

## **La libertà di riunione (nuovamente) limitata? Considerazioni sulla “Direttiva Lamorgese”**

ELEONORA LABBRO FRANCIA\*

---

**Sommario:** 1. L'emergenza pandemica dei diritti. Premesse e considerazioni sulla libertà di riunione. – 2. Un precedente controverso: la “Direttiva Maroni” del 2009. – 3. Considerazioni finali.

**Data della pubblicazione sul sito:** 11 aprile 2022

### **Suggerimento di citazione**

E. LABBRO FRANCIA, *La libertà di riunione (nuovamente) limitata? Considerazioni sulla “Direttiva Lamorgese”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottoressa magistrale in Giurisprudenza nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Indirizzo mail: [leonora.labbro@libero.it](mailto:leonora.labbro@libero.it).

## 1. L'emergenza pandemica dei diritti. Premesse e considerazioni sulla libertà di riunione

La situazione che stiamo vivendo da più di due anni a questa parte, peraltro in continua evoluzione, ha posto degli interrogativi che, fino a due anni fa o poco più, sarebbero sembrati oltremodo singolari. Questioni di cui oggi sentiamo parlare costantemente, spesso con toni e soprattutto premesse inappropriati, che vanno dall'obbligo vaccinale al *green pass*, alla limitazione a libertà fondamentali dell'individuo (si pensi alla libertà di circolazione, di culto, di iniziativa economica privata), fortemente incise dai provvedimenti che si sono avvicinati nel corso degli ultimi due anni, fino a poco tempo fa non sarebbero state neanche pensabili.

Tra le libertà che sono state inevitabilmente compromesse dalle misure adottate nel corso dell'emergenza pandemica rientra, a pieno titolo, anche la libertà di riunione. Libertà che è stata incisa, recentemente, dalla direttiva del Ministro dell'Interno Lamorgese dello scorso novembre, volta a coordinare l'azione di Questori e Prefetti, in particolare per quanto riguarda le frequenti manifestazioni di protesta e di contestazione contro le misure sanitarie adottate da Governo e Parlamento. La direttiva in questione («Direttiva recante indicazioni sullo svolgimento di manifestazioni di protesta contro le misure sanitarie in atto»<sup>1</sup>) stabilisce che determinate manifestazioni potranno svolgersi solo nel rispetto di specifiche modalità, «per le quali, ad esempio, potrà essere disposto lo svolgimento in forma statica in luogo di quella dinamica, ovvero prevista la regolamentazione di percorsi idonei a preservare aree urbane nevralgiche». Emerge subito, già a una prima lettura, come la direttiva Lamorgese ponga delle inedite e stringenti limitazioni all'esercizio della libertà di riunione<sup>2</sup>. Ma questo non basta. Essa si riferisce, in particolare, «alle manifestazioni contro le misure sanitarie in atto», ovverosia quelle aventi a oggetto la campagna vaccinale e il *green pass*, e si chiude in maniera alquanto problematica affermando che le disposizioni in essa contenute, in virtù della loro valenza generale, potranno essere applicate anche a riunioni riguardanti tematiche diverse. In prima battuta viene quindi inserito un limite che si potrebbe definire “tematico”, inerente all'oggetto delle manifestazioni e quindi sostanzialmente al motivo per cui si protesta, introducendo a monte una limitazione e dunque una “presunzione” di pericolosità delle manifestazioni che hanno a oggetto le misure di contenimento dell'emergenza pandemica. Salvo poi, però, concludere affermando che le limitazioni previste dalla direttiva stessa

<sup>1</sup> Disponibile all'indirizzo [www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-11/direttiva\\_del\\_ministro\\_accessible\\_10-11-2021.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-11/direttiva_del_ministro_accessible_10-11-2021.pdf). Prot. n. 0076293 del 10/11/2021.

<sup>2</sup> Cfr., per tutti, A. ALGOSTINO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ossimoro della libertà senza conflitto. Considerazioni intorno alla “direttiva Lamorgese”*, in *Questione Giustizia*, 30 dicembre 2021.

saranno applicabili anche a tutte le altre tipologie di manifestazioni, indipendentemente dal motivo per cui siano poste in essere.

Può essere utile allora ricordare quali siano le garanzie che la Costituzione pone a presidio della libertà di riunione, tutelata e riconosciuta dall'art. 17 della stessa Carta costituzionale. La norma in commento, però, non chiarisce espressamente cosa debba intendersi per riunione, lasciando questo compito agli interpreti; essa può essere definita come la compresenza di più persone in un medesimo luogo, intesa come prossimità innanzitutto fisica, in un dato giorno e a una data ora, per il perseguimento di un fine comune, su invito di uno o più promotori o previo accordo tra i partecipanti stessi<sup>3</sup>. Diversamente l'assembramento – di cui tanto si è parlato negli ultimi tempi – è un raggruppamento di persone del tutto casuale, non predeterminato, dunque privo della consapevolezza e della volontà di perseguire uno scopo preciso<sup>4</sup>. Solo alle riunioni in senso proprio, e non agli assembramenti, sarà dunque applicabile la disciplina di cui all'art. 17 Cost., nei suoi aspetti sia garantistici che limitativi. La norma prevede infatti che le riunioni debbano svolgersi in modo pacifico e senz'armi. Delineata questa premessa, valevole per tutti i tipi di riunione, essa distingue poi tra riunioni che si svolgono in luogo aperto al pubblico – alle quali sono sostanzialmente equiparate le riunioni che si svolgono in luogo privato – e quelle che invece si svolgono in luogo pubblico, sottolineando che per queste ultime è previsto il preavviso alle autorità, che possono vietarle solo per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica<sup>5</sup>. Tale divieto da parte dell'autorità di pubblica sicurezza non potrà chiaramente consistere in una semplice ripetizione della formula costituzionale, ma sarà necessario motivare adeguatamente la decisione in modo tale da consentirne la sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria<sup>6</sup>. È appena il caso di sottolineare che il preavviso non è una richiesta di autorizzazione, bensì un semplice adempimento richiesto ai promotori della riunione, la cui mancanza non pregiudica la legittimità della stessa ma può essere, al più, fonte di responsabilità per i soli promotori. Nonostante l'art. 17 enunci solo due esigenze che possono giustificare il divieto preventivo di riunione,

---

<sup>3</sup> S. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della direttiva Maroni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2009. Nonché, *ex multis*, A. BARBERA, *Principi costituzionali e libertà di corteo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Cedam, Padova, 1974, vol. IV, pp. 2723 ss.; R. BORRELLO, *Libertà di riunione (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1989, vol. XL, pp. 1412 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 712-713; G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 388.

<sup>4</sup> M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e di associazione*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, vol. II, p. 682.

<sup>5</sup> Tali disposizioni sono contenute nel T.U.L.P.S., segnatamente nel Capo I del Titolo II.

<sup>6</sup> Sempre S. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della direttiva Maroni*, cit., p. 5.

ovverosia i comprovati motivi di sicurezza e incolumità pubblica, il T.U.L.P.S. prevede che possano essere vietate le riunioni in luogo pubblico non solo per motivi di ordine pubblico e di sanità pubblica – divieti, questi, che risulterebbero coerenti con l'emergenza pandemica – ma anche per ragioni di moralità o per la mera mancanza di preavviso (art. 18), oppure in caso di grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità o che comunque possano mettere a repentaglio l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, o quando siano commessi delitti nella riunione o nell'assembramento (art. 20), o quando vengano esposti bandiere o emblemi simbolo di sovversione sociale (art. 21). Le disposizioni del T.U.L.P.S. sono state spesso fonte di dubbi per quanto riguarda la loro legittimità costituzionale, ciononostante sono attualmente ancora in vigore. Trattandosi di un quadro normativo in gran parte risalente all'epoca fascista, occorre interpretarlo in maniera quanto più possibile conforme a Costituzione<sup>7</sup>. Pertanto, lo scioglimento della riunione può ritenersi legittimo soltanto ove, per la quantità di persone o per la particolare connivenza dimostrata dai partecipanti, non sia possibile assicurare il pacifico svolgimento di essa a mezzo del semplice allontanamento (ed eventualmente arresto) dei singoli partecipanti che siano armati o che comunque turbino lo svolgimento dell'assemblea. Anche l'uso di caschi protettivi, pur vietato dalla legge<sup>8</sup>, non comporta l'automatico scioglimento della riunione, ma semplicemente l'allontanamento dei trasgressori<sup>9</sup>.

## 2. Un precedente controverso: la “Direttiva Maroni” del 2009

Delineate queste brevi premesse, e fatto il punto sulle garanzie costituzionali poste a presidio della libertà di riunione, non si può non rilevare, come si accennava, se non altro almeno un dubbio circa la compatibilità tra la disciplina posta dalla

---

<sup>7</sup> *Ivi.*, p. 7.

<sup>8</sup> Ci si riferisce in particolare alla cd. legge Reale (l. n. 152/1975). La legge in questione è stata peraltro modificata dal d.l. n. 122/1993 (convertito in legge dalla cd. legge Mancino n. 205/1993), il quale ha introdotto al c. 1 dell'art. 18 il seguente inciso: «[...]Le disposizioni della legge 31 maggio del 1965, n. 575, si applicano anche a coloro che] compiano atti obiettivamente rilevanti in ragione dei quali debba ritenersi che facciano parte delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui al comma 3 dell'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, ovvero, in pubbliche riunioni, compiano manifestazioni esteriori od ostentino emblemi o simboli propri o usuali delle medesime organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi». Vale la pena ricordare anche il disposto dell'art. 5 della l. n. 645/1952 (cd. legge Scelba): «Chiunque con parole, gesti o in qualunque altro modo compie pubblicamente manifestazioni usuali al disciolto partito fascista è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire cinquantamila».

<sup>9</sup> Si vedano a tal proposito C. cost. sent. n.84/1969, C. cost. sent. n. 65/1970, C. cost. sent. n. 49/1971, C. cost. sent. n. 108/1974, C. cost. sent. n. 20/1974, C. cost. sent. n. 1/1957, C. cost. sent. n. 74/1958.

direttiva Lamorgese e la nostra Carta costituzionale. Direttiva che, per vero, registra un precedente da essa stessa menzionato, ovverosia la direttiva Maroni del 2009<sup>10</sup> (dal nome dell'allora Ministro dell'Interno). La direttiva Maroni, così come la direttiva Lamorgese, era diretta ai Prefetti e ai Questori e li invitava a sottrarre determinate aree a manifestazioni e cortei, nonché a prevedere, ove necessario, garanzie per gli eventuali danni, e altre indicazioni per lo svolgimento delle manifestazioni. La direttiva proseguiva poi specificando che tali misure si rendevano necessarie in considerazione del fatto che le manifestazioni in luoghi pubblici possono compromettere il godimento di altri diritti costituzionalmente tutelati, come il diritto allo studio, al lavoro, alla mobilità, rendendo quindi necessarie delle misure atte a contemperare queste opposte esigenze. In maniera non dissimile da quanto stabilito dalla direttiva Lamorgese la quale, riferendosi in particolare alle manifestazioni *no vax* e *no green pass* sottolinea come, nello svolgimento di queste manifestazioni, «si riscontra frequentemente un significativo livello di inosservanza delle disposizioni di prevenzione del contagio, concernenti il divieto di assembramenti, il rispetto del distanziamento fisico e l'uso dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie, con potenziale pericolo di incremento dei contagi e, dunque, per la salute dei cittadini». Entrambe le direttive, poi, consentono a Prefetti e Questori di individuare aree sensibili identificate come zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali, culturali o religiosi nelle quali tali riunioni potranno essere vietate. Già sulla base del linguaggio utilizzato, sia la direttiva Maroni che la più recente direttiva Lamorgese presentano più di qualche elemento di frizione col dettato costituzionale. Come è stato correttamente osservato<sup>11</sup>, si tratta di direttive ministeriali che si pongono, già in premessa, l'obiettivo di intervenire sulla disciplina già esistente, plasmandola in base alle esigenze del caso concreto. Entrambe le direttive si pongono infatti l'obiettivo di orientare le decisioni dell'Autorità pubblica, introducendo *ex ante* delle limitazioni sia alla tipologia di riunione consentita – permettendo all'autorità di pubblica sicurezza di vietare, come si diceva, le riunioni in movimento – sia, nel caso della direttiva Lamorgese, limitazioni riguardanti anche il motivo per cui la riunione ha luogo. Suscita qualche perplessità l'obiettivo, presente già nella direttiva Maroni del 2009 e reiterato nella direttiva Lamorgese del 2021, di vietare, senza considerare ulteriori elementi,

---

<sup>10</sup>

Disponibile

all'indirizzo

[www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/old\\_servizi/legislazione/sicurezza/0984\\_2009\\_01\\_26\\_Direttiva\\_prefetti\\_su\\_manifestazioni\\_in centri\\_urbani.html](http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/old_servizi/legislazione/sicurezza/0984_2009_01_26_Direttiva_prefetti_su_manifestazioni_in centri_urbani.html). In chiave critica nei confronti della direttiva Maroni si pone, *ex multis*, G. BRUNELLI, *Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2012, 6 luglio 2012.

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 5.

riunioni da svolgersi in luoghi aventi una particolare valenza simbolica e culturale, dal momento che le manifestazioni molto spesso hanno senso solo se si svolgono appunto in suddetti luoghi. Vietare *ex ante* che le riunioni possano svolgersi in determinati luoghi o per determinati motivi significa introdurre una disciplina che difficilmente può ritenersi conforme a Costituzione<sup>12</sup>.

Tornando in particolare sulla più recente direttiva Lamorgese, non pare possibile argomentare che il riferimento allo stato di emergenza e alla proporzionalità possano legittimare il provvedimento, dal momento che la Costituzione si riferisce chiaramente a «comprovati motivi», da dimostrare caso per caso e concernenti la singola riunione, che possono giustificare in via preventiva il divieto di riunirsi<sup>13</sup>. Sul punto esiste peraltro un importante precedente del TAR Lazio, il quale ha avuto occasione di precisare che «il diritto di riunione [...] non richiede alcuna preventiva autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza, ma solo il preavviso», specificando inoltre che «un provvedimento amministrativo che intenda disciplinare *ex ante* le libertà di formazione dei cortei, si presenta già di per sé illegittimo<sup>14</sup>». Ma non si è trattato

---

<sup>12</sup> Come sottolineato sempre *ivi*, p. 6, «Ci troviamo di fronte a tentativi maldestri, ma non per questo meno pericolosi, di ridimensionare il contenuto di un diritto intrinsecamente connotato da un alto tasso di politicità e coesistente alla stessa forma democratica dello Stato». Osserva inoltre S. TROILO in *La libertà di riunione al tempo della direttiva Maroni*, cit., p. 10, che è sicuramente legittimo temperare il diritto di riunirsi per manifestare il proprio pensiero con altri valori costituzionalmente tutelati (come la libertà di circolazione, il diritto alla salute, la tutela del patrimonio storico e artistico della nazione) individuando alcune aree nevralgiche da considerare particolarmente sensibili. Il che peraltro è già previsto dal T.U.L.P.S. all'art. 18, c. 4, il quale prevede che il Questore possa prescrivere modalità di tempo e di luogo per le riunioni, per motivi di ordine pubblico, moralità o sanità pubblica. Ciò che suscita dei dubbi è, piuttosto, l'invito rivolto ai Prefetti di vietare in via preventiva e generale determinati tipi di riunioni o la possibilità di riunirsi in specifici luoghi pubblici.

<sup>13</sup> Così sostiene, in maniera condivisibile, A. ALGOSTINO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ossimoro della libertà senza conflitto*, cit., p. 3.

<sup>14</sup> TAR Lazio, sez. I, sent. n. 1432/2012, con commento di C. PETTINARI, *Sulla possibilità di vietare riunioni con atti generali e astratti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2012, pp. 623 ss., nonché di L. DIOTALLEVI, *Libertà (di corteo) e potere (di ordinanza) in una sentenza del TAR Lazio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2012, pp. 1529 ss. Con questa pronuncia il TAR ha annullato le ordinanze del sindaco di Roma (17 ottobre 2011 e 18 novembre 2011) con le quali era stata limitata la possibilità di svolgere manifestazioni pubbliche disponendo che potessero svolgersi solo in forma statica in alcune aree e in determinati giorni, seguendo gli itinerari previsti dall'ordinanza. Sul punto si veda anche G. BRUNELLI, *Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio*, cit., pp. 3 ss. C. CARUSO, *Libertà di espressione in azione: contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, BUP, Bologna, 2013, pp. 290 ss., nonché sempre C. CARUSO, *La disciplina*

certo di un caso isolato. Emblematica e risalente allo stesso periodo è l'ordinanza del Prefetto di Bologna<sup>15</sup>, adottata a seguito della direttiva Maroni, con la quale sono state vietate per un periodo complessivo di due anni le riunioni e le manifestazioni in luogo pubblico da tenersi nel centro storico della città, nelle giornate di sabato pomeriggio e domenica, eccezion fatta per le cerimonie tradizionali di carattere storico, religioso e commemorativo e le attività di propaganda elettorale.

### 3. Considerazioni finali

Le argomentazioni finora spese dovrebbero servire a comprendere come la direttiva Lamorgese, mostri più di un profilo di contrasto col dettato costituzionale. Essa ha, peraltro, un precedente che ha dato ampie dimostrazioni della sua dubbia compatibilità con le garanzie costituzionali come dimostrano le ordinanze prefettizie che a essa si sono ispirate e che hanno sollevato vari dubbi. La libertà di riunione è sì un diritto che deve essere necessariamente controbilanciato con altre libertà fondamentali altrettanto garantite, ma richiede per la sua regolazione degli atti concreti, non tollerando limitazioni poste in via generale, sulla base di atti generali e astratti, diretti a individuare *ex ante* e una volta per tutte quali riunioni possano essere consentite e quali no, o per quali motivazioni. Se non è legittimo prevedere restrizioni in via generale e preventiva per quanto riguarda le modalità della riunione, altrettanto illegittimo sarà prevedere addirittura dei motivi per i quali la riunione si possa svolgere<sup>16</sup>. La

---

*costituzionale delle riunioni e delle manifestazioni di piazza*, in F. CURI (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, BUP, Bologna, 2016, p. 28.

<sup>15</sup> Prot. n. 368/2009/12b16/Gab del 18 febbraio 2009, prorogato con prot. n. 368/2009/12b16/Gab. del 24 settembre 2009 e prot. n. 1434/2010/12b16/Gab del 29 settembre 2010, con validità complessiva sino al 30 settembre 2011 e una vigenza complessiva, di proroga in proroga, di oltre due anni. Nell'ordinanza si legge in particolare che «per quelle manifestazioni per cui, per precedenti specifici di turbative dell'ordine e della sicurezza pubblica, modalità di svolgimento, particolari caratteristiche e luoghi attraversati non sussistano idonee sufficienti garanzie che da esse non conseguano danni al patrimonio architettonico ed urbano pubblico o privato, il Questore prevederà ogni indicazione o prescrizione ritenuta più opportuna. Il Commissario Straordinario del Comune di Bologna ed il Questore di Bologna osserveranno il contenuto del presente provvedimento nell'adozione delle determinazioni di rispettiva competenza».

<sup>16</sup> La Direttiva Lamorgese, in ultima istanza, sembra aver adottato un concetto di “ordine pubblico ideale” poco realistico. Come sottolinea C. CARUSO in *L'ordine pubblico ideale redivivo? Manifestazioni di piazza, Covid-19 e «direttiva Lamorgese»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, p. 139: «La libertà di riunione, non diversamente dagli altri diritti fondamentali, non è un diritto «tiranno», capace di prevalere in via assiomatica sulle plurime istanze, ad essa concorrenti, che l'attuale momento storico richiede di tutelare. La

riunione si deve svolgere in maniera pacifica e senz'armi, laddove questo non accada si potrà procedere eventualmente a scioglierla o a vietarla in via preventiva, ma questo dovrà accadere sempre e comunque sulla base di quei comprovati motivi di cui parla la Costituzione, che per loro stessa natura non potranno essere individuati anticipatamente. Inoltre, come è stato correttamente osservato<sup>17</sup>, neppure si può invocare a sostegno di tale limitazione il bilanciamento con altri diritti costituzionalmente tutelati, come ad esempio il diritto alla salute. È vero infatti che in una situazione di emergenza pandemica è legittimo consentire l'espansione del diritto alla salute nel campo di altri diritti che pure ricevono tutela costituzionale, ma questo bilanciamento dovrà comunque avvenire secondo le forme previste dalla Costituzione e comunque in maniera proporzionata, in modo da non ledere il contenuto essenziale di altre situazioni soggettive. Questo perché tutti i diritti tutelati dalla Costituzione si trovano in un rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare quali di essi debbano prevalere sugli altri<sup>18</sup>.

---

limitazione di tale libertà deve però avvenire nelle forme e secondo le procedure previste dalla Costituzione: la regolazione astratta di manifestazioni individuate in ragione del loro contenuto non deroga solo alla lettera dell'art. 17 Cost., ma rischia di avallare un processo di funzionalizzazione delle libertà costituzionali, esercitabili fintantoché non contrastino con l'ordine di valori definito dalle istituzioni e dalle forze di maggioranza nell'attuale momento storico. La tutela dell'ordine pubblico si colora di venature ideali ed eticizzanti, che rischiano, in una paradossale eterogenesi dei fini, di legittimare le idee e le battaglie di chi, oggi, in nome di un antiscientifico individualismo anarcoide, si muove ai confini della Costituzione».

<sup>17</sup> A. ALGOSTINO, *Libertà di manifestazione e democrazia senza conflitto*, cit., p. 3. L'Autrice rileva inoltre come il divieto di manifestare in luoghi pubblici sia manifestamente irragionevole tenuto conto del fatto che sono invece consentiti gli assembramenti sui mezzi pubblici o nelle vie dello *shopping* cittadino, sottolineando inoltre come il concetto stesso di riunione sia ben diverso da quello di assembramento, essendo il diritto di riunione un mezzo per garantire la libertà di manifestazione del pensiero dei cittadini e dunque per esprimere il dissenso che costituisce elemento fondamentale di una democrazia. L'Autrice critica inoltre il fatto che la direttiva Lamorgese sembri ritenere determinante il disturbo arrecato alle attività commerciali, che potrebbero subire un pregiudizio dallo svolgimento di manifestazioni di piazza nei luoghi centrali delle città, quasi a voler imporre le ragioni dell'economia sull'esercizio di un diritto costituzionalmente tutelato («*economy first*»).

<sup>18</sup> Si veda sul punto la nota sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013: «[...]La *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve



Di certo la direttiva Lamorgese ha tentato di dare una risposta a problemi che fino a poco tempo fa sarebbero stati difficilmente prospettabili, cercando quindi di arginare una situazione inedita legata a un'emergenza pandemica mai vista prima d'ora. Si è trattato però di un tentativo difficilmente compatibile con le garanzie poste dalla nostra Costituzione a presidio di un diritto che è essenza stessa della democrazia. Se la direttiva Maroni – ampiamente criticata – imponeva *ex ante* limitazioni a qualunque tipo di riunione, la direttiva Lamorgese fa qualcosa di più, stabilendo quali sono i motivi per i quali, in ultima istanza, non si può manifestare. Sarebbe stato forse più opportuno limitarsi a invitare l'Autorità pubblica a esercitare un particolare rigore nella valutazione dei «comprovati motivi» di cui parla il testo costituzionale, evitando quindi di imporre delle limitazioni *ex ante* che appaiono davvero poco ragionevoli. Non resta che attendere futuri – ed eventuali, ma non improbabili – pronunciamenti giurisdizionali sull'applicazione di questa controversa direttiva.

---

essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (*Cons. in dir.* par. 9). Per un commento alla sentenza si veda M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: breve riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014.