



[DIRITTI FONDAMENTALI E AUTORIZZAZIONI DI POLIZIA.

**IL RISCHIO DELLA LIMITAZIONE DEL DIRITTO DI LIBERA
MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO NELL'APPLICAZIONE
DELL'ARTICOLO 18 DEL T.U.L.P.S.*]**

No ©copyright - 2006 Avv. Nicola Canestrini - Studio legale Canestrini.

*Riproduzione libera se senza scopo di lucro, citando l'autore e la fonte www.canestrinilex.it,
senza modificare i testi stessi (cd. "fair use"). Non costituisce attività di consulenza legale.*

* Contributo già pubblicato sulla rivista Diritto di critica , II, 2006, Giuristi Democratici.

Nell'anno del cinquantésimo anniversario della Corte Costituzionale, che il 23 aprile 1956 tenne la sua prima udienza pubblica e qualche settimana dopo, il 5 giugno 1956, emise la sentenza n. 1 della sua storia, il dibattito non è ancora sopito in materia di estensione dei diritti fondamentali, o diritti umani, che dir si voglia¹.

Oggi come allora si ragiona ancora sulla estensione dei medesimi diritti, che, pur riconosciuti di valenza precettiva e non già meramente programmatica, continuano ad essere avversati da parte del potere, politico, giudiziario e/o esecutivo.

Vengono in considerazione, nel tema oggetto di queste osservazioni, i diritti alla libera manifestazione del pensiero (con i diritti correlati: diritto di critica, di cronaca, di satira, di propaganda, al pluralismo, ecc.) ed i diritti ad esso strumentali, relativi all'effettiva partecipazione nell'organizzazione politica del paese (diritto di riunione, di associazione, di disobbedienza civile, di sciopero, ecc.), con conseguente riflessione sulla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo all'interno delle formazioni sociali ove si svolge e si realizza la sua personalità, e sul ruolo di controllo della maggioranza che deve essere assicurato – anche mediante la massima estensione dei diritti di cui si è detto - alle minoranze, a garanzia del metodo democratico, quale unica forma di determinazione della politica nazionale.

Il "diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione", garantito dall'articolo 21 della Costituzione (ma anche da numerose Convenzioni Internazionali), è stato definito dalla Corte Costituzionale "pietra angolare dell'ordine democratico" (sentenza 17 aprile 1969, n. 84).

Si tratta, dunque, di un diritto "coesistente al regime di libertà garantito dalla Costituzione" (Corte Costituzionale, sentenza 19 febbraio 1965, n. 9), inconciliabile con qualsiasi disciplina che direttamente o indirettamente apra la via a pericolosi attentati, e di fronte al quale non v'è pubblico interesse che possa giustificare limitazioni che non siano consentite dalla stessa Carta costituzionale (sentenza 21 marzo 1968, n. 11), dato che si tratta della condizione preliminare e presupposto insopprimibile per l'attuazione ad ogni livello della forma propria dello Stato democratico (sentenza 11 luglio 1990).

Ancora, e in sintesi: la libertà di manifestazione del pensiero è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale (Corte Costituzionale, sentenza 19 febbraio 1965, n. 9).

¹ Non è infatti un caso che la prima storica sentenza della Corte avesse ad oggetto la illegittimità costituzionale dell'articolo 113 del Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza (Regio Decreto 1931, n. 773, "TULPS"), nella parte in cui subordinava alla licenza dell'autorità di pubblica sicurezza la affissione, la distribuzione e la messa in circolazione di scritti o disegni, di fare uso di mezzi luminosi o acustici per comunicazione al pubblico, o comunque di collocare iscrizioni "anche se lapidarie".

Il diritto di cui all'articolo 21 della Costituzione dovrà, dunque, essere assicurato fino al limite oltre il quale risulti lesa il metodo democratico.

Si tratta, pertanto, di stabilire quale sia il punto oltre il quale il diritto fondamentale di cui all'articolo 21 della Costituzione possa essere limitato: la Corte ha chiarito che limitazione è consentita solo se essa stessa è posta a tutela del metodo democratico (sentenza 22 giugno 1966, n. 87). Limitazioni sostanziali di questa libertà non possono essere poste se non per legge (riserva assoluta di legge) e devono trovare fondamento in precetti e principi costituzionali, si rinverano essi esplicitamente enunciati nella Carta costituzionale o si possano, invece, trarre da questa mediante la rigorosa applicazione delle regole dell'interpretazione giuridica (Corte Costituzionale, sentenza 19 febbraio 1965, n. 9). Per pacifica giurisprudenza costituzionale la tutela del buon costume, espressamente richiamata dall'art. 21 della Costituzione, non costituisce il solo limite alla libertà di manifestazione del pensiero, sussistendo, invece, altri limiti dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione. Di guisa che, nel caso in esame, l'indagine va rivolta alla individuazione del bene protetto dalla norma impugnata ed all'accertamento se esso sia o meno protetto dalla Costituzione in modo tale da giustificare la compressione di una fondamentale libertà (Corte Costituzionale, sentenza 22 giugno 1966, n. 87).

Vista l'importanza del diritto, condizione di sviluppo e presupposto insopprimibile di democrazia, l'accertamento dovrà peraltro essere effettuato in maniera rigorosa, al fine di impedire anche solo il rischio di limitazioni che non siano espressione dell'esigenza di garantire parimenti lo svolgimento della vita della democrazia.

L'importanza dei diritti fondamentali non pare peraltro proporzionata alla tutela apprestata in sede penale, anzi: il codice penale, approvato con regio Decreto n. 1398 il 19 ottobre 1930 ha in altri principi i propri cardini, così come la normativa di pubblica sicurezza (il Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza è stato approvato con Regio Decreto n. 773 in data 18 giugno 1931). Alcune delle norme di epoca fascista sono state dichiarate illegittime dalla meticolosa Corte Costituzionale, che peraltro non può sostituirsi al Parlamento, unico organo deputato a porre norme incriminatrici.

Stiamo già pagando il vuoto di tutela: è viva nella nostra memoria la gravità e la metodicità delle violazioni dei diritti "inviolabili" attuati nel contesto del vertice dei capi di stato e di governo tenutosi a Genova nel luglio del 2001 (G8), tali da indurre autorevoli commentatori a parlare di una "una mattanza insensata ed a senso unico, dove tutti i concetti di diritto, di diritti umani, sono gettati nel cesso" (Giulietto Chiesa, G8 - Genova, Einaudi, 2001, p.70).

Anche se alcuni dei fatti reato commessi da pubblici ufficiali hanno superato la fase delle indagini ed il vaglio dell'udienza preliminare e sono oramai oggetto di giudizio in fase dibattimentale, ed al di là della imminente prescrizione per tali fatti reato (anche a causa di novelle legislative che sembrano fatte su misura per garantire l'impunità ai carnefici) non si può nascondere come le ipotesi di reato contestate non rendano giustizia fino in fondo,

rispecchiando solo in minima parte la gravità delle condotte poste in essere².

All'epoca si verificò, ad esempio, se l'attacco al corteo del 21 luglio 2001 potesse integrare un reato specifico³: quello previsto e punito dall'articolo 294 del Codice Penale, rubricato "attentato contro i diritti politici dei cittadini" che statuisce che

"chiunque con violenza, minaccia o inganno, impedisce in tutto o in parte, l'esercizio di un diritto politico, ovvero determina taluno ad esercitarlo in modo difforme dalla sua volontà, è punito con la reclusione da uno a cinque anni".

L'applicabilità di tale fattispecie alla violazione dei diritti fondamentali deriva, in sostanza, dall'interpretazione che si vuole dare al concetto di "diritto politico"⁴: "potestà (...) di prendere parte alla vita costituzionale ed amministrativa dello Stato (..), concorrendo con il proprio voto alle elezioni delle cariche pubbliche"⁵, oppure "facoltà autonome ed inviolabili che permettono al cittadino di concorrere all'organizzazione ed al funzionamento dello Stato, esprimenti il diritto di partecipazione alla vita politica dello stato"⁶.

² Gran parte dei fatti reato commessi da pubblici ufficiali rimarranno peraltro senza colpevoli per sempre, dato che vi è l'impossibilità di identificarne gli autori: ad oggi le forze dell'ordine non hanno alcun obbligo di esporre neppure un codice che consenta la loro identificazione.

³ Cfr. per queste considerazioni: N. Canestrini, "Libera manifestazione del pensiero e uso di armi chimiche: ossimoro del Nuovo Ordine Mondiale?", in AA.VV., LA SINDROME DI GENOVA. LACRIMOGENI E REPRESSIONE CHIMICA, Fratelli Frilli Editore, Genova 2002, 81-101; "Le giornate di Genova sotto il profilo dell'attentato ai diritti politici del cittadino", in AA.VV., DALLA PARTE DEL TORTO. AVVOCATI DI STRADA A GENOVA, Fratelli Frilli Editore, Genova 2002, 149 - 155; Cristiana Fioravanti, "Divieto di tortura, ordinamento italiano e obblighi internazionali", Intervento al dibattito "Napoli-Genova: polizia e magistratura", Università di Giurisprudenza, 14 maggio 2002, Ferrara in www.studiperlapace.it.

⁴ Per l'interpretazione qui proposta, si veda, per esempio, Lauretta Durigato, "L'articolo 294 CP: un'ipotesi di tutela del diritto politico", Cedam, Padova, 1983.

⁵ In questa interpretazione restrittiva l'art. 294 c.p. sarebbe dunque solo un (inutile) doppione delle norme speciali che tutelano i diritti elettorali, riguardando solamente la violazione dei diritti politici in senso stretto, comprendenti il diritto di elettorato politico, il diritto al referendum (artt. 75, 87, 123, 132, 138 Costituzione), ed il diritto di petizione (art. 50 Costituzione).

⁶ In questa interpretazione verrebbe allargato l'oggetto della tutela: la Costituzione individua, infatti, una serie di diritti propedeutici, funzionali, all'esercizio libero ed informato del diritto di voto, i quali costituiscono cioè momenti necessari della partecipazione del cittadino alla vita politica del paese. La nozione di diritto politico in senso lato verrebbe così a ricomprendere tutti i diritti di libertà (di associazione, di riunione, di libera manifestazione del pensiero, ecc.) perché preordinati a sviluppare nel cittadino le sue qualità politiche. In definitiva, la distinzione comunemente acquisita tra libertà civili e libertà politiche potrebbe dissolversi nell'affermazione che tutti i diritti volti a proteggere l'indipendenza del singolo divengano libertà politiche: in questo senso, ad esempio, il progetto di riforma del Codice Penale presentato nel 1950 da un'organizzazione di magistrati conteneva un titolo "dei delitti contro le libertà costituzionali" entro il quale ricondurre la tutela dei diritti di libertà nei quali il profilo politico è assorbente, come ad esempio la libertà di stampa, di pensiero di riunione, di associazione nonché le libertà sindacali. Secondo tale progetto, l'offesa a tali diritti avrebbe dovuto essere penalmente perseguita proprio perché "incide

Se l'ordinamento non pare adeguatamente proteggere i diritti fondamentali posti alla base del metodo democratico, sopravvivono – almeno nell'interpretazione di qualcuno – norme d'epoca fascista⁷ che rischiano di limitare detti diritti⁸.

Se è innegabile che l'ordinamento italiano appartiene al novero dei regimi democratici, esso “appare tuttavia caratterizzato dalla permanenza di normative particolari, retaggio del passato regime, che, pur depurate da interventi della Corte costituzionale, presentano ancora profili che inducono perplessità. In particolare la disciplina prefigurata dal testo unico sulle leggi di pubblica sicurezza (t.u.l.p.s.) del 1931, deve essere sempre attentamente valutata per evitare di pervenire a orientamenti applicativi di tipo illiberale.”⁹

Emblematico è al riguardo l'articolo 18 del citato T.U.L.P.S., che – nel capo dedicato alla riunioni pubbliche e agli assembramenti in luoghi pubblici - nel testo originario statuiva quanto segue:

1. *1. I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al questore.*
2. *2. E' considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata.*
3. *3. I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 1000 a 4000. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola.*
4. *4. Il questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le*

direttamente sulla partecipazione del cittadino alla vita pubblica”(Progetto preliminare del codice penale del 1950, Roma, 1950, 475)

⁷ Non si può peraltro invocare unicamente il diverso periodo storico in cui dette norme furono poste, dato che l'origine e la *ratio* iniziale di una disposizione non possono considerarsi decisive per una esatta interpretazione nell'ambito del sistema, dal momento che, quali che siano il tempo e la occasione che le hanno dato vita, la norma va esaminata nella sua obiettiva struttura ed interpretata nella sua reale portata, per essere posta a confronto col precetto costituzionale, che si assume violato (Corte Costituzionale, sentenze n. 5 del 1962 e n. 9 del 1965, nonché n. 87 del 1966).

⁸ Analoghe considerazioni possono essere fatte sulla contravvenzione di cui all'art. 655 c.p., rubricato “radunata sediziosa”: la vaghezza del termine “sediziosa” pare in attrito con il principio di tipicità, che è necessaria conseguenza del fondamentale (e costituzionale) principio di legalità. La questione della compatibilità con questi principi del reato di *radunata sediziosa* è stata risolta affermativamente dalla Corte Costituzionale che, con la sent. 15/1973 interpretativa di rigetto, ha dichiarato la legittimità della norma a patto di restringere il significato di *sedizioso*. Il Giudice delle leggi, dunque, ha deciso di salvare la norma sacrificando un'altra volta l'equivalenza tra senso giuridico e senso comune, che pure dovrebbe essere intesa – al pari del principio di tipicità – come indefettibile conseguenza del principio di legalità: secondo la Consulta la *sedizione* in senso giuridico-penale indica “ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni” un atto che deve essere “in concreto idoneo a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico” e cioè molte cose in più rispetto al senso comune. Che evoca semplicemente ribellione, tumulto, sommossa. Cfr., praticamente testualmente, Leonardo Tamborini, “La radunata non è una riunione: osservazioni sul reato di “radunata sediziosa” (art. 655 c.p.)”, in www.penale.it, 7 giugno 2006.

⁹ Roberto Borrello, “La priorità nell'effettuazione del preavviso, quale criterio di risoluzione dei «conflitti» tra riunioni in luogo pubblico”, in Giur. cost. 1995, 2, 1128 (nota a Cassazione penale, 13 Giugno 1994 sez. I).

stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione.

5. *5. I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da lire 2000 a 4000. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola.*

6. *6. Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione.*

7. *7. Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali.*

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, da parte di molti si ritenne che la norma fosse in contrasto con i nuovi principi cui si era ispirato l'ordinamento, e segnatamente con il diritto di cui all'articolo 21 della Costituzione.

Se già nel 1959 la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma nella parte relativa alle riunioni non tenute in luogo pubblico, in riferimento all'art. 17 della Costituzione (sentenza 31 marzo 1957, n. 27), solo negli anni 1970 la Corte peraltro venne investita della relativa questione di legittimità costituzionale in relazione alla limitazione del diritto di libera manifestazione del pensiero. La Corte ebbe inizialmente a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui, al comma terzo, comminava una pena contravvenzionale per coloro che prendevano la parola in riunioni in luogo pubblico non sapendo che le riunioni non erano state preavvisate; sopravviveva la previsione punitiva per coloro che prendevano la parola essendo a conoscenza della omissione del preavviso. Solo nel 1979 venne sancita anche la illegittimità di quella parte dell'articolo 18 T.U.L.P.S. che prevedeva la incriminazione contravvenzionale di coloro che prendono la parola in riunione in luogo pubblico essendo a conoscenza della omissione di preavviso.

Rimaneva – e rimane tutt'oggi – l'obbligo per i promotori di riunioni in luogo pubblico di darne il preavviso all'autorità di pubblica sicurezza, che troverebbe fondamento non tanto nella tutela dell'ordine pubblico quanto nella necessità di dare ausilio privato alla funzione di vigilanza della polizia, potendone per altro verso discendere un vantaggio in capo agli stessi promotori¹⁰.

L'omesso avviso è sanzionato penalmente per i promotori, mentre la mera partecipazione ad una riunione senza preavviso è condotta neutra dal punto di vista penalistico.

Peraltro, anche a causa delle difficoltà probatorie nell'accertamento della qualifica di promotore, la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, ha spesso cercato di estendere le condotte vietate, equiparando la condotta di promozione con quella di

¹⁰ Borrello, cit., che fa riferimento a Pace, "Strumentalità del diritto di riunione e natura del preavviso nella giurisprudenza della Corte costituzionale," in *Giur. Cost.*, 1970, I, 1455 s.; Id., sub art. 17 Cost., in *Commentario della Cost. it.*, a cura di Branca, Bologna-Roma 1977, 177; Id., *Problematica cit.*, 332; sentenza Pret. Milano 23 marzo 1989, imp. Valle (in *Foro it.* 1990, II, col. 218), che ha assolto dal reato di omesso preavviso i promotori di una riunione che "per le ridottissime dimensioni numeriche dei partecipanti, per il suo carattere pacifico e la sua breve durata" non era in grado di ledere l'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblici.



partecipazione attiva (scandire slogan, reggere dei manifesti, incitare altri manifestanti, ecc.).

Così, si è ritenuto come “*la qualifica di promotore di una riunione non può non essere attribuita a chi si ponga alla guida di un corteo incitando i partecipanti a manifestare*” (Cassazione penale, sez. I, 4 luglio 1977, Cappelletti, Cass. pen. 1979, 450).

Tali pronunce sembrano in netto contrasto con il dato letterale della norma incriminatrice e con le stesse pronunce della Corte Costituzionale, come si cercherà di precisare di seguito.

Per quanto riguarda la interpretazione estensiva della condotta di “promozione”, comprendendovi anche condotte diverse (non regolate dalla legge), quali quella della “partecipazione qualificata” o comunque attiva, si ritiene che tale operazione mascheri in realtà una applicazione analogica, vietata dall’art. 14 delle preleggi, ma anche dall’art. 1 del codice penale e dal principio costituzionale *nullum crimen sine lege*¹¹. Il raffronto con la disciplina codicistica in tema di concetto di promotore, e la differenziazione con le condotte diverse, anche attive (organizzatore, dirigente, partecipante, ecc.) risulterà – almeno a parere di chi scrive – risolutiva al fine di chiarire che la condotta di “promozione” è condotta distinta da quella di “partecipazione”, o di “organizzazione”, o di “direzione”. Un succinto raffronto con alcune norme incriminatrici del codice penale, sia di parte generale che di parte speciale, chiarirà, infatti, che il legislatore, quando ha voluto incriminare condotte diverse da quella di promozione, lo ha indicato, e ciò con la precisione dovuta e costituzionalmente imposta dal principio di tassatività della fattispecie penale. Per quanto riguarda la parte speciale del Codice Penale, e segnatamente in tema di reati plurisoggettivi a concorso necessario, sovviene ad esempio la norma di cui all’art. 306, rubricato “banda armata” e che stabilisce quanto segue:

1. *1. Quando, per commettere uno dei delitti indicati nell'articolo 302 si forma una banda armata, coloro che la promuovono o costituiscono od organizzano, soggiacciono, per ciò solo, alla pena della reclusione da cinque a quindici anni.*
2. *2. Per il solo fatto di partecipare alla banda armata, la pena è della reclusione da tre a nove anni.*
3. *3. I capi o i sovventori della banda armata soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori.*

La sola lettura della norma consente, dunque, di differenziare le condotte di “promozione, costituzione ed organizzazione” (I comma) da quelle di “partecipazione” (II comma). Le

¹¹ Inutile ricordare come si ha l’interpretazione estensiva quando il risultato ermeneutico rientri nei possibili significati letterali impiegati nel testo di legge, mentre l’analogia ricorre quanto si proceda ad un processo di integrazione tramite l’applicazione al caso concreto, non regolato da alcuna norma, di una regola di giudizio ricavata da disposizioni regolanti casi o materie simili, sul presupposto della identità di *ratio*.

condotte sono identicamente distinte anche per il reato previsto dall'art. 270 c.p. (associazioni sovversive), che prevede anche la condotta della "direzione". In tema, la giurisprudenza ha chiarito come "l'ipotesi delittuosa del semplice partecipante (all'associazione sovversiva o alla banda armata) si distingue dall'altra ipotesi, anch'essa contenuta sia nell'art. 270 c.p. sia nell'art. 306 stesso codice, del promotore, del costitutore, dell'organizzatore o del dirigente. Posto che il semplice partecipante svolge soltanto attività fungibili tipicamente esecutive, la qualità di organizzatore non può essere desunta dall'autonomia e discrezionalità decisionale, che sono requisiti attinenti alla diversa figura di capo o dirigente, con il quale non può essere confuso l'organizzatore, da identificare piuttosto con colui che svolge attività essenziali per assicurare la vita e l'efficienza dell'organizzazione in relazione alle finalità che la stessa organizzazione persegue e alla struttura che ha assunto in concreto. (...)" (*Cassazione penale, sez. I, 4 ottobre 1988, Barozzi, in Cass. pen. 1990, I, 1024*). In altre occasioni la promozione viene descritta come "operosa iniziativa che determini la nascita" della banda armata (*Cassazione penale, sez. I, 2 giugno 1988, Manunta, Cass. pen. 1989, 1997*).

Anche per quanto riguarda la legislazione speciale, ed in particolare in tema di associazione

a delinquere finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti punita dall'articolo 74 DPOR 309/1990, la giurisprudenza ha chiarito come "è promotore colui che da solo [o] con altri si

faccia iniziatore della *societas sceleris*" (Cass. Pen., VI, 16 gennaio 1991, Marin, Cass. pen. 1992, 1904, con nota di precedenti conformi); del resto, la medesima norma distingue a sua

volta le figure di costituente, organizzatore, direttore, organizzatore finanziatore, partecipatore.

Analoghe considerazioni si possono fare per quanto riguarda le norme di cui alla parte generale del codice penale: l'art. 112/2 c.p. prevede una circostanza aggravante per il reato commesso da più persone "per chi ha promosso od organizzato la cooperazione nel reato, ovvero diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato medesimo"; circostanza soggettiva, che secondo la relazione ministeriale al codice penale ed autorevole dottrina¹² trova la sua ragion d'essere nella maggiore pericolosità delle medesime persone rispetto ai semplici concorrenti.

Si tratta, dunque, di concorrenti qualificati, che la legge distingue in promotori, organizzatori e dirigenti:

¹² Vincenzo Manzini, Trattato di Diritto penale italiano, II, Utet, Torino, 1933, 459; la medesima definizione è fatta propria anche dalla giurisprudenza di legittimità (cfr. Cassazione penale, 6 luglio 1979, Giannecchini, in RP, 1979, 1061; si veda anche Romano – Grasso, Commentario sistemaci del Codice penale, II, Milano, Giuffrè 2005, sub artt. 112, p. 210 ss.

- **promotori** sono coloro che “hanno ideato l’intrapresa delittuosa, cioè che ne hanno avuto l’iniziativa, riuscendo a persuadere gli altri dell’opportunità di attuarla”. Continua il Manzini: “*Tale, ad es., è colui che in gergo criminale si chiama il basista del furto, e chi progetta una radunata sediziosa, un fatto di brigantaggio, ecc.*” (in giurisprudenza, Cassazione penale, sez. I, 4 aprile 1979, Giannecchini, Giust. pen. 1980, II,165);

- **organizzatore** è chi “pur senza aver avuto l’idea iniziale dell’impresa criminosa, si è occupato di prepararla, sviluppandone il progetto ed apprestando gli strumenti per la sua realizzazione”, mentre

- **dirigente** è colui che pur senza aver avuto alcuna attività di promozione e di organizzazione nella cooperazione del reato, ha assunto un ruolo di guida rispetto ai concorrenti entrati in azione¹³.

Del resto la stessa Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 11 del 1979, testualmente recita:

L'attenta considerazione degli argomenti esposti nella ordinanza di rimessione e il riesame della materia, non priva di difficoltà come quella che coinvolge il coordinamento tra interessi costituzionalmente garantiti, inducono la Corte a sancire l'illegittimità dell'art. 18, comma terzo, anche se destinatari ne siano coloro che abbiano preso la parola in riunioni in luogo pubblico pur essendo a conoscenza del mancato preavviso alle competenti autorità. La circostanza che la posizione di costoro non si confonda con la condizione dei partecipi che non hanno preso la parola non giova da sola a porre i primi sullo stesso piano dei promotori, che non assolvero al dovere del preventivo preavviso: pertanto, fondata è la censura di violazione dell'art. 3, voltaché l'indiscussa disparità tra partecipi silenti e oratori si è utilizzata per affermare l'affinità tra promotori e oratori. D'altro canto è estranea alla fattispecie, descritta nel testo anche originario dell'art. 18, comma terzo, la considerazione di pur comprovati motivi di sicurezza o di pubblica incolumità (beni, garantiti dall'art. 17, ad insidiare i quali potrebbe indirizzarsi il comportamento di coloro che prendono la parola in riunioni non precedute da preavviso) perché, come riunioni, pur precedute da preavviso, ben possono attentare alla sicurezza o alla pubblica incolumità, così riunioni, non precedute da preavviso, possono svolgersi senza che ne siano in alcun modo pregiudicate la sicurezza o la incolumità pubblica. La presunzione o la supposizione, infine, di accordo con i promotori, non solleciti di

¹³ Le definizioni sono di Manzini, sub nota che precede

dar preavviso della riunione, cui conferirebbe sostanza la conoscenza, negli oratori non promotori, del mancato preavviso, non equivale di per se stessa a piena prova e, pertanto, non giova, vuoi sul piano normativo vuoi nell'area dell'istruzione probatoria, ad equiparare gli oratori consci del mancato preavviso ai promotori negligenti, senza negar rispetto all'art. 27, comma secondo. Il raffronto tra gli artt. 3, 17 e 27, lungi dal giustificare la sussunzione, nell'art. 18, comma terzo, del comportamento degli oratori consci del mancato preavviso, evidenzia la violazione di tali precetti costituzionali. Parimenti l'incriminazione dei soli oratori in questione implica violazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, garantito dall'art. 21, comma primo. Ne consegue la illegittimità, senza residuo, dell'art. 18, comma terzo, (secondo periodo).

La Corte, seppure con un linguaggio insolitamente articolato, afferma che non è ammesso equiparare i promotori con la *species* di partecipanti attivi che sono gli oratori: ciò perché non ve ne è cenno presunzione alcuna in materia penale. La sentenza impedisce, dunque, di incriminare i “partecipanti oratori”, siano essi o meno consapevoli del mancato preavviso: sarebbe dunque davvero incredibile incriminare costoro non perchè prendono la parola (dato che quella parte della norma è stata caducata dalle richiamate sentenze della Corte), ma perchè l’aver preso la parola farebbe presumere la loro qualità di promotori. Ciò che uscito dalla porta rientrerebbe .. dalla finestra! Se, dunque, l’articolo 18 TULPS incrimina solamente i promotori, nel silenzio della norma incriminatrice, pare illegittima, perché frutto di applicazione analogica, l’estensione ad altri, siano essi partecipanti, dirigenti, o organizzatori delle responsabilità penali¹⁴. L’equiparazione tra “promotore” e “partecipante attivo” è peraltro fatta propria dalla giurisprudenza di legittimità dominante. “*Nel concetto di promotore va compreso non solo l’ideatore di una pubblica riunione o manifestazione ma anche colui che si attivi per la sua riuscita, ponendo in essere una concreta attività, che è ben distinta dalla semplice partecipazione alla manifestazione illegale, non integrante reato. Promotore è colui che provoca, fa nascere, determina ovvero dà inizio o impulso ad una determinata azione anche se la preparazione o l’organizzazione non sono componenti necessarie di siffatta attività; di certo l’incitamento o la sollecitazione, in quanto valgono a fare sì che si verifichi un determinato fatto, costituiscono l’espressione di un’attività propulsiva e, quindi, promozionale, che rientra nella previsione dell’art. 18 t.u.l.p.s.*”: così la Cassazione penale, sez. I, 30 novembre 1977, Valcic (in Cass. pen. 1979, 1344). Da ultimo: “*promotore di una riunione in luogo pubblico o di un corteo per le pubbliche vie non e' soltanto chi progetta, indice, promuove e organizza la manifestazione ma anche chi collabora alla realizzazione pratica del progetto e al buon esito della manifestazione, partecipando alla fase preparatoria della medesima. Partecipazione che, nella specie, è stata ritenuta provata da una sorta di servizio d'ordine e di guida attuato dai prevenuti, che, per la sua protesta, non poteva - se non illogicamente - essere attribuita ad un impulso estemporaneo, dovendosi invece ricollegare alla necessaria ideazione della manifestazione stessa. Da ciò l'obbligo anche per tali coadiutori del corteo, di darne il*

¹⁴ Non può che venire in mente il brocardo secondo il quale “ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit”: se il legislatore avesse voluto incriminare condotte diverse, lo avrebbe fatto, come lo ha del resto fatto sia nel codice che in norme speciali.

previo avviso all'autorità di polizia.” (Cassazione penale, I , 8 giugno 1995 , n. 7883¹⁵). In quest'ultima pronuncia la Cassazione precisa che è necessaria la prova della partecipazione alla fase preparatoria della manifestazione (anche se nel caso in specie è stata ritenuta provata dai giudici di merito – con giudizio insindacabile in sede di legittimità se non illogico – “*da una sorta di servizio d'ordine e di guida attuato dai prevenuti*”, che per la verità non pare inconciliabile con l'estraneità dei componenti del servizio d'ordine medesimo alla fase preparatoria).

Di diverso avviso è parte della giurisprudenza di merito, che in maniera limpida ebbe a statuire la impossibilità di equiparare condotte del tutto distinte.

¹⁵ Cassazione Penale, Sentenza 08 giugno 1995 n. 7883 Sez. I, Presidente: Pres. Dott. Mario VALIANTE ; Rel. Piero MOCALI. FATTO. Con sentenza del 18.10.1993, il Pretore di Giarre dichiarava il <M.>, la <S.>, il <F.>, il <Di B.> e il <M.> colpevoli del reato di cui all'art. 18 T.U.L.P.S. per aver promosso una pubblica riunione senza il preavviso condannandoli alla pena di cinque giorni di arresto (sostituiti con l'ammenda corrispondente), e 200.000 lire di ammenda ciascuno. Su gravame degli imputati, la Corte d'appello di Catania con la sentenza di cui in epigrafe, confermava quella di primo grado. Osservava la Corte che il 15.1.1993 vi era stato in Riposto un corteo di protesta contro la cosiddetta guerra del golfo; un sottufficiale dei Carabinieri che vi aveva assistito, aveva riferito di aver notato tutti gli imputati prodigarsi per la riuscita e l'ordinato svolgimento della manifestazione, svolgendo una specie di servizio d'ordine. Cio' confermava la loro qualità di promotori, per tali intendendosi coloro che collaborano al buon esito del progetto e alla sua pratica realizzazione. In particolare, il <M.> e il <Di B.> - sempre secondo la testimonianza del sottufficiale - con parole di incitamento avevano favorito e reso possibile il corteo. Avverso tale pronuncia presentavano separati ma sostanzialmente analoghi ricorsi per cassazione tutti gli imputati, che denunciavano erronea applicazione di legge penale. La nozione di promotore fornita dalla sentenza impugnata, era giuridicamente errata; chi interviene a manifestazione in corso, per ottenere, una buona riuscita, non può essere tenuto al preavviso, che gli risulta materialmente impossibile. La norma, invero, punisce chi, potendolo fare, non dà il preavviso per la pubblica manifestazione che intende promuovere. Soggetti diversi dai promotori possono violare i commi 4 e 5 dell'art. 18, non già il comma 1, per il quale era intervenuta condanna. In particolare, il <M.> evidenziava di aver solo preso la parola, durante la manifestazione, come altri che non erano stati incriminati; il <Di B.> sosteneva di aver solo segnalato, preventivamente, ai Carabinieri di Riposto quanto aveva appreso sull'organizzazione del corteo, nel quale non aveva preso la parola con il megafono. Da tutti era chiesto l'annullamento della sentenza impugnata. DIRITTO. I ricorsi debbono essere dichiarati inammissibili. Appare intanto giuridicamente manifesta infondatezza l'affermazione che condotte positive esplicitate nel corso della manifestazione (qui da intendersi in senso generico, relativamente cioè sia al convenire di più persone in luogo pubblico, per ivi esprimere il loro pensiero, secondo l'ipotesi normativa dell'art. 18 T.U.L.P.S.; sia al trascorrere di più persone attraverso luoghi pubblici nella forma del corteo, prevista dall'art. 25 e che sembrerebbe più acconcia al caso in esame) siano sottratte alla disciplina penalistica, diversamente da quelle che precedono lo svolgersi della manifestazione stessa. I giudici di merito hanno, invero, correttamente citato l'esegesi giurisprudenziale secondo cui promotore di una riunione in luogo pubblico o di un corteo per le pubbliche vie non è soltanto chi progetta, indice, promuove e organizza la manifestazione ma anche chi collabora alla realizzazione pratica del progetto e al buon esito della manifestazione, partecipando alla fase preparatoria della medesima. Partecipazione che, nella specie, è stata ritenuta provata da una sorta di servizio d'ordine e di guida attuato dai prevenuti, che, per la sua protesta, non poteva - se non illogicamente - essere attribuita ad un impulso estemporaneo, dovendosi invece ricollegare alla necessaria ideazione della manifestazione stessa. Da ciò l'obbligo anche per tali coadiutori del corteo, di darne il previo avviso all'autorità di polizia. Che poi quella sopra descritta sia stata in effetti la condotta tenuta dai ricorrenti, è stato correttamente argomentato dalla sentenza impugnata alla stregua delle dirette constatazioni del verbalizzante; alle quali, invano, i ricorrenti stessi oppongono in questa sede una diversa ricostruzione del fatto o una diversa valutazione dei fatti già considerati nelle fasi di merito, che non può trovare ingresso nel giudizio di cassazione, ove la rivisitazione del contenuto delle prove non può svolgersi. Alla declaratoria di inammissibilità dei ricorsi, seguono le ulteriori statuizioni di cui al dispositivo. P.Q.M. dichiara inammissibili i ricorsi e condanna i ricorrenti al pagamento in solido delle spese processuali, nonché ciascuno al versamento della somma di 1.000.000 di lire alla Cassa delle ammende. Così deciso in Roma, addì 8.6.1995 DEPOSITATA IN CANCELLERIA, 13 LUG. 1995

“ (...) sentenza assolutoria va, per contro pronunciata in ordine alla contravvenzione di cui all’art. 18 RD 1931/773 e 337 c.p.. L’art. 18 TULPS punisce, infatti, i promotori di una riunione pubblica di cui non sia stato dato tempestivo avviso. Orbene, nessuna prova è stata addotta che gli imputati B., B., C., G. e M. fossero i promotori della manifestazione. Quanto al preteso ruolo attivo svolto da questi ultimi nella manifestazione (da cui se ne dovrebbe dedurre il loro *status* di promotori dell’iniziativa), si può, senza tema di essere contraddetti, ritenere che esso non è rinvenibile nel materiale probatorio offerto, le loro modalità partecipative della manifestazione non preavvisata non essendo distinguibili da quelle, pur esse parimenti attive, svolte da tutti gli altri che si muovevano nell’intento unitario di ostacolare la riuscita del dibattito. In secondo luogo, quand’anche si potesse fondatamente affermare che nel corso della manifestazione essi fossero stati più attivi degli altri, non per questo se ne ricaverebbe che ne fossero per questo i promotori, la legge sanzionando solamente chi, promuovendo (muovendo, dando impulso prima) una riunione, non ne dia tempestivo avviso all’autorità di pubblica sicurezza. In definitiva, non è la vivacità manifestata da taluno nel corso di una riunione in luogo pubblico ciò che ne determina la qualifica di promotore della stessa, quanto la posizione (i comportamenti, gli atti, le determinazioni) iniziale assunta nel promuovere tale riunione. Posizione iniziale che nel caso che ci concerne non è conosciuta affatto, almeno non nei termini per desumerne con certezza che debba essere individuata in capo agli attuali imputati. (...)”¹⁶.

La fondamentale importanza dei diritti di libera manifestazione del pensiero e di quelli ad esso strumentali stridono con le limitazioni imposte da leggi che riflettono l’impianto autoritario del clima politico che li generò: non si può non esprimere preoccupazione per i tentativi di limitare attraverso autorizzazioni di polizia i diritti fondamentali. Un diritto che dipende dal beneplacito dell’autorità non è un diritto, è un favore, una concessione, nulla più¹⁷: la contraddittorietà con pretesa “condizione di sviluppo e presupposto insopprimibile di democrazia” del diritto sancito dall’art. 21 Grundnorm si appalesa ulteriormente, se in sede giurisprudenziale continuerà ad essere enfatizzata la portata di norme incriminatrici che ne determinano la sostanziale limitazione.

Avv. Nicola Canestrini

¹⁶ Tribunale di Trento, sezione penale, sentenza n.666/05, 31 maggio 2005.

¹⁷ Parafrasando quanto affermato in tema di permessi di soggiorno da Laghi, in Cippelli – Bianchi, “Il diritto internazionale privato nei suoi rapporti con le leggi territoriali”, Bologna, I, 1888, 294ss.

