

“E NON C’ERA RIMASTO NESSUNO A PROTESTARE”. LIBERTÀ DI RIUNIONE, RISERVA DI ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E LIMITAZIONE DEL DISSENSO NEL CONTESTO DELL’EMERGENZA PANDEMICA*

di Raffaele Manfrellotti**

202

Sommario. 1. La disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di riunione. – 2. Ancora sulla forma degli atti limitativi della libertà di riunione: la *Direttiva* del Ministro degli interni del 10 novembre 2021. 3 – I limiti alla libertà di riunione nella *Direttiva* del Ministro degli interni del 10 novembre 2021: profili problematici. – 4. Può il riferimento alla salvaguardia della salute giustificare la limitazione generale e astratta delle manifestazioni di protesta da parte di un atto amministrativo?

1. La disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di riunione.

Sin dalle prime riflessioni sulla libertà di riunione la dottrina¹ ne ha sottolineato la vocazione politico-sociale pur nella consapevolezza della declinazione costituzionale di tale posizione soggettiva, essenzialmente, come un diritto individuale. La Costituzione garantisce, infatti, la libertà del singolo di essere presente unitamente ad altri soggetti in un luogo determinato al fine di soddisfare un interesse comune a tutti. La sussistenza di uno scopo comune condiviso qualifica, dunque, l’interesse tutelato dall’art. 17 Cost. e lo proietta in una necessaria vocazione relazionale, e dunque sociale. Ne consegue che la riunione, riconosciuta e disciplinata come un diritto civile, presenta, tuttavia, una potenzialità politica, alla luce della difficoltà di “distinguere con nettezza la faccia rivolta alla società da quella che guarda l’ordine politico”².

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli “Federico II”.

¹ Per una sintesi della riflessione scientifica sul punto, anche in una prospettiva storica, R. Borrello, (voce) *Riunione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, XL, Milano, 1989, p. 1401 ss.

² S. Prisco, (voce) *Riunione (libertà di)*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991, p. 1. In termini problematici, R. Borrello, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., p. 1405 ss.

Nella struttura costituzionale della libertà di riunione è, dunque, possibile individuare un elemento fisico-materiale legato alla compresenza di più soggetti nel medesimo luogo e un elemento teleologico costituito dal fine di tale compresenza. Questa constatazione è centrale nella prospettiva dell'identificazione della disciplina dei limiti posta dall'art. 17 Cost.

Come si è detto, il Costituente ha posto tale posizione soggettiva nell'ambito dei rapporti civili, nonostante la socialità insita nella struttura del diritto. Tale collocazione acquista un senso proprio in rapporto al regime costituzionale limitativo della libertà di riunione, che la Carta ha voluto equiparare ai diritti civili. In buona sostanza, l'art. 17, nel definire i limiti del diritto di riunirsi, si rivolge esclusivamente alla componente fisico-materiale della libertà di riunione³, dettandone le modalità di svolgimento («pacificamente e senz'armi») e condizionando l'eventuale divieto alla riunione alla sussistenza di minacce direttamente riconducibili alla privata e pubblica incolumità (art. 17, comma 3, Cost.). La disciplina della limitazione del profilo teleologico della riunione è posta al di fuori dell'art. 17 Cost., e varia in funzione della finalità di cui la riunione è testimonianza (politica, religiosa, culturale, ecc.).

Ne consegue che la disciplina dell'art.17 Cost. può essere legittimamente applicata per limitare le riunioni che presentino una comprovata minaccia di tipo fisico, posto che, come meglio si dirà, il concetto di sicurezza e incolumità di cui all'ultimo comma dell'art. 17 Cost. identifica l'interesse costituzionalmente protetto alla salvaguardia della fisicità della persona; viceversa, le riunioni che siano suscettibili di offendere interessi costituzionali che prescindano da una dimensione fisica potranno essere limitate nelle forme e nei limiti della disciplina costituzionale della finalità della riunione: per cui, potrà limitarsi una riunione finalizzata alla celebrazione di un rito religioso contrario al buon costume in un luogo pubblico, ai sensi dell'art. 19 Cost., ma non, per la stessa ragione, una manifestazione artistica, poiché il buon costume non è contemplato tra i limiti all'arte nell'ambito dell'art. 33 Cost.

³ La libertà di riunione non è strumentale all'esercizio di altri diritti costituzionali (così invece A. Pace, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967, p. 147), poiché la manifestazione attraverso la riunione di un convincimento politico o religioso ovvero di un'esigenza culturale non è una posizione soggettiva diversa da quella tutelata dall'art. 17, bensì la declinazione di un medesimo valore che la Costituzione prende in considerazione sotto diversi profili e con diverse finalità, tra cui *anche* la condivisione di tale convincimento o di tale esigenza mediante la compresenza in un medesimo luogo.

A fronte di questa prima categoria di limiti, legittimati da clausole generali o *concezioni valvola* volti a tutelare gli interessi diffusi costituzionalmente contemplati quali fattori di bilanciamento nella disciplina costituzionale relativa alla posizione soggettiva considerata (la sicurezza pubblica, il buon costume, ecc.)⁴, vi è poi una seconda categoria di interessi giuridicamente tutelati suscettibili di collidere con l'esercizio della libertà di riunione e, pertanto, astrattamente idonei a fondarne una limitazione giuridica: vale a dire, il complesso delle posizioni soggettive espressamente riconosciute dalla Carta costituzionale. La libertà di riunione può, infatti, confliggere con diversi diritti riconosciuti dalla Costituzione⁵ (paradigmaticamente, nella prospettiva del presente studio, la libertà di circolazione e le libertà economiche), per cui si può rendere necessaria una disciplina che, limitando la riunione, garantisca tuttavia il godimento anche di tali diritti. In questa sede, giova, tuttavia, sottolineare che la previsione di tali limiti deve essere necessariamente rimessa all'atto che, nel sistema costituzionale dei rapporti civili, è espressamente individuato quale garanzia della derivazione democratico-rappresentativa dei limiti stessi, ossia la legge⁶: non si crede di affermare nulla di scientificamente innovativo osservando che, nella Costituzione italiana, è possibile bilanciare due o più posizioni soggettive espressamente riconosciute solo attraverso la forma della legge.

Le considerazioni che precedono costituiscono l'acquisizione dalla quale è necessario prendere le mosse al fine di analizzare, dal punto di vista della legittimità costituzionale, le recenti misure adottate dal Ministero degli Interni nel contesto delle misure di contrasto alla diffusione dei contagi di SARS Covid-19.

2. Ancora sulla forma degli atti limitativi della libertà di riunione: la *Direttiva del Ministro degli interni del 10 novembre 2021*.

La Direttiva recante indicazioni sullo svolgimento di manifestazioni di protesta contro le

⁴ *Amplius*, se si vuole, R. Manfrellotti, *Diritto pubblico*, Torino, 2021, p. 73 ss.

⁵ G. Tarli Barbieri, *Art. 17*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, pp. 398 ss.

⁶ A. Pace, *La libertà di riunione*, cit., p. 45 ss. *Contra* R. Borrello, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., p. 1420, nel senso di poter rimettere all'autorità amministrativa il bilanciamento tra la libertà di riunione e gli altri diritti costituzionalmente protetti, purché tale bilanciamento sia effettuato puntualmente e concretamente in relazione a casi specifici. Sulla riserva di provvedimento nell'art. 17 Cost. *amplius infra*.

misure sanitarie in atto del Ministro degli Interni adottata il 10 novembre 2021 si introduce nel quadro delle misure di contenimento dell'emergenza pandemica adottate sin dai primi mesi del 2020, ma se ne discosta per un profilo essenziale: la causa, ovvero l'interesse pubblico perseguito mediante la misura⁷. Fino all'atto in esame, l'incisione sulle posizioni soggettive costituzionalmente tutelate, ancorché controversa, è stata tuttavia giustificata nella prospettiva di evitare il contagio e salvaguardare, in tal guisa, la salute delle persone. La *Direttiva* motiva, invece, i limiti da essa posti alla libertà di riunione (di cui meglio si dirà) in modo parzialmente differente.

L'atto si concentra soprattutto sulla circostanza che le manifestazioni di protesta relative all'obbligo del c.d. *green pass* e alla campagna vaccinale in corso determinano «elevate criticità sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché sul libero esercizio di diritti, pure garantiti, quali, in particolare, quelli attinenti all'esercizio delle attività lavorative e alla mobilità dei cittadini». Tali criticità giustificerebbero le misure restrittive relative alle manifestazioni stesse. In verità, la *Direttiva* contiene, altresì, un riferimento alla diffusa inosservanza delle misure di prevenzione dei contagi nelle manifestazioni, ma si tratta di una constatazione *ad abundanti* che, tra l'altro, non legittimerebbe una disciplina eccezionale della libertà di riunione posto che sarebbe sufficiente che la pubblica autorità intervenisse contro i singoli trasgressori in applicazione della disciplina emergenziale già adottata. Pare, dunque, corretto affermare che la *ratio* della misura sia di bilanciare la libertà costituzionalmente garantita dall'art. 17 Cost. con altri diritti costituzionali e, segnatamente, le libertà economiche e la libertà di circolazione.

Tale esigenza, astrattamente considerata, non può non condividersi. Come si è detto, la libertà di riunione, specie ove estrinsecantesi in cortei e manifestazioni di protesta, è certamente suscettibile di turbare la viabilità e l'ordinato svolgimento delle attività economiche.

Il punto è che ciò riguarda *tutti* i cortei e le manifestazioni di protesta, indipendentemente dall'oggetto del dissenso. In primo luogo, dunque, limitare la necessità di bilanciamento alle manifestazioni che riguardino le misure di contenimento ai contagi da Covid-19 appare una pericolosa ingerenza nella libertà di espressione del pensiero, posto che la misura

⁷ Sul concetto di causa quale categoria descrittiva degli atti delle pubbliche autorità, se si vuole, R. Manfellotti, *La causa degli atti di diritto pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, p. 152 ss.

finisce per discriminare tra riunione e riunione in funzione del contenuto della protesta⁸. Il provvedimento in esame, in altri termini, incide sull'elemento teleologico della riunione, senza, tuttavia, ricondurre tale limitazione ad una qualsivoglia base giuridica. La manifestazione del pensiero, specie quando è volta a testimoniare convinzioni politiche, gode di un favore costituzionale peculiare che ne consente la limitazione solo in casi tassativi, tra i quali certamente non può ricomprendersi il dissenso fondato sulla convinzione dell'illegittimità dell'azione degli organi di governo, a prescindere dalla circostanza che tale dissenso sia fondato su convincenti elementi di fatto o meno⁹. Il sindacato sulla meritevolezza dell'opinione dissenziente introduce un pericoloso fattore di discriminazione tra le opinioni politiche, suscettibile di comprimere la stessa libertà di dissentire.

Sotto un secondo, e non meno rilevante, profilo, l'esigenza di bilanciamento dei diritti costituzionalmente tutelati, e dunque la legittimità di misure restrittive delle libertà riconosciute alla persona, richiede un livello di integrazione politica che può essere espresso esclusivamente mediante il coinvolgimento del Parlamento, e richiede, dunque, che il limite rivesta la forma della legge indipendentemente dalle posizioni soggettive che, attraverso tale limite, si intenda salvaguardare¹⁰. È senz'altro possibile (ed è anzi, ad avviso di chi scrive, auspicabile) limitare la libertà di riunione per garantire a tutti il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati, ma ciò non può essere fatto con una circolare ministeriale nel più totale dispregio delle esigenze di democraticità e di rappresentatività che, sin dai tempi dell'*Habeas Corpus*, legittimano tali limitazioni.

Tali considerazioni pongono un preliminare problema di legittimità costituzionale sulla forma (non legislativa) dell'atto utilizzato in rapporto alla sua causa.

3. I limiti alla libertà di riunione nella *Direttiva* del Ministro degli interni del 10 novembre 2021: profili problematici.

⁸ La circostanza che le indicazioni poste dalla *Direttiva* «potranno» trovare applicazione anche a proposito di pubbliche manifestazioni relative a tematiche diverse, secondo quanto da essa stessa affermato, sembra dare ancora più forza a tale rilievo critico: non solo perché pone un evidente pregiudizio in relazione alle manifestazioni contro le misure sanitarie in atto, ma altresì perché sembra attribuire all'autorità pubblica una potestà discrezionale caso per caso in ordine a quali manifestazioni vietare e quali consentire.

⁹ A. Barbera, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, IV, Padova, 1974, p. 2723 ss.

¹⁰ Sul punto, in espreso riferimento alle limitazioni adottate nel contesto dell'emergenza pandemica, A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 561 ss.

Indipendentemente dalla sua natura giuridica, altrettanto problematica, in rapporto alla compatibilità con il sistema costituzionale, appare la disciplina posta dalla *Direttiva* sotto il profilo dell'art. 17 Cost.

Essa demanda infatti ai Prefetti il compito di «individuare specifiche aree urbane sensibili, di particolare interesse per l'ordinato svolgimento della vita della comunità, che potranno essere oggetto di temporanea interdizione allo svolgimento di manifestazioni pubbliche per la durata dello stato di emergenza». In sostanza, l'atto prevede che il Prefetto possa conformare il territorio sottoposto alla sua autorità secondo una sorta di *scacchiera*, individuando alcune *caselle* nelle quali sono vietate le manifestazioni pubbliche di protesta contro le misure sanitarie vigenti nonché, discrezionalmente, le altre manifestazioni. La prassi dell'interdizione preventiva alla celebrazione delle riunioni non è una novità introdotta dal provvedimento in esame, che ha, al contrario, alcuni precedenti oggetto di aspre critiche da parte degli studiosi¹¹.

Anche prescindendo dalle considerazioni di cui al paragrafo che precede, e dunque volendo ipotizzare – non senza una forzatura dell'interpretazione letterale del provvedimento – che esso si collochi nella prospettiva della limitazione dell'elemento fisico, e non teleologico, della riunione, sembra evidente che la previsione attribuisce alla Prefettura una valutazione preventiva e generale delle aree in cui, per presunzione assoluta, sussistono ragioni ostative allo svolgimento della riunione; valutazione che prescinde, almeno nel primo caso, dalle concrete modalità di svolgimento delle singole manifestazioni.

La disciplina costituzionale della riunione, tuttavia, subordina la legittimità del divieto all'esercizio della riunione a «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica». La severa formula dell'art. 17 Cost. stride con la disciplina amministrativa in esame sotto un duplice profilo.

In primo luogo, il divieto può essere supportato solo da motivi specificamente inerenti alla salvaguardia dell'incolumità delle persone, che è cosa diversa dal generico riferimento all'ordinato svolgimento della vita economico-sociale contenuto nel provvedimento ministeriale. Invero, il concetto di sicurezza pubblica non coincide con quello di ordine pubblico¹². Si può definire la sicurezza come l'assenza di disordini lesivi della pace sociale.

¹¹ Si pensi alla *Direttiva* del Ministro dell'Interno del 26 gennaio 2009.

¹² R. Borrello, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., p. 1422 ss., sia pure accogliendo la distinzione (puramente terminologica) tra ordine pubblico materiale (coincidente con la sicurezza pubblica) e ideale.

Viceversa, l'ordine pubblico è un concetto più ampio che riguarda l'assenza di alterazioni dell'ordinato svolgersi della vita sociale, non necessariamente di natura violenta. L'ordine pubblico si lega, in altri termini, a considerazioni di carattere *lato sensu* politico¹³; orbene, l'art. 17 esclude che restrizioni alla libertà di riunione possano essere giustificate da ragioni di ordine pubblico, perché la norma, riferendosi espressamente, per un verso, alla sola sicurezza, per altro verso vieta che restrizioni possano trovare fondamento in considerazioni di ordine politico.

Sotto un secondo profilo, il riferimento a «comprovati motivi» di ordine e sicurezza pubblica impone che la decisione sull'opportunità del divieto sia compiuta caso per caso in funzione delle caratteristiche specifiche della singola riunione, e richieda, perciò, una valutazione amministrativa che non può essere compiuta in via generale ed astratta: e del resto, se l'autorità pubblica potesse prevedere *a priori* e in via generale e astratta le categorie di riunioni vietate, non si comprende quale diverrebbe poi la *ratio* dell'obbligo di preavviso di cui al terzo comma dell'art. 17.

Nella sistematica della disposizione costituzionale la dottrina ha, dunque, individuato una riserva di provvedimento *ex art. 17, comma 3, Cost.*¹⁴ che vieta la legittimità di ordinanze generali di divieto preventivo generale delle riunioni, le quali finirebbero, di fatto, per sospendere una libertà costituzionale indipendentemente dalla sussistenza di esigenze concrete¹⁵. Nell'art. 17 riceve dunque riconoscimento positivo l'esigenza di garanzia che riposa sulla necessità di provvedimenti individuali e concreti, i quali applichino i limiti posti dalla legge in via generale ed astratta apprezzando concretamente la sussistenza, nel caso specifico, degli interessi che l'ordinamento configura quale base giuridica della limitazione del diritto a riunirsi pacificamente e senz'armi¹⁶. Nella disciplina dell'art. 17 Cost., non esistono *categorie* di riunioni che minaccino astrattamente la sicurezza e l'incolumità pubblica, ma singole riunioni che, per le concrete modalità di svolgimento, siano suscettibili di impattare su tali interessi costituzionalmente protetti.

La *presunzione di pericolosità* che la disciplina ministeriale finisce con l'attribuire alle manifestazioni sulla base della mera circostanza che si svolgano in un luogo *sensibile*

¹³ Cfr. F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, 2007, in part. p. 25 ss.

¹⁴ R. Borrello, (voce) *Riunione (diritto di)*, cit., p. 1420.

¹⁵ G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003, p. 253 ss., S. Prisco, (voce), *Riunione (libertà di)*, cit., p. 9, G. Tarli Barbieri, *Art. 17*, cit., p. 395.

¹⁶ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, II.1. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, p. 79 ss.

(senza, peraltro, neppure chiarire quando un determinato luogo può considerarsi *sensibile* e quando no, ampliando i margini della discrezionalità prefettizia ai limiti dell'arbitrio) ha l'effetto di sospendere l'applicazione della garanzia *ex art. 17 Cost.* in determinate aree del territorio nazionale, identificate sulla base di una valutazione amministrativa non riconducibile ad un organo democratico-rappresentativo. Riesce difficile poter immaginare qualsivoglia percorso argomentativo capace di ricondurre la disciplina ministeriale nel quadro della legittimità costituzionale.

4. Può il riferimento alla salvaguardia della salute giustificare la limitazione generale e astratta delle manifestazioni di protesta da parte di un atto amministrativo?

Le brevi considerazioni che precedono evidenziano come il provvedimento ministeriale oggetto della presente analisi contrasti con l'ordinamento costituzionale sia nella forma, perché opera limitazioni che, nel sistema vigente, sono riservate alla legge, sia nel contenuto, perché la disciplina di tali limitazioni viola le garanzie della libertà di riunione così come, indirettamente della libertà di manifestazione del pensiero.

L'emergenza pandemica, e la naturale paura della morte che ad essa è legata, ha indotto a guardare con particolare sfavore alle posizioni di chi, con diverso grado di consapevolezza culturale, si è espresso contro tali misure; né si ignora che l'opinione prevalente nel Paese sembra essere a favore delle misure adottate nel biennio trascorso (come, peraltro, efficacemente testimoniato dalla larga adesione alla campagna vaccinale). Ma questo non può giustificare, di per sé, l'aprioristica limitazione dei diritti di chi non è d'accordo, di chi vuole far sentire la sua voce.

La salute costituisce un interesse fondamentale dell'ordinamento costituzionale e uno dei diritti più rilevanti riconosciuti alla persona; tuttavia, nessuna disposizione costituzionale supporta la sua ricostruzione quale *valore tiranno* suscettibile di legittimare qualsivoglia limitazione delle altre posizioni soggettive in potenziale conflitto con esso¹⁷, né di attribuirgli una posizione rafforzata in sede di bilanciamento con tali diritti. Al contrario, la

¹⁷ Sui rischi della *tirannia dei valori* quale potenziale strumento di annichilimento degli interessi giuridicamente tutelati confliggenti, C. Schmitt, *La tirannia dei valori*, tr. it., Milano, 2008, in part., p. 47 ss.

circostanza che la salute sia un diritto, in linea di principio, disponibile¹⁸ preclude alla possibilità di farne una sorta di *alibi costituzionale* sulla base del quale sospendere posizioni soggettive altrettanto rilevanti semplicemente affermandone in potenziale conflitto con l'art. 32 Cost.

La garanzia della protesta pacifica costituisce la principale esigenza di uno Stato democratico, indipendentemente dai contenuti della protesta e dalle argomentazioni a sostegno di essa. Ne consegue che il diritto di riunirsi, specie ove preordinato alla manifestazione del dissenso, può certamente essere bilanciato con altri valori costituzionali, ma tale bilanciamento non può spingersi a negare *in radice* la stessa possibilità di manifestare¹⁹. L'idea che sia possibile diversificare la portata di tale garanzia a seconda del contenuto del dissenso, che la direttiva ministeriale sembra abbracciare, è pericolosa e mina i valori fondamentali del pluralismo e della convivenza: come il celebre sermone di Niemöller, che dà il titolo al presente contributo, ha, con tagico vigore, dimostrato.

Abstract: Il lavoro indaga la compatibilità costituzionale della recente determinazione del Ministero dell'Interno limitativa della libertà di riunione con la disciplina dell'art. 17 Cost.

Abstract: The work analyzes the respect of Constitution of the new act of Ministry of Interior that limits the liberty of meeting with. The article 17 of Italian Constitution.

Parole chiave: Libertà di riunione – limiti – Ministero dell'Interno.

Key words: liberty of meeting – limits – Ministry of Interior.

¹⁸ Aspetto che è particolarmente valorizzato dalla ricostruzione di C. Iannello, *Salute e libertà*, Napoli, 2020, in part. p. 133 ss.

¹⁹ Acquisizione pacifica anche nell'ordinamento europeo: cfr. Corte di Giustizia, sent. del 12 giugno 2003, c. C-112/00.