compresa fra 1.000 e 4.000 euro.

Fra i primi casi in cui i magistrati inquirenti hanno applicato la nuova normativa sul blocco stradale, è possibile fare riferimento ai movimenti di protesta sviluppatisi nella Regione Sardegna da parte degli allevatori del settore ovi-caprino[14], a causa del prezzo eccessivamente basso per l'acquisto del latte da parte delle imprese di distribuzione e di trasformazione. Le mobilitazioni poste in essere da parte dei pastori sardi hanno comportato, talvolta, il fermo della circolazione per mezzo di assembramenti di persone o dello sversamento del latte sulla sede stradale. In conseguenza di tali atti di protesta, alcuni pastori sono stati indagati per varie ipotesi di reato, fra le quali è stata ricompresa talvolta anche l'ipotesi di blocco stradale: per quattro manifestanti che avevano organizzato una dimostrazione, in particolar modo, è stata avanzata di fronte al Tribunale di Nuoro una richiesta di rinvio a giudizio per reato di blocco stradale (l'udienza preliminare, prevista per il 20 marzo 2020, è stata tuttavia oggetto di rinvio).

A questo caso, si è aggiunto di recente l'esempio della manifestazione sindacale organizzata nella città di Prato in data 16 ottobre 2019, con lo scopo di denunciare le condizioni lavorative dei dipendenti di una tintoria locale. La Questura di Prato ha applicato, in questo caso, le sanzioni amministrative previste per l'ipotesi di blocco stradale compiuto per mezzo della propria persona. Sono state così notificate delle sanzioni pecuniarie di importo compreso fra 1.000 e 4.000 euro a ventuno persone che avevano partecipato alla mobilitazione sindacale.

---

[12] G. MENTASTI, op. cit., 2018, p. 2.

[13] G. MENTASTI, op. cit., 2019, p. 2.

[14] S.M. GAIAS, op. cit., pp. 2-3.

3. La normativa penale presente nel decreto legge 53 del 2019 (c.d. *decreto sicurezza bis)*

Il decreto legge 53 del 2019 (d'ora in avanti *decreto sicurezza bis,* per esteso «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza») si è caratterizzato per una serie di ulteriori disposizioni, di natura penale[15], che devono essere analizzate contestualmente alla disciplina già presente nel primo *decreto sicurezza.*

L'art. 7 del *decreto sicurezza bis*, innanzitutto, ha formulato una nuova circostanza aggravante per delle particolari ipotesi di reato che, compiute in un luogo pubblico o aperto al pubblico, nel corso di manifestazioni collettive, sarebbero connotate da un livello di pericolosità sociale maggiore che non in altri contesti e, per questa ragione, sarebbero meritevoli di una sanzione penale rafforzata.

L'elenco delle ipotesi di reato per le quali è stata disciplinata la nuova aggravante è alquanto ampio e variegato. L'aggravante in questione, fra l'altro, è stata introdotta per i reati di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.), resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.), violenza o minaccia a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.). Per queste tre ipotesi di reato, nello specifico, la circostanza aggravante è attualmente disciplinata dall'art. 339 c.p., che afferma come «le pene stabilite nei tre articoli precedenti sono aumentate se la violenza o minaccia è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico»[16].

Per di più, la legge di conversione del *decreto sicurezza bis* è intervenuta sull'art. 131 bis c.p., che disciplina la causa di non punibilità per «particolare tenuità del fatto», escludendo la possibilità di applicarla ai reati di resistenza, violenza o minaccia a pubblico ufficiale. Se, quindi, nel corso di una manifestazione in movimento, dovesse essere compiuto uno dei comportamenti previsti dagli art. 336 c.p. e 337 c.p., da un lato, il reato dovrebbe essere sanzionato a livello penale anche se, «per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo», l'entità del comportamento sia di scarso rilievo pratico; dall'altro, dovrebbe essere fatta applicazione della nuova circostanza aggravante prevista per quelle ipotesi di reato, determinando così un esito sanzionatorio radicalmente opposto rispetto a quello dovuto al quadro normativo previgente.

L'art. 7 del *decreto sicurezza bis* ha riformato altresì il reato di danneggiamento (art. 635 c.p.): l'articolo in questione del codice penale già conteneva, al primo comma, un riferimento al comportamento di danneggiamento di cose mobili o

---

[15] S. ZIRULIA, op. cit., pp. 4-5.

[16] La stessa aggravante è stata altresì introdotta per quanto riguarda i reati di interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (art. 340 c.p.) e devastazione e saccheggio (art. 419 c.p.).

immobili altrui, compiuto nel corso di manifestazioni organizzate in luogo pubblico o aperto al pubblico. Per questa ipotesi nello specifico era prevista una pena di reclusione compresa fra sei mesi e tre anni.

Il *decreto sicurezza bis* ha riscritto il primo comma dell'art. 635 c.p., scorporando tale ipotesi comportamentale, e ha aggiunto un ulteriore terzo comma, conferendo autonomia di disciplina a questa particolare fattispecie.

Il testo attualmente vigente dell'art. 635 comma 3 c.p., così come definito dal *decreto sicurezza bis*, dispone che «chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico, è punito con la reclusione da uno a cinque anni». Pertanto, è possibile affermare che, oltre a istituire una *sedes* normativa autonoma per l'ipotesi specifica di danneggiamento nel corso di una manifestazione, il *decreto sicurezza bis* abbia rivisto le sanzioni applicabili, innalzandone sia la misura minima che quella massima.

Per concludere, il *decreto sicurezza bis* ha modificato in maniera significativa la legge 152 del 1975 (c.d. *legge Reale*, per esteso «Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico»), la quale all'art. 5 vieta l'utilizzo nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico di caschi e altri strumenti che possano coprire il volto della persona, così da renderne difficile il riconoscimento. Si tratta, pertanto, di una normativa di particolare rilevanza, che fissa uno dei requisiti di partecipazione a cortei e manifestazioni, quello di essere sempre riconoscibili e identificabili.

In seguito all'entrata in vigore dell'art. 6 del *decreto sicurezza bis*, le sanzioni previste per i manifestanti in caso di violazione del divieto dell'art. 5 della legge 152 del 1975 sono state innalzate fino a prevedere l'arresto da due a tre anni e l'ammenda da 2.000 a 6.000 euro.

A questa modifica riguardante l'art. 5, se ne è aggiunta una seconda, avvenuta sempre per mezzo dell'art. 6 del *decreto sicurezza bis*, con l'introduzione dell'art. 5 bis, il quale ha disciplinato una fattispecie di reato del tutto inedita, che può concretizzarsi esclusivamente nel corso delle manifestazioni. Il nuovo art. 5 bis espressamente prevede la pena di reclusione da uno a quattro anni per chiunque lanci o utilizzi in maniera illegittima oggetti di vario tipo, nel corso di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico: l'elenco dell'art. 5 bis è piuttosto dettagliato e richiama vari oggetti, quali «razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere».

Una volta analizzate le varie norme penali previste dal *decreto sicurezza* e dal *decreto sicurezza bis*, riguardanti in particolar modo le manifestazioni pubbliche, è possibile innanzitutto compiere una prima valutazione parziale su quale sia stata la *ratio* ispiratrice. È da considerare come il codice penale già prima dell'entrata in

vigore dei decreti contenesse una serie di disposizioni particolarmente rigide riguardanti le condotte illecite compiute nel corso di cortei ed eventi. Per questa ragione, è difficile immaginare che queste norme siano state concepite con un obiettivo diverso da quello di rappresentare un intervento legislativo simbolico, volto a imprimere una maggiore severità nei confronti dei fenomeni di mobilitazione pubblica e delle loro possibili distorsioni[17].

Nel caso specifico del primo *decreto sicurezza,* questo si verifica anche quando le azioni compiute dai manifestanti non risultino realmente pericolose, ma costituiscano mezzi di protesta scevri in concreto da effetti dannosi. Nel caso in cui, infatti, il blocco stradale sia posto in essere da parte di un gruppo di persone, in forma pacifica, le stesse sono passibili di sanzione amministrativa pecuniaria, se non viene fatto uso di alcun oggetto materiale.

Lo stesso caso di blocco, però, potrebbe dar luogo all'applicazione dell'art. 1 comma 1 del decreto legislativo 66 del 1948 e delle sanzioni previste per il reato di blocco stradale, nel momento in cui venga utilizzato uno striscione o un cartellone, teso da un lato all'altro della strada, per fermare la circolazione sulla pubblica via, senza arrecare alcun danno effettivo, ma esclusivamente esprimendo una forma di dissenso[18].

Se questo ragionamento, pertanto, può essere valido per la normativa contenuta nel primo *decreto sicurezza,* di cui la disciplina del blocco stradale costituisce una componente importante, per quanto riguarda il *decreto sicurezza bis* occorre compiere una riflessione ulteriore.

Contestualmente alla promulgazione della legge di conversione, il Presidente della Repubblica ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, esternando una serie di rilievi critici. L'attenzione del

---

[17] S. ZIRULIA, op. cit., p. 4.

[18] S.M. GAIAS, op. cit., p. 19. Si deve evidenziare, fra l'altro, come nel caso in questione la misura sanzionatoria massima applicabile non sarebbe quella pari a sei anni di detenzione dal momento che, essendo il reato compiuto da una pluralità di persone riunite, la pena dovrebbe essere raddoppiata e potrebbe arrivare fino a dodici anni di detenzione, per quella che è la previsione normativa dell'art. 1 comma 3 del d.lgs. 66 del 2018. È necessario confrontare quest'ultima ipotesi di pena applicabile con quelli che sono i massimali di sanzione previsti per altre ipotesi di reato: si può pensare, ad esempio, alla pena massima possibile per il reato di violenza sessuale (art. 609 bis c.p.), così come al massimale previsto per il reato di rapina (art. 628 c.p), in entrambi i casi pari a 10 anni di reclusione. Si tratta sicuramente di ipotesi in cui si è in presenza di un comportamento cui è accordato maggior disvalore e gravità rispetto al reato di blocco stradale, eppure la sanzione più alta applicabile rimane di minore entità.

Quirinale si è concentrata sul fatto che il testo convertito del *decreto sicurezza bis* abbia previsto come la causa di non punibilità per «particolare tenuità del fatto» non possa più essere applicata ai reati di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale: l'innovazione legislativa non ha interessato esclusivamente i comportamenti tenuti nei confronti delle Forze dell'Ordine, dal momento che il concetto di pubblico ufficiale può ricomprendere anche altri funzionari pubblici, statali, regionali, provinciali o comunali, o soggetti privati esercenti pubbliche funzioni, appartenenti a categorie di diversa natura. La lettera del Capo dello Stato ha richiamato, in tal senso, una serie di esempi concreti di figure rientranti nel concetto di pubblico ufficiale, quali «i vigili urbani e gli addetti alla viabilità, i dipendenti dell'Agenzia delle entrate, gli impiegati degli uffici provinciali del lavoro addetti alle graduatorie del collocamento obbligatorio, gli ufficiali giudiziari, i controllori dei biglietti di Trenitalia, i controllori dei mezzi pubblici comunali, i titolari di delegazione dell'ACI allo sportello telematico, i direttori di ufficio postale, gli insegnanti delle scuole, le guardie ecologiche regionali, i dirigenti di uffici tecnici comunali, i parlamentari».

Sulla base di tale motivazione, il Quirinale ha evidenziato come la scelta legislativa compiuta in sede parlamentare di fatto «impedisce al giudice di valutare la concreta offensività delle condotte poste in essere, il che (…) solleva dubbi sulla sua conformità al nostro ordinamento e sulla sua ragionevolezza nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che, come ricordato, possono riguardare una casistica assai ampia e tale da non generare "allarme sociale"»[19].

In definitiva, l'esito cui può pervenire l'applicazione di alcune delle disposizioni contenute nel *decreto sicurezza bis* a proposito dei reati di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale è lo stesso che, in determinate circostanze, può essere determinato dall'applicazione della disciplina sanzionatoria in materia di blocco stradale, cioè quello di punire comportamenti che siano caratterizzati da una «scarsa rilevanza» a livello concreto, per la loro consistenza intrinseca e per le conseguenze associate.

Le innovazioni legislative apportate dal *decreto sicurezza bis,* tuttavia, non si sono fermate a questo aspetto e hanno interessato una pluralità più ampia di articoli del codice penale, che già sanzionavano comportamenti di carattere illecito connotati da una pericolosità oggettiva. Le conseguenze di queste ultime innovazioni, in particolar modo, possono essere più complesse di quel che possa sembrare a una prima lettura e necessitano, pertanto, di un approfondimento ulteriore.

---

[19] I brani sono tratti dalla lettera inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, a proposito del *decreto sicurezza bis,* datata 8 agosto 2019 e reperibile presso il sito web della Presidenza della Republbica, *Quirinale.it.*

4. Il *decreto sicurezza bis* e il nuovo reato di lancio di oggetti e artifizi pirotecnici: la necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della fattispecie

Come già evidenziato, le disposizioni di natura penale del *decreto sicurezza* e del *decreto sicurezza bis* spingono l'interprete a interrogarsi su quale sia attualmente l'estensione della libertà di riunione nel corso di manifestazioni, mobilitazioni e cortei e quale sia, allo stesso tempo, la consistenza dei limiti posti all'esercizio di questa libertà[20].

L'art. 17 Cost. comma 1, da questo punto di vista, indica un primo limite generale[21] alla libertà di riunione: la riunione, infatti, deve svolgersi «pacificamente e senz'armi», locuzione di carattere risalente, individuabile già nel Titolo Primo della Costituzione francese del 1791 («La Costituzione garantisce (…) la libertà dei cittadini di riunirsi pacificamente e senz'armi») e nell'art. 32 dello Statuto Albertino («È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi (…)»)[22].

Il primo limite posto, a livello generale, dall'art. 17 Cost. è una disposizione rivolta, principalmente, ai partecipanti della riunione, dal momento che l'aggregazione fra più persone non deve manifestarsi in forma conflittuale e violenta, sia verso altri individui che verso beni materiali[23].

Per poter dare, però, concretezza a questo primo limite è necessario, innanzitutto, dare una definizione specifica di cosa si intenda per «arma». È necessario includere in questo concetto anche le c.d. *armi improprie,* ossia strumenti che non sono normalmente classificabili come armi, per quella che è la loro natura e la loro funzione ordinaria, ma che possono essere impiegati, in determinate situazioni, come mezzi di violenza, a causa della loro conformazione materiale.

La normativa di riferimento, in questo caso, è la legge 110 del 1975[24], la quale, oltre a precisare come sia «vietato portare armi nelle riunioni pubbliche anche alle persone munite di licenza» (art. 4 comma 4 della legge 110 del 1975, un chiaro richiamo alle *armi proprie*), propone una prima definizione di cosa si intenda per *arma impropria,* fornendo una lunga elencazione di strumenti e oggetti che possano rientrare in questa categoria: la legge 110 del 1975, in particolar modo, menziona «armi, mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere» (art. 4 comma 1),

---

[20] Si veda in particolare il primo paragrafo.

[21] G. TARLI BARBIERI., *Art. 17,* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* Torino, Utet, 2006, pp. 390-393.

[22] A. GIARDINO CARLI *Riunione (libertà di),* in *Digesto delle discipline pubblicistiche,* Torino, Utet, 1997, p. 484.

[23] R. BORRELLO, op. cit., p. 1424.

[24] G. TARLI BARBIERI, op. cit., p. 390-391; A. GIARDINO CARLI, op. cit., p. 484.

così come «bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche» (art. 4 comma 2).

L'art. 4 comma 2 della legge 110 del 1975 chiude l'elencazione fornendo un criterio generale da utilizzare per individuare altri casi concreti di *arma impropria,* intesa come «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»[25].

Proprio quest'ultima clausola generale è stata criticata per essere eccessivamente astratta e indeterminata, lasciando così nell'incertezza anche questo limite generale all'esercizio della libertà di riunione: sono state sollevate in passato alcune questioni di legittimità costituzionale relative alla clausola generale citata, dal momento che «in tal modo oggetti in numero indefinito avrebbero potenziale attitudine a divenire armi improprie, data la inesistenza di precisazioni nominative e di parametri sussidiari di riferimento, idonei a far distinguere, con una certa approssimazione, gli strumenti, di cui è lecito il porto, da quelli proibiti»[26]. Nella sentenza 79 del 1982, tuttavia, la Corte Costituzionale ha vagliato l'art. 4 della legge 110 del 1975 e ha ritenuto infondati i dubbi di costituzionalità prospettati.

In seguito all'entrata in vigore del *decreto sicurezza bis*, è necessario tuttavia interpretare il limite generale del divieto dell'uso delle armi posto dall'art. 17 Cost. comma 1 non più esclusivamente alla luce dell'art. 4 della legge 110 del 1975, bensì tenendo fermo come riferimento anche l'art. 6 dello stesso *decreto sicurezza bis*, che ha disciplinato il reato di lancio o utilizzo illegittimo di oggetti nel corso di manifestazioni e cortei, introducendo il nuovo art. 5 bis della legge 152 del 1975.

Come precedentemente richiamato, questa nuova norma ha fornito un elenco alquanto ampio e variegato di strumenti che, pure, possono assumere la natura di *armi improprie*: «razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere».

---

[25] A queste disposizioni normative è importante affiancare quelle contenute nell'art. 2 della legge 533 del 1977, che pongono un'ulteriore condizione fondamentale per il regolare svolgimento di un corteo o di una manifestazione: l'art. 2, infatti, vieta l'uso di caschi protettivi e di qualsiasi altro mezzo che può rendere difficoltoso il riconoscimento del manifestante, nel corso di un evento in luogo pubblico o aperto al pubblico. L'art. 2 richiede, pertanto, che i partecipanti a una manifestazione possano essere identificati sia dagli altri individui che prendono parte alla riunione, sia dall'autorità pubblica.

[26] Sentenza 79 del 1982 della Corte Costituzionale, punto tre del considerato in diritto.

Per quanto alcuni di questi oggetti siano gli stessi menzionati dall'art. 4 della legge 110 del 1975, è possibile notare un elemento di novità rispetto a tale normativa. In seguito al *decreto sicurezza bis,* il concetto di *arma impropria* non include più esclusivamente strumenti utilizzabili come armi di punta o di taglio, strumenti che quindi possono essere usati in casi in cui vi sia un contatto fisico diretto fra due o più persone nel corso di una manifestazione, ma riguarda anche oggetti di varia natura, che possono essere lanciati nel corso di uno sciopero o di un corteo. La normativa del *decreto sicurezza bis* è sembrata così estendere a ogni tipo di riunione la disciplina già prevista per le manifestazioni sportive, in particolar modo dagli art. 6 bis e 6 ter della legge 401 del 1989[27].

La scelta operata dal legislatore del *decreto sicurezza bis* di disciplinare una fattispecie di reato del tutto inedita, di lancio o utilizzo illegittimo di oggetti, nonché un secondo elenco di potenziali *armi improprie,* può incidere in maniera consistente nella definizione di quelli che sono i margini di esercizio del potere di scioglimento della manifestazione da parte delle pubbliche autorità.

A livello generale, la prerogativa dello scioglimento può essere esercitata laddove si verifichi una delle due circostanze previste dal dettato normativo dell'art.

---

[27] Art. 6 bis comma primo della legge 401 del 1989: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive ovvero in quelli interessati alla sosta, al transito, o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime o, comunque, nelle ventiquattro ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazione sportiva, e a condizione che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva stessa, lancia o utilizza, in modo da creare un concreto pericolo per le persone, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o, comunque, atti ad offendere, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena e' aumentata se dal fatto deriva un ritardo rilevante dell'inizio, la sospensione, l'interruzione o la cancellazione della manifestazione sportiva. La pena è aumentata fino alla metà se dal fatto deriva un danno alle persone».

Art 6 ter della legge 401 del 1989**:** «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, ovvero in quelli interessati alla sosta, al transito, o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime o, comunque, nelle immediate adiacenze di essi, nelle ventiquattro ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazione sportiva, e a condizione che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva stessa, è trovato in possesso di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero di bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o, comunque,

atti ad offendere, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 1.000 a 5.000 euro».

20 T.U.L.P.S.[28] La prima possibile causa di scioglimento si concretizza quando, nel corso della stessa riunione, si verifichino «manifestazioni o grida sediziose», lesive della pubblica autorità o fonte di pericolo per l'ordine pubblico[29]. Per poter inquadrare la natura di questa prima causa di scioglimento, è necessario considerare l'interpretazione data dalla Corte Costituzionale all'aggettivo «sedizioso»: secondo la sentenza 15 del 1973 della Consulta, un comportamento sedizioso è «quello che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico».

La seconda possibile causa di scioglimento, invece, si ha quando nel corso di una manifestazione vengono commessi reati. Si deve trattare, chiaramente, di un delitto compiuto da uno dei partecipanti della manifestazione[30]. L'art. 20 T.U.L.P.S. non fa riferimento a delle fattispecie di reato puntualmente predeterminate, ma usa una formula letterale di carattere ampio e generico, che può ricomprendere qualsiasi ipotesi di illecito penale.

Prima di procedere allo scioglimento, è necessario che l'autorità di pubblica sicurezza verifichi se sia possibile allontanare o arrestare il singolo autore del reato[31], così da garantire la prosecuzione della riunione. Compiuta questa valutazione, laddove non sia fattibile isolare il reo, prevale l'esigenza di prevenire il

---

[28] C. CARUSO, op. cit., pp. 26-27; P. BARILE., op. cit., p. 183-184; R. BORRELLO, op. cit., pp. 1422-1423; G. TARLI BARBIERI, op. cit., p. 390-393; A. BARBERA, op. cit., 1970, p. 2748 ss.; A. GIARDINO CARLO, op. cit., pp. 489-491.

[29] Questa prima parte dell'art 20 T.U.L.P.S. è frequentemente letta assieme all'art. 21 T.U.L.P.S., il quale afferma che «è sempre considerata manifestazione sediziosa l'esposizione di bandiere o emblemi, che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il governo o le autorità. È manifestazione sediziosa anche la esposizione di distintivi di associazioni faziose». Su quest'ultimo articolo, sono stati sollevati in passato dalla dottrina alcuni dubbi di costituzionalità. L'art. 20 T.U.L.P.S. viene spesso accostato anche all'art. 654 c.p., il quale testualmente recita come «chiunque, in una riunione che non sia da considerare privata a norma del numero 3 dell'articolo 266, ovvero in un luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico, compie manifestazioni o emette grida sediziose è punito, se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da centotre euro a seicentodiciannove euro». È necessario precisare, a livello generale, come sia gli art. 20 e 21 T.U.L.P.S., che l'art. 654 c.p., siano stati ereditati dall'ordinamento giuridico del periodo fascista. Per questo motivo, si tratta di norme che devono essere approcciate con la consapevolezza di fondo del contesto storico nel quale sono state scritte e sono entrate in vigore.

[30] P. BARILE, op. cit., p. 184; G. TARLI BARBIERI, op. cit., p. 392.

[31] G. TARLI BARBIERI, op. cit., p. 392.

compimento di ulteriori delitti o la reiterazione dell'illecito già compiuto, per cui deve essere disposto lo scioglimento della manifestazione[32]

Le due circostanze specifiche cui fa riferimento l'art. 20 T.U.L.P.S. non esauriscono, tuttavia, il novero dei casi in cui può concretizzarsi l'esercizio del potere di scioglimento: sono presenti, infatti, altre possibili cause di scioglimento[33], individuate dalla dottrina, fra le quali la circostanza in cui vi siano degli individui armati che prendono parte alla riunione[34]. Pur non essendo un'ipotesi espressamente disciplinata dall'art. 20 T.U.L.P.S., la possibilità che siano presenti manifestanti armati è considerata già di per sé stessa una forma di turbamento di quella situazione di «ordine pubblico» materiale[35] richiamata dallo stesso art. 20 T.U.L.P.S., intesa come situazione di pace sociale, oggetto di tutela da parte della normativa.

Con il *decreto sicurezza bis,* come già evidenziato, il legislatore ha ampliato il concetto di *arma impropria,* includendo un ampio insieme di oggetti di vario tipo (razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, bastoni, mazze ecc. ecc.). Già questa prima innovazione legislativa può essere pertanto sufficiente ad ampliare i margini di esercizio del potere di scioglimento della riunione, nel momento in cui all'interno della mobilitazione siano presenti dimostranti in possesso degli oggetti elencati. Per di più, il legislatore del *decreto sicurezza bis* ha posto in risalto, per mezzo

---

[32] A. BARBERA, op. cit., 1970, p. 2750.

[33] Secondo alcuni autori, è possibile procedere a scioglimento della manifestazione, in seguito a una valutazione delle condizioni concrete del caso, anche nell'ipotesi in cui alla riunione partecipino individui non riconoscibili, che indossino oggetti o indumenti, quali caschi o passamontagna, idonei a nascondere l'identità delle persone. Anche in questo caso, è necessario un giudizio complessivo sulla situazione concreta e sulla possibilità di isolare chi violi le disposizioni di legge sull'identificabilità della persona nel corso delle manifestazioni, così da ricorrere allo scioglimento della riunione esclusivamente in ultima istanza.

[34] A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, op. cit., pp. 290-291; R. BORRELLO, op. cit., pp. 1423-1425; G. TARLI BARBIERI, op. cit., p. 392.

[35] C. CARUSO, op. cit., pp. 26-27; R. BORRELLO, op. cit., pp. 1424. Il concetto di ordine pubblico ideale è da intendersi come concetto di carattere diverso e distinto rispetto a quello di ordine pubblico materiale. Il primo si sostanzia in un insieme di valori e principi che caratterizzano l'identità stessa dell'ordinamento giuridico, costituendo una forma di limitazione implicita di carattere generale all'esercizio di qualsiasi diritto o libertà. Si tratta, pertanto, di un concetto di ordine pubblico differente rispetto a quello richiamato dall'art. 20 T.U.L.P.S. Il secondo concetto, quello di ordine pubblico materiale, infatti, consiste nella sussistenza di un insieme di circostanze concrete, di diversa natura, che denotano la mancanza di alcun tipo di minaccia alla sfera di libertà personale dell'individuo. Nel caso specifico dell'esercizio della libertà di riunione, è possibile fare riferimento a un atteggiamento generale di carattere pacifico da parte dei partecipanti, all'assenza di armi, alla possibilità di identificare i manifestanti ecc. ecc.

della disciplina di una nuova fattispecie di reato, i comportamenti di lancio o utilizzo illegittimo di oggetti nel corso di manifestazioni e cortei. Questa disciplina di fatto estende ulteriormente il novero delle ipotesi in cui è possibile ricorrere alla prerogativa di scioglimento ex art. 20 T.U.L.P.S.

Proprio quest'ultima fattispecie di reato, che si concretizza in un'azione di lancio di oggetto da parte di uno dei dimostranti, deve essere analizzata in maniera maggiormente approfondita. Cosa accade quando il lancio di un oggetto venga posto in essere da parte di un manifestante che, una volta compiuto il fatto, sia nascosto dalla confusione della folla? Si fa riferimento al caso specifico[36] di una mobilitazione particolarmente affollata e numerosa, in cui vi sia un forte grado di partecipazione, tale da interessare uno spazio pubblico delle dimensioni di un'intera piazza o arteria stradale: è il caso in cui il reo, per usare un'espressione comune, "lancia il sasso e nasconde la mano", riuscendo di fatto a sfuggire anche al controllo di quei manifestanti non violenti o dei volontari del servizio d'ordine che, per organizzazione interna del corteo, siano posti a presidio del regolare svolgimento della riunione.

In circostanze di questo tipo, sarebbe necessaria innanzitutto una prima valutazione sulle condizioni generali della manifestazione, se possa essere ravvisato o meno il carattere armato della riunione[37], attraverso un giudizio che tenga conto di una molteplicità di aspetti, fra i quali il numero di manifestanti che si presuma siano in possesso di armi proprie o improprie, le modalità organizzative adottate dai promotori (se vi sia stato o meno un precedente accordo per il reperimento e l'utilizzo delle armi), nonché, per concludere, quello che è l'atteggiamento della maggioranza dei manifestanti nei confronti dei dimostranti armati, di complicità ovvero di disapprovazione[38].

Una volta conclusa questa prima valutazione, sarebbe in ogni caso necessario procedere all'identificazione della persona che ha compiuto il reato, così da poter eseguire un suo eventuale arresto. Questa seconda operazione potrebbe rivelarsi più o meno difficoltosa, a seconda delle circostanze concrete in cui si svolge la manifestazione. È chiaro che l'ipotesi di un reato di lancio di oggetti rende più complesso l'isolamento del responsabile. Soprattutto se l'illecito avviene nel corso di un corteo che conta migliaia di partecipanti, non è detto che sia concretamente possibile riuscire nell'intento.

In conclusione, è possibile evidenziare come, in una situazione come quella descritta, in seguito al *decreto sicurezza bis* i margini per la prosecuzione della riunione

---

[36] A. GIARDINO CARLI, op. cit., p. 484.

[37] R. BORRELLO, op. cit., pp. 1424-1425.

[38] A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, op. cit., p. 250.

sembrerebbero alquanto limitati. Sarebbe presente, almeno a livello potenziale, un duplice presupposto per giustificare la scelta di procedere allo scioglimento della riunione: il primo, quello della violazione della condizione di riunione pacifica e senz'armi, posta dall'art. 17 Cost.; il secondo, quello del compimento di un reato da parte di uno dei partecipanti, come previsto dall'art 20 del T.U.L.P.S.

Le novità normative introdotte dal *decreto sicurezza bis,* da questo punto di vista, sembrano aver rafforzato le possibilità di esercizio del potere di scioglimento della riunione da parte dell'autorità pubblica. Occorre chiedersi, tuttavia, se un quadro normativo di questo tipo, non finisca per penalizzare soprattutto chi voglia esprimere in maniera legittima e non violenta le proprie posizioni e le proprie idee in ambito politico, civile e sindacale: si andrebbero di fatto a restringere quegli spazi di partecipazione che, al contrario, andrebbero garantiti innanzitutto a chi intende esercitare il diritto di riunione in conformità a quanto indicato dall'art. 17 Cost. primo comma, col rischio di svilire le istanze di una maggioranza dei manifestanti a causa del comportamento di alcuni irresponsabili. Un principio che occorre tenere fermo a livello interpretativo anche dopo l'entrata in vigore del *decreto sicurezza bis*, pertanto, è quello per cui l'esercizio del potere di scioglimento della riunione è da considerarsi un'ipotesi di *extrema ratio,* da adottare esclusivamente in situazioni del tutto limitate ed eccezionali, in cui sia conclamata l'impossibilità di intervenire in maniera circostanziata e mirata sui singoli trasgressori e garantire una situazione complessiva di svolgimento ordinato della riunione. Soltanto adottando questo approccio, infatti, è possibile salvaguardare pienamente la libertà costituzionale di riunione, la cui tutela deve essere la prima delle priorità per l'autorità di pubblica sicurezza.

5. Conclusioni

Per concludere, è possibile ribadire come il *decreto sicurezza* e il *decreto sicurezza bis* sembrino ispirati da una precisa idea complessiva dei rapporti che devono intercorrere fra istituzioni pubbliche e libertà di corteo, promuovendo un punto di vista maggiormente rigido nei confronti dei fenomeni di manifestazione collettiva: ne sono una riprova sia la reintroduzione di sanzioni penali e amministrative da parte del *decreto sicurezza* per l'ipotesi di blocco stradale (sanzioni che sono state di fatto già applicate in alcune circostanze concrete), sia la riforma complessiva della normativa penale compiuta dal *decreto sicurezza bis,* con particolare attenzione alla disciplina dei reati di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale, nonchè all'aver introdotto una nuova disciplina riguardante le *armi improprie* e l'inedito reato di lancio o utilizzo illegittimo di oggetti nel corso di manifestazioni (con tutte le conseguenze del caso che questo, potenzialmente, implica dal punto di vista dello svolgimento degli eventi e delle possibilità di intervento delle autorità pubbliche, precedentemente chiarite nel corso dell'esposizione).

I due *decreti sicurezza,* fra l'altro, hanno introdotto delle disposizioni addizionali rispetto a quanto già previsto dal codice penale e, in particolar modo, dal T.U.L.P.S.: quest'ultimo *corpus* normativo, per di più, concepito in una fase storica ben diversa da quella repubblicana, si caratterizza già di per sé stesso per contenere una serie di norme di matrice particolarmente severa nei confronti di cortei e manifestazioni pubbliche.

Sulla base di queste premesse, è auspicabile adottare, in generale, nei confronti della normativa contenuta nei *decreti sicurezza* un approccio volto a un'interpretazione di carattere restrittivo, così da contenere la portata di tali disposizioni e limitare la loro applicazione esclusivamente a pochi casi estremi. Se questo è l'approccio preferibile, da un punto di vista complessivo, occorre tuttavia essere consapevoli di come, in particolar modo per quanto riguarda nello specifico alcuni elementi normativi di più chiara problematicità, l'interpretazione restrittiva possa non essere sufficiente. Non si può nascondere come precise disposizioni attualmente vigenti meritino una riflessione attenta da parte del legislatore, nel senso di una possibile revisione o abrogazione: in particolar modo, si fa riferimento alla disciplina del blocco stradale del primo *decreto sicurezza,* alla disciplina dei reati di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale del *decreto sicurezza bis* e alla normativa più risalente contenuta nel T.U.L.P.S. che, in combinazione con alcune norme del *decreto sicurezza bis,* rischia di produrre degli esiti interpretativi eccessivi a proposito di scioglimento della riunione. Per quanto riguarda alcune di queste disposizioni, in particolar modo, le criticità potenziali sono emerse in sede di promulgazione legislativa, dal momento che lo stesso Presidente della Repubblica ha rilevato profili di problematicità nella sua lettera indirizzata alle alte cariche dello Stato in occasione della firma del *decreto sicurezza bis*. Soltanto attraverso degli interventi legislativi di riforma o abrogazione mirata, pertanto, sarebbe possibile superare del tutto gli aspetti di maggiore criticità presenti nei due *decreti sicurezza,* così da scongiurare del tutto esiti applicativi oltremodo eccessivi.