



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2024

**Dalla forza del dissenso
alla forza contro il dissenso.
Spunti di riflessione su alcuni
tornanti involutivi
nella nostra democrazia**

di Maria Caterina Amorosi

EDITORIALE SCIENTIFICA

DALLA FORZA DEL DISSENSO
ALLA FORZA CONTRO IL DISSENSO.
SPUNTI DI RIFLESSIONE SU ALCUNI TORNANTI
INVOLUTIVI NELLA NOSTRA DEMOCRAZIA

di Maria Caterina Amorosi

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università Sapienza di Roma

SOMMARIO: 1. LIBERTÀ DI RIUNIONE E LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO: LE TUTELE COSTITUZIONALI E LA DIFFICILE INTERPRETAZIONE DEI LIMITI DELL'INCOLUMITÀ PUBBLICA E DEL BUON COSTUME: A) L'ART. 17; 1.1. SEGUE: B) L'ART. 21; 2. LA PRASSI E L'EFFETTIVA GARANZIA DEGLI ARTICOLI 17 E 21 COST.: L'AUTORITÀ E IL DISSENSO; 2.1. SU ALCUNE RECENTI INVOLUZIONI: ULTERIORI CRITICITÀ NELLA GESTIONE DELLA DIALETTICA POTERE VS LIBERTÀ; 3. RIFLESSIONI CONCLUSIVE INTORNO AD UN PERICOLOSO ABITUARSI.

1. Libertà di riunione e libertà di manifestazione del pensiero: le tutele costituzionali e la difficile interpretazione dei limiti dell'incolumità pubblica e del buon costume: a) l'art. 17

L'articolo 17 della nostra Costituzione riconosce l'esercizio collettivo di un diritto¹, quello a riunirsi, che ha un'importanza fondamentale negli ordinamenti pluralistici, in quanto rappresenta uno dei mezzi con cui manifestare, condividere e comunicare collettivamente i pensieri ed è altresì lo strumento per realizzare forme di interazione fra una pluralità di individui fisicamente vicini, avendo tale libertà la peculiarità di «promanare da sfere individuali, ma di essere esercitat[a] in forma necessariamente collettiva»².

Con tale articolo viene riconosciuto il diritto di ognuno a «stare fisicamente insieme con altri»³. In questo senso, l'oggetto dell'articolo in esame assume una dimensione politica importante, dal momento

¹ Cfr. A. PACE, *Art. 17*, in A. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1977, pp. 145-146.

² R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, XI, 1989, p. 1404.

³ Così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, p. 299.

che con esso si riconosce ai cittadini la possibilità di «contrapporsi, anche fisicamente, ai detentori del potere nella discussione dei problemi, nella elaborazione collettiva di proposte politiche, e soprattutto, nelle manifestazioni e nei cortei di protesta»⁴.

Per queste sue caratteristiche, il diritto di riunione è spesso funzionale all'esercizio di altri diritti di libertà, ad esempio può essere uno strumento per l'esercizio della libertà di opinione, delle libertà politiche o di culto⁵ ed in questo senso può essere visto come norma servente, dal momento che il diritto di riunirsi «consegue dalla intrinseca socialità degli esseri umani, la quale coinvolge ogni momento della vita quotidiana»⁶.

È per questo che il diritto di riunione deve essere necessariamente correlato con l'art. 2 Cost. – dovendo ritenersi la riunione una di quelle formazioni sociali tutelate da tale articolo⁷ – ed anche con l'art. 3 Cost., dal momento che il riunirsi costituisce mezzo fondamentale per lo sviluppo della persona⁸.

L'art. 17 della Costituzione tutela, dunque, la possibilità di stare fisicamente insieme, garantendo allo stesso tempo il diritto del singolo a riunirsi con altri individui e il diritto della formazione sociale che ne scaturisce (la riunione) ad avere una tutela costituzionale. Tale garanzia si estende a tutte le forme di aggregazione tra persone in uno stesso luogo e per un certo tempo⁹ dal momento che l'articolo 17 non tutela soltanto le riunioni civili e previamente concordate, ma tutela il *genus* "riunione", e quindi tutte le aggregazioni fra persone fisiche in cui si sviluppano forme di interazione fra i soggetti intervenuti¹⁰: assemblee, cortei¹¹, picchetti degli scioperanti, processioni.

⁴ *Ibidem*.

⁵ O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1904, p. 540.

⁶ A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 300.

⁷ A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 145; P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione*. Lezioni, CEDAM, Padova, 1966, p. 191.

⁸ G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, II, 1967, p. 227.

⁹ Comprende, quindi, anche quelle riunioni che il T.u.l.p.s. definisce "assembramenti", cioè, riunioni casuali di persone.

¹⁰ R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in Enc. del Dir., XI, Milano, 1989, p. 1401.

¹¹ Questi sono da considerarsi "riunioni in movimento" secondo quanto stabilito dalla Cassazione (Cass. Pen., sez. I, 30-11-1977) e sostenuto dalla dottrina (*ex multis*, A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, 1974), dal momento che l'identità del luogo rileva solo in

La Costituzione non si occupa di indicare quali siano le finalità della riunione, ma ne detta semplicemente le modalità di svolgimento al fine di garantirne la pacificità. In altre parole, le riunioni non sono censurabili per il fine ma solo per le modalità di svolgimento previste in via generale dall'articolo in esame¹², il quale pone due sole condizioni: che la riunione venga esercitata “pacificamente e senza armi”, senza la necessità dell'autorizzazione o del consenso da parte della pubblica autorità.

La locuzione che determina il limite del diritto in esame, “pacificamente e senza armi”, è stata interpretata come una perifrasi con cui si è voluto evocare il limite dell'ordine e della sicurezza pubblica¹³, anche se, in realtà, vi è una differente sfumatura di significato fra i due termini. In effetti, l'assenza di pacificità si concretizza in un disordine in atto (e non meramente potenziale) che sia tale da determinare un turbamento dell'ordine pubblico materiale, disturbando e allarmando i terzi non partecipanti¹⁴ e generando il fondato pericolo che il suo svolgimento possa provocare danni a persone o cose¹⁵. L'identificazione precisa del concetto di “pacificità” rimane comunque complicata da delineare e può prestarsi a varie interpretazioni, ampliando il margine di apprezzamento in capo alle autorità di pubblica sicurezza.

La presenza di armi, invece, rappresenta una causa eventuale di disordine prevista esplicitamente dalla Costituzione data l'alta percentuale di pericolosità che la caratterizza e deve basarsi sul sospetto di una comune volontà offensiva dei partecipanti¹⁶.

Il secondo comma dell'articolo in esame pone la problematica del “preavviso”, introducendo le varie differenze nella disciplina delle riunioni che, a seconda dei luoghi in cui vengono svolte, si distinguono in riunioni in luogo pubblico, in luogo aperto al pubblico e in luogo privato.

considerazione dei soggetti riuniti, i quali devono essere semplicemente compresenti e rimangono tali sia in movimento, sia se si fermano in un determinato posto.

¹² P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 182. Opzione confermata anche dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 24 del 1989.

¹³ *Ivi*, p. 313.

¹⁴ In tal senso, A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 157 ss.; P. BARILE, *op. ult. cit.*, p. 183.

¹⁵ M. P. C. TRIPALDI, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione*, in AA.Vv., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 2003, p. 827.

¹⁶ A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 160; G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 391.

La *ratio* di tale differenziazione va individuata nella maggiore pericolosità per la sicurezza pubblica che caratterizza le riunioni in luogo pubblico rispetto alle altre, dal momento che queste ultime comportano sia il coinvolgimento – anche non volontario – di terze persone che può portare a disordini o a reazioni violente, sia il potenziale contrasto con altri diritti costituzionalmente protetti (come, ad esempio, la libertà di circolazione). Sulla base di tale eventualità si articola la differente disciplina delle riunioni (in luogo pubblico, in luogo aperto al pubblico o in luogo privato) e viene previsto o meno l'obbligo del preavviso o la possibilità del divieto preventivo per motivi di sicurezza e incolumità pubblica.

Più dettagliatamente, l'obbligo del preavviso alla pubblica autorità sussiste solo per le riunioni pubbliche previamente organizzate, con l'esclusione, dunque, di quelle in luogo privato e di quelle casuali anche se in luogo pubblico, dal momento che le riunioni "preavvisabili" possono essere solo quelle previamente discusse, sulla cui organizzazione e sulle cui modalità si è concordato¹⁷; risulterebbe impossibile estendere tale obbligatorietà alle riunioni casuali, che, in quanto tali, non sono state previamente concertate. Dunque, il preavviso, in maniera conforme alla *ratio* generale sopra delineata, è necessario per le riunioni in luogo pubblico e, segnatamente, per quelle riunioni o marce con un numero di partecipanti tale da poter pregiudicare potenzialmente i diritti dei terzi e costituire, quindi, un allarme per l'ordine pubblico.

Occorre, inoltre, precisare che, come sostenuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza¹⁸, il preavviso non costituisce una condizione di esistenza delle riunioni, né una condizione di legittimità delle stesse dal momento che le uniche condizioni di legittimità sono quelle previste dall'art. 17, I co., cioè l'onere di riunirsi "pacificamente e senza armi". D'altronde è evidente la contraddizione che emergerebbe se «il diritto di riunirsi, spettante a tutti i partecipanti alla riunione, fosse condizionato dal mancato adempimento di un obbligo (quello, appunto di comunicare il preavviso all'autorità di polizia) gravante sui soli promotori»¹⁹.

¹⁷ Cfr. A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 150.

¹⁸ Si vedano, tra gli altri, G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, p. 220; R. BORRELLO, *op. cit.*, p. 1415; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 183. Per quanto riguarda la giurisprudenza, invece, cfr. le sentenze della Corte costituzionale n. 90 del 1970 e n. 11 del 1979.

¹⁹ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, cit., p. 305.

L'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo in esame stabilisce che le riunioni in luogo pubblico ed in luogo aperto al pubblico possono essere vietate solo per comprovati motivi di sicurezza ed incolumità pubblica; questo comporta che possono essere sottoposte legittimamente alla sorveglianza della polizia e che possono essere sciolte per motivi di sicurezza e di incolumità non necessariamente legati alla commissione di reati²⁰.

Relativamente a quest'ultimo comma²¹ – anche al fine di circoscrivere l'ampiezza dei poteri in capo all'autorità di pubblica sicurezza – si pone il problema di individuare il contenuto della sicurezza e della incolumità pubblica (soprattutto in relazione alla “pacificità” di cui al primo comma) e di specificare il portato dei “comprovati motivi” cui il testo costituzionale fa riferimento.

In merito alla prima questione, la dottrina²² ritiene che entrambe le locuzioni si riferiscano alla tutela dell'ordine pubblico materiale e sostiene che l'ampiezza concettuale dell'avverbio “pacificamente” (co. 1) e della locuzione “sicurezza e incolumità pubblica” (co. 3) coincidano²³.

Per quanto riguarda i “comprovati motivi”, dal momento che in tutte le riunioni, per il sol fatto della compresenza fisica di più individui, è insito un pericolo per la pubblica sicurezza, la locuzione in questione si traduce nella necessaria sussistenza di un pericolo altamente probabile e, parallelamente, nell'obbligo di una motivazione dettagliata nel provvedimento di divieto con la specifica indicazione dei motivi di rischio per la sicurezza pubblica. Occorre, cioè, che il provvedimento sia motivato su dati concreti che facciano «fondatamente e ragionevolmente presumere che la riunione possa “degenerare” – o stia degenerando – in una manifestazione che metta a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica»²⁴.

²⁰ *Ibidem*, p. 321.

²¹ “Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica”.

²² A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 333.

²³ La differenza risiederebbe nel momento in cui viene esercitato il relativo controllo da parte della pubblica autorità, dal momento che il terzo comma attribuisce a quest'ultima un potere preventivo di divieto delle riunioni in luogo pubblico, mentre il primo comma si riferisce ad un eventuale intervento successivo.

²⁴ Così P. BARILE, *op. ult. cit.*, p. 185.

A tal proposito, bisogna evidenziare che ciò che caratterizza la riunione è la compresenza fisica di più soggetti in uno stesso luogo, molto spesso spinti da motivi politici o dall'insoddisfazione di bisogni reali tramutatasi in disagio sociale. La possibilità di uno scontro o del disordine pubblico è dunque tangibile, se non addirittura «insita nel fenomeno riunione»²⁵ ed è per questo che la disciplina della riunione viene articolata in base alla tutela dell'ordine pubblico, e, di conseguenza, varia a seconda della declinazione di tale nozione di volta in volta adottata.

La riunione è spesso lo strumento tramite cui si esercita il diritto di manifestare il proprio pensiero e ciò comporta l'alta probabilità del rischio che la tutela dell'ordine materiale (assenza di violenza e di comportamenti pericolosi) possa trascinare nel più vago ordine ideale, tutelando lo *status quo* politico-sociale.

In teoria, tale rischio non dovrebbe palesarsi, dal momento che, come sottolineato da una parte della dottrina²⁶, i requisiti della pacificità e dell'assenza di armi richiesti dall'art. 17, anche se potenzialmente possono richiamare il concetto di ordine pubblico, sono stati posti come limite alla libertà di riunione, e non alla libertà di manifestazione del pensiero. In questo senso, l'eventuale pericolo per l'ordine pubblico prospettato nell'articolo in esame deve dipendere esclusivamente dalla compresenza fisica di un gruppo di persone e non dall'espressione del pensiero di queste.

Tuttavia permane su questo punto molta confusione, dovuta, probabilmente, dalla vigenza nel nostro ordinamento di disposizioni che, in effetti, autorizzano lo scioglimento o il divieto di una riunione considerata pericolosa per l'ordine pubblico sulla base del contenuto della manifestazione stessa e non semplicemente per le modalità di svolgimento della stessa.

Ulteriori motivi di impedimento delle riunioni pubbliche o aperte al pubblico sono quelli stabiliti dall'art. 18, IV co., del T.u.l.p.s., con il quale si prevede la possibilità per il questore di impedire lo svolgersi di una riunione per omesso avviso o per ragioni di moralità o di sanità pubblica. Si deve anzitutto obiettare che, non essendo il preavviso una condizione di legittimità, la sua omissione non può tradursi in una cau-

²⁵ Così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, cit., p. 312.

²⁶ *Ivi*, p. 313.

sa che rende la riunione automaticamente illecita. Tuttavia, pur ammettendo la contraddittorietà di tale disposizione con il secondo comma dell'art. 17 Cost., vi è in dottrina chi²⁷ la ritiene costituzionalmente legittima, leggendo nell'omissione di avviso un elemento da cui si può comunque desumere la potenziale pericolosità per l'ordine pubblico della riunione in questione.

Si tratta di una presunzione che, nonostante le contrarie intenzioni dell'autore, potrebbe facilitare ulteriormente l'avanzare della dimensione ideale dell'ordine pubblico: in effetti, dal momento che il contenuto dell'avviso deve indicare giorno, luogo, ora, oggetto della riunione e generalità dei designati ad intervenire, sembra che si assista alla costrizione dell'esercizio delle libertà entro limiti non più meramente materiali, ma rispondenti ad uno schema "concordato" o, meglio, concesso²⁸, che sembra favorire un controllo a fini politici della riunione indetta²⁹ e si traduce in una sensibile riduzione della forza e, quindi, del ruolo delle libertà come argine del potere³⁰.

Gli altri due limiti della moralità e della sanità, rilevanti sia per le riunioni pubbliche, sia per quelle aperte al pubblico, sono ritenuti dalla maggioranza della dottrina rispondenti al dettato costituzionale a patto di una loro reinterpretazione³¹. In particolare, le ragioni di "moralità" devono essere volte ad impedire quelle manifestazioni che, con ogni probabilità, intendono violare il buon costume e che, ex art. 21, co. 6 Cost., giustificano l'intervento della legge; le ragioni di sanità pubblica, invece, devono essere collegate alla tutela del diritto costituzionalmente garantito alla salute, diritto dell'individuo ed interesse della collettività, ed in questo senso consentono interventi di tipo successivo e preventivo sia in relazione alla modalità di svolgimento delle riunioni, sia per ragioni relative alla stabilità o alla sicurezza dei luoghi³².

Si deve comunque evidenziare il carattere problematico di tali di-

²⁷ *Ivi*, p. 317.

²⁸ In tale prospettiva, è molto interessante la lettura del diritto di sciopero data da G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2008.

²⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1097.

³⁰ La sensazione è quella che le politiche legislative relative all'esercizio di diritti fondamentali abbiano voluto costruire, soprattutto dagli anni Settanta in poi, delle libertà "educate", disciplinate secondo le regole di un ordine pubblico rispondente ai principi economico-politici dominanti, e, in questo senso, ad un ordine pubblico ideale.

³¹ A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 317.

³² G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., p. 393.

sposizioni dovuto ad un forte rischio di apertura verso una dimensione ideale dell'ordine pubblico; rischio che sembra acuirsi in seguito al tenore di alcune pronunce della Corte costituzionale, come ad esempio, quello della sent. n. 237 del 1975, in cui la Consulta ammette limitazioni anche per esigenze di prevenzione e di sicurezza sociale e di giustizia. Limiti che «appaiono, nella loro genericità, assai pericolosi e quindi di dubbia ammissibilità»³³.

Sempre in quest'ottica, solleva delle criticità l'aleatoria disposizione dell'art. 20 T.u.l.p.s. in base alla quale un assembramento o una riunione pubblica o aperta al pubblico possono essere sciolti quando in essi avvengono «manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio delle autorità, o che comunque possano mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini».

È dubbia la legittimità costituzionale di articoli come questi che si prestano ad un ampio spettro di interpretazioni e che sono stati definiti da una parte della dottrina come «sicuramente incostituzional[i]»³⁴ in quanto destinati a colpire opinioni politiche.

La Corte costituzionale, però, è intervenuta sul punto e, con la sentenza n. 15 del 1973, ha affermato che «atteggiamento sedizioso penalmente rilevante è soltanto quello che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti *in concreto*³⁵ idoneo a produrre un evento dannoso per l'ordine pubblico»³⁶.

La Corte, dunque, con lo scopo di limitare l'aleatorietà della locuzione «pacificamente e senza armi» e del riferimento ai motivi «di sicurezza o di incolumità pubblica», ha legato l'effettività di tali limitazioni alla concretezza ed all'attualità del pericolo di una loro lesione.

Lo stesso si può dire, come vedremo, per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 21 Cost.

1.1. Segue: b) L'art. 21

Nelle riflessioni intorno all'art. 21 Cost. bisogna sempre tener ben

³³ *Ibidem*.

³⁴ P. BARILE, *op. ult. cit.*, p. 184; dubbi di costituzionalità condivisi anche da G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, e da F. GAMBINI, *Art. 17*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 138.

³⁵ Corsivo aggiunto.

³⁶ Sent. n. 15/1973, punto 2 del *Considerato in diritto*.

presente che la libera circolazione delle idee, come affermato dalla Corte costituzionale, rappresenta la «pietra angolare dell'ordine democratico»³⁷ e deve essere collocata «non solo fra i valori *fondamentali* (nel senso di importanti al massimo grado) *nell'*ordinamento, ma anche tra quelli che *dell'*ordinamento sono *fondanti*»³⁸.

L'articolo 21 della Costituzione garantisce sia la manifestazione che la diffusione del pensiero dal momento che riconosce il diritto di esprimerlo liberamente nonché quello di poter utilizzare qualsiasi mezzo per poterlo diffondere. Dunque, assieme alla libertà negativa di garanzia contro interventi repressivi da parte dei pubblici poteri, vi è anche una libertà positiva che presenta due dimensioni: una individualistica in quanto diritto della persona, necessario allo svolgimento della sua personalità; e una sociale, in quanto garanzia di partecipazione³⁹. In questo modo la libertà di manifestazione del pensiero è «destinata ad arricchire la comunità del libero e cosciente apporto del singolo e il singolo dell'integrazione culturale che ne nasce»⁴⁰, e per questo è stata anche definita «libertà funzionale», perché «garanzia di espansione sociale»⁴¹ tendente al buon funzionamento dell'ordine democratico che si fonda sulla partecipazione.

Dal momento che la *ratio* del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero è individuabile proprio nella libera circolazione di tutti i modi di pensare e di vivere⁴², occorre prescindere da ogni preclusione di contenuti perché ogni pensiero costituisce «momento irrinun-

³⁷ Sent. n. 84 del 1969, punto 5 del *Considerato in diritto*. Sulla stessa linea, la sent. n. 9 del 1965 (in cui la Corte afferma che la libertà di pensiero è «tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione una di quelle (...) che meglio caratterizzano il regime vigente dello Stato»; la sent. n. 172 del 1972 in cui la libertà di manifestazione del pensiero viene definita «fondamento della democrazia»; ed ancora, la sent. n. 1 del 1981, in cui la libertà in esame viene definita «cardine del regime di democrazia».

³⁸ Così M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. Dir.*, n. 4/1989, p. 606. L'autore inoltre definisce come una «corrispondenza biunivoca» il legame fra la libertà di manifestazione del pensiero e la democrazia, *ibidem*.

³⁹ Cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 229.

⁴⁰ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, p. 10.

⁴¹ Così C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento democratico*, Milano, 1958, p. 3.

⁴² Cfr. M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21. La libertà di manifestazione del pensiero*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, p. 212-213.

ciabile del metodo democratico»⁴³: la partecipazione ed il pluralismo⁴⁴, il dissenso ed il conflitto⁴⁵ sono elementi essenziali per la vita di una democrazia.

Fra le numerose questioni che l'articolo 21 Cost. pone, in questa sede lo studio si limiterà ad analizzare le problematiche relative ai limiti cui può ritenersi assoggettabile la libertà in esame.

Nel rispetto della rigidità della Costituzione, la regola per individuare i limiti alle libertà costituzionalmente tutelate dovrebbe essere quella in base alla quale si considerano limiti logici di ciascuna libertà solo quelli che si ricavano dalla norma che pone la libertà⁴⁶.

Una parte della dottrina, proprio in considerazione del fatto che tramite la libertà di pensiero si esprime e si tutela la democrazia, sostiene che la libertà in questione dovrebbe essere legittimamente limitata solo da un altro valore costituzionale e che, ad ogni modo, dato il ruolo essenziale che in un ordinamento come il nostro svolgono il pluralismo ed il dissenso⁴⁷, occorre essere particolarmente attenti nell'apposizione di limiti all'esercizio della libertà di cui all'art. 21 Cost.

Questa impostazione, però, non è stata sempre seguita dalla giurisprudenza costituzionale che, in materia di limiti alla libertà di manifestazione del pensiero, si rivela ondivaga ed incerta.

In effetti, la Consulta in alcune pronunce si è appellata a limiti non previsti dalla Costituzione, ma considerati egualmente «interessi costituzionalmente garantiti» come, ad esempio, «la sicurezza dello Stato, riferita alla tutela dell'esistenza, dell'integrità, della unità, dell'indipendenza, della pace e della difesa militare e civile; l'ordine pubblico, inte-

⁴³ Da qui si ricava la natura «privilegiata» della libertà di manifestazione del pensiero, poiché essenziale per la definizione e l'attuazione della forma democratica di governo (C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1970, p. 465).

⁴⁴ Secondo quanto affermato dalla Corte nella sent. n. 199 del 1975, «uno Stato democratico (...) non solo consente la critica alle istituzioni vigenti, ma anzi da essa trae alimento per assicurare, in una libera dialettica delle idee, l'adeguamento del medesimo ai mutamenti intervenuti nella coscienza sociale».

⁴⁵ Cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010.

⁴⁶ Cfr. P. BARILE, voce *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. del Dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974, p. 457.

⁴⁷ Cfr. C. FIORE, *I reati di opinione*, Padova, 1972, p. 160, secondo il quale l'esercizio della libertà è tale «soprattutto quando è uso "antagonistico" della libertà: quando si dirige, cioè, contro l'universo dei valori costituiti, che è poi l'universo del potere».

so nel senso di ordine legale, su cui poggia la civile convivenza; la morale»⁴⁸. La Corte in questo modo ha posto le basi per la legittimazione di importanti limitazioni della libertà in esame per motivi che eccedono i confini (per dire il vero, molto labili) del “buon costume”, unico limite esplicitamente previsto dalla Costituzione che, al co. 6 dell’art. 21, stabilisce che “Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume (...)”.

Infatti, con l’entrata in vigore della Costituzione⁴⁹ i concetti di ordine pubblico e pubblica moralità vengono sostituiti dalla locuzione “buon costume”, concetto, quest’ultimo, che, meno permeabile alle istanze politiche e ai valori dominanti, avrebbe dovuto dimostrarsi maggiormente funzionale al “carattere” di una democrazia pluralista in cui la libertà di pensiero non può essere limitata da ragioni di conservazione del potere, ma solo per motivi di tutela della sopravvivenza o incolumità dei cittadini o per proteggere la sensibilità collettiva.

Tuttavia, come dimostrato dalla prassi, il concetto di “buon costume” si presta a diverse letture e si muove nell’indeterminatezza, oscillando fra formule ampie (con riferimenti al comune senso della morale e dell’ordine familiare) e formule limitate al solo divieto dell’osceno.

Stanti i confini mobili di tale concetto, spetterebbe alla giurisprudenza il compito di distinguere il “buon costume” di cui al comma 6 dell’art. 21 Cost. dal concetto di “pubblica moralità” di derivazione fascista e da quello di «morale collettiva tradizionale, in termini di conformismo sociale, politico e religioso»⁵⁰.

In ottemperanza al disegno dei Costituenti⁵¹, il buon costume do-

⁴⁸ Si veda la sent. n. 25 del 1965. Echi di tale pronuncia si possono ritrovare nella sent. n. 65 del 1970 in cui insieme ai limiti derivanti da beni di rilievo costituzionale, si menziona «l’esigenza di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema».

⁴⁹ Nel dibattito in Assemblea costituente in merito alla libertà di manifestazione del pensiero si parlò di “pubblica moralità” declinandola nel senso di “protezione della gioventù” e, inizialmente, le si attribuì un’ampiezza tale da considerarla come limite generale alla libertà di pensiero, tale da giustificare restrizioni preventive. Solo a seguito di contestazioni contro l’indeterminatezza della locuzione “pubblica moralità”, venne approvata la dizione “buon costume”, su proposta dell’on. Giuseppe Codacci Pisanelli. Si veda il dibattito in I Sottocommissione del 26 settembre 1946 consultabile sul sito della Camera dei Deputati.

⁵⁰ M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21*, cit., p. 209.

⁵¹ Si veda il dibattito in Assemblea costituente, in particolare, la seduta del 26 settembre 1946 (I Sottocommissione) consultabile sul sito della Camera dei Deputati.

vrebbe essere slegato da ogni riferimento all'ordine pubblico, inteso come clausola volta al mantenimento della pace sociale ed alla prevenzione dei reati. Ne deriva che la liceità o meno di messaggi che possono portare all'incitamento della violenza o alla commissione di delitti deve essere valutata in relazione alla potenziale istigazione a delinquere, alla necessità di tutela della pace sociale, in considerazione della pericolosità concreta che si verrebbe a determinare e non, quindi, in base ad un'astratta protezione di qualsiasi sentimento di indignazione della collettività⁵².

Definiti i differenti fini cui rispondono l'ordine pubblico materiale e il buon costume, emergono diversi possibili contenuti di quest'ultimo concetto. La dottrina, nel tentativo di circoscrivere i confini del bene tutelato dall'art. 21 Cost., co. 6 a quel *minimum* etico acquisito socialmente, cioè, ad una sorta di moralità naturale, ha elaborato diverse e contrastanti interpretazioni, ricorrendo a volte alla nozione penalistica di buon costume, ovvero al comune senso del pudore⁵³, altre volte declinando il limite del buon costume come riferito alle sole manifestazioni in perversione dei costumi⁵⁴; altre ancora restringendone la portata alla sola protezione dei minori⁵⁵.

Tuttavia, la nozione penalistica di buon costume pur svolgendo un ruolo di maggiore garanzia della libertà di espressione rispetto alla categoria civilistica dei *boni mores*, non è comunque riuscita ad arginare il tracimare della nozione di pudore in quella della morale sessuale e familiare traducendosi in «obbligo di conformità a determinate regole di costume»⁵⁶.

Dunque, ci si deve interrogare se sia possibile ricavare una definizione di “morale pubblica” alla luce del testo costituzionale, in particolare riferendosi ai valori morali che la caratterizzano e che fondano il patto costituzionale. In questo modo, l'art. 21, co. 6, non si riferirebbe più ad una sorta di morale sociale presupposta, ma si richiamerebbe ai valori morali posti alla base del patto costituzionale, sostituendo la sommatoria delle opinioni, dell'etica, dei valori maggiormente diffu-

⁵² G. DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico. Itinerari ed esiti di una verifica dogmatica e politico-criminale*, Milano, 1988, p. 86 ss.

⁵³ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 41 ss.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 42.

⁵⁵ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 259 ss.

⁵⁶ M. MANETTI, A. PACE, *op. cit.*, p. 214.

si, con una “moralità costituzionale”. Questo però significherebbe, in altre parole, ricondurre il buon costume ad un ordine pubblico ideale leggendo nell’art. 21 Cost. un rinvio a quei principi di regime, a quei valori la cui promozione la Costituzione pone a carico delle istituzioni pubbliche e che non dovrebbero, dunque, costituire un limite alla libertà di pensiero del singolo individuo.

Sembra condivisibile, piuttosto, l’idea che il buon costume debba attenersi alla sfera della società, intesa come grado di maturità e di tolleranza che caratterizza quest’ultima in un dato periodo storico e che i valori costituzionali debbano interagire con tale limite depurandolo da quelle opinioni palesemente in contrasto con i principi costituzionali⁵⁷. È il caso, ad esempio, delle espressioni sessiste o razziste che, anche qualora fossero molto diffuse o radicate nella società, non potrebbero comunque essere “coperte” dal limite del buon costume così ridisegnato⁵⁸.

⁵⁷ In questo senso, parte della dottrina, pur non disconoscendo la necessità di ricorrere ad un’analisi sociale nella determinazione del concetto di ordine pubblico e di buon costume, ha sottolineato l’importanza di svolgere queste analisi avendo come criterio direttivo la tutela dei principi fondamentali del nostro ordinamento. In altre parole, considerano fondamentale porre «sul piano dell’ordinamento costituzionale il criterio direttivo che, nella pluralità di regole sociali ed etiche diverse e spesso contraddittorie, deve guidare l’interprete nella scelta di quella giuridicamente vincolante nella risoluzione dei conflitti d’interesse fra individui, gruppi e classi sociali» (G. PANZA, *Ordine pubblico, I) Teoria generale*, in *Enc. Giur.*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 4; ID., *Buon costume e buona fede*, Napoli, 1973, p. 184 ss.; nello stesso senso, G.B. FERRI, *Ordine pubblico, buon costume e la teoria del contratto*, Milano, 1970, p. 194 ss.). Riflessioni che scaturiscono dalla constatazione di come, negli anni, gli standard sociali abbiano acquisito «sempre più un carattere eteronomo in virtù della manipolazione che essi subiscono da parte di interessi particolari» (G. PANZA, *Ordine pubblico*, cit., p. 4) e dal rischio che, in una situazione legislativa fortemente dinamica, il «generico richiamo alla coscienza sociale può rappresentare un elemento frenante, un riconoscimento accordato alla forza dei pregiudizi» (così, S. RODOTÀ, *Ordine pubblico o buon costume?*, in *Giur. mer.*, 1970, vol. II, p. 248).

⁵⁸ Lo stesso ragionamento dovrebbe portare ad escludere dalla tutela dell’art. 21 Cost. l’espressione del pensiero fascista. La XII disposizione finale della Costituzione sancisce espressamente il divieto di ricostituzione del partito fascista e la relativa legge di attuazione (n. 645/1952) dispone limitazioni alla libertà di manifestazione del pensiero neofascista proprio perché volto a perseguire finalità antidemocratiche e radicalmente in contrasto con i principi costituzionali. Si tratta di una limitazione alla libertà di manifestazione del pensiero che trova legittimazione non solo nella XII disposizione finale della Costituzione, ma anche nel principio della tutela della dignità della persona. Il bene giuridico che si intende proteggere con la configurazione di tale fattispecie di reato, infatti, non è solo l’ordine pubblico materiale, ma anche la dignità

Come accennato, a complicare la questione vi è il fatto che, nella prassi, la libertà di pensiero ha incontrato altri limiti oltre a quello esplicitamente previsto del “buon costume”; limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato non solo in altri diritti, ma anche in beni, interessi o valori ritenuti dalla Corte di rango costituzionale, come, ad esempio, l’ordine pubblico⁵⁹ e la pubblica sicurezza (nella sua accezione lata e immateriale)⁶⁰ sorpassando, dunque, la necessità di rintracciare solo in altre norme costituzionali i limiti legittimamente applicabili alla libertà in esame⁶¹.

Basti pensare che in alcune pronunce la Corte ha ritenuto legittimo limitare la libertà di manifestazione del pensiero per tutelare la «tran-

della persona, la cui tutela assume importanza fondamentale nel nostro ordinamento, segnandone la distanza con il pensiero fascista. Questo dovrebbe comportare un’eccezione alla regola della «finalizzazione della condotta incriminata», ossia la regola per cui si pretende l’attualità dell’evento di pericolo (in specie, la ricostituzione del partito fascista) per giustificare la restrizione della libertà di pensiero; evento di cui, inoltre, non si fa menzione né nella XII disposizione né nella legge di attuazione. Da ciò dovrebbe dedursi l’intenzione di escludere l’ideologia fascista dalla tutela costituzionale delle libertà, vietando conseguentemente ogni attività neofascista, individuale o associata, anche se si manifesta tramite la diffusione del pensiero (cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., pp. 107-109; ID., voce *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, p. 470). Tuttavia, la Corte costituzionale si è orientata in senso opposto ed ha ricondotto l’apologia di fascismo non alla difesa elogiativa di tale ideologia, ma al concretizzarsi di una «esaltazione tale da poter condurre alla riorganizzazione del partito fascista» (sent. n. 1 del 1957), pretendendo una “finalizzazione”, ossia la sussistenza di un evento di pericolo, cui non fanno riferimento né la Costituzione, né la legge di attuazione. Tale orientamento della Corte risulta confermato da diverse sentenze (ad es. sent. n. 74/1958; sent. n. 15/1973) e ha contribuito a costruire una «garanzia costituzionale della libertà di propaganda fascista» (P. BARILE, *op. ult. cit.*, p. 470).

⁵⁹ Si vedano le sentenze nn. 120 del 1957; 19 del 1962; 25 del 1965; 87 del 1966; 199 del 1972; 15 del 1973; 210 del 1976; 138 del 1985.

⁶⁰ Cfr. le sentenze n. 1 del 1956; 65 del 1970 e n. 25 del 1965, in cui si richiama il limite della sicurezza dello Stato, declinata come «tutela della esistenza, della integrità, dell’unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato».

⁶¹ Cfr. M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., p. 611, 612; V. CRISAFULLI, *In tema di limiti alla cronaca giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 249.

quillità pubblica»⁶² o «il prestigio del governo e delle Forze armate»⁶³, degli interessi che non sembrano immediatamente di rilievo costituzionale e che, ad ogni modo, dovrebbero essere cedevoli rispetto alla tutela della libertà di manifestazione del pensiero⁶⁴. Di più. La Corte, sposando una linea interpretativa restrittiva, è giunta ad identificare l'ordine pubblico con l'ordine istituzionale del regime vigente⁶⁵ e in alcune sentenze ha elevato il bene dell'ordine pubblico a «patrimonio dell'intera collettività»⁶⁶, considerando, di conseguenza, l'ordine pubblico come un bene direttamente garantito dalla Costituzione e, quindi, capace di imporsi sulla libertà di manifestazione del pensiero.

In particolare, la Corte ha fatto ricorso ad una declinazione ampia della nozione di ordine pubblico per poter salvaguardare alcuni dei c.d. “reati di opinione” vigenti all'interno del nostro ordinamento.

Si tratta in realtà di una fattispecie penale che è stata diffusamente criticata in dottrina dal momento che tutelano (facendoli rientrare nell'ampio territorio dell'ordine pubblico) beni come “il prestigio del-

⁶² Cfr. sent. n. 120 del 1957, con cui si respinge la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 654 del c.p. affermando che: «è da escludere che con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentito attività le quali turbino la tranquillità pubblica (...). Le ipotesi in esso previste – grida e manifestazioni sediziose – (...) implicano sempre eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e pericolo per l'ordine pubblico: come tali, restano al di fuori della nozione e della concreta estrinsecazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, con lo scritto e con ogni altro mezzo di diffusione». Pronuncia che conferma quanto già enunciato nella sent. n. 1 del 1956, con la quale si esclude che «con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentite attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratta alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati».

⁶³ Si veda la sent. n. 20 del 1974 con cui la Corte respinge la questione di costituzionalità relativa al reato di vilipendio (art. 290 c.p.) annoverando fra i beni costituzionalmente rilevanti il prestigio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze Armate data l'essenzialità dei compiti loro affidati e, dunque, considerando tali beni preminenti rispetto all'esercizio della libera manifestazione del pensiero. Questo perché, a parere della Consulta, il rischio insito nel vilipendio sarebbe quello di «indurre i destinatari della manifestazione (...) al disprezzo delle istituzioni o addirittura ad *ingiustificate disobbedienze*. Ciò con evidente e *inaccettabile turbativa dell'ordinamento politico-sociale*, quale è previsto e disciplinato dalla Costituzione vigente» (corsivo aggiunto).

⁶⁴ Come sostiene G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, p. 80.

⁶⁵ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 127.

⁶⁶ Cfr. sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto*.

le istituzioni o dello Stato” che, non rappresentando interessi costituzionalmente protetti, non potrebbero costituire limiti all’esercizio di libertà fondamentali; il rischio è quello di «anticipare la tutela delle istituzioni ad un momento largamente anteriore a quello del pericolo»⁶⁷.

Tuttavia, nonostante le criticità evidenziate, resistono nel nostro ordinamento diversi reati di opinione strutturati, nella maggior parte dei casi, su un modello di tutela «esasperatamente anticipata»⁶⁸.

In merito ai reati di opinione occorre sottolineare che l’ordine pubblico tutelato da queste fattispecie di reato non dovrebbe coincidere con la declinazione ideale di tale nozione, perché ciò comporterebbe un allontanamento dai principi costituzionali in materia penale. In specie, non si risponderebbe al criterio dell’offensività ma si punirebbe in base alla mera disobbedienza al precetto prescindendo dal concretizzarsi di una reale offesa, di un danno⁶⁹. Affinché possa considerarsi lesa l’ordine pubblico, dovrebbe essere necessario che le opinioni espresse, i messaggi incriminati siano suscettibili di determinare immediatamente atti di violenza sulle persone.

In tale prospettiva, di particolare interesse sono quei casi in cui la libertà di manifestazione del pensiero si sostanzia anche nella prospezione di un modello di azione, come l’apologia e l’istigazione, dunque i reati di opinione disciplinati al titolo V del libro II c.p. rubricato “Dei delitti contro l’ordine pubblico”: fattispecie penali la cui vigenza all’interno del nostro ordinamento porta a chiedersi se si possa o meno vietare la manifestazione del pensiero perché contenente un’esortazione ad agire.

Alcuni autori sono concordi nel riconoscere l’idoneità lesiva del pensiero in quanto tale⁷⁰, seppure a determinate condizioni che, a se-

⁶⁷ C. FIORE, *I reati di opinione*, Padova, 1972, p. 113. Se ne trova conferma anche nella giurisprudenza costituzionale, dalla quale emerge come limite implicito alla libertà di manifestare il pensiero la necessità di tutelare l’ordine pubblico democratico; si veda in proposito la sent. n. 19 del 1962 dove, al punto 4 del *Considerato in diritto*, si afferma: il «regime democratico e legalitario consacrato nella Costituzione (...) rappresenta l’ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l’ordine pubblico (...) la libertà di manifestazione del pensiero (...) incontra un limite nell’esigenza di prevenire o far cessare turbamenti dell’ordine pubblico».

⁶⁸ M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21*, cit., p. 249.

⁶⁹ F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, 1973, p. 86 ss.

⁷⁰ *Contra*, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamen-*

conda dei punti di vista, vengono individuate o nella sola istigazione⁷¹, o anche nell'apologia⁷². Solo alcuni evidenziano il rischio insito nel colpire il pensiero perché potenzialmente criminogeno, ossia quello di ricorrere ad una declinazione in senso ideale del limite dell'ordine pubblico e tendono, dunque, a circoscriverne l'operatività almeno in materia politica, o nei riguardi di beni che non sono equiparabili alla libertà di manifestazione del pensiero⁷³.

Appare in realtà evidente lo stridente rapporto fra i reati di opinione, i delitti contro l'ordine pubblico e l'articolo in esame: la libertà di manifestazione del pensiero è strumento essenziale per la realizzazione del dibattito e del confronto democratico e il nucleo fondamentale di tale diritto si incentra sulla «libertà di tentare di persuadere gli altri»⁷⁴.

Ne consegue che deve considerarsi garantita dall'art. 21 Cost. non solo quell'attività che si concretizza nella comunicazione di un «mero pensiero»⁷⁵, ma anche l'espressione di un'idea che si traduce in incitamento all'azione, almeno fino a quando tale pensiero non spinga in maniera concreta ed immediata alla commissione di reati.

Proprio in considerazione della fondamentale importanza dell'art. 21 per il nostro ordinamento e della pericolosità di una deriva in senso ideale del limite del buon costume (*rectius*, ordine pubblico), la Corte in alcune sue pronunce ha sposato la *clear and present danger doctrine*⁷⁶. Secondo tale dottrina l'opinione in quanto tale dovrebbe essere considerata intangibile e il rischio per l'ordine pubblico dovrebbe essere legato alla sussistenza di un pericolo concreto ed attuale, non solo generico e presunto. Nell'adottare questa interpretazione, la Cor-

to italiano, cit., il quale esclude categoricamente la punibilità dell'istigazione, ritenendo che questa fattispecie venga assorbita da quella del concorso nel reato.

⁷¹ S FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., p. 145 ss.; A. CERRI, *Libertà di manifestazione del pensiero, propaganda, istigazione ad agire*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1183 ss.

⁷² G. BOGNETTI, *Il "pericolo" nell'istigazione all'odio di classe e nei reati contro l'ordine pubblico*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1441 ss.

⁷³ Cfr. S FOIS, *op. cit.*, p. 146 ss., il quale, in materia politica, ammette la punibilità solo dell'incitamento ad aggredire la forma democratica.

⁷⁴ Così A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1972, p. 47.

⁷⁵ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 16-18.

⁷⁶ La dottrina del *clear and present danger* è stata elaborata nei primi del '900 dalla Corte Suprema degli Stati Uniti. Come nota A. CERRI (*Ordine pubblico, II) Diritto costituzionale*, op. cit., pp. 7, 9), la Corte costituzionale italiana ha richiamato tale dottrina in diverse sue pronunce: cfr. le sentt. nn. 71 del 1978; 87 del 1966; 65 del 1970.

te, in altre parole, ha subordinato l'esistenza del rischio al necessario manifestarsi di un comportamento effettivamente idoneo a istigare la commissione di delitti.

Bisognerebbe, dunque, valutare di volta in volta se in concreto la condotta incriminata sia sufficientemente grave da giustificare la sanzione penale e quindi la restrizione della libertà di pensiero, ricorrendo ad un'impostazione basata sulla efficacia della manifestazione, sulla sua idoneità a istigare i destinatari alla disobbedienza, verificando l'effettività e la concretezza del pericolo per l'ordine pubblico.

Ad esempio, per quanto riguarda l'art. 414 c.p., la Corte afferma che affinché possa ritenersi integrata la fattispecie di istigazione, è necessario dimostrare la sussistenza del nesso causale fra le parole "incriminate" e il concretizzarsi dell'azione: le prime devono essere idonee a far commettere il reato, di modo che in esse possa essere rintracciata la causa diretta dell'atto.

La Consulta lo sottolinea nella sent. n. 65 del 1970, in cui, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 414 c.p. (ult. co.) in relazione all'art. 21 Cost., adotta una sentenza interpretativa di rigetto con cui salva la norma in esame ma specifica che «l'apologia punibile ai sensi dell'art. 414, ultimo comma, del codice penale non è, dunque, la manifestazione di pensiero pura e semplice, ma quella che per le sue modalità integri comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti». In questo modo, l'apologia viene interpretata come istigazione indiretta e, quindi, come un reato di pericolo concreto che, di conseguenza, necessita per potersi configurare di elementi che concretamente indichino un recepimento da parte di terzi dell'istigazione e la conseguente attualità del pericolo che essi commettano il reato "suggerito".

Nonostante la (relativa) solidità⁷⁷ di tali percorsi giurisprudenziali, nella prassi si può notare come l'applicazione della *clear and present danger doctrine* si sia spesso discostata dall'«originaria ispirazione li-

⁷⁷ Solidità ricavabile sia dalle pronunce della Corte costituzionale, sia dalla condivisione di tale interpretazione da gran parte della dottrina: cfr., *ex multis*, G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, cit., p. 86 ss.; M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21.*, cit., p. 243 ss.; A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero. Linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premesse ad uno studio sui reati di opinione*, Milano, 1988; C. FIORE, *I reati di opinione*, Padova, 1972, p. 70 ss.

beral per approdare a una più arcigna difesa delle ragioni dell'ordine costituito»⁷⁸.

Infatti, in alcune pronunce la Corte ha ritenuto che il pericolo fosse intrinseco alla fattispecie penale descritta dalla norma, superando, quindi, la necessaria verifica della sua concretizzazione: è il caso delle grida e manifestazioni sediziose (art. 654 c.p.), considerate come condotte che implicano «sempre eccitazione al sovvertimento delle istituzioni»⁷⁹; o, ancora, della propaganda sovversiva (art. 272 c.p., oggi abrogato), che si riteneva essere caratterizzata dalla «finalità di suscitare reazioni violente»⁸⁰.

Più in generale, è la giurisprudenza relativa ai reati politici, spesso di mera opinione, a suscitare alcune perplessità. Si pensi, ad esempio, alle varie tipologie di “vilipendio” o alla “radunata sediziosa”.

Nel reato di vilipendio (politico o religioso – artt. 290, 291, 292, 403, 404 c.p. –), l'ordine pubblico dovrebbe garantire la collettività dall'indignazione che determinati messaggi potrebbero provocare, ponendo al centro della tutela l'identità del gruppo sociale, l'armonia e l'ordine materiale che potrebbero essere turbati dall'attacco a tale identità. Ma, com'è stato efficacemente notato, non si comprende per quale motivo lo Stato democratico e pluralista dovrebbe usare la sua forza a tutela della maggioranza e non per proteggere una minoranza che, sebbene in maniera scandalosa, manifesta il proprio pensiero⁸¹. Bisogna poi considerare che non sembra esistere un fondamento costituzionale alla punizione di tali offese. La *ratio* di tali fattispecie può ritrovarsi solo nella «stabilizzazione del consenso verso l'autorità costituita: consenso che viene imposto direttamente, come nel vilipendio alle istituzioni, ma facendo appello alla forza emotiva di determinate credenze e tradizioni»⁸².

La Corte costituzionale, però, ha ritenuto ragionevole limitare le libertà per garantire la tranquillità, la quiete e l'incolumità pubblica⁸³.

È stato ritenuto legittimo limitare la libertà di manifestazione del

⁷⁸ Così A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 1988.

⁷⁹ Sent. n. 120 del 1957.

⁸⁰ Sent. n. 87 del 1966.

⁸¹ G. DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico. Itinerari ed esiti di una verifica dogmatica e politico-criminale*, cit., p. 109.

⁸² Così M. MANETTI, A. PACE, *op cit.*, p. 268.

⁸³ Sent. n. 15 del 1973, punto 3 del *Considerato in diritto*.

pensiero quando questa si traduce in propaganda contro il sentimento nazionale violando l'ordine pubblico in generale e l'ordine economico in specie⁸⁴; lo stesso dicasi per il reato di vilipendio delle istituzioni, legittimo in quanto volto ad incitare alla disobbedienza e alla turbativa dell'ordinamento politico-sociale⁸⁵. Ma la Corte in alcune pronunce si è spinta anche oltre, ammettendo *apertis verbis* di considerare «l'ordine pubblico – inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale – (...) un *bene obiettivo*, che non è da meno della libertà di manifestazione del pensiero»⁸⁶.

Non è mancato chi in dottrina, commentando la prima delle sentenze appena menzionate, ha evidenziato che, argomentando in questo modo, la Corte sembrava prospettare una lettura alternativa dell'art. 21 secondo la quale tutti avrebbero sì diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero, ma solo fino a quando l'esercizio di tale diritto non metta in pericolo l'ordine pubblico. Una tesi simile è «in sostanziale contrasto con i principi e con le ragioni ideali del riconoscimento della libertà di manifestazione del pensiero ed apre le porte a danneggiarla o a conculcarla»⁸⁷ dal momento che in questo modo si finirebbe con l'ammettere, paradossalmente, soltanto la propaganda inefficace.

In conclusione a questa prima parte del lavoro, si può osservare che le maggiori criticità risiedono nel fatto che l'interpretazione delle locuzioni volutamente indeterminate scelte in Assemblea costituente per delimitare la tutela della libertà di riunione e della libertà di manifestazione del pensiero (“pacificamente e senza armi” – art. 17 – e “buon costume” – art. 21) si è spesso legata ad una accezione lata di sicurezza e, tramite essa, ad una declinazione ideale dell'ordine pubblico.

Per quanto riguarda l'art. 17, la lettura immateriale dei limiti della pacificità, della sicurezza e della incolumità pubblica sposata (a volte) dalla giurisprudenza costituzionale e (molto spesso) dal legislatore ha contribuito nei fatti ad un ampliamento dei poteri concessi alla pubblica autorità per la tutela di tali beni. La specifica attribuzione tramite disposizioni legislative di poteri sempre più ampi ad organi amministrativi ha fatto sì che, secondo autorevole dottrina, «la situazione giuridica soggettiva assuma la consistenza dell'interesse legittimo a fronte

⁸⁴ Sent. n. 87 del 1966; sent. n. 84 del 1969.

⁸⁵ Sent. n. 20 del 1974, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁸⁶ Sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

⁸⁷ Così C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 196.

dell'esercizio, quand'anche illegittimo, di un "esistente" potere della pubblica autorità»⁸⁸.

In merito al "buon costume" ed all'art. 21, invece, la giurisprudenza costituzionale sul punto, come accennato, è ondivaga ed incerta, dal momento che la Corte a volte ha considerato come limite solo il concreto ed attuale pericolo di un disordine "*dans la rue*", altre volte, invece, ha anticipato notevolmente tale soglia considerando pericolosi dei pensieri sulla base di un potenziale contrasto con valori difficilmente enucleabili e in assenza di rischi concreti.

Ad esempio, in alcune pronunce si è appellata a limiti che, seppur non previsti dalla Costituzione, sono stati considerati egualmente «interessi costituzionalmente garantiti» come, ad esempio, «la sicurezza dello Stato, riferita alla tutela dell'esistenza, dell'integrità, della unità, dell'indipendenza, della pace e della difesa militare e civile; l'ordine pubblico, inteso nel senso di ordine legale, su cui poggia la civile convivenza; la morale»⁸⁹.

Stante l'oscillare della giurisprudenza costituzionale in materia, sembra che si possano comunque ricavare alcune costanti.

Una costante può essere rintracciata nel considerare come limite il pericolo di «sovertimento della legalità, inteso peraltro in senso totalmente anticipato ed astratto» secondo la declinazione dell'ordine pubblico come pace e armonia sociale⁹⁰. Anche quando si invocano beni come il prestigio delle istituzioni⁹¹, la difesa della Patria⁹² o l'ordine economico⁹³, ciò che viene soppesato nel bilanciamento operato dalla Corte è il pericolo della violenza nel senso di minaccia all'ordine democratico.

Una seconda costante si può rinvenire nel richiamo alla necessaria concretezza ed attualità del pericolo. Tuttavia, come già accennato, ci sono stati dei casi in cui la Corte si è limitata ad asserire la sussistenza di un presunto pericolo per l'ordine pubblico senza valutarne l'effet-

⁸⁸ A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 338.

⁸⁹ Si veda la sent. n. 25 del 1965. Echi di tale pronuncia si possono ritrovare nella sent. n. 65 del 1970 in cui insieme ai limiti derivanti da beni di rilievo costituzionale, si menziona «l'esigenza di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema».

⁹⁰ M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21*, cit., p. 255.

⁹¹ Si veda sent. n. 20 del 1974.

⁹² Si veda sent. n. 16 del 1973.

⁹³ Si veda sent. n. 87 del 1966.

tività e la concretezza⁹⁴; a tal proposito bisogna poi aggiungere che, se si adotta una interpretazione immateriale dell'ordine pubblico, diventa difficile stabilire quale sia il limite oltre il quale si rende concreto il pericolo di ledere un bene "astratto" come, ad esempio, la pace sociale. Nell'ottica di aggirare tale difficoltà sembra essere prevalso l'indirizzo in base al quale si considera il pensiero intrinsecamente pericoloso, ma se ne ammette la repressione penale solo quando la pericolosità sia effettivamente concretizzabile.

Ed è qui che si rinviene un ulteriore problema: l'applicazione di tale interpretazione alle norme di un codice penale come il nostro, che non è stato mai completamente defascistizzato ha portato all'affermarsi di una politica di prevenzione della mera disobbedienza altamente nociva.

Nociva perché la libertà di manifestazione del pensiero è il termometro con cui misurare il buon funzionamento dello Stato democratico e l'ordinamento, di conseguenza, dovrebbe farsi garante di essa anche nei casi critici.

Nel garantire l'effettiva tutela della libertà di pensiero, la giurisprudenza ed il legislatore non dovrebbe mai perdere il punto focale della questione e dimenticare il nodo essenziale del problema, ovvero l'estensione della garanzia di una libertà che dalle intenzioni dei costituenti e dall'intero impianto costituzionale sembrerebbe essere stata concepita come sufficientemente ampia da comprendere tutte le espressioni di pensiero, anche quelle rivoluzionarie⁹⁵. A ciò si deve poi aggiungere che nella libera circolazione dei pensieri tutelata dall'art. 21 Cost. è insito lo scopo di tentare di convincere i diversi interlocutori della bontà delle proprie idee nonché della necessità di agire per realizzarle dal momento che ogni esercizio della libertà di opinione tende a creare uno «stato emozionale»⁹⁶.

In sintesi, nelle questioni relative alla libertà di riunione ed alla libertà di manifestazione del pensiero, bisognerebbe tenere sempre ben presente che il nostro ordinamento democratico e pluralista ruota intorno alla centralità data al sistema delle libertà, ai diritti individuali, alle formazioni sociali ed all'art. 2 Cost, nonché alle garanzie politiche

⁹⁴ A tal proposito, cfr. sent. n. 120 del 1957; sent. n. 199 del 1972; sent. n. 210 del 1976.

⁹⁵ Cfr. P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, p. 473.

⁹⁶ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1087.

ed alla tutela delle minoranze: dovrebbe emergere da tali constatazioni la preoccupazione di garantire il pluralismo non ostacolando in alcun modo la critica e il dissenso, anche se radicale, perché quest'ultimo è protetto da un *favor* costituzionale⁹⁷.

2. La prassi e l'effettiva garanzia degli articoli 17 e 21 Cost.: l'autorità e il dissenso

Nonostante il quadro costituzionale appena tracciato, la prassi non sembra aver tradotto in fatti il *favor* che la Carta costituzionale riserva alle libertà in esame.

In via generale, possiamo notare come le vicissitudini che hanno segnato l'esercizio dei diritti di libertà (e, segnatamente, della libertà di manifestazione del pensiero e della libertà di riunione) all'interno delle odierne democrazie occidentali, seppur con le dovute differenze e con diversi gradi di intensità, ci parlano di una diffusa tendenza verso la delegittimazione del dissenso, verso il disconoscimento di quest'ultimo come carattere essenziale di un ordinamento democratico.

Si tratta, a ben vedere, di una postura che gli stati, nella dialettica potere *vs* libertà, hanno assunto da diversi anni, ma che oggi sembra assumere dimensioni maggiormente allarmanti se viene analizzata allargando l'"inquadratura" e, quindi, se la si osserva all'interno del panorama politico-istituzionale in cui si iscrive.

Dall'attacco terroristico alle torri gemelle si può dire che è iniziata una nuova stagione, quella dell'"emergenza sicurezza", alla quale si è risposto limitando sempre di più le libertà individuali.

In particolare, in quasi tutti i paesi occidentali si è optato per l'adozione di politiche legislative repressive, caratterizzate da una forte restrizione dei diritti, da deroghe alle regole processuali, da ampliamenti dei poteri di polizia, determinando in questo modo il rischio che le misure adottate in difesa delle democrazie e dei suoi valori possano condurre, in realtà, alla sospensione dei principi che sono alla base della stessa democrazia.

In alcuni Stati questo rischio è certamente molto più concreto dal momento che la repressione del dissenso si accompagna a politiche marcatamente sovraniste e ad un assetto dei poteri pericoloso.

⁹⁷ G. AZZARITI, *op. ult. cit.*, p. 87.

samente vicino a quello di una autocrazia⁹⁸; tuttavia, nelle politiche di gestione del conflitto interno di diversi paesi europei, seppur con evidenti e sostanziali differenze, si possono comunque individuare in via generale alcuni segnali preoccupanti per la salute delle democrazie occidentali.

Da ultimo, si pensi, ad esempio, alle politiche adottate da molti Stati europei in relazione ai movimenti di protesta sorti in seguito all'ennesimo acuirsi del conflitto israelo-palestinese: alle manifestazioni che si sono svolte nei vari Stati sempre a sostegno della pace si è risposto, a ben vedere, con la medesima *vis* repressiva. Lo dimostrano i diversi episodi di scontri fra le forze dell'ordine ed i manifestanti che si sono avuti in Francia ed in Germania, episodi davanti ai quali il Ministro dell'Interno Francese e il Cancelliere tedesco non hanno reagito condannando l'uso sproporzionato ed eccessivo della violenza da parte della polizia, ma, anzi, hanno ordinato il divieto assoluto delle manifestazioni a favore della Palestina⁹⁹.

⁹⁸ Si prenda ad esempio l'Ungheria, uno Stato il cui premier, Viktor Orban, è al quattordicesimo anno di governo di fila ed in cui, attraverso l'istituzione di un'autorità di controllo dei media, l'opposizione è di fatto ridotta al silenzio, non trovando alcuno spazio né nelle televisioni, né nelle radio. La lotta contro il dissenso interno viene condotta su più fronti: sul piano finanziario tramite la riallocazione di risorse economiche destinate all'opposizione; sul piano giudiziario tramite l'inasprimento delle pene per chi esprime le proprie opinioni (ricondotte all'interno della fattispecie di "fake news"); sul piano esecutivo, tramite l'abituale ricorso alle forze di polizia per reprimere il dissenso.

A ciò si aggiunga che il governo ungherese ha di recente emanato una legge – da più parti definita volutamente vaga – volta ad istituire un "Ufficio per la tutela della sovranità nazionale" che avrà il compito di indagare su qualsiasi attività che abbia lo scopo di influenzare il dibattito democratico e che potrà persino infliggere pene carcerarie.

La progressiva compressione dei diritti di libertà, la negazione del conflitto e l'alterazione della fondamentale dialettica democratica sono i passaggi che hanno portato *de facto* ad un mutamento della forma di governo democratica ed all'affermarsi di una autocrazia. Sul carattere (quantomeno) illiberale della democrazia ungherese, cfr., *ex multis*, A. GUAZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione "costituzionalizzante"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, parte II, p. 2 ss.; G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione europea*, in DPCE, n. 3/2020, p. 4006 ss.; M.P. IADICICCO, *Il rispetto del principio democratico da parte degli Stati europei: quale ruolo per l'Unione europea?*, in *AiC.it*, n. 3/2012, p. 1 ss.; R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto. Una questione per tempi difficili*, in *AiC.it*, n. 4/2022, p. 173 ss.

⁹⁹ Cfr. *Per Israele o per la Palestina: manifestazioni in tutta Europa*, in *It.euro-*

Per ciò che ci riguarda più da vicino, nel nostro ordinamento, se si guarda anche solo agli ultimi anni, si possono riscontrare numerosi casi¹⁰⁰ in cui il diritto di libertà di riunione o di manifestazione del pensiero è stato limitato ingiustamente, ossia in assenza – ai sensi degli artt. 17 e 21 Cost. – dell’attualità del pericolo per la sicurezza, per l’incolumità pubblica o per il buon costume. Non solo: in molti di questi casi il diritto è stato represso con l’uso della forza da parte dell’autorità di pubblica sicurezza; un ricorso alla violenza che il più delle volte è apparso immotivato e, soprattutto, sproporzionato poiché slegato dalla concretezza del pericolo.

2.1. Su alcune recenti involuzioni: ulteriori criticità nella gestione della dialettica potere vs libertà

Dunque, nonostante il sistema di tutele e garanzia emergente dalla lettura sistematica del dettato costituzionale, si registra da diversi anni una tendenziale restrizione dei diritti di libertà (in generale); restrizione che oggi sembra assumere dei profili maggiormente preoccupanti.

In particolare, in merito alla libertà di manifestazione del pensiero e alla libertà di riunione si può notare una generale delegittimazione del dissenso, fenomeno che riguarda sia il piano istituzionale (tramite la drastica riduzione del dibattito parlamentare, della democraticità dei partiti e del pluralismo dell’informazione) sia il piano della politica legislativa che, nella gestione del conflitto, si è orientata verso una interpretazione molto ampia del limite della “sicurezza” o dell’“ordine pubblico”.

In questo senso, gli eventi più recenti – come, ad esempio, gli scontri avvenuti in diverse città nei precedenti mesi quasi sempre nel corso di manifestazioni a sostegno della Palestina –, non rappre-

news.com, 14 ottobre 2023; *La Francia intensifica la repressione della solidarietà verso la Palestina nella guerra di Gaza*, in *Dinamopress.it*, 16 novembre 2023.

¹⁰⁰ Gli esempi sarebbero davvero numerosi. Senza considerare fatti decisamente più gravi (e molto più complessi) come quelli accaduti a Napoli ed a Genova nel 2001, si può pensare ai numerosi cortei studenteschi di protesta contro le riforme universitarie degli ultimi anni finiti con gli scontri fra manifestanti e forze dell’ordine o ai presidi organizzati da rappresentanti di lotte territoriali sgomberati con la forza dall’autorità di pubblica sicurezza (come accaduto, ad esempio, a Torino il 15 gennaio 2022 nel corso di una protesta contro la costruzione di un centro commerciale).

sentando un'eccezione e non essendo una novità, non dovrebbero destare particolare stupore. Tuttavia, ci sono degli aspetti peculiari di questi ultimi accadimenti che valgono a differenziarli dai precedenti, o meglio, a porli su di un altro (e più preoccupante) piano: mi riferisco al contesto politico-istituzionale in cui si iscrivono.

Per approfondire il punto, sembra opportuno fare preliminarmente un breve richiamo agli episodi di violenza che negli ultimi mesi si sono registrati con cadenza abbastanza ravvicinata¹⁰¹, stando, anche per questo, particolare preoccupazione. Solo per elencare alcuni dei cortei o dei presidi finiti con il ricorso alla violenza da parte delle autorità di pubblica sicurezza (e, a volte, con l'arresto di alcuni manifestanti), possiamo ricordare: la manifestazione dello scorso 20 gennaio a Vicenza (contro la presenza alla Fiera dell'Oro di espositori israeliani), terminata con l'uso di idranti e con le cariche da parte della polizia sui manifestanti; quella del 27 gennaio a Milano per lo stop dei bombardamenti a Gaza¹⁰²; i presidi del 13 febbraio a Napoli e a Torino¹⁰³ davanti alle sedi RAI per protestare contro la censura alle posizioni pro Palestina; i cortei del 23 febbraio a Pisa e a Firenze¹⁰⁴ per la pace a Gaza; quelli del 20 marzo a Bologna¹⁰⁵ e del 26 marzo a Roma¹⁰⁶ sempre a sostegno della pace; la protesta del 23 aprile a Torino¹⁰⁷ contro la Conferenza ospitata dal Politecnico sull'uso della tecnologia e dell'intelligenza artificiale (anche) in ambito bellico; il corteo del 9 maggio a Venezia¹⁰⁸ contro

¹⁰¹ Come nota, fra gli altri, il segretario di Magistratura Democratica, Stefano Musolino (*Musolino: "È oggettivo, sono episodi in aumento"*, in *Il manifesto*, 11 maggio 2024).

¹⁰² Cfr., *Cariche e scontri nel corteo per la Palestina*, [Milanotoday.it](https://www.milanotoday.it), 27 gennaio 2024.

¹⁰³ *Napoli, scontri sotto sede Rai tra polizia e manifestanti pro Palestina: manganelli sulla protesta*, [Lastampa.it](https://www.lastampa.it), 13 febbraio 2024; *Torino, manifestazione pro-Palestina sotto la Rai: scontri con la polizia all'ingresso della sede. 50 identificati*, [Ilfattoquotidiano.it](https://www.ilfattoquotidiano.it), 13 febbraio 2024.

¹⁰⁴ *Pisa e Firenze, cortei pro-Palestina e cariche della polizia. "Una studentessa ferita"*, [Corriere.it](https://www.corriere.it), 23 febbraio 2024.

¹⁰⁵ *Scontri polizia-collettivi alla cerimonia di apertura dell'anno accademico. Manifestante in manette*, [Bolognatoday.it](https://www.bolognatoday.it), 20 marzo 2024.

¹⁰⁶ *Roma, tensioni tra polizia e studenti alla Sapienza. Occupato il rettorato. La protesta per Gaza e contro Israele*, in [Open.online](https://www.openonline.it), 26 marzo 2024.

¹⁰⁷ *Corteo pro Palestina a Torino, 6 tra feriti e contusi tra manifestanti e forze dell'ordine*, in [Lastampa.it](https://www.lastampa.it), 23 aprile 2024.

¹⁰⁸ *La carica della polizia contro i manifestanti durante il G7 sulla Giustizia a Venezia*, in [IlPost.it](https://www.ilpost.it), 9 maggio 2024.

il G7 e quello del 10 maggio a Roma¹⁰⁹ contro la ministra Roccella – contestata agli Stati generali della Natalità –, terminato con cariche da parte della polizia e il trasporto di due ragazze in ospedale con ferite gravi.

In questi episodi la libertà di riunione e la libertà di manifestazione del pensiero sono state limitate in base ad una interpretazione restrittiva dei limiti della sicurezza o incolumità pubblica e del buon costume e, soprattutto, in assenza di un fondamentale riscontro circa l'attualità e la concretezza del pericolo¹¹⁰.

In effetti, le vicende richiamate sembrano essere la rappresentazione plastica delle tendenze interpretative sopra delineate in quanto sono state represses libertà fondamentali (come quelle previste dagli art. 17 e 21 Cost.) in base ad una declinazione ideale della sicurezza – e dell'ordine pubblico – e in via assolutamente preventiva dal momento che gli assembramenti sono stati sciolti ben prima del concretizzarsi di un (presunto) pericolo per l'incolumità pubblica. Di più: in tutti i casi sopra menzionati il prosieguo delle riunioni è stato impedito (e, dunque, l'effettività del diritto di libertà in questione è stato negato) attraverso l'utilizzo della forza da parte dell'autorità di pubblica sicurezza.

Il ricorso al limite della sicurezza in senso ideale o immateriale si ricava non solo dall'assenza di comprovati motivi di pericolo per l'incolumità pubblica (ex art. 17, co. 3), o dall'effettivo carattere pacifico delle riunioni e dall'assenza di armi, ma, ancor di più, dal fatto che la pericolosità per l'ordine pubblico che ne giustifica lo scioglimento sembra basarsi esclusivamente su valutazioni politiche attinenti al motivo della riunione o manifestazione. In altre parole, sembra esserci un giudizio di pericolosità incidente non sulle modalità di esercizio delle libertà di riunione e di manifestazione del pensiero, ma sul contenuto di queste ultime e, dunque, sul pensiero espresso attraverso l'esercizio collettivo di un diritto. In effetti sembra che le censure in questi casi riguardino il fine delle riunioni e non le modalità di svolgimento delle stesse, eccedendo quindi i confini costituzionali della libertà in questione¹¹¹.

¹⁰⁹ Roma, scontri tra polizia e studenti in protesta contro gli Stati Generali della Natalità, in *Open.online*, 10 maggio 2024.

¹¹⁰ A tal proposito, si vedano le riflessioni svolte nel paragrafo 1.1. circa la c.d. *clear and present danger doctrine*.

¹¹¹ Cfr. *supra*, par. 1.

Gli accadimenti più recenti suggeriscono, come accennato, anche ulteriori motivi di preoccupazione e nell'ottica di individuare questi nuovi punti di criticità nella gestione repressiva della dialettica potere vs libertà, appare opportuno soffermarsi più nel dettaglio su alcuni degli episodi appena richiamati.

Come noto, il 24 febbraio a Pisa le forze dell'ordine hanno fatto ricorso all'uso della forza contro studenti e studentesse (per lo più delle scuole medie superiori) che manifestavano pacificamente a sostegno della Palestina. Sembra, infatti, che non ci fosse un concreto ed attuale pericolo per l'ordine pubblico dal momento che i manifestanti erano semplicemente intenzionati a raggiungere in maniera pacifica una piazza adiacente la via attraversata in quel momento dal corteo. Le stesse dinamiche hanno caratterizzato gli scontri fra polizia e manifestanti che si sono verificati il pomeriggio dello stesso giorno a Firenze.

A queste azioni delle forze dell'ordine non è seguita una ferma condanna da parte delle istituzioni; anzi, ad esclusione della presa di posizione del Presidente della Repubblica (che ha qualificato il ricorso alla violenza come un "fallimento" delle Forze dell'ordine), le voci che si sono levate dal Governo sono state tutte a sostegno dell'operato della polizia¹¹².

Gli stessi scenari si sono riprodotti in altre manifestazioni a sostegno della pace a Gaza: si pensi, ad esempio, ai momenti di tensione fra studenti e polizia che ci sono stati a Bologna il 20 marzo e all'Università Sapienza di Roma nella mattinata del 26 marzo.

La postura assunta dal Governo è stata mantenuta nelle sedi

¹¹² A cominciare dalla Presidente del Consiglio che ha dichiarato che «togliere il sostegno delle istituzioni a chi ogni giorno rischia la propria incolumità per difendere la nostra è un gioco che può diventare molto pericoloso». A ciò si aggiunge la presa di posizione del suo partito, Fratelli d'Italia, il quale ha sostenuto, in seguito ai fatti di Pisa e Firenze, un'iniziativa di vicinanza agli agenti di polizia visitando alcune questure del Paese (*Da Pisa a Firenze gli studenti tornano in piazza per il cessate il fuoco in Medio Oriente*, in *ilSole24ore.it*, 2/03/2024). Ed ancora, fra le diverse parole di sostegno alla polizia espresse dagli esponenti della maggioranza di governo, vi sono quelle del deputato leghista Ziello, il quale ha definito l'operato delle forze dell'ordine come una prova di «abnegazione e preparazione» ed ha concluso ringraziando «gli uomini e le donne in divisa che, ancora una volta, hanno dimostrato un alto senso delle istituzioni», auspicando infine nell'irrogazione di Daspo e denunce verso i manifestanti (*Corteo pro Palestina, cariche della Polizia sui manifestanti: "Vicini agli studenti aggrediti"*, Ziello (*Legg*): "Auspico daspo e denunce", in *Pisatoday.it*, 23/02/2024).

istituzionali, dove, sollecitato da diverse interrogazioni parlamentari sul punto, l'esecutivo ha sempre mantenuto una linea di sostanziale difesa dell'operato delle forze dell'ordine. A tal proposito, possiamo analizzare alcune delle interrogazioni che i parlamentari, nell'esercizio della loro funzione di controllo sull'attività del governo, hanno presentato al ministro competente. Ad esempio, in seguito agli accadimenti del 13 febbraio 2024 – quando nel corso di presidi davanti alle sedi Rai l'autorità di polizia ha fatto ricorso alla violenza per ripristinare l'ordine – è stata presentata una interrogazione parlamentare a risposta scritta al Ministro dell'Interno con la quale si chiedeva una puntuale verifica da parte del Ministro sui fatti accaduti ed una chiara presa di posizione di quest'ultimo in difesa del diritto di manifestazione del pensiero e del diritto di riunione¹¹³. Il senatore che presentava l'interrogazione (on. Peppe De Cristofaro) insisteva nella preoccupazione che simili atti delle forze dell'ordine potessero trascinare in «veri e propri tentativi di censura, che rischiano di ledere il diritto alla manifestazione del pensiero e alla libertà di associazione»¹¹⁴. Dello stesso tenore sono le interrogazioni presentate il 26 ed il 27 febbraio dagli onorevoli Nicola Fratoianni e Benedetto Della Vedova all'indirizzo del Ministro dell'Interno Piantedosi, con le quali si evidenziava il carattere pacifico delle riunioni del 23 febbraio a Pisa e a Firenze e l'assenza di un attuale e concreto pericolo per l'ordine pubblico¹¹⁵. Gli interroganti si mostravano preoccupati per la «repressione ormai sistematica» subita dagli studenti e dalle studentesse delle Università e delle scuole superiori da parte di un Governo «che sempre più sembra non tollerare il dissenso e il protagonismo della società civile, soprattutto quello delle giovani generazioni e decide di reprimerlo con la violenza»¹¹⁶. Il crescere del numero degli episodi in cui

¹¹³ Tuttavia, ad oggi, non vi è stata ancora risposta da parte del Ministro.

¹¹⁴ Il senatore insiste poi sulla circostanza che i manifestanti apparivano dai video come disarmati e indifesi mentre «venivano colpiti dagli agenti di polizia in tenuta antisommossa senza alcun evidente motivo». Si v. l'Interrogazione a risposta scritta, Atto Senato, 4/01030, presentata il 20/02/2024 nella seduta n. 160.

¹¹⁵ Veniva a tal proposito specificato in entrambe le interrogazioni che durante le manifestazioni non si era verificato nessun pericolo per i presenti o per le forze dell'ordine, né era stato causato alcun danno a cose.

¹¹⁶ Interrogazione a risposta scritta, Atto Camera, 4/02389, presentata il 26/02/2024 nella seduta n. 250.

le Forze dell'ordine sono intervenute con un uso sproporzionato della forza per reprimere i partecipanti è andato, ad opinione degli interroganti, «oltre ogni livello di guardia»¹¹⁷. Per questo veniva chiesto al Ministro dell'Interno quali iniziative intendeva assumere per verificare il corretto comportamento degli operatori di polizia e dei dirigenti e funzionari preposti alla gestione dell'ordine pubblico al fine di contrastare il crescente clima di intolleranza ed anche al fine di dare seguito al significativo richiamo del Presidente della Repubblica che, definendo un fallimento l'uso della forza contro giovani manifestanti, intendeva evidenziare la necessità che «le forze dell'ordine garantiscano, nel rispetto della sicurezza di tutti, manifestanti compresi, il diritto di manifestare liberamente e pubblicamente le opinioni»¹¹⁸. Tuttavia, ad oggi, il Governo non ha fornito alcuna risposta alle due interrogazioni richiamate.

In successive interrogazioni, i parlamentari, rilevando l'incremento di un clima «vessatorio e anticostituzionale»¹¹⁹ nei confronti di chi manifesta la propria opinione, insistono sulla necessità di riportare al centro del dibattito parlamentare il tema della introduzione dei codici o delle bodycam per identificare i membri delle forze dell'ordine quando sono in servizio. Nelle interrogazioni vengono definite come misure ormai improcrastinabili e la cui previsione darebbe finalmente attuazione al Codice etico europeo di polizia, documento approvato dal Consiglio d'Europa il 19 settembre 2001 con il quale si invitano gli Stati dell'Unione a far sì che nel corso di manifestazioni pubbliche ciascun agente possa essere riconosciuto ed identificato. Si darebbe seguito in questo modo anche alla risoluzione che il Parlamento europeo ha adottato il 12 novembre 2012 con la quale si esortano gli Stati membri a introdurre il numero identificativo per le forze dell'ordine.

La linea che intende seguire il Governo, però, come si evince dalla risposta fornita dal Ministro degli Interni, è un'altra. Infatti, nel respingere l'accusa di alimentare un clima vessatorio ed anticostituzionale verso coloro che manifestano, il Ministro elogia l'operato delle forze dell'ordine che, per adempiere ai propri doveri, accettano di esporsi

¹¹⁷ Interrogazione a risposta scritta, Atto Camera, 4/02389, presentata il 26/02/2024 nella seduta n. 250.

¹¹⁸ Interrogazione a risposta scritta, Atto Camera, 4/02398, presentata il 27/02/2024 nella seduta n. 251.

¹¹⁹ Interrogazione a risposta immediata in Assemblea, Atto camera, 3/01231, presentata il 29/05/2024 nella seduta n. 300.

quotidianamente al rischio di aggressioni. Di più. In ragione di questo, come evidenzia nel suo intervento, l'esecutivo ha voluto inserire nel disegno di legge in materia di sicurezza delle specifiche norme dedicate alla tutela degli operatori di polizia nello svolgimento dei loro compiti. Una direzione di marcia, quindi, decisamente contraria rispetto a quella emergente dai vari atti di sindacato ispettivo sul punto, e che, nella prassi, ha trovato una ulteriore conferma, ad esempio, nella risposta politica che il Governo ha scelto di adottare in seguito ai momenti di tensioni fra studenti e forze dell'ordine verificatisi il 26 marzo all'Università Sapienza di Roma.

A parere di chi scrive, tale evento sembra essere particolarmente indicativo di quei segnali allarmanti a cui si accennava all'inizio, dal momento che ha determinato una reazione da parte dell'esecutivo quantomeno preoccupante. Infatti, in risposta alle proteste studentesche e sulla spinta degli ultimi scontri avvenuti all'Università Sapienza, la Ministra dell'Università e della Ricerca ha deciso di programmare un tavolo di confronto non con una delegazione degli studenti, ma con il Capo della Polizia per poter avere una ricognizione sul livello di allarme raggiunto negli Atenei italiani e, conseguentemente, una valutazione sui modi più opportuni di intervenire. Dunque, la prima risposta che viene data dal Governo a chi manifesta a favore della pace è l'intervento delle forze dell'ordine, la militarizzazione degli Atenei, luoghi che fin dalla loro nascita rappresentano un motore propulsore della cultura pacifista.

Al contrario, il ruolo dell'Università oggi dovrebbe essere valorizzato nella misura in cui può rappresentare uno spazio aperto di ricerca, dibattito e confronto per la risoluzione non violenta dei conflitti politici, per l'attuazione del ripudio della guerra sancito dalla nostra Costituzione.

Ed è qui che emerge con chiarezza un ulteriore elemento di rottura con un ordinamento democratico pluralista come il nostro e con i valori che ne costituiscono le basi: quello relativo al contenuto di queste proteste, al motivo che negli ultimi mesi ha spinto i manifestanti a radunarsi nelle piazze o davanti ai Rettorati delle Università. Si tratta di persone che chiedono lo stop dei bombardamenti su Gaza, che denunciano il pericolo di un genocidio, che manifestano a favore della pace e la cui protesta, dunque, è in difesa di valori e principi fondanti la nostra Costituzione e posti anche alla base dell'ordinamento europeo e internazionale. Basti pensare, all'art.

11 della Costituzione italiana, all'art. 21 del Trattato sull'Unione Europea, alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di Genocidio (ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea).

Sembra non solo che si sia abbandonata la declinazione della sicurezza (*rectius* dell'ordine pubblico) in senso materiale (come *ordre dans la rue*) per favorirne un'accezione in senso ideale, ma che, di più, si difenda una specifica dimensione immateriale dell'ordine pubblico; una dimensione ideale i cui confini non coincidono nemmeno con i valori e i principi fondamentali del nostro ordinamento¹²⁰, ma, più specificamente, con gli assetti economico-politici costituiti o, meglio, con determinati principi politici ritenuti indispensabili per la sopravvivenza dell'ordinamento¹²¹. Si tratta di atteggiamenti dell'ordine pubblico che si rivelano in maniera evidente negli ordinamenti che, o perché ideologicamente orientati, o perché sono in una fase di crisi politico-sociale, hanno bisogno di difendersi e per farlo utilizzano lo scudo dell'ordine pubblico immateriale, considerando quest'ultimo come «una specie di norma di chiusura, di valvola di sicurezza»¹²².

In realtà, oggi, le due possibili declinazioni dell'ordine pubblico (materiale/immateriale), non costituiscono due strade parallele, destinate a escludersi a vicenda¹²³, ma sono percorsi con diversi punti di incrocio e sentieri di congiungimento.

¹²⁰ Come sostenuto da autorevole dottrina secondo la quale, fra i vari significati della nozione di ordine pubblico assume importanza l'interpretazione in «senso costituzionalistico», in base alla quale l'ordine pubblico verrebbe a coincidere con il «sistema di valori e principi inderogabili, che informano storicamente l'ordinamento generale della comunità statale» (così V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1956, p. 71). *Contra*, A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 1780 ss.

¹²¹ Cfr. G. ZANOBINI, *Ordine pubblico*, in *Encicl. Ital.*, Roma, 1935, XXV, p. 463.

¹²² C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, n ID., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, p. 138.

¹²³ Secondo alcuni fra queste due nozioni esisterebbe un rapporto di tipo strumentale, nel senso che il mantenimento dell'ordine pubblico materiale costituisce il mezzo per poter garantire il fine della tutela dell'ordine pubblico ideale. Vedi V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, cit., p. 345. Altri, invece, acquisiscono questa distinzione come punto di partenza per le indagini sull'ordine pubblico ma sottolineano che si tratta di una distinzione ipotetica, prov-

Si deve notare che è proprio nel passaggio da una declinazione in senso materiale ad una in senso ideale che, potendo arrivare a ritenere potenzialmente sanzionabile la semplice minaccia al sistema di governo o il dissenso (anche non) radicale, avviene una modifica del livello di fedeltà richiesto al cittadino e un cambiamento nel contenuto del c.d. “obbligo politico”. Così, come è stato autorevolmente notato, l’ordine pubblico ideale diviene lo strumento privilegiato di una «democrazia che si difende»¹²⁴.

Questa postura ibrida dell’ordine pubblico diviene particolarmente problematica nell’ambito del diritto costituzionale, specialmente in relazione all’esercizio dei diritti di libertà, dal momento che può portare ad una eccessiva politicizzazione di tale nozione. In effetti, se è vero che, come sosteneva già Thomas H. Healy¹²⁵, è impossibile far rientrare in un quadro esclusivamente giuridico una dottrina – come l’ordine pubblico – il cui contenuto è essenzialmente politico, è anche vero che se non si stabiliscono dei confini giuridici sufficientemente forti (e quindi ancorati ai principi sanciti in costituzione), l’ordine pubblico e le sue restrizioni saranno facilmente sottoposte all’arbitrio dei poteri politico-economici dominanti in un dato periodo.

3. Riflessioni conclusive intorno ad un pericoloso abituarsi

Nei paragrafi precedenti, nel riportare gli episodi più recenti che hanno riguardato l’esercizio dei diritti di riunione e di manifestazione del pensiero, si è evidenziato, da un lato, l’assenza di novità nella gestione repressiva del dissenso; dall’altro, la presenza di un elemento che, invece, suscita una rinnovata preoccupazione. Si tratta della deriva autoritaria ed autocratica che fa da sottofondo

visoria, adottata perché strumentale allo studio di una nozione problematica, ma non acquisita dommaticamente: cfr. C. LAVAGNA, *op. ult. cit.*, p. 126.

¹²⁴ A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., p. 3. L’Autore continua affrontando la problematica del paradosso che deriva dall’adozione di un ordine pubblico ideale in una democrazia, laddove risulta contraddittorio sia negare il dissenso radicale, sia ammetterlo ma solo fino a quando rimane circoscritto e marginale, sia ammetterlo e reprimere gli atti che sono diretta conseguenza delle teorie espresse.

¹²⁵ T.H. HEALY, *Théorie générale de l’ordre public*, in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, vol. 9, Parigi, 1926.

ai recenti episodi richiamati. È il contesto politico-istituzionale in cui si inscrivono che aumenta il potenziale di pericolo per una democrazia insito nella restrizione delle libertà di manifestazione del pensiero.

In questo senso, i tentativi di silenziare il dissenso, di eliminare il conflitto sono ancora più allarmanti per un ordinamento democratico se essi si accompagnano sul piano politico-istituzionale a tentativi di riforma costituzionale in senso presidenziale e ad una politica governativa nella gestione delle libertà più prossima a quella di una autocrazia che a quella di una democrazia, che si basa sull'obbedienza più che sulla partecipazione¹²⁶.

Per quanto riguarda l'Italia, le recenti proposte di revisione costituzionale, il costante ricorso all'"emergenza", l'uso smodato della decretazione d'urgenza, la crescente marginalizzazione del Parlamento sono segnali della volontà di accentrare il potere in mano all'esecutivo, all'"Uomo solo al comando"; sono rivelatori di una chiara opzione a favore della governabilità e a discapito della rappresentatività.

Una scelta di campo volta non a tutelare e garantire l'esercizio dei diritti di libertà, ma piuttosto a proteggere un diritto – di formulazione relativamente nuova – alla sicurezza che si presta ad ambigue interpretazioni e che sembra fornire il fianco per una giustificazione giuridica alla volontà politica di esclusione del conflitto, di marginalizzazione del dissenso.

È qui che riemerge la violenza del diritto e che sembrano tornare attuali le riflessioni di W. Benjamin, secondo il quale le differenti nature della violenza del diritto (fondatrice e conservatrice) troverebbero l'anello di congiunzione nella istituzione della polizia. L'emergere del «"diritto" della polizia» rivelerebbe, in questo modo, la debolezza dello Stato che, non riuscendo più a «garantirsi con l'ordinamento giuridico il raggiungimento dei propri fini empirici» fa intervenire la polizia «per ragioni di sicurezza». In questo senso, il potere poliziesco, oltre ad essere un potere che conserva il diritto,

¹²⁶ In questo senso, A. ALGOSTINO, *Dai decreti ai manganelli, il filo nero*, in *Il Manifesto*, 24/02/2024, afferma: «La deriva autoritaria che ha la sua veste istituzionale nella riforma sul premierato si esercita nelle piazze sotto forma di violenza delle forze di polizia, nelle aule di tribunale con la repressione del dissenso, nello spazio pubblico con l'espulsione del pensiero divergente».

«posto a disposizione di quei fini», può essere visto anche come un «potere che instaura il diritto»¹²⁷.

Nel seguire questa declinazione, il braccio (l'autorità di pubblica sicurezza) non può solo dare seguito alle indicazioni fornite dalla mente (governo), ma può anche darne una propria "interpretazione": di conseguenza, nell'incapacità di dar voce e legittimare il dissenso, l'uso della forza altro non è che lo strumento materiale, il segno tangibile di un'opzione politica praticata a monte.

Sembra delinearci uno scenario che richiama le teorizzazioni hobbesiane sul *pactum unionis* e *subiectionis* nella misura in cui, pur di veder garantito un (non ben enucleato) diritto alla sicurezza, si accettano progressive limitazioni dei diritti di libertà e si assume l'"eccesso di potere" come ordinario paradigma di gestione nella dialettica autorità *vs* libertà.

Ma se le libertà sono state interpretate anche come desiderio di un nuovo assetto di potere¹²⁸, anche in questo aspetto dovrebbero essere garantite e tutelate: in quanto, cioè, potenzialmente generatrici di dissenso, di conflitto. Elemento, quest'ultimo, così caratterizzante il costituzionalismo moderno, al punto che la sua tutela diviene un presupposto legittimante e qualificante delle odierne democrazie pluraliste.

Di conseguenza, non solo i limiti alla libertà di pensiero dovrebbero essere riconducibili a norme/valori costituzionali¹²⁹, ma, coerentemente con la garanzia riservata dai costituenti alla libertà in esame, tali limitazioni non dovrebbero essere generiche, ma specificamente determinate e dovrebbero trovare la loro ragione nella tutela dei valori costituzionali coesenziali alla vita democratica.

Al contrario, nell'intento di giustificare importanti restrizioni dei diritti, si nota da tempo l'affermarsi di una tendenza da parte dei governanti a ricorrere a clausole generali dal tenore quanto mai elastico, come, ad esempio, la "sicurezza pubblica", l'"emergenza di intervenire": si tratta di espressioni che a ben vedere non circo-

¹²⁷ W. BENJAMIN, *Per la critica della violenza*, 1920, tr. it. in W. BENJAMIN, *Angelus novus. Saggi e frammenti*, Torino, 1995, p. 15-16.

¹²⁸ G. AMATO, *Libertà (dir. cost.)*, in *Enc. del Dir.*, XXIV, Milano, 1974, p. 277.

¹²⁹ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958 p. 35- 36.

scrivono l'esercizio dei pubblici poteri, ma sono tali da fornire ad essi giustificazioni atte a coonestarne l'agire¹³⁰.

È in questa genericità, in questa indefinita esigenza di sicurezza che l'agire violento della polizia può pericolosamente insidiarsi e trovare una legittimazione; è qui che si nasconde il rischio di un terribile e temibile abituarsi. L'abituarsi a vedere nel richiamo alla sicurezza, alla necessità di intervenire un fatto che legittima l'adozione di qualsiasi provvedimento da parte delle pubbliche autorità e che giustifica qualsiasi comportamento tenuto dalle forze dell'ordine.

Sono questi i segnali che dovrebbero destare preoccupazione in merito allo stato di salute della nostra democrazia, che dovrebbero far comprendere il rischio di derive autocratiche e che dovrebbero determinare, quindi, una reazione, un repentino cambio di marcia nella dialettica autorità *vs* libertà. Prima che l'abitudine diventi assuefazione.

* * *

ABSTRACT

ITA

L'articolo muove dall'analisi degli art. 17 e 21 della Costituzione italiana e, quindi, dalle forme di tutela previste nel testo costituzionale a garanzia delle libertà di riunione e di manifestazione del pensiero, per poi osservare le recenti vicende che hanno coinvolto l'esercizio di tali libertà segnandone l'effettività della tutela. In particolare, l'indagine riflette sull'(ab)uso della forza da parte dell'autorità di pubblica sicurezza nella gestione del dissenso; una politica repressiva che sembra basarsi su una declinazione immateriale dell'ordine pubblico.

¹³⁰ P.G. GRASSO, voce *Necessità, d) diritto pubblico*, in *Enc. del Dir.*, vol. XX-VII, Giuffrè, 1977, p. 879.

EN

The article moves from the analysis of Articles 17 and 21 of the Italian Constitution and, therefore, from the forms of protection provided in the constitutional text to guarantee the freedoms of assembly and manifestation of thought. Then, the essay observes the recent events that have involved the exercise of these freedoms marking the effectiveness of their protection. In particular, the article reflects on the (ab)use of force by the public security authority in the management of dissension; a repressive policy that seems to be based on an immaterial declination of public order.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)