



CRISPEL
CENTRO DI RICERCA INTERDIPARTIMENTALE
PER GLI STUDI POLITICO-COSTITUZIONALI
E DI LEGISLAZIONE COMPARATA
"GIORGIO RECCHIA"



LA GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA TRA DIRITTO E TECNICA

a cura di

Antonio Iannuzzi
Giovanna Pistorio

EDITORIALE SCIENTIFICA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
COLLANA CRISPEL
SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO
diretta da Franco Modugno

Collettanee

12

COLLANA CRISPEL

SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

Direzione scientifica

Franco Modugno (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”)

Comitato di direzione

Paolo Carnevale (Università degli Studi Roma Tre) – Alfonso Celotto (Università degli Studi Roma Tre) – Augusto Cerri (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”) – Carlo Colapietro (Università degli Studi Roma Tre) – Thierry Di Manno (Università di Tolone) – Margherita Raveraira (Università degli Studi di Perugia) – Francesco Rimoli (Università degli Studi Roma Tre) – Marco Ruotolo (Università degli Studi Roma Tre) – Giovanni Serges (Università degli Studi Roma Tre) – Massimo Siclari (Università degli Studi Roma Tre)

Comitato scientifico

Pierre Avril (Università di Parigi II “Panthéon-Assas”) – Renato Balduzzi (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano) – Paolo Bianchi (Università degli Studi di Camerino) – Pasquale Costanzo (Università degli Studi di Genova) – Maria Elisa D’Amico (Università degli Studi di Milano) – Jean-Philippe Derosier (Università di Lille) – Guerino Massimo Oscar Fares (Università degli Studi Roma Tre) – Teresa Freixes (“UAB” – Università autonoma di Barcellona) – Manuel Gros (Università di Lille) – Walter Leisner (Università di Erlangen-Norimberga “Friedrich-Alexander”) – Fabrizio Politi (Università degli Studi dell’Aquila) – Alejandro Saiz Arnaiz (Università di Barcellona “Pompeu Fabra”) – Caterina Severino (Università di Tolone) – Gaetano Silvestri (Università degli Studi di Messina) – Andrea Simoncini (Università degli Studi di Firenze) – Sandro Staiano (Università degli Studi di Napoli “Federico II”) – Rolando Tarchi (Università degli Studi di Pisa) – Giovanni Tarli Barbieri (Università degli Studi di Firenze)

Comitato di redazione

Cristiano Aliberti (Università degli Studi Roma Tre) – Simone Barbareschi (Università degli Studi Roma Tre) – Eleonora Canale (Università degli Studi Roma Tre) – Marta Caredda (Università degli Studi Roma Tre) – Daniele Chinni (Università degli Studi Roma Tre) – Gianpaolo Fontana (Università degli Studi Roma Tre) – Elisabetta Frontoni (Università degli Studi Roma Tre) – Andrea Giubilei (Università degli Studi Roma Tre) – Tatiana Guarnier (Università degli Studi di Camerino) – Antonio Iannuzzi (Università degli Studi Roma Tre) – Lorenzo Madau (Università degli Studi di Pisa) – Leonardo Pace (Università degli Studi Roma Tre) – Giovanna Pistorio (Università degli Studi Roma Tre) – Paolo Scarlatti (Università degli Studi Roma Tre) – Giuliano Serges (Università degli Studi Roma Tre) – Silvia Talini (Università degli Studi Roma Tre) – Caterina Tomba (Università degli Studi di Camerino)

**LA GESTIONE
DELL'EMERGENZA SANITARIA
TRA DIRITTO E TECNICA**

a cura di

Antonio Iannuzzi e Giovanna Pistorio

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Volume realizzato nell'ambito del Progetto PRIN 2017 Self-and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law (SE.CO.R.E. TECH) e finanziato con i fondi PRIN, Prot. 2017SW48EB, e con i Fondi dell'Università degli Studi Roma Tre destinati al finanziamento delle attività editoriali, erogati dal Dipartimento di Scienze politiche.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-331-0

INDICE

PARTE GENERALE UN BILANCIO DELL'ESPERIENZA DEL COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO NELLA GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA

<i>Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma</i> ANTONIO IANNUZZI	3
<i>La fiducia nella scienza la prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19</i> LAVINIA DEL CORONA	17
<i>Tecnica, politica e diseguaglianze territoriali ai tempi dell'emergenza da Covid-19</i> MARIA ANTONELLA GLIATTA	49
<i>Il ruolo del Parlamento nel dialogo fra politica e tecnica</i> LUIGI GIANNITI	65
<i>Tecno-scienze e diritto al tempo della pandemia (considerazioni critiche sulla riserva di scienza)</i> GIANPAOLO FONTANA	71

PARTE SPECIALE UN RAFFRONTO PER AMBITI DI INTERVENTO

<i>CTS e libertà di circolazione: spunti sul concorso tra diritto, politica e scienza nel fronteggiare la pandemia</i> GIUSEPPE MOBILIO	99
<i>I pareri del CTS in tema di misure sanitarie di prevenzione e contrasto della pandemia. Una mancata occasione di "normalizzazione" dei processi di informazione scientifica nella produzione normativa?</i> MARTA TOMASI	127

<i>Il Comitato tecnico-scientifico e la materia elettorale, ovvero dell'apparente neutralità di decisioni chiave per la forma di stato</i> MATTEO GIANNELLI	155
<i>La scuola nell'emergenza: l'influenza delle valutazioni tecnico-scientifiche sul bilanciamento tra diritto all'istruzione e diritto alla salute nel periodo pandemico</i> ANDREA GIUBILEI	179
<i>La libertà di riunione in tempi di emergenza sanitaria e distanziamento sociale</i> GIADA RAGONE	219
<i>I verbali del Comitato tecnico-scientifico e le limitazioni dell'iniziativa economica privata</i> JACOPO FERRACUTI	239
<i>Decisioni del Comitato tecnico-scientifico, discrezionalità e rispetto del principio di legalità nel settore giustizia durante l'emergenza da Covid-19</i> SIMONE BARBARESCHI	263
<i>Emergenza sanitaria ed esecuzione penale tra diritto e tecnica</i> CAMILLA STORACE	285
<i>La gestione dell'emergenza sanitaria fra Governo e comitato tecnico-scientifico: i riflessi della pandemia sui diritti alla cultura e allo sport</i> SILVIA TALINI	305
<i>Diritto, scienza e religioni. La libertà di culto al vaglio del Comitato Tecnico Scientifico</i> GIOVANNI BLANDO	331
CONCLUSIONI	
<i>L'uso costituzionalmente orientato della tecnica nelle decisioni governative</i> GIOVANNA PISTORIO	353
<i>Notizie sugli Autori</i>	375
<i>Abstract</i>	377

Giada Ragone

La libertà di riunione in tempi di emergenza sanitaria e distanziamento sociale

SOMMARIO: 1. La libertà di riunione al tempo del distanziamento sociale: un ossimoro in termini? – 2. I limiti generali della libertà di riunione. “Pacificamente” come sinonimo di non dannoso per la salute. – 2.1. Altre possibili giustificazioni alle limitazioni generali del diritto di riunirsi: il *primum vivere* e la forza del fatto. – 2.2. La riserva costituzionale di provvedimento concreto per il divieto di riunione in luogo pubblico e la direttiva Lamorgese. – 3. Temporeità e proporzionalità delle restrizioni ai diritti come *condiciones sine quibus non*. – 3.1. Il ruolo del CTS, valutatore – quanto ai profili tecnico-scientifici – dell’adeguatezza e proporzionalità delle misure di contenimento. – 4. I pareri del CTS sulla libertà di riunione. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *La libertà di riunione al tempo del distanziamento sociale: un ossimoro in termini?*

Da quando, ormai due anni fa, Sars-Cov-2 ha iniziato a diffondersi in Italia con le tragiche conseguenze a tutti note, molte delle misure adottate per farvi fronte e limitarne la circolazione a tutela della salute dei consociati, sono state orientate alla promozione del distanziamento sociale. Nelle primissime fasi della crisi epidemiologica, tenere “separati” gli individui e addirittura obbligarli a non uscire dalle proprie abitazioni se non per una serie limitata di attività *concesse* è parsa l’unica via per rallentare la diffusione di un agente patogeno altamente contagioso e salvare il maggior numero di vite umane. Tra la fine dell’inverno e l’inizio della primavera del 2020, del resto, non solo non esistevano vaccini per il nuovo Coronavirus ma nemmeno si disponeva di dispositivi di protezione individuale – *in primis* mascherine –, tanto per il personale sanitario quanto per il resto della popolazione. Si è quindi cercato di arginare l’ospite (il virus), imponendo severe restrizioni agli ospitanti o potenziali tali (le persone): il culmine delle limitazioni si è tradotto nell’imposizione del *lockdown* nazionale durato dal 9 marzo al 4 maggio 2020.

Superata quella fase drammatica, seppur con differenti gradazioni legate all’avvicinarsi delle ondate epidemiche e delle varianti virali,

all'adozione del meccanismo delle zone a colori, nonché della campagna vaccinale, diverse hanno continuato ad essere le misure e le regole di contrasto alla pandemia ispirate all'esigenza di mantenere quanto più possibile a distanza gli individui. Si può, dunque, facilmente condividere che una delle prerogative costituzionali più severamente comprese dalle misure anti-Covid sia stato «il diritto di ciascuno di stare insieme ad altri»¹, ossia la libertà di riunirsi.

Come conseguenza, hanno trovato argine tante libertà e diritti anche costituzionali cui la libertà di riunione è strumentale: il diritto di professare ed esercitare la propria fede in forma associata, il diritto di manifestare in maniera collettiva il proprio pensiero, e così via. La tutela della riunione, del resto, pur dotata di una propria individualità e meritando garanzia in sé e per sé quale mezzo di svolgimento della personalità dei singoli individui², è anche tramite per la realizzazione delle comuni finalità³ perseguite collettivamente⁴ dalla pluralità dei soggetti che si riuniscono.

Per avere contezza del numero di evenienze in cui ha trovato contrazione il diritto di riunirsi, occorre innanzitutto considerare l'ampiezza della casistica ricompresa nell'art. 17 Cost. La dottrina è concorde nell'affermare che per riunione s'intenda la compresenza volontaria di più persone fisiche nello stesso luogo e per scopi unitari⁵. «È quindi riunione così un ricevimento in una casa privata, come un concerto, uno spettacolo teatrale, una cerimonia di culto, un congresso. E lo sono altresì le processioni e i cortei»⁶ in pubblica piazza. L'opinione di maggioranza propende per estendere la tutela dell'art. 17 anche agli assembramenti⁷, i quali, pur costituendo riunioni occasionali e non preventivate, si distinguerebbero dalle file o dai capannelli involontari di persone (che riunioni non sono), per la volontà dei partecipanti di permanere insieme e per lo

¹ F. ROSA, *Articolo 17*, in F. CLEMENTI, L. COUCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, Bologna, 2018, 121.

² Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in *Commentario Costituzione, leggiditalia.it*, 10.

³ Così P. CARETTI, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino, 2002, 341.

⁴ La dimensione collettiva della libertà di riunione è stata più volte sottolineata all'interno della giurisprudenza costituzionale. Cfr., ad esempio, sent. cost. nn. 45/1957, 142/1967 e 90/1970.

⁵ *Ex multis*, cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2020, 563; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Milano, 1985, 266; F. ROSA, *Articolo 17*, cit., 122.

⁶ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 266.

⁷ Per tutti, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 2003, 305; G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., 20-21.

scopo unitario della compresenza. Non pare, dunque, azzardato affermare che la Costituzione garantisca libertà ad una manifestazione della «intrinseca socialità degli esseri umani, la quale coinvolge ogni momento della vita quotidiana»⁸.

Per queste ragioni, una ricognizione di tutte le disposizioni seguite alla dichiarazione di emergenza sanitaria del 30 gennaio 2020⁹ che hanno inciso sulla libertà di riunione è compito arduo. Il diritto di riunirsi è stato infatti limitato in molti modi e con diversi gradi sia in luoghi privati¹⁰, sia in quelli aperti al pubblico¹¹, sia in quelli pubblici. Quest'ultima categoria poi, la riunione in luogo pubblico, solleva problematiche assai delicate: è infatti soprattutto quando esercitata "in pubblica piazza" che la libertà di riunione diviene rilevante nell'ottica della partecipazione del cittadino alla vita pubblica e maggiormente si collega «sia al principio pluralista, garantito attraverso il riferimento alle formazioni sociali *ex art. 2 cost.*, sia all'area dei diritti politici»¹².

Il presente saggio intende, per prima cosa, ripercorrere le diverse interpretazioni sui limiti costituzionalmente ammissibili alla libertà in esame, al fine di comprendere fino a che punto e con che modalità possano ritenersi legittime contrazioni al diritto di riunirsi giustificate dalla situazione pandemica.

Ciò consentirà, successivamente, di esaminare il ruolo rivestito dal Comitato tecnico-scientifico (CTS) della Protezione Civile nella valutazione circa la proporzionalità delle misure che hanno inciso sul diritto di riunione.

2. I limiti generali della libertà di riunione. "Pacificamente" come sinonimo di non dannoso per la salute

La Costituzione stabilisce che i cittadini hanno diritto di riunirsi pa-

⁸ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1992, 300.

⁹ Cfr. il DPCM del 30 gennaio 2020, adottato previa delibera del Consiglio dei Ministri, che è seguito alla dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il Coronavirus dell'OMS.

¹⁰ Ad esempio, nei mesi del *lockdown* non era consentito riunirsi con non "congiunti" in abitazioni private.

¹¹ Oltre ad essersi registrati nelle disposizioni di contrasto alla pandemia espliciti divieti di riunioni in luoghi aperti al pubblico, le protratte chiusure di cinema, stadi, ristoranti, palestre e teatri hanno di fatto limitato tale possibilità.

¹² F. ROSA, *Articolo 17*, cit., 122.

cificamente e senz'armi (art. 17, comma 1), che le uniche riunioni di cui deve essere dato preavviso alle autorità sono quelle in luogo pubblico (comma 2) e che esse possono essere vietate soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica (comma 3).

Il primo dato con cui occorre confrontarsi è che la Carta sembrerebbe stabilire due limiti generali alla libertà di riunione: non hanno diritto di riunirsi coloro che lo facciano in maniera non pacifica e armati. Sulla distinzione tra le due connotazioni e sul significato da attribuirvi la letteratura è davvero vasta. Ai fini del presente contributo, preme riflettere attorno alla possibilità che la “pacificità” delle riunioni sia condizione incompatibile con la loro realizzazione nel corso di una pandemia come quella da Covid-19.

Se così fosse, si potrebbe convenire con la lettura secondo cui possono considerarsi compatibili con la Costituzione le disposizioni che hanno sospeso *in toto*, in maniera generale e astratta, la libertà di riunirsi. È il caso, in particolare, dell'art. 1, comma 2 del d.l. 19/2020 che ha autorizzato l'adozione di provvedimenti prescriventi *inter alia*: il *divieto* delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico (lett. f); la *sospensione* di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso (lett. g); la *sospensione* dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza (lett. l); ed altre misure altrettanto limitative del diritto dei cittadini di riunirsi¹³.

La legge di conversione del citato decreto, l. 22 maggio 2020, n. 35, ha soppresso la lettera f) dell'articolo 1, comma 2 – salvando invece la controversa lettera g) –, ha rimosso il riferimento alla possibilità di sospendere “ogni tipo di riunione” dalla lettera l) ed ha delegato il Governo all'adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose, per permettere la ripresa delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza. Ciò non di meno, nei due mesi di vigenza del d.l. 19/2020, tramite l'emanazione di una serie di DPCM che hanno effettivamente vietato e sospeso la libertà di riunione nei modi descritti, si è

¹³ Come la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (lett. h) o la chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione (lett. i).

assistito ad una contrazione pressoché totale¹⁴ e generalizzata – ancorché temporanea – del diritto sancito all'art. 17 Cost.¹⁵.

Per sostenere la legittimità di tali misure, si può fare appello all'argomento per cui sono considerate non pacifiche (e dunque vietabili a discrezione del legislatore) tutte le riunioni che comportino il concreto pericolo di provocare danni a cose e persone. E desumerne, come si accennava, «che il contesto pandemico non renda pacifica in tal senso qualsiasi riunione»¹⁶ se il suo svolgimento implica inevitabilmente il diffondersi del contagio e danni alla salute dei partecipanti. Deve inoltre darsi per acquisito che il requisito della pacificità sia valido per tutti i tipi di riunioni che sono state precluse: luoghi privati, aperti al pubblico e pubblici.

L'interpretazione indicata incontra alcuni ostacoli¹⁷: anzitutto, la dubbia equivalenza tra riunione non pacifica e dannosa; in secondo luogo, la possibilità di predeterminare genericamente che qualsiasi tipo di riunione in tempo di pandemia sia tale da costituire fondato pericolo per la salute; da ultimo, è dibattuto in dottrina che i limiti generali di cui al comma 1 dell'art. 17 Cost. siano applicabili alle riunioni in luogo non pubblico.

¹⁴ È stato scritto che, in quel lasso temporale, «è stata dunque sostanzialmente prevista la sospensione di ogni forma di riunione, annullando in questo senso le distinzioni prefigurate dalla disposizione costituzionale in relazione al luogo dove esse si svolgono, pubblico o aperto al pubblico, sospendendo finanche quelle che avvengono in luogo privato» (G. BATTAGLIA, B. BRANCATI, *L'impatto della pandemia sui diritti costituzionali*, in B. BRANCATI, A. LO CALZO, R. ROMBOLI (a cura di), *Coronavirus e Costituzione*, Pisa University Press, 2020, 130).

¹⁵ L'Italia non è peraltro un caso isolato. Di recente la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riscontrato una violazione dell'art. 11 CEDU (libertà di riunione e associazione) da parte della Svizzera dove, all'inizio della pandemia, sono state vietate per oltre due mesi le riunioni pubbliche. Cfr. la sentenza *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*, commentata da F. GIANONI, G. GRASSO, *Divieto della libertà di riunione e tutela giurisdizionale al tempo della pandemia. Note critiche sulla decisione della Corte EDU nella causa Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse del 15 marzo 2022*, in *DirittiComparati.it*, 21.04.2022.

¹⁶ P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del Coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 699.

¹⁷ I quali possono essere rilevati senza necessariamente possedere «l'acribia e la pignoleria dell'entomologo», come ammonisce E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, VI. Ivi l'Autore invita gli studiosi del diritto a non eccedere quanto a *esprit de finesse* nell'individuare il perimetro delle limitazioni che la legge può stabilire in via generale ai diritti costituzionali, libertà di riunione inclusa (V-VI).

In relazione alla prima obiezione, pur essendo piuttosto condiviso che una riunione non pacifica sia una riunione concretamente idonea a provocare danni, non può facilmente affermarsi il contrario, ossia che ogni riunione che comporti il fondato rischio di danneggiare cose o persone sia anche non pacifica. Una sagra di paese organizzata in piena estate nelle ore centrali della giornata comporta il concretissimo pericolo che i partecipanti si espongano ad insolazioni, a danno della loro salute. Questo però non sembra essere motivo sufficiente per considerare le sagre alla stregua di riunioni non pacifiche e, pertanto, non ritenerle coperte dalla garanzia di cui all'art. 17 Cost. Quello che s'intende è che un limite dell'impacifità generico come quello sotteso all'avverbio "pacificamente" deve essere interpretato in maniera oculata affinché la prerogativa costituzionale a cui è collegato non sia di fatto svuotata. Ciò anzitutto ritenendolo operante solo laddove l'entità e la concretezza dei potenziali danni siano di rilievo. Per questo, in dottrina si afferma – seppur ricorrendo ad una formula a propria volta problematica – che la riunione non pacifica è tale se turba l'ordine pubblico¹⁸.

Nel caso di riunioni organizzate durante il dilagare di un virus talvolta letale, l'entità del possibile danno alla salute è di sicura rilevanza. Tuttavia, passando alla seconda obiezione, viene da chiedersi se il rischio di contagio sia fondato e concreto in qualsiasi luogo si svolgano le riunioni, anche all'aperto e in condizioni che consentano il distanziamento interpersonale. Sul punto si tornerà a breve, analizzando quali opinioni sono state nel tempo espresse dal CTS, ma si anticipa sin d'ora che la sospensione generalizzata di «ogni [...] forma di riunione in luogo pubblico o privato» appare sproporzionata rispetto ai diversi gradi di rischio che i differenti luoghi di riunione comportano e non sembra dunque potersi giustificare con il solo limite della pacifità. Quest'ultimo, peraltro, non è unanimemente considerato applicabile a tutte le riunioni: all'opinione di chi ritiene che anche quelle in luogo privato ed aperto al pubblico siano libere a condizione che siano tenute pacificamente e senz'armi, si affianca l'interpretazione per cui per le riunioni impacifiche in luogo privato¹⁹ (tutelato dalla libertà di domicilio *ex art. 14 Cost.*) non possano essere sciolte, non potendosi configurare interventi dell'autorità di pubblica sicurezza a ciò diretti²⁰.

¹⁸ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 269.

¹⁹ Ancor più delicata è la questione dell'applicabilità del limite dell'assenza di armi alla riunione in luogo privato, potenzialmente idoneo ad escludere che i cittadini siano liberi di riunirsi in abitazioni dove sono conservate armi legalmente detenute.

²⁰ G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, cit., 14.

2.1. Altre possibili giustificazioni alle limitazioni generali del diritto di riunirsi: il *primum vivere* e la forza del fatto

Per trovare ancoraggio in Costituzione a interventi legislativi che comprimono nella maniera vista la libertà di riunione in ragione di una crisi pandemica, si può forse cercare all'esterno dell'art. 17, ricorrendo ad una lettura sistematica della Carta e basata sull'idea per cui «la vita e la salute sono i presupposti per l'esercizio di tutti i diritti costituzionalmente garantiti»²¹. In altre parole, il vigente assetto costituzionale, sottraendo in diverse clausole il supremo principio del *primum vivere* (e quello del *salus rei publica*)²², consentirebbe «la possibilità in via generale di limitare i diritti e le libertà fondamentali per assicurare la tutela di altri beni costituzionali (quali certamente la salute); dunque, a maggior ragione tali limitazioni sono lecite e ragionevoli a fronte dell'eccezionale crisi odierna»²³.

Il richiamo al principio del *primum vivere* è avanzato sia da coloro secondo cui, pur essendo incontestata l'eccezionalità della situazione pandemica verificatasi, non è necessario invocare l'emergenza a giustificazione di misure come quelle adottate nei primi mesi di pandemia: «la Costituzione, non la necessità, fonda i provvedimenti in questione»²⁴. Sia dagli Autori che considerano la pandemia un «fatto costituzionalmente rilevante»²⁵ che impedirebbe di ragionare con i parametri del regime ordinario²⁶. Alla luce di questa seconda lettura, in presenza di tale singolare

²¹ P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del Coronavirus spunti per attuarla diversamente*, cit., 695.

²² All'idea per cui il principio del *primum vivere* – così come quello della *salus rei publica* – sia stato positivizzato, si affianca quella secondo cui esso sia immanente alla Costituzione. In entrambi i casi, si aderisce alla lettura per cui il trattamento dei due principi «deve essere quello dei veri e propri principi costituzionali» (M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, giurcost.org, 11 aprile 2020, p.4).

²³ P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del Coronavirus spunti per attuarla diversamente*, cit., 695.

²⁴ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 4. In senso analogo, R. MICCÙ, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, in AA.VV., *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Napoli, 2020, 189.

²⁵ Così E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, cit., IV.

²⁶ Di simile avviso F. PATRONI GRIFFI, *Il processo, luogo della tutela dei diritti anche e soprattutto nell'emergenza. Dialogando con il Presidente Patroni Griffi sulla giustizia amministrativa*, in *Federalismi*, n. 14/2020, 2.

fonte-fatto, il ricorso a limitazioni “straordinarie” di diritti fondamentali quali la libertà di riunione è tollerabile in tanto quanto le misure adottate, oltre ad essere temporanee, – sono state «comprese e accettate [da parte dei consociati] nella loro intima connessione con quell’originario e obiettivo “accadimento esogeno” che aveva indotto il governo a disporle. Accadimento che, nella percezione collettiva, rappresentava una minaccia esiziale e diffusa alla vita e alla salute di ciascuno e di tutti»²⁷.

Anche aderendo a queste impostazioni – come si approfondirà – per ritenere conformi a Costituzione misure fortemente costrittive di diritti fondamentali imposte a favore del bene salute, è necessario, comunque, che siano adottate nel rispetto del principio di proporzionalità, onde evitare che la *salus*, anziché presupposto per permettere il godimento di tutti gli altri diritti, diventi diritto «tiranno»²⁸, producendo l’effetto contrario.

2.2. La riserva costituzionale di provvedimento concreto per il divieto di riunione in luogo pubblico e la direttiva Lamorgese

Al di là dei limiti generali alla libertà di riunirsi, il già richiamato comma 3 dell’art. 17 Cost. specifica che le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate per «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica».

Che il riunire nello stesso luogo molte persone durante il dilagare di una virulenta epidemia possa costituire ostacolo alla sicurezza e all’incolumità pubblica è del tutto plausibile²⁹. Di conseguenza, si può astrattamente ritenere legittima la decisione delle autorità indicate dal t.u.l.p.s. di vietare una specifica riunione o manifestazione in luogo pubblico in ragione dei rischi legati al contagio, purché comprovati. Assai meno pacifico è che l’art. 17, comma 3 possa legittimare preventivi e generalizzati divieti di riunioni in luogo pubblico.

Scriveva Manlio Mazzotti di Celso, in tempi non sospetti, che l’opinione secondo cui l’esigenza di comprovati motivi escluderebbe un potere generale di divieto delle riunioni in luogo pubblico pecca per eccesso di garantismo e prendeva proprio l’esempio di una «malattia infettiva»³⁰

²⁷ E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, cit., XII.

²⁸ Il riferimento è naturalmente a sent. cost. 85/2013 sul caso Ilva.

²⁹ Similmente A. ALGOSTINO, *La libertà di manifestazione e l'ossimoro della democrazia senza conflitto. Considerazioni intorno alla "direttiva Lamorgese"*, in *Questione Giustizia*, 30 dicembre 2021, 2.

³⁰ M. MAZZOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 271, n. 12.

per dire che non si vede come essa non possa costituire comprovato motivo per vietare in via generale le riunioni in luogo pubblico in un certo ambito territoriale. L'Autore rifiutava di leggere l'aggettivo "comprovati" come sinonimo di valutati caso per caso in relazione alle singole riunioni di cui è dato preavviso a norma dell'art. 17, comma 2: nella sua lettura, «In realtà motivo comprovato si contrappone a motivo supposto e non a motivo generale»³¹.

L'opinione è, tuttavia, rimasta minoritaria; dottrina³² e giurisprudenza³³ sono per lo più concordi nel sostenere che le limitazioni alle riunioni in luogo pubblico per ragioni di sicurezza e incolumità vadano valutate di volta in volta. Il che, ultimamente, vale a sostenere che l'ultimo paragrafo dell'art. 17 contenga una riserva costituzionale di provvedimento concreto³⁴.

La questione è stata recentemente sollevata dall'emanazione, in data 10 novembre 2021, di una direttiva del Ministro dell'Interno Lamorgese³⁵ che ha invitato i prefetti a predisporre piani coordinati di controllo del territorio che tengano in attenta considerazione i rischi derivanti da determinate tipologie di riunioni. Le indicazioni riguardano in particolare le manifestazioni di protesta contro le misure sanitarie anti-Covid in atto, in occasione delle quali «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»³⁶.

Il documento, in maniera non dissimile da quanto accaduto in passato con la c.d. direttiva Maroni³⁷, suggerisce ai prefetti di individuare, con la collaborazione dei sindaci, aree sensibili all'interno dei propri

³¹ *Ibidem*.

³² Di recente, v. A. ALGOSTINO, *La libertà di manifestazione e l'ossimoro della democrazia senza conflitto. Considerazioni intorno alla "direttiva Lamorgese"*, cit., 3 e G. BOGGERO, *Cosa non torna nella direttiva Lamorgese che limita le manifestazioni no pass*, in *Tempi*, 15 novembre 2021, 3.

³³ Il riferimento è d'obbligo a Tar Lazio sez. I del 13 febbraio 2012, n. 1432.

³⁴ Cfr. C. PETTINARI, *Sulla possibilità di vietare riunioni con atti generali ed astratti. Nota a TAR LA – Roma sez. I 13 febbraio 2012, n. 1432*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2012, 626.

³⁵ "Direttiva recante indicazioni sullo svolgimento di manifestazioni di protesta contro le misure sanitarie in atto", accessibile dal portale: interno.gov.it.

³⁶ Direttiva Lamorgese, 1.

³⁷ Sul punto si rimanda a S. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della "Direttiva Maroni"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

territori, «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 ragione dell'attuale situazione pandemica»³⁸. La decisione sulla effettiva sospensione delle manifestazioni è rimessa ai questori che, ricorda la direttiva, possono anche disporre lo svolgimento delle riunioni in forma statica in luogo di quella dinamica. La nota ministeriale si chiude con la precisazione che, benché le indicazioni offerte possano trovare applicazione per riunioni pubbliche di qualsiasi tipo, la loro attuazione sia resa urgente e necessaria dell'evoluzione del fenomeno correlato alle proteste per le misure emergenziali dettate dal Covid-19.

Sebbene non vieti genericamente e a priori lo svolgimento di riunioni in luogo pubblico, l'atto d'indirizzo dello scorso novembre fa salva solo in parte l'esigenza sottesa all'art. 17, comma 3 che il divieto di riunioni sia esito di un bilanciamento in concreto: la valutazione che spetta alle autorità di pubblica sicurezza è infatti «orientata dal vincolo a individuare "aree urbane sensibili", cui far seguire provvedimenti di divieto (solo astrattamente qualificati come possibili)»³⁹. Inoltre, la direttiva suggerisce in via generale e preventiva vincoli alle modalità di svolgimento delle manifestazioni, sollecitando i questori a ponderare l'imposizione della forma statica alle manifestazioni di piazza.

Il documento chiarisce che l'interdizione allo svolgimento di manifestazioni pubbliche non possa che essere temporanea (limitata alla durata dello stato di emergenza, in ragione dell'attuale situazione pandemica) e, comunque, applicata nel rispetto del principio di proporzionalità. In letteratura è stato, tuttavia, sostenuto che questi riferimenti «non valgono a legittimare il provvedimento: la Costituzione ragiona di divieti caso per caso e di "comprovati motivi" concernenti la singola riunione»⁴⁰.

3. *Temporaneità e proporzionalità delle restrizioni ai diritti come condicioes sine quibus non*

Che si aderisca all'impostazione secondo cui la Costituzione italiana è

³⁸ *Ibidem*, 2.

³⁹ G. BOGGERO, *Cosa non torna nella direttiva Lamorgese che limita le manifestazioni no pass*, cit., 4.

⁴⁰ A. ALGOSTINO, *La libertà di manifestazione e l'ossimoro della democrazia senza conflitto. Considerazioni intorno alla "direttiva Lamorgese"*, cit., 3.

provvista di tutti gli strumenti necessari a far fronte all'emergenza ovvero si ritenga che le peculiarità della crisi pandemica siano tali da impedire di ragionare con i parametri del regime ordinario, la restrizione di prerogative costituzionali del calibro della libertà di riunione – come indica una consolidata giurisprudenza costituzionale – deve rispettare i principi della temporaneità e proporzionalità. Quali che siano le ragioni che si ritengono legittime per limitare diritti costituzionalmente garantiti, è infatti condiviso che la loro contrazione possa avvenire solo all'esito di una rigorosa «verifica del nesso fra la situazione di fatto e l'azione intrapresa, quanto all'esistenza dei presupposti per ordinanze eccezionali e quanto all'esame del rapporto fra lo scopo e il mezzo impiegato. In una parola, esigono quello che nel costituzionalismo contemporaneo è l'evidenza del nesso di proporzionalità»⁴¹.

Come da tempo acquisito⁴² e ribadito dalle Presidente emerita della Corte costituzionale, Marta Cartabia, proprio in commento alle misure adottate nella prima fase della pandemia, nessuno dei diritti enunciati nella nostra Carta costituzionale, per quanto irrinunciabile, è di per sé insuscettibile di restrizione⁴³. «Nella giurisprudenza costituzionale, poi, si trovano orientamenti anche sulla misura di queste limitazioni, che devono sempre essere ispirate ai principi di necessità, proporzionalità, ragionevolezza, bilanciamento e temporaneità»⁴⁴.

Di questa necessità il legislatore dell'emergenza è parso consapevole, dal momento che – come sottolinea la sent. cost. 37/2021 – «Fin dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, [... e gli] si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»⁴⁵.

⁴¹ R. MICCÙ, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, cit., 189-190.

⁴² Celeberrimo è, ad esempio, il passaggio della sent. cost. n. 85/2013 sul c.d. caso Ilva, secondo cui «i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in un rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri».

⁴³ M. CARTABIA (intervista a), *La via d'uscita dalla crisi è nella Carta*, in *Corriere della Sera*, 29 aprile 2020.

⁴⁴ M. CARTABIA (intervista a), *La via d'uscita dalla crisi è nella Carta*, cit.

⁴⁵ C.i.D. 9.

Un ruolo fondamentale nella ponderazione del “dosaggio” di queste misure è stato assegnato al Comitato tecnico-scientifico (CTS) istituito tramite provvedimento del Capo della Protezione Civile⁴⁶, con compiti di consulenza e di supporto alle attività di coordinamento per il superamento dell'emergenza epidemiologica dovuta alla diffusione del Coronavirus.

3.1. Il ruolo del CTS, valutatore – quanto ai profili tecnico-scientifici – dell'adeguatezza e proporzionalità delle misure di contenimento

Uno dei tratti che hanno inequivocabilmente contraddistinto l'azione dell'esecutivo nella gestione della crisi pandemica è stato il massiccio ricorso alla comitologia: gruppi di esperti e *task forces* istituite *ad hoc* con vari compiti e diverse composizioni sono state chiamate dal Governo ad offrire la loro consulenza all'interno dei processi di decisione politica⁴⁷. Ciò è accaduto sia nelle prime fasi dell'emergenza, sotto il Governo Conte-*bis*, sia nei mesi successivi con l'insediamento del Governo Draghi, che ha fatto dei comitati di esperti uno strumento di cui avvalersi anche per l'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nella maggior parte dei casi non è agevole ottenere informazioni dettagliate sulle modalità di funzionamento e sulle competenze effettivamente esercitate da questi comitati. Non fa eccezione il più influente – e noto a livello mediatico – dei gruppi di esperti dell'epoca Covid: il CTS della Protezione Civile⁴⁸.

Il decreto con cui è stato istituito⁴⁹ si limita ad attribuirgli funzioni di consulenza al Capo di Dipartimento della PC, senza disporre regole di organizzazione e funzionamento. Per molti mesi dall'inizio delle sue attività i verbali delle sedute sono stati tenuti secretati e i pochi elementi noti sul suo apporto all'interno dei processi decisionali dell'esecutivo sono stati quelli emergenti dalle cronache giornalistiche e da alcuni generici

⁴⁶ Cfr. Decreto del Capo Dipartimento n. 371 del 5 febbraio 2020.

⁴⁷ Per una ricognizione dei gruppi di esperti a vario titolo istituiti, cfr. M. GALANTI, B. SARACINO, *Inside the Italian Covid-19 Task Forces*, in *Contemporary Italian Politics*, n. 2/2021, 275 ss.

⁴⁸ Per più ampie riflessioni su composizione, funzionamento e aspetti problematici del CTS si rimanda a A. IANNUZZI, *Leggi Science driven e Covid-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *Biolaw Journal*, n. 1/2020, 119 ss; G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2022, 71 ss. e L. DEL CORONA, *La fiducia nella scienza alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in questo fascicolo.

⁴⁹ Art. 2, comma 3 del Decreto del Capo Dipartimento di Protezione n. 371 del 5 febbraio 2020.

richiami contenuti nei decreti emanati dal Presidente del Consiglio. Ad esempio, il DPCM del 1° marzo 2020 riferisce nelle considerazioni introduttive che le misure ivi adottate sono state decise «tenuto conto delle indicazioni formulate dal Comitato tecnico-scientifico»⁵⁰.

Un'affermazione più specifica circa il ruolo del comitato è pervenuta col decreto-legge n. 19/2020 del 25 marzo 2020. Esso stabilisce che il CTS è, di norma, sentito per i profili tecnico-scientifici delle misure di contenimento adottate tramite decreti del Presidente del Consiglio e per la valutazione della adeguatezza e della proporzionalità delle stesse⁵¹.

L'affermazione non è di poco momento. Anzitutto il decreto ha chiarito che, ancorché formalmente insediato presso la Protezione Civile, il CTS è organo di consulenza del Governo. In secondo luogo, esso sancisce che il Comitato, oltre a dover essere *di norma* consultato circa i profili di rilievo tecnico-scientifico delle misure da prendersi, deve occuparsi di giudicare se dette misure siano adeguate e proporzionate. Quest'ultima funzione risulta particolarmente delicata dal momento che, come si è detto sin qui, le misure di contenimento della pandemia hanno inciso significativamente su diritti che, come la libertà di riunione, trovano espressa tutela in Costituzione e la cui legittimità è legata alla condizione che siano, per l'appunto, proporzionate. Sembra opportuno, pertanto, spendere qualche breve osservazione sui limiti entro i quali debba essere esercitato questo compito da parte di un gruppo di tecnici⁵² esterni al circuito democratico-rappresentativo.

Una prima, necessaria, constatazione è che «la previa valutazione tecnica, in sé, non rende il provvedimento adeguato e proporzionato»⁵³. La ponderazione dell'adeguatezza e proporzionalità delle limitazioni da parte del CTS può orientare il decisore politico verso l'opportunità e il «dosaggio» della loro adozione ma il giudizio sull'effettivo rispetto dei principi evocati spetta eventualmente alle autorità giudiziarie. Implicita conferma di questo è offerta dal passaggio della sent. cost. n. 198/2021 in cui il Giudice delle leggi afferma che le opinioni prodotte dal CTS posso-

⁵⁰ Affermazioni analoghe si trovano nei DPCM dell'8 marzo 2020, 22 marzo 2020 e 1° aprile 2020.

⁵¹ Art. 2 del d.l. 19/2020, convertito in l. 22 maggio 2020, n. 35.

⁵² Intendendosi con questo termine persone che possiedono «le conoscenze e le attitudini specializzate necessarie per risolvere un determinato problema» (G. GUARINO, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 4).

⁵³ R. MICCÙ, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, cit., 194.

no concorrere a rendere «più concreta ed effettiva la verifica giudiziale»⁵⁴ a posteriori del rispetto dei suddetti criteri da parte del Governo.

Il ruolo attribuito al CTS non può, peraltro, che limitarsi alla ponderazione della proporzionalità tecnico-scientifica⁵⁵ delle misure, come è proprio degli *expert advisor* e degli organi di *risk assessment*. Del resto l'art. 1, comma 2 dello stesso d.l. 19/2020 parla di proporzionalità e adeguatezza delle misure da valutarsi in relazione «al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso»⁵⁶. Viceversa, nella valutazione della proporzionalità *tout court* delle decisioni politiche, rientrano anche considerazioni di natura politico-valoriale e operazioni di bilanciamento che vanno ben oltre il discernimento tecnico e che non possono essere appannaggio degli scienziati.⁵⁷

Maggiori indicazioni sulle modalità concrete con cui il CTS ha svolto il proprio compito di consulente e valutatore dell'adeguatezza delle misure anti-Covid sono emerse a seguito della pubblicazione dei verbali dei suoi lavori, attualmente disponibili in un'apposita sezione del portale web della Protezione Civile.

Nel paragrafo seguente si è cercato di cogliere i tratti salienti delle indicazioni date dal CTS in relazione ai pericoli connessi alle riunioni, ed in particolare quelle di rilevanti dimensioni.

4. *I pareri del CTS sulla libertà di riunione*

Come si è detto in principio, le misure di contrasto alla pandemia che hanno variamente inciso sul diritto di riunirsi sono numerosissime; lo stesso può dirsi rispetto ai verbali⁵⁸ del CTS che hanno suggerito o supportato con evidenze scientifiche l'adozione di provvedimenti con ef-

⁵⁴ C.i.D. 6.2.

⁵⁵ Sui concetti di proporzionalità scientifica e ragionevolezza scientifica cfr. S. PENASA, *La «ragionevolezza scientifica» delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2009, 817 ss.; G. RAGONE, *Valutazioni e fatti scientifici tra ragionevolezza e proporzionalità: brevi note sul ragionamento giuridico della Corte Costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, 285 ss.

⁵⁶ Art. 1, comma 2 del d.l. 19/2020, convertito in l. 22 maggio 2020, n. 35.

⁵⁷ Sull'importanza di non appaltare ai tecnici valutazioni politiche, cfr. G. GUARINO, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, cit., 1 ss.

⁵⁸ Tutti i verbali menzionati sono consultabili all'indirizzo: <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/sanitarie/coronavirus/verbali-comitato-tecnico-scientifico>.

fetti limitativi di tale libertà (e che non possono essere presi tutti in considerazione in questa sede). In linea generale, la posizione tenuta dagli esperti, sia nelle primissime fasi dell'emergenza, sia nei mesi successivi, è parsa fortemente orientata al perseguimento – per quanto possibile – del distanziamento sociale ed interpersonale.

Tra le prime indicazioni in tal senso, sul finire del febbraio del 2020⁵⁹, il Comitato, in risposta al Ministro Spadafora, manifestavano titubanza circa l'opportunità di consentire riunioni connesse a grandi eventi sportivi e l'accesso dei tifosi alle partite di calcio della Serie A⁶⁰. Gli esperti sostenevano che non fosse possibile fornire rassicurazioni in tal senso «alla luce della situazione epidemiologica in evoluzione e che peraltro, ove il trend di crescita dei casi confermati prosegue, bisognerà considerare [...] realizzazione delle partite a porte chiuse».

Con l'aggravarsi della circolazione del virus, la titubanza ha lasciato spazio ad una maggiore decisione nell'invitare il Governo a ridurre al minimo le occasioni di incontro tra individui. Dal verbale n. 21 del 7 marzo 2020 si apprende che il CTS, acquisiti dall'Istituto superiore di sanità i dati epidemiologici aggiornati, con i relativi report sulla diffusione dell'infezione, sottolineava la necessità di adottare *tutte le azioni necessarie* per rallentare la diffusione del virus, al fine di diminuire l'impatto assistenziale sul servizio sanitario o quanto meno diluire tale impatto nel tempo. «Tenuto conto che quanto più le misure di contenimento sono stringenti tanto più ci si attende una maggiore efficacia nella prevenzione della diffusione del contagio», suggeriva «almeno» l'adozione di una serie di misure particolarmente rigorose per i territori in cui si era osservata sino a quel momento una maggiore diffusione di Sars-Cov2; e altre, meno severe, per l'intero territorio nazionale. Con riferimento alle zone maggiormente a rischio, il CTS proponeva sostanzialmente la sospensione di tutte le attività non essenziali e con specifico riferimento alle riunioni invitava il Governo a prescrivere di «adottare, in tutti i casi possibili, nello svolgimento di incontri o riunioni, modalità di collegamento da remoto [o...] comunque garantendo il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro ed evitando assembramenti». Come sappiamo, tra l'8 e il 9 marzo il Presidente del Consiglio adottò due DPCM, il primo che, richiamandosi ai pareri espressi dal CTS il 7 marzo⁶¹, mantenne la

⁵⁹ Cfr. il verbale n. 10 del 27 febbraio 2020.

⁶⁰ In tema di limitazioni all'accesso agli stadi cfr. F. BOCCHINI, *Rilevanza costituzionale del divieto di accesso alle manifestazioni sportive*, in *Nomos*, n. 3/2019, 1 ss.

⁶¹ Nelle considerazioni introduttive al DPCM dell'8 marzo 2020 si legge che le mi-

distinzione delle misure per zone di rischio, il secondo che invece estese indistintamente a tutto il territorio nazionale le restrizioni più severe, dando inizio al c.d. *lockdown*.

Nessun riferimento esplicito a specifiche raccomandazioni ricevute dal Comitato è invece contenuto nel d.l. 19/2020 del 25 marzo 2020 che, come si è visto, ha fornito la base per l’emanazione di provvedimenti escludenti la possibilità di svolgimento delle riunioni.

Con l’inizio della c.d. fase 2 di gestione dell’emergenza e il progressivo allentamento delle limitazioni, il CTS ha mantenuto un approccio prudentiale soprattutto rispetto alle attività che prevedono la compresenza di molte persone nello stesso luogo, sia al chiuso sia all’aperto. Si vedano le raccomandazioni espresse circa le riunioni di carattere religioso dei verbali n. 87 e 89 del giugno 2020. Nel primo, il Comitato riferisce di aver valutato il protocollo per la ripresa delle processioni redatto dalla CEI e di aver rilevato criticità circa la possibilità di controllo del rischio di contagio nello svolgimento di tali attività: suggeriva, quindi, «anche per i riti religiosi che prevedono una processione all’esterno di strutture ecclesiastiche e luoghi di culto – ferme restando l’adozione delle misure relative al distanziamento fisico, all’uso delle mascherine ed all’osservanza della corretta “etichetta respiratoria” e delle altre misure igienico-sanitarie come il lavaggio frequente delle mani – il rigoroso rispetto delle misure precauzionali al fine di evitare ogni tipo di aggregazione o assembramento dei fedeli». Nel secondo, gli esperti raccomandavano che le manifestazioni collettive di culto prevedessero un’accoglienza massima di 200 unità al chiuso (a prescindere dalle dimensioni del luogo!) e di 1000 persone per eventuali cerimonie religiose celebrate all’aperto.

L’indicazione secondo cui le riunioni numerose (*mass gatherings*), anche all’aperto, possano comportare importanti rischi di contagio è sopravvissuta al cambio di composizione del CTS⁶², avvenuta poche settimane dopo il passaggio dal Governo Conte-*bis* al Governo Draghi, all’attuazione della campagna vaccinale di massa, all’introduzione del *green pass* e alla “normalizzazione” tra la popolazione dell’adozione di prassi quali l’utilizzo di dispositivi di protezione delle vie respiratorie. Dimostrazione ne sono i verbali del 26 settembre 2021 e del 12 novembre 2021 che, rispetto

sure ivi contenute sono adottate, «Tenuto conto delle indicazioni formulate dal Comitato tecnico scientifico di cui all’art. 2 dell’ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile in data 3 febbraio 2020, n. 630, nelle sedute del 7 marzo 2020».

⁶² Cfr. l’Ordinanza del Capo di Dipartimento della Protezione Civile del 17 marzo 2021 n. 751.

a quelli citati in precedenza, riportano con maggior dettaglio i dati sulla circolazione dell'infezione, sul «rischio effettivamente presente su[...] territorio»⁶³ e i parametri scientifici alla base delle raccomandazioni.

Il primo, in più punti, evidenzia la pericolosità dei *mass gatherings* quali eventi critici per il rischio di trasmissione, in relazione alla capacità di un effettivo controllo e alla complessità del tracciamento, si svolgano essi in «impianti all'aperto o al chiuso». Con particolare riguardo agli stadi, viene sottolineato come le modalità tipiche di partecipazione del pubblico alla competizione non corrispondono ad assistere staticamente all'evento, essendo invece «inevitabili azioni quali parlare, urlare, cantare, esultare, muoversi, ecc., che contribuiscono ad aumentare il livello di rischio». Azioni, queste ultime, che caratterizzano invero varie tipologie di riunioni – come i concerti ma anche e soprattutto i cortei e le manifestazioni di protesta – e che dunque, sebbene indicate come fattori di rischio specifici delle partite di calcio, possono aver offerto al Governo argomenti per adottare una certa cautela anche rispetto ad altri tipi di adunanze, come avvenuto nel caso della direttiva Lamorgese che fa riferimento – *inter alia* – alla possibilità di vincolare le manifestazioni alla forma statica.

Quanto alla riunione del CTS del 12 novembre 2021, essa aveva all'ordine del giorno la proposta dell'esecutivo di consentire deroghe in aumento alla capienza di pubblico per un importante evento sportivo, questa volta tennistico. Il Comitato, dopo aver elencato una corposa e argomentata serie di rilevazioni scientifiche fotografante la situazione epidemiologica del momento, ha sconsigliato tale opzione: pur «considerando l'eccezionalità e le particolari “caratteristiche dell'evento” (e, in particolare, l'atteggiamento del pubblico che assiste agli incontri tennistici) e le “caratteristiche del sito” (costituito, peraltro, da un palazzo dello sport di rilevanti dimensioni), ritiene il CTS che, nell'attuale contingenza e in ragione dell'evoluzione della situazione epidemica, non vi siano le condizioni sanitarie per assentire alla concessione di deroghe ai limiti di capienza». Gli esperti sono tornati sulla questione nell'adunanza del 15 novembre 2021, su richiesta della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega allo Sport, Valentina Vezzali, ed hanno ribadito con vigore il proprio giudizio, ricordando al Governo «che il CTS esprime opinioni e pareri tecnico-scientifici che sono di supporto alle decisioni politiche, le quali possono, tuttavia, discostarsene, così come è già più volte accaduto in passato».

⁶³ Come recita l'art. 1, comma 2 del d.l. 19/2020.

5. *Riflessioni conclusive*

Il percorso fatto in queste pagine ha cercato di mettere in luce come una libertà di fondamentale importanza quale quella sancita dall'art. 17 Cost. non possa essere sottoposta a limitazioni, se non all'esito di una ponderata e scrupolosa valutazione delle contingenze e delle motivazioni che rendono indispensabili tali restrizioni. L'eruzione della crisi Covid e la minaccia da essa rappresentata per la tutela della salute e della vita dei consociati possano sicuramente mettere il decisore politico nella condizione di adottare simili limitazioni, ancorché per periodi di tempo limitati e secondo le modalità che la Costituzione consente. Si è altresì sottolineato come il criterio guida per l'imposizione di limiti a diritti costituzionalmente sanciti, il principio di proporzionalità, sia pure nella sua ambiguità⁶⁴, imponga che in una situazione come quella in corso dal 2020, le singole misure affondino su valutazioni che consentano di rappresentare il più accuratamente possibile gli effettivi rischi e benefici dei provvedimenti adottati.

Per ciò che concerne le ponderazioni e le valutazioni tecnico-scientifiche utili a tal fine⁶⁵, il Governo si è fatto supportare anzitutto dal CTS istituito presso la Protezione Civile. Ciò che emerge dalla lettura dei verbali di quest'organo è che, rispetto ad attività che prevedano la presenza contemporanea di più soggetti nel medesimo luogo, l'orientamento tenuto nei mesi sia stato – seppure con qualche gradazione – di grande cautela. Il che è del tutto comprensibile: il CTS, nelle sue diverse composizioni, è sempre stato costituito in maggioranza da esperti del settore medico-sanitario e difficilmente ci si poteva aspettare che – in presenza di un'epidemia – provenisse da parte loro l'indicazione a favorire riunioni se non strettamente necessarie. Da ciò non può derivare, tuttavia, una piana applicazione da parte del decisore politico delle indicazioni ricevute dagli scienziati.

Egli deve tenere in considerazione diversi elementi, oltre quelli strettamente connessi ai rischi del contagio, e, come ricordato nel citato parere del CTS del 15 novembre 2021, è legittimamente accaduto che il Governo si sia discostato dalle indicazioni provenienti dagli esperti. Si

⁶⁴ Secondo E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, cit., vii: «fuori da inverosimili casi di scuola, la natura "proporzionata" di una specifica misura dipende il più delle volte dalla soggettiva scala delle preferenze di ciascuno».

⁶⁵ Cui si aggiungono, naturalmente, considerazioni socio-economiche, politiche etc.

dice legittimamente anche considerate le incertezze che hanno da subito accompagnato le valutazioni scientifiche sulle misure di contrasto alla pandemia. Se è vero, come è vero, che sull'utilità del distanziamento sociale per rallentare la diffusione del contagio vi è stata da subito unanimità, meno granitiche sono apparse nel tempo le posizioni degli scienziati circa il potere protettivo dei diversi tipi di mascherine, della probabilità di contagiarsi se ci si riunisce all'aperto, indossando le protezioni e tra persone in possesso di *green pass* (sia esso ottenuto tramite esecuzione di tamponi o somministrazione di vaccini) e così via. Non è quindi, forse, un caso che tutti i verbali di cui si è dato conto non fanno mai riferimento a calcoli probabilistici della possibilità di contagiarsi a seconda delle diverse condizioni indicate. Per lo più, si limitano ad invocare lo stato della situazione epidemiologica corrente, facendo riferimento ad indici come il celebre RT o l'incidenza di casi di infezioni per numero di abitanti. Nel verbale della seduta del 27 settembre 2021 è dato atto dell'intenzione del Sottosegretario alla Salute, Sileri, di promuovere la conduzione di uno studio scientifico volto a definire compiutamente il rischio legato alla partecipazione a *mass gatherings* in soggetti possessori di certificato verde, ma nulla si aggiunge sul punto.

Se l'esperimento del CTS dovesse proseguire nel tempo, anche cessato lo stato di emergenza sanitaria, potrebbe essere invece auspicabile che i suoi pareri, anziché un giudizio di sintesi (gli eventi di massa presentano alto rischio di contagio e difficile tracciabilità) esprimano al decisore opzioni alternative che contemplino quante più variabili possibili (ad esempio, considerando che le riunioni si tengano all'aperto o al chiuso, in luogo piccoli o grandi, con o senza mascherina, etc). Sarebbe altresì auspicabile che tali opzioni vengano corredate dall'indicazione della probabilità di efficacia dell'azione raccomandata o della realizzabilità della previsione fatta, esponendo l'autorità politica ad una scelta più consapevole⁶⁶.

Tanto premesso, resta inalterato che, quale che siano le evoluzioni delle modalità con cui il decisore politico continuerà ad essere supportato nella considerazione degli elementi scientifici alla base delle sue scelte, soprattutto quando in gioco vi sono diritti e libertà fondamentali, al legislatore soltanto spetta il compito di ponderare la «relativa desiderabilità di compromessi fra i diversi valori»⁶⁷.

⁶⁶ Così G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, cit., 93.

⁶⁷ R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1997, 111.

Jacopo Ferracuti

I verbali del Comitato tecnico-scientifico e le limitazioni dell'iniziativa economica privata

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'emergenza Covid-19 e il Comitato tecnico-scientifico. – 2. Limiti e garanzie dell'iniziativa economica privata. – 3. Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata del periodo emergenziale. – 4. I verbali del Comitato tecnico-scientifico e il fondamento motivazionale delle limitazioni. – 5. Il parere n. 850 del 13 maggio 2021 del Consiglio di Stato. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: l'emergenza Covid-19 e il Comitato tecnico-scientifico.*

La pandemia dovuta al Covid-19 e l'effetto dirompente delle limitazioni introdotte per contenerne la diffusione hanno determinato l'apertura di nuovi scenari.

All'interno di essi si è calata la dottrina costituzionalistica, per lo più impegnata a confrontarsi sulla compatibilità delle misure di contrasto al virus adottate dal Governo con il sistema delle fonti del diritto¹.

¹ Sin da subito, infatti, ossia sin dai primi provvedimenti adottati dal Governo nei primi mesi del 2020, successivamente alla dichiarazione dello stato di emergenza, è sorto un dibattito in dottrina circa il rapporto formale tra fonti del diritto e provvedimenti emergenziali. Per una prima ricognizione delle varie tesi al riguardo sostenute, si può rinviare, senza pretesa di esaustività, a: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Il diritto pubblico della pandemia*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, 2010, II; A. CARDONE, *La "gestione alternativa" dell'emergenza nella recente prassi normativa del Governo: le fonti del diritto alla prova del COVID-19*, in *La legislazione penale*, 18 maggio 2020; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 6, 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. la produzione del diritto al cospetto della pandemia*, *Rivista AIC*, 2, 2020; M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*; E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioDiritto*, 18 marzo 2020; A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*,