

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

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

Posted on 21 Aprile 2022 by [Filippo Gianoni](#) , [Giorgio Grasso](#)

Con una [decisione](#) assunta a stretta maggioranza (quattro giudici a favore, tra cui il giudice svizzero Andreas Zünd, e tre contrari, compreso il Presidente) e con un'opinione concorrente, sostenuta da due membri, e un'opinione dissenziente, formulata dai tre giudici rimasti in minoranza, la terza sezione della Corte EDU ha affermato che le misure adottate dalla Svizzera, nei mesi di febbraio e marzo 2020, per restringere e poi vietare l'esercizio di tutte le manifestazioni pubbliche e private hanno violato l'art. 11 della [CEDU](#), che riconosce a ogni persona il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione.

Benché la sentenza non sia definitiva, per la possibilità di un rinvio della causa dinnanzi alla Grande Camera, essa desta già da ora grande interesse, con plurimi motivi di perplessità, sia dal punto di vista della stessa ricevibilità del ricorso, promosso dal sindacato ginevrino

Communauté genevoise d'action syndicale, e quindi guardando ai rapporti tra la giurisdizione della Corte EDU e il sistema giudiziario svizzero (a), sia dal punto di vista del bilanciamento effettivamente compiuto dalla Camera della Corte tra i diversi interessi convenzionali e costituzionali in gioco e del conseguente margine di apprezzamento riconosciuto nella vicenda alla Confederazione elvetica (b).

a) La motivazione che ha condotto la Camera della Corte a dichiarare direttamente ammissibile il ricorso a Strasburgo, in deroga al principio del previo esaurimento dei rimedi interni previsto dall'art. 35 CEDU, suscita molti interrogativi per quanto concerne il diniego dell'effettività del rimedio interno e per le particolari circostanze della causa.

Si premette che in Svizzera, da sempre, un'ordinanza amministrativa, come quella qui in discussione per la lotta alla pandemia, non può essere contestata in astratto: la sua conformità alla legge o alla Costituzione è comunque esaminata al momento della sua applicazione concreta, ossia nell'ambito di una decisione negativa che, trattandosi di manifestazione su suolo pubblico, costituisce una tipica autorizzazione di polizia. Inoltre, secondo la giurisprudenza, il Tribunale federale (TF) e anche le autorità di ricorso cantonali analizzano le censure sollevate unicamente se il ricorrente ha un interesse pratico e attuale alla loro disamina, rispetto all'annullamento della decisione impugnata. Questo interesse non deve sussistere soltanto in occasione dell'inoltro del ricorso, bensì anche quando è pronunciata la sentenza: qualora un siffatto interesse decada nel corso della procedura, la causa diventa priva di oggetto ed è stralciata dai ruoli. Quest'esigenza assicura che, nell'interesse dell'economia processuale, il TF statuisca su questioni concrete e non soltanto teoriche: esso può tuttavia rinunciare, eccezionalmente, all'esigenza di un interesse pratico e attuale, ed esaminare nondimeno il ricorso, allorché i quesiti sollevati si potrebbero ripetere in qualsiasi frangente nelle stesse o in analoghe circostanze e un tempestivo esame da parte del TF sarebbe pressoché impossibile; occorre inoltre che esista un interesse pubblico sufficientemente importante per risolverli.

Illustrato in modo corretto questo quadro legale, la Corte ha sorprendentemente statuito che «è escluso che il giudice svizzero proceda

a un esame preliminare della compatibilità del diritto nazionale con il diritto superiore» (cons. 49). A sostegno di questa conclusione, la Corte ha fatto riferimento a due sentenze del TF: la prima, invocata anche dal Governo elvetico, a supporto dell'eccezione del mancato esaurimento delle vie interne di ricorso, è stata ritenuta non pertinente perché, se è vero che il TF aveva esaminato la conformità delle norme Covid, la sentenza era stata resa un anno dopo (nel 2021, ma i fatti risalivano al 2020) e aveva per oggetto prestazioni per attenuare l'impatto economico del coronavirus nel campo della cultura e non l'esercizio delle libertà ideali su suolo pubblico (sentenza 2D_32/2020 del 24 marzo 2021, pubblicata in [DTF 147 I 333](#)). Questa motivazione non regge, atteso che la descritta prassi del TF in tema di verifica della legalità delle ordinanze è da sempre costante e non varia in dipendenza dell'oggetto del ricorso (non è a geometria variabile, quindi). La Corte ha fatto poi riferimento ad una seconda sentenza del TF che, nell'ambito di una causa concernente il rifiuto di svolgere un evento su suolo pubblico, ha dichiarato il ricorso inammissibile («improcedibile») per carenza di interesse, nella misura in cui la richiesta di autorizzazione riguardava una data che era già trascorsa al momento della decisione (sentenza [1C 524/2020 del 12 agosto 2021](#)). Per la Corte questa pronuncia dimostrerebbe l'assenza di un rimedio interno «effettivo», concretamente «disponibile». Se non che questa sentenza va letta integralmente: infatti, il TF non si è limitato ad accertare l'avvenuta decorrenza della data, ma ha applicato scrupolosamente i principi giurisprudenziali illustrati in tema di interesse pratico e attuale, per cui non si può generalizzare, come fatto dalla Corte, ed affermare che per i casi futuri la soluzione sarebbe sempre quella della irricevibilità e dunque l'assenza di un rimedio «effettivo» interno.

La Corte ha pure negato qualsiasi rilevanza ad una sentenza del 18 agosto 2020 della Corte di Giustizia di Ginevra, Camera amministrativa ([ATA/762/2020](#)) che si era pronunciata sulla legalità di un divieto di manifestare in tempo di pandemia, poiché emanata dopo la data in cui l'evento era stato programmato, e ha sottolineato che un ricorso si sarebbe a sua volta rivelato inefficace, poiché la giurisprudenza dei giudici di Strasburgo richiede che il riesame di un rifiuto di autorizzazione

avvenga prima della data dell'evento stesso. Tuttavia, la Corte ha disatteso il punto che spetta all'organizzatore di un evento chiedere l'autorizzazione in tempo utile per consentire all'amministrazione di decidere e, in caso di rifiuto, ai tribunali di statuire senza assilli: questo principio vale a maggior ragione nel caso della *Communauté genevoise d'action syndicale*, che è una federazione di sindacati che avrebbe potuto presentare la domanda di organizzare la manifestazione del 1° maggio – ricorrente e quindi non straordinaria – con sufficiente anticipo, così da garantire il ricorso «effettivo» in caso di rifiuto dell'autorizzazione. I motivi, allora, che hanno condotto la Corte a negare l'esistenza di un rimedio «effettivo» sono fondati su una forzatura interpretativa del diritto interno, non rispettano il ruolo sussidiario della Corte nella tutela dei diritti umani ed hanno condotto ad una decisione a dir poco «traballante», come ben sottolinea l'opinione dissenziente (cons. 10).

b) La circostanza che, in sede di ricevibilità del ricorso, sia stata respinta l'eccezione riguardante il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, ritenendo, come si è appena visto, che non vi sarebbe stata la possibilità di un ricorso «effettivo» e «disponibile» da parte dell'associazione sindacale ricorrente e sostenendo che il TF non avrebbe proceduto a compiere un esame sulla sostanza dei ricorsi promossi in materia di libertà di riunione, ha fortemente condizionato anche le conclusioni del successivo giudizio di merito.

Vediamo come, non senza analizzare pure gli altri profili oggetto della decisione della Corte. Intanto, che il divieto di ogni manifestazione pubblica, fissato a partire dal 17 marzo 2020, costituisse una «ingerenza grave» nell'esercizio dei diritti protetti dall'art. 11 CEDU, secondo quanto contestato dal sindacato ginevrino, era stato pure riconosciuto dal Consiglio federale, il quale aveva infatti sostenuto, nella sua difesa, che l'approvazione di una misura così radicale era giunta solo in conseguenza del peggioramento della situazione epidemiologica e dell'accelerazione della diffusione del virus. Ma lo scrutinio della compatibilità di quell'ingerenza rispetto ai criteri di necessità previsti dall'art. 11 CEDU porta la Corte a ritenere non fornite di una solida giustificazione, «in una società democratica» come quella svizzera, le severe restrizioni adottate

dall'Esecutivo, statuendo quindi il superamento del margine di apprezzamento di cui la Svizzera godeva e la violazione della medesima disposizione convenzionale. Quasi tutte le ragioni addotte dalla Camera della Corte nella pronuncia in esame non paiono, però, condivisibili.

In primo luogo, anche se la Corte in più passaggi riconosce la serietà della minaccia rappresentata dalla pandemia per la società e la salute pubblica e i pericoli che essa ha determinato sulla protezione della vita e della salute delle persone (vedi per es. i cons. 84 e 91), interessi a loro volta tutelati dalla CEDU nei suoi artt. 2 e 8, è come se non riuscisse a cogliere la *straordinaria eccezionalità* del momento vissuto dalla Svizzera e da tutti i Paesi del mondo nei primi terribili mesi del *lock-down*. La progressiva estensione del contagio, l'aumento esponenziale dei ricoveri nei reparti ordinari e nelle terapie intensive degli ospedali, il bollettino giornaliero del numero dei decessi testimoniavano che si trattava di affrontare *una situazione assolutamente impreveduta*, senza che gli Stati possedessero generalmente adeguati strumenti di profilassi, tanto sembrava remota la possibilità dello scoppio di una pandemia.

Nell'ambito dell'esercizio della libertà di riunione, il Consiglio federale, settimana dopo settimana, ha progressivamente stretto le maglie sulla tipologia di riunioni ammesse e sul numero di persone che potevano parteciparvi e le deroghe inizialmente previste, seppure eccezionalmente, sono venute sempre più a ridursi, se non a scomparire. Poco sopra si è evidenziato che, rispetto a tale divieto generale, il sistema giudiziario svizzero assicurava in realtà la possibilità di un controllo giurisdizionale effettivo e indipendente delle misure prese dal potere esecutivo. Qui vanno contestati gli altri motivi addotti dalla Corte per dichiarare la violazione dell'art. 11 CEDU, quali il paragone fatto valere dal sindacato ricorrente e ripreso dalla Corte sull'accesso ai luoghi di lavoro, «sempre autorizzato, anche quando questi luoghi accogliessero centinaia di persone», a differenza di manifestazioni organizzate nello spazio pubblico, anche all'aperto, vietate dalle diverse ordinanze del Consiglio federale, o la sottolineatura della debolezza della qualità della discussione parlamentare, pur riconoscendo che l'urgenza di provvedere rendeva difficile aspettarsi un dibattito troppo approfondito. Ora, sinceramente si

fa molta fatica a pensare che l'esercizio di una libertà, pur così rilevante, come quella di riunione, con l'obiettivo in particolare di effettuare la manifestazione sindacale nella ricorrenza della festa del 1° maggio, potesse avere, nel frangente durissimo dell'esordio della pandemia, lo stesso peso dell'esercizio del diritto al lavoro, quand'anche la restrizione totale alla libertà di riunione fosse durata due mesi e mezzo, un tempo discutibilmente ritenuto «considerevolmente lungo»; quanto all'evanescenza del controllo parlamentare, in quei drammatici momenti di inizio 2020, basta forse ricordare che ci fu addirittura una formale sospensione dei lavori dell'Assemblea federale, senza trascurare, come efficacemente puntualizzato nella già citata opinione dissenziente (cons. 13, nota 1), che tutti i diversi provvedimenti adottati dall'Esecutivo, compresi quelli oggetto della pronuncia in commento, trovarono una successiva "copertura legislativa", con due leggi federali urgenti, uscite indenni al [vaglio referendario](#).

Vero è che la sanzione penale di tre anni di reclusione, prevista per i trasgressori del divieto di svolgimento delle manifestazioni pubbliche o private, era davvero molto pesante, con una possibile privazione della libertà che non poteva non suscitare forti interrogativi (ben palesati nell'opinione concorrente, al cons. 23); vero è anche che la Svizzera, dinanzi alla crisi sanitaria mondiale, non aveva fatto uso dell'art. 15 CEDU, che le avrebbe permesso di derogare agli obblighi della Convenzione, tra cui l'art. 11 della medesima. Ma, nonostante tutto questo, l'impressione finale è che, forzando la mano sul profilo della ricevibilità del ricorso e considerando le disposizioni adottate dalla Svizzera esorbitanti dall'ampio margine di apprezzamento ad essa riconosciuto, la Camera della Corte abbia realizzato un giudizio assai sbilanciato e «totalmente astratto» (così l'opinione dissenziente, al cons. 12) sulla proporzionalità, rispetto ai fini perseguiti, dell'ingerenza delle misure adottate dalla Confederazione, sull'esercizio dei diritti protetti dall'art. 11 CEDU più volte citato.