



Testo pubblicato a seguito di referaggio anonimo

Ordinanze prefettizie, libertà di riunione e diritto al conflitto *

WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 150/2019

© Alessandro Bellavista 2019
Università di Palermo
alessandro.bellavista@unipa.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Ordinanze prefettizie, libertà di riunione e diritto al conflitto*

Alessandro Bellavista
Università di Palermo

1. L'ordinanza del Prefetto di Siracusa, la libertà di riunione e l'art. 2 TULPS.	2
2. La pronuncia del Tar Toscana sulle "zone rosse" di Firenze e la giurisprudenza amministrativa sull'art. 2 TULPS.	8
3. La decisione del Tar Catania sull'ordinanza siracusana.....	11
4. Considerazioni finali.....	20

* Il contributo è stato sottoposto a peer-review anonima da un revisore selezionato dalla Direzione della collana. Ricevuto il 12/09/2019; accettato il 21/09/2019; pubblicato il 24/09/2019.

1. L'ordinanza del Prefetto di Siracusa, la libertà di riunione e l'art. 2 TULPS.

Il 9 maggio 2019 il Prefetto di Siracusa ha emanato, sulla base dell'art. 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (t.u. 18 giugno 1931, n. 773: da ora TULPS), un'ordinanza con cui vieta "assembramenti di persone e/o automezzi nei luoghi di seguito indicati, ricadenti nei territori dei Comuni di Siracusa e Priolo Gargallo con effetto immediato e fino al 30 settembre 2019".

L'ordinanza è basata su una serie di motivazioni. In primo luogo, si afferma che "nei giorni scorsi si sono verificate, presso le portinerie e i piazzali antistanti i varchi d'ingresso degli stabilimenti del polo industriale...manifestazioni di protesta, connesse a vertenze lavorative, che hanno determinato difficoltà e rallentamenti all'accesso agli stabilimenti da parte sia dei dipendenti degli stessi sia dei mezzi pesanti che vanno lì per i rifornimenti di carburante". Inoltre, "detta situazione ha avuto ripercussioni negative sul traffico veicolare per le lunghe file dei mezzi, creando, altresì, disagi e ritardi nelle forniture di carburante ai porti e aeroporti della Sicilia orientale che si approvvigionano presso quelle raffinerie". E "tali manifestazioni - nonostante l'intensa opera di mediazione svolta sul posto dai rappresentanti delle Forze di Polizia nonché presso le competenti sedi istituzionali, Ufficio Provinciale del Lavoro e Ispettorato Provinciale del Lavoro anche con l'intervento di questa Prefettura - si sono protratte per l'intera giornata lavorativa, mettendo anche a rischio la sicurezza degli impianti in argomento che richiedono costante e continua manutenzione da parte del personale incaricato secondo turni prefissati che non consentono ritardi agli ingressi".

Sicché, "detti comportamenti contrastano la libertà di svolgimento dell'attività lavorativa da parte dei dipendenti degli stabilimenti del polo petrolchimico nonché il diritto alla libertà di impresa". Peraltro, "le manifestazioni in argomento assumono ulteriori profili di criticità per l'ordine e la sicurezza pubblica anche in considerazione della ormai avviata stagione primaverile/estiva che fa registrare un notevole flusso turistico in questa provincia con incremento del traffico veicolare di ingresso nella città, proprio nell'area interessata dai blocchi". E ancora: "le criticità di cui sopra sono state condivise in sede di Riunione Tecnica di Coordinamento delle Forze di Polizia del 12 aprile scorso, in occasione di una delle manifestazioni in argomento".

Per tutte le ragioni menzionate, in base all'art. 2 TULPS e alla "circolare diramata dal Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno n. 10538 in data 14 febbraio 2019 contenente indicazioni sulle iniziative di prevenzione e di

contrasto delle forme di illegalità nel settore della logistica¹, il Prefetto di Siracusa ha emanato l'ordinanza in esame e che appunto vieta "assembramenti di persone e/o automezzi" nei luoghi ivi menzionati.

Orbene, è evidente che, in questo modo, proibendo gli "assembramenti", l'ordinanza prefettizia mira ad impedire che si possano concretare gli stessi presupposti di eventuali "manifestazioni di protesta", che mettono in pericolo alcuni diritti privati e beni pubblici.

Ma, ed è questo il punto, allora, in realtà, l'ordinanza non vieta meri "assembramenti", bensì "manifestazioni di protesta".

In altri termini, l'esplicito divieto di "assembramenti" contenuto nell'ordinanza è uno strumento per sancire, implicitamente, un divieto di svolgere "manifestazioni di protesta". Quindi, benché l'ordinanza parli di "assembramenti", in realtà essa, surrettiziamente, prende in considerazione una forma di "riunione", in quanto il presupposto da cui prende le mosse è costituito da "manifestazioni di protesta connesse a vertenze lavorative".

Ma, se le cose stanno così, di conseguenza, l'ordinanza incide direttamente sulla libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost., la cui nozione concerne la "volontaria e contemporanea presenza in un medesimo luogo, o in una successione di luoghi (nel caso del corteo o della processione), di più persone fisiche che condividono il medesimo obiettivo"². E, indiscutibilmente, il concetto di "riunione" abbraccia le assemblee, i cortei, i sit-in, i picchetti, e, ovviamente, le manifestazioni.

È noto, peraltro, che la locuzione "assembramenti", insieme a quella di "riunioni", è contenuta nell'art. 20 TULPS che prevede le ipotesi in cui l'autorità di pubblica sicurezza può procedere allo scioglimento appunto delle "riunioni" e degli "assembramenti"³.

D'altra parte, secondo la dottrina costituzionalistica, gli "assembramenti" sono "riunioni casuali di persone"⁴ e cioè sono "definiti quali riunioni in luogo pubblico non preventivamente organizzate o concertate, che si distinguono dalle compresenze occasionali" (un capannello di curiosi di fronte ad un evento, una fila davanti ad un ufficio) "perché connotate dalla volontà di stare insieme dei partecipanti e dalla unitarietà dello scopo"⁵. Sicché, "l'opinione maggioritaria propende per

¹ La circolare del Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno a cui fa riferimento l'ordinanza prefettizia non risulta pubblicata sul sito dello stesso ministero né rinvenibile in rete.

² F. ROSA, *Sub art. 17*, in *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, Bologna, 2018, p. 122.

³ Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, 2° ed., Padova, 2002, p. 304 ss.

⁴ A. PACE, *Problematica*, cit., p. 304.

⁵ F. ROSA, *Sub art. 17*, cit., p. 122.

estendere la tutela costituzionale anche a questa tipologia di riunione, facendo leva sulla considerazione che in caso contrario i confini della garanzia sarebbero eccessivamente ristretti, dovendosi constatare l'impossibilità giuridica di qualsiasi riunione in luogo pubblico ad eccezione di quella previamente organizzata e preavvisata dai promotori"⁶.

Pertanto, per tutte le ragioni poc'anzi esposte, è evidente come, in sostanza, l'ordinanza incida su un diritto costituzionalmente garantito come quello di "riunione" e quindi ne vada vagliata la legittimità con particolare attenzione; anche tenendo conto del fatto che, com'è noto, sono tuttora molto discussi, in dottrina, i confini, ma anche la stessa ammissibilità nel quadro costituzionale, delle cosiddette ordinanze amministrative di necessità e urgenza, tra cui in particolare proprio quelle prefettizie emanate in forza dell'art. 2 TULPS, secondo cui "il Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica".

A questo riguardo va sottolineato che quest'ultima disposizione è stata riletta dalla Corte costituzionale che ne ha cercato di circoscrivere lo spazio, seppure lasciando forti margini di incertezza, poiché ha ammesso che il potere di ordinanza possa spingersi ad incidere su materie coperte da riserva relativa di legge, alla stregua della Costituzione, come nel caso qui in esame⁷. In assenza di un intervento di manutenzione da parte del legislatore, perciò, è stata la giurisprudenza amministrativa che ha concretato le indicazioni della Corte costituzionale e ha fissato, come si vedrà tra poco, le cosiddette "condizioni di uso" del potere prefettizio d'ordinanza ex art. 2 TULPS.

⁶ F. ROSA, *Sub art. 17*, cit. p. 122, che riprende le puntuali e approfondite argomentazioni di A. PACE, *Problematica*, cit., p. 306 ss. Così, tra i tanti, anche, P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2017, p. 482; G. TARLI BARBIERI, *Sub art. 17*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, Torino, 2006, p. 397 ss.

⁷ Cfr. Corte costituzionale 2 luglio 1956, n. 8; e 27 maggio 1961, n. 26. Cfr. A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla "Direttiva Salvini sulle zone rosse" (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) ed alcune recenti ordinanze dei Prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, p. 117 ss.; M. LOSANA, *Il sistema delle fonti tra logiche emergenziali, "amministrativizzazione" del sistema e tentazioni monocratiche*, in *Questione giustizia*, 4 luglio 2019; G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2011, in *Osservatoriosullefonti.it*, spec. p. 3 ss. e p. 40 ss.; G. MOBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 33 ss.; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, p. 133 ss.

Ora, la vicenda siracusana presenta aspetti simili con quella scaturita, anni addietro, da due ordinanze del Sindaco di Roma, rilasciate in base ad una normativa speciale, le quali prevedevano che, nel territorio ricadente nel I Municipio della Città di Roma, si sarebbero potute svolgere solo manifestazioni pubbliche senza formazione di corteo (cosiddette manifestazioni statiche), da tenersi, peraltro, solamente in alcune aree specificamente individuate. Il Tar Lazio⁸ ha annullato tali ordinanze, tra l'altro, mettendo in rilievo il loro aperto contrasto con l'art. 17, comma 3, Cost., per il quale "delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica". E, pertanto, dalla disposizione costituzionale si desume che per lo svolgimento di una "riunione" "non occorre alcuna autorizzazione preventiva".

Più precisamente, il Tar Lazio afferma che "occorre anzitutto ribadire che l'esercizio della libertà di riunione, nel cui perimetro rientra la libertà di corteo, non richiede alcuna preventiva autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza, ma il solo preavviso, per cui un provvedimento amministrativo che intenda disciplinare *ex ante* le modalità di svolgimento delle riunioni in luogo pubblico, comprimendo incisivamente la libertà di formazione dei cortei, si presenta già di per sé illegittimo in quanto violativo della citata norma costituzionale".

Di conseguenza, "una regola dettata in via generale e astratta che incide drasticamente sulla libertà di riunione garantita dall'art. 17 Cost. è evidentemente violativa di tale norma costituzionale in quanto tende a sostituire al regime costituzionale di tendenziale libertà un regime amministrativo in cui alla valutazione da compiere 'a valle', circa la eventuale sussistenza di comprovati motivi che giustificano il divieto, subentra una valutazione compiuta 'a monte' di incompatibilità *tout court* di determinate modalità di svolgimento delle riunioni in luogo pubblico". E, come aggiunge il Tar Lazio, "le riunioni in luogo pubblico, inoltre, possono essere vietate solo per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica, o di ordine pubblico, argomentando dal combinato disposto dell'art. 17, comma 3, Cost. e dell'art. 18, comma 4, TULPS. E nell'esercizio del potere di veto, attribuito al Questore dall'art. 18 TULPS, è necessario indicare i 'comprovati motivi', vale a dire che occorre fornire una indicazione particolarmente rigorosa e coerente dei presupposti a base della determinazione adottata, proprio perché essa determina la compressione o addirittura il sacrificio di un diritto costituzionalmente garantito".

⁸ Tar Lazio, 13 febbraio 2012, n. 1432, in *Giur. cost.*, 2012, p. 1529 ss.

La conclusione del Tar Lazio è radicale. E cioè, "va da sé, allora che un provvedimento amministrativo...non può mai legittimamente imporre una volta e per tutte, vale a dire con valutazione *ex ante* che prescinde totalmente dalle indicazioni delle eventuali ragioni ostative relative alla singola manifestazione, una volta ricevuto il preavviso della stessa, limitazioni o sacrifici al diritto di riunione in luogo pubblico ed alla libertà di corteo".

La pronuncia del Tar Lazio si muove lungo lo stesso percorso della prevalente dottrina che afferma l'illegittimità di qualsiasi divieto preventivo generale all'esercizio del diritto di riunione adottato con provvedimenti amministrativi di qualunque tipologia (e vi sono forti dubbi se ciò possa avvenire anche con decreto-legge), tra cui rientra anche l'ordinanza prefettizia *ex art. 2 TULPS*⁹.

Da questo punto di vista, allora, è evidente come l'ordinanza del Prefetto di Siracusa dovrebbe essere del tutto illegittima, proprio perché proibisce, a monte, determinate forme di esercizio del diritto di svolgere una pluralità di riunioni e non si limita a vietare una singola riunione.

Tuttavia, la storia repubblicana contiene precedenti (alquanto inquietanti) di circolari governative che invitavano i Prefetti ad adottare ordinanze, *ex art. 2 TULPS*, volte a vietare riunioni e cortei in via generale e preventiva per un certo arco temporale. E, peraltro, vanno segnalate specifiche ordinanze congegnate in questi termini. Si tratta di provvedimenti su cui la dottrina ha manifestato fortissimi dubbi di legittimità¹⁰ e legati ad eventi concentrati negli anni cinquanta (i cosiddetti "anni duri") e settanta (i più noti "anni di piombo") del secolo scorso, caratterizzati da una particolare conflittualità sociale¹¹. Ma di recente, da

⁹ Così, A. PACE, *Problematica*, cit., p. 334 s.; G. BRUNELLI, *Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio*, 6 luglio 2012, in *Costituzionalismo.it*; L. DIOTALLEVI, *Libertà (di corteo) e potere (di ordinanza) in una sentenza del TAR Lazio*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 1535 s.; S. TROILO, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"*, 2009, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 9; S. LEONE, *La "zona rossa" dei diritti: considerazioni sulla legittimità delle ordinanze del Prefetto "di necessità ed urgenza", a margine di una recente sentenza del Consiglio di Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3484 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Sub art. 17*, cit. p. 397; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, p. 246 s.

¹⁰ Cfr. A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana*, cit., p. 121; p. 3884; S. TROILO, *La libertà di riunione*, cit., p. 10; A. DI GIOVINE, *Sub art. 17*, in *Stato della Costituzione*, a cura di G. NEPPI MODONA, Milano, 1998, p. 82; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, cit., p. 246.

¹¹ Cfr. D. DELLA PORTA – H. REITER, *Polizia e protesta. L'ordine pubblico dalla liberazione ai "no global"*, Bologna, 2003, p. 91 ss. e 248 ss.; P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 1989, p. 148 ss., p. 250 ss., p. 511 ss.

quando la parola "sicurezza"¹² ha assunto un ruolo centrale nel *marketing* politico a mo' di *passpartout*, si assiste ad un rinnovato scaturire di un florilegio di circolari e ordinanze ex art. 2 TULPS dirette a limitare l'esercizio di diritti fondamentali, tra cui proprio quello di riunione¹³.

Né va trascurato che la giurisprudenza amministrativa talvolta ha letteralmente salvato alcune (per fortuna sporadiche) ordinanze prefettizie che incidevano direttamente su diritti costituzionalmente garantiti, tra cui anche la libertà di riunione. Basti ricordare i casi delle ordinanze relative alle cosiddette "zone rossa e gialla" del G8 di Genova del 2001 e alla "zona rossa" della Val Susa che appunto sono sopravvissute al vaglio della giurisprudenza¹⁴. Ma probabilmente, in questi due casi, l'esito dei giudizi è stato fortemente influenzato da ragioni d'ordine spiccatamente politico, anche connesse a vincoli derivanti da accordi internazionali, che hanno prevalso sulle valutazioni strettamente giuridiche.

Tuttavia, sul piano generale, va sottolineato come in prevalenza i giudici amministrativi siano particolarmente severi nel vagliare la legittimità di ordinanze (non solo prefettizie, ma anche dei sindaci in materia di sicurezza urbana¹⁵) che, in vario modo, incidono su diritti fondamentali. In questa sede, anzitutto, va ricordata la pronuncia del Tar Lazio di cui s'è appena parlato, la quale, benché non concerna un'ordinanza ex art. 2 TULPS, ma un'altra tipologia di ordinanza di necessità e urgenza, detta principi chiaramente estensibili a quest'ultima categoria, stante soprattutto il fatto che proprio questa, come s'è già rilevato, resta la più controversa sul piano della sua coerenza ai principi dell'ordinamento costituzionale, anche nonostante la sua rilettura da parte del Giudice delle leggi¹⁶.

¹² Cfr. C. RUGA RIVA – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI – P. RONDINI – B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto)*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 4, p. 224 ss.

¹³ Cfr. A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana*, cit., p. 105 ss.; M. LOSANA, *Il sistema delle fonti*, cit. p. 3 ss.; C. RUGA RIVA, *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale "Google Maps"*, in *Questione giustizia*, 13 maggio 2019.

¹⁴ Cfr. S. LEONE, *La "zona rossa"*, cit., p. 3479 ss.; M. LOSANA, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 6.; A. ALGOSTINO, *Libertà di circolazione e ragioni politiche nell'area di interesse strategico nazionale della Val Susa*, in *Democrazia e diritto*, 2014, p. 71 ss.

¹⁵ Cfr. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 17° ed., Torino, 2016, p. 567; G. BRUNELLI, *Quando (e come)*, cit., p. 2 ss.

¹⁶ Cfr. oltre gli autori citati a nota n. 7, anche D. BADUIN – E. FALLETTI, *Brevi riflessioni sul rapporto tra diritti fondamentali e ordinanze prefettizie di necessità ed urgenza*, in *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, a cura di E. FALLETTI, V. PICONE, Bari, 2012, p. 207 ss.

A questo riguardo, il Tar Lazio (oltre ad avere sottolineato l'abnormità dell'ordinanza per avere soppresso di fatto un diritto costituzionale) rileva che il suddetto provvedimento è stato adottato "al di fuori dei poteri straordinari attribuiti al Commissario", vale a dire il Sindaco di Roma. E i giudici mettono in rilievo che l'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 – che è la legge da cui deriva il potere di ordinanza del Commissario delegato/Sindaco – "nell'attribuire il potere di ordinanza in deroga alle leggi vigenti, determina un ribaltamento nella gerarchia delle fonti normative presenti nel nostro ordinamento, investendo l'autorità amministrativa del potere di derogare alla norma ordinaria, sia pure nel rispetto dei principi generali". Così, "ne consegue che l'art. 5 della legge n. 225/1992 deve qualificarsi come norma eccezionale, che necessita di strettissima interpretazione, ed il potere di deroga della normativa primaria conferito alla autorità amministrativa è ammissibile subordinatamente non solo al carattere eccezionale e temporaneo della situazione, ma anche all'esigenza che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio".

Come ha rilevato un attento commentatore, in queste affermazioni del Tar Lazio v'è una forte eco della sentenza della Corte costituzionale "che – nel colpire il potere dei sindaci di emanare ordinanza di 'ordinaria amministrazione' in materia di sicurezza urbana – ha chiarito come in ogni conferimento di poteri amministrativi debba essere osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto"¹⁷. E cioè, secondo la Consulta, "non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa"¹⁸.

2. La pronuncia del Tar Toscana sulle "zone rosse" di Firenze e la giurisprudenza amministrativa sull'art. 2 TULPS.

Da tutto ciò dovrebbe desumersi l'impossibilità giuridica di continuare ad avvalersi dell'art. 2 TULPS per toccare ambiti presidiati da diritti fondamentali, in quanto tale disposizione risulta attributiva di un potere eccessivamente discrezionale, al limite dell'arbitrio e che quindi non

¹⁷ G. BRUNELLI, *Quando (e come)*, cit., p. 4; e cfr. L. DIOTALLEVI, *Libertà*, cit., p. 1537.

¹⁸ Corte costituzionale 7 aprile 2011, n. 115.

rispetta i parametri fissati dalla Consulta sui confini del potere amministrativo¹⁹.

Ma tant'è. Come s'è poc'anzi accennato, proprio in tempi recenti s'è registrata la comparsa di nuove ordinanze ex art. 2 TULPS che pongono limiti all'esercizio di diritti fondamentali e che destano forti perplessità.

Sicché, va menzionata la freschissima decisione del Tar Toscana, del 4 giugno 2019, che ha annullato l'ordinanza del Prefetto di Firenze, emanata ex art. 2 TULPS, che (in modo analogo ad una coeva ordinanza del Prefetto di Bologna) vietava a determinate categorie di persone (denunciate ma non condannate per una serie di reati) lo "stazionamento" in alcune aree cittadine: ormai denominate anch'esse come le cosiddette "zone rosse"²⁰.

Secondo il Tar Toscana: "pacifico che il provvedimento di cui si tratta è stato emanato in base all'art. 2 TULPS e trattasi quindi di atto adottato nell'esercizio di poteri di urgenza o grave necessità pubblica, il Collegio rileva che nel caso di specie manca la dimostrazione, da parte dell'Amministrazione, dell'insufficienza dei mezzi ordinariamente messi a disposizione dell'ordinamento per affrontare la situazione rilevata". E qui il Tar Toscana cita alcuni precedenti giurisprudenziali, tra cui una pronuncia del Consiglio di Stato, che ancorano la legittimità dell'esercizio del potere prefettizio, tra l'altro, ad una serie di stringenti condizioni.

In particolare, il Consiglio di Stato afferma che le ordinanze ex art. 2 TULPS "s'inquadrano nella più ampia categoria delle ordinanze *extra ordinem*, le quali si caratterizzano per la loro immediata destinazione a fronteggiare situazioni di emergenza, non superabili con gli ordinari mezzi giuridici a disposizione della pubblica autorità". In particolare, il "presupposto specifico" per l'emanazione di un'ordinanza ex art. 2 TULPS è "l'urgenza o grave necessità di evitare compromissioni dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica". E cioè, "l'esistenza di una situazione – non necessariamente eccezionale e imprevedibile, ma comunque non specificamente considerata dalla normativa primaria e regolamentare – che non ammette ritardi nella predisposizione degli strumenti atti a fronteggiarla adeguatamente". Il Consiglio di Stato, inoltre, aggiunge che, "dopo la rilettura che del citato art. 2 è stata fatta dal Giudice delle leggi²¹, il potere *extra ordinem* riconosciuto al Prefetto incontra limiti precisi, e cioè: a) la conformità del provvedimento ai principi dell'ordinamento, e ai precetti costituzionali in particolare; b) l'efficacia limitata nel tempo, in

¹⁹ Cfr. S. LEONE, *La "zona rossa"*, cit., p. 3482 ss.; M. LOSANA, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 4 ss.

²⁰ Cfr. A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana*, cit., p. 124 ss.

²¹ Cfr. A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana*, cit., p. 117 ss.

coerenza con l'urgenza che ne giustifica l'adozione; c) la necessità che esso comporti il minor sacrificio possibile per i privati destinatari dello stesso provvedimento; d) la congruità della motivazione, nel senso che dal testo dell'ordinanza deve emergere la sua necessità e urgenza ai fini e per ragioni di ordine pubblico²².

Così, sulla base di questi principi il Tar Toscana censura l'ordinanza del Prefetto di Firenze. Infatti, il giudice toscano afferma che "la parte motivazionale del provvedimento fa riferimento ad una riunione di coordinamento delle Forze di Polizia svolta il 20 marzo 2019, di cui peraltro non sono prodotti gli atti, nella quale è stata condivisa l'esigenza di garantire una più efficace azione di messa in sicurezza di alcune aree della città di Firenze, ma né nel provvedimento stesso, né nel verbale della seduta del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica del 27 marzo 2019 è dato evincere una valutazione di insufficienza dei mezzi ordinari per far fronte alla situazione di rischio per la sicurezza urbana, conseguente ai flussi turistici che, nella stagione primaverile, si incrementano notevolmente". E, come aggiunge il Collegio, "eppure è nozione di comune esperienza che la città fiorentina (così come, peraltro, altre città italiane importanti sotto il profilo storico-culturale) è interessata da flussi turistici particolarmente rilevanti nella stagione primaverile".

Di conseguenza, "trattasi, in altri termini, di situazione non imprevedibile la quale, in linea generale e astratta, potrebbe essere affrontata con una programmazione di interventi volti al controllo dei territori e delle zone cittadine che presentano maggiori rischi per la sicurezza urbana". Ancora: "il provvedimento avrebbe dovuto essere assistito dalla rappresentazione delle difficoltà ad utilizzare gli strumenti ordinari per affrontare questa situazione, ad esempio per carenza di risorse umane o strumentali ai fini del controllo del territorio, con conseguente necessità di adottare strumenti *extra ordinem*".

Beninteso, appare evidente come le considerazioni del Tar Toscana si prestano, agevolmente, ad essere utilizzate per valutare la legittimità dell'ordinanza del Prefetto di Siracusa, di cui sono stati poc'anzi riportati ampi stralci. Ci si potrebbe chiedere dove sia l'imprevedibilità della situazione che avrebbe dovuto giustificare tale provvedimento. O,

²² Consiglio di Stato, sez. IV, 1° giugno 1994, n. 467, in *Foro amm.*, 1994, p. 1388 ss. I principi fissati dal Consiglio di Stato, sui limiti al potere ex art. 2 TULPS, trovano altresì pieno seguito nella giurisprudenza amministrativa: così Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 20 marzo 2009, n. 537; Tar Puglia, Bari, sez. I, 20 giugno 2007, n. 1576; TAR Piemonte, Torino, sez. I, 23 gennaio 2014, n. 135. E ciò anche quando, come nei casi delle già menzionate "zone rosse e gialla" di Genova e della "zona rossa" della Val Susa, s'è adottata una lettura alquanto favorevole al potere prefettizio: cfr. Tar Liguria, Genova, sez. II, 26 aprile 2003, n. 524; Tar Piemonte, Torino, sez. I, 3 agosto 2012, n. 969.

avvalendosi delle considerazioni del Consiglio di Stato prima citato, dove sia "il presupposto rappresentato dalla carenza di una disciplina legislativa o regolamentare che abbia considerato specificamente la situazione alla quale il Prefetto si è riferito nell'adottare l'ordinanza".

La logica vuole che in un'area di crisi, sotto il profilo occupazionale, è naturale e scontato che scattino manifestazioni di protesta, anche con forme non propriamente lecite. E quindi proprio nella suddetta area non è affatto imprevedibile l'emersione di una forte conflittualità sociale. Pertanto, se si realizzano specifici eventi illeciti, come singole riunioni e singoli assembramenti che creano situazioni di concreto pericolo per beni pubblici rilevanti, e comunque assumono contorni non pacifici, l'autorità di pubblica sicurezza (*id est* il Questore) ha i poteri (previsti sempre dal "famigerato" TULPS) per sciogliere le singole riunioni e/o i singoli assembramenti²³. E quindi, non si vede proprio la giustificazione del divieto generale di assembramenti, e cioè di riunioni, contenuta nell'ordinanza del Prefetto di Siracusa.

Inoltre, l'ordinanza siracusana oltrepassa un altro limite fissato dalla giurisprudenza amministrativa al potere *extra ordinem* del Prefetto, perché non impone certamente ai suoi destinatari "il minor sacrificio possibile": essa, infatti, sopprime la loro libertà costituzionale di riunione per più di quattro mesi, senza alcuna soluzione alternativa.

Peraltro, è estremamente importante un'ulteriore considerazione del Tar Toscana. E cioè, quella secondo cui "è appena il caso di precisare che lo strumento (di prevenzione) del divieto di stazionare in determinate aree urbane non può essere utilizzato in via ordinaria, poiché in tal caso, dovrebbe essere previsto da una specifica norma di legge come stabilisce l'art. 16, comma 1, Cost.". E' indiscutibile che anche questa affermazione può con tranquillità essere applicata al caso dell'ordinanza del Prefetto di Siracusa. Ciò perché qui non è solo coinvolta la libertà di riunione, ma anche la libertà costituzionale di circolazione, in quanto, affinché si possa concretare la riunione e/o l'assembramento, i soggetti devono pur muoversi e quindi circolare e stazionare, esercitando appunto un loro diritto fondamentale.

3. La decisione del Tar Catania sull'ordinanza siracusana.

Tuttavia, il Tar Catania, il 22 luglio 2019, ha rigettato il ricorso, presentato dalla CGIL, per la sospensione in via cautelare dell'ordinanza del Prefetto di Siracusa. Per il Tar Catania il ricorso "appare - sulla scorta

²³ Cfr. F. ROSA, *Sub art. 17*, cit., p. 125 ss.; A. PACE, *Problematica*, cit., p. 313 ss.

del sommario esame tipico della fase cautelare del giudizio - sprovvisto del necessario *fumus* di fondatezza”.

Il Tar Catania ritiene, “in particolare, che il provvedimento impugnato non recida la possibilità di esercizio dei diritti di riunione e di sciopero, né delle libertà sindacali, limitandosi ad enucleare alcuni siti in cui viene introdotto il divieto di assembramento (essenzialmente, alcuni incroci stradali ed alcuni ingressi ad aziende del polo petrolchimico)”.

A sostegno della sua posizione il Tar Catania cita (con qualche lieve interpolazione) le affermazioni contenute in una risalente pronuncia del Consiglio di Stato in materia di precettazione in caso di sciopero nell’area dei servizi pubblici essenziali. E cioè, “ritenuto che, con riguardo a tale specifica problematica è stato affermato in giurisprudenza che i limiti coesenziali al diritto di sciopero vanno desunti sulla base della legislazione vigente e possono derivare, attualmente, da esigenze correlate alla sicurezza e all’ordine pubblico. Conseguentemente, la previsione di cui all’art. 40 Cost. non costituisce ostacolo alla emanazione delle ordinanze prefettizie di necessità ed urgenza in relazione al disposto di cui all’art. 2 TULPS che l’ordine e la sicurezza pubblica tendono a preservare”.

Orbene, tutti questi passaggi della decisione del Tar Catania destano molteplici perplessità. Infatti, i giudici qualificano le posizioni giuridiche coinvolte dall’ordinanza nell’ambito dei “diritti di riunione e di sciopero” e “delle libertà sindacali”, ma si limitano a fare riferimento ad una pronuncia del Consiglio di Stato che riguarda un caso ben particolare, quale quello della legittimità della precettazione di alcuni controllori ed assistenti al traffico aereo in occasione di una giornata di sciopero; sciopero proclamato nell’area dei cosiddetti servizi pubblici essenziali, ma prima dell’avvento dell’apposita regolazione con la legge 12 giugno 1990, n. 146. E’ pertanto evidente la provvisorietà del provvedimento in quest’ultimo caso (qui la precettazione proibiva l’adesione ad una giornata di sciopero), mentre l’ordinanza del Prefetto di Siracusa vieta riunioni/assembramenti dal 9 maggio 2019 al 30 settembre 2019.

Peraltro, non v’è dubbio che il diritto di sciopero, al pari di ogni altro diritto fondamentale di libertà, trovi il suo limite nell’esigenza di salvaguardare i diritti della persona e i più generali interessi della collettività, riconosciuti dalla Costituzione, con cui entra in conflitto. Ma il problema classico è appunto quello di determinare in concreto il limite all’azione di sciopero. Difatti, come è noto, nell’area dei servizi pubblici essenziali, il legislatore - tenendo conto delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale su cui si fonda la pronuncia del Consiglio di Stato appena citata - ha tracciato esplicitamente il principio cardine del contenimento, secondo cui lo sciopero non deve ledere il contenuto essenziale dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, coinvolti

dall'astensione, affidando poi ad una serie di attori il compito di dettare le regole specifiche per i vari settori in cui sono appunto erogati servizi essenziali per la salvaguardia dei medesimi diritti della persona. Oppure, è altresì noto come la giurisprudenza dominante affermi la legittimità dell'azione di sciopero in tutte le sue più fantasiose forme, volta ad arrecare il massimo danno possibile alla produzione dell'impresa interessata dall'astensione collettiva, fino però al limite della salvaguardia della sua produttività: e quindi della sua capacità di continuare ad esistere una volta cessata l'astensione collettiva.

In sintesi, nel sistema positivo, il principio generale è quello che (salvo limitate eccezioni per alcune particolari figure di lavoratori) lo sciopero, in quanto diritto fondamentale, è sempre possibile, e cioè esercitabile, ma esso va temperato (bilanciato) con i diritti di pari rango e non può travolgere interessi assolutamente preminenti alla luce della Costituzione²⁴.

Ma nella pronuncia del Tar Catania non v'è in realtà alcuna motivazione circa l'adeguatezza o meno del temperamento/bilanciamento tra i diritti in conflitto nella fattispecie in esame. Anzi, il Tar Catania sembra diffondere una sorta di cortina fumogena esplicitando un doppio ordine di limiti ("esigenze correlate alla sicurezza e all'ordine pubblico") allo sciopero, ma estrapolandoli dallo specifico contesto in cui questi limiti vennero formulati: vale a dire, dalla giurisprudenza che operava nel periodo antecedente alla legge n. 146/1990: e quindi in assenza di una regolazione legislativa dello sciopero nel delicato settore dei servizi pubblici essenziali.

Peraltro, se si esamina con attenzione la sentenza del Consiglio di Stato di cui si avvale il Tar Catania, si nota che nella prima si sottolinea che "i limiti all'esercizio del diritto di sciopero possono derivare, attualmente, da esigenze correlate alla sicurezza e all'ordine pubblico", ma che poi tale generica affermazione trova concretizzazione nel giustificare l'ordinanza prefettizia che aveva precettato alcuni lavoratori, addetti ad un servizio d'indubbio interesse collettivo, impedendo loro di partecipare ad una (ed una sola) giornata di sciopero, in modo da "assicurare la prosecuzione del servizio, la cui perdurante interruzione implicava gravi ripercussioni per l'ordine e la sicurezza pubblica". Mentre, il Tar Catania usa la suddetta sentenza a mo' di bacchetta magica per giustificare un provvedimento di ampia portata che, va ripetuto, proibisce

²⁴ Cfr. M. V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, 6° ed., Torino, 2012, p. 386 ss.; M. LUCIANI, *Diritto di sciopero, forma di Stato, forma di governo*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, p. 14 ss.; G. ORLANDINI, *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo d'integrazione europea*, Torino, 2003, p. 28 ss. e p. 59 ss.; F. SANTONI, *Lo sciopero*, 5° ed., 2001, p. 112 ss.; V. BAVARO, *Contro la titolarità maggioritaria del diritto di sciopero (una critica a proposito dei servizi pubblici essenziali)*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018, spec. p. 628 ss.

l'assembramento (e cioè la riunione) presso "alcuni incroci stradali ed alcuni ingressi ad aziende del polo petrolchimico" per un arco temporale alquanto esteso: in pratica per più di quattro mesi.

In buona sostanza, il Tar Catania manipola letteralmente l'argomentazione del Consiglio di Stato. Quest'ultimo, si limita ad affermare la legittimità dell'ordinanza prefettizia che ha ordinato ad alcuni controllori ed assistenti al traffico aereo di assicurare la prosecuzione del servizio, in occasione di una giornata di sciopero, accertando la presenza di "una situazione di emergenza" ed "eccezionale": e "proprio allo scopo di assicurare la salvaguardia dei valori fondamentali (ordine e sicurezza generale) dell'ordinamento medesimo". Invece, il Tar Catania sacrifica *in toto* la libertà di riunione e/o di assembramento, nelle aree individuate dall'ordinanza impugnata, dando per assodato che questa sia l'unica soluzione per garantire gli interessi e i beni pubblici e privati coinvolti.

Per chiarire quest'aspetto è sufficiente un solo esempio. Come s'è accennato, proprio nel delicatissimo (in quanto riguarda lo scontro tra lo sciopero e i diritti della persona costituzionalmente tutelati) settore dei servizi pubblici essenziali, la legge n. 146/1990 non proibisce affatto lo sciopero e quindi il conflitto, ma stabilisce il principio guida del contenimento tra l'esercizio dello sciopero e gli altrui diritti fondamentali coinvolti. Ciò significa che qui è sempre possibile scioperare, con l'effetto inevitabile di creare qualche disagio agli utenti dei servizi coinvolti dallo sciopero, con il limite tuttavia che lo sciopero non deve ledere il contenuto essenziale dei diritti fondamentali degli utenti. Il che, com'è noto, si concreta nell'obbligo di assicurare le cosiddette prestazioni indispensabili e quindi di garantire alcuni livelli minimi di servizio²⁵. L'art. 8 della legge n. 146/1990 consente l'emanazione di ordinanze di necessità e urgenza e cioè l'uso della cosiddetta precettazione "quando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 1, che potrebbe essere cagionato dall'interruzione o dall'alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1, conseguente all'esercizio dello sciopero". Come ha osservato autorevole dottrina "se le parole hanno un senso, e senza dubbio ce l'hanno, il grave pregiudizio non equivale al mero disagio, e

²⁵ Cfr. M. RICCI, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali tra vecchi e nuovi limiti*, in *Sciopero e servizi pubblici essenziali*, a cura di M. RICCI, Torino, 2001, p. 8 ss.; A. GARILLI, *Diritto di sciopero e libertà di circolazione: il disegno di legge delega del governo Berlusconi*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, p. 985 ss.; G(iovanni). PINO, *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. dir.*, Annali X, 2017, p. 265 ss.

neppure al grave disagio²⁶. A tal punto che v'è chi ha sostenuto che "il pregiudizio grave e imminente ai diritti costituzionali della persona, che costituisce il presupposto indefettibile del potere di ordinanza secondo l'art. 8, della legge n. 146/1990, è nozione diversa ed evidentemente più ristretta del disagio eccessivo e immotivato degli utenti, che rientra invece nel 'contemperamento' di interessi al quale mira il procedimento a più attori e a più fasi regolato dall'art. 2 della stessa legge"²⁷.

Vero è che "la pratica ci mostra un uso assai disinvolto del presupposto" (il fondato pericolo...) "da parte dell'autorità precettante"²⁸. Ma è anche vero che "la disciplina 'speciale' della precettazione è stata dettata dal legislatore con l'intento di ridurre la discrezionalità del potere esecutivo," che prima si avvaleva soprattutto dell'art. 2 TULPS, "sottoponendo l'intervento repressivo a limiti che dovrebbero mantenersi nell'ambito del contemperamento tra i diritto di sciopero e i diritti della persona costituzionalmente tutelati"²⁹. Tali limiti si concretano peraltro in rigorosi vincoli sia procedurali sia di contenuto del provvedimento che deve rispettare l'autorità precettante³⁰.

Ma, paradossalmente, il Tar Catania avalla un'ordinanza che proibisce *sic et simpliciter* comportamenti prodromici ad un'eventuale azione conflittuale, legittimando la tirannia dei valori antagonisti a quella medesima azione, senza tenere conto: a) della perenne necessità del contemperamento e/o del bilanciamento tra i diritti e i diversi interessi (di pari rango) che entrano in conflitto; b) degli stessi limiti al potere di ordinanza *extra ordinem* del Prefetto individuati dalla giurisprudenza amministrativa e di cui s'è dato poc'anzi conto; c) nemmeno delle indicazioni che provengono da una normativa positiva, come la regolazione

²⁶ M. V. BALLESTRERO, *La precettazione tra disciplina legale e prassi applicativa: questioni aperte*, in *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*, a cura di G(iovanni). PINO, Milano, 2015, p. 420.

²⁷ M. D'ANTONA, *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, (1991), in *Contrattazione, rappresentatività, conflitto*, Roma, 2000, p. 231.

²⁸ M. V. BALLESTRERO, *La precettazione*, cit., p. 420; E cfr. S. GLINIANSKY – G(iovanni). PINO, *Il potere di precettazione in materia di scioperi nei servizi pubblici essenziali tra competenze del Governo e prerogative dell'autorità di garanzia*, 2012, in www.lexitalia.it.

²⁹ M. V. BALLESTRERO, *La precettazione*, cit., 419.

³⁰ Cfr. M. D'ONGHIA, *L'ordinanza di precettazione tra vecchio e nuovo: un ritorno al passato?*, in *Sciopero e servizi pubblici*, cit., p. 322 ss.; G. CANAVESI, *La precettazione*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI e F. CARINCI, vol. III, *Conflitto, concertazione e partecipazione*, a cura di F. LUNARDON, Padova, 2011, p. 541 ss.; S. NAPPI, *La precettazione*, in *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, a cura di F. SANTONI, Napoli, 2001, p. 147 ss.; G. GHEZZI, *Un'importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, p. 700.

dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, che riguarda casi simili a quello preso in considerazione dall'ordinanza prefettizia, almeno sotto il profilo dello scontro tra diritti fondamentali.

In pratica, il Tar Catania assimila i potenziali manifestanti delle "zone rosse" individuate dal Prefetto di Siracusa agli appartenenti alle Forze armate che (ovviamente per stringenti ragioni che hanno fondamento costituzionale) non hanno alcun diritto al conflitto e sono sottoposti a rigorose restrizioni quanto all'esercizio del diritto di riunione³¹: e ciò appare a dir poco sorprendente. In altri termini, così si crea non solo una "zona rossa" simile a quelle di cui s'è appena parlato, ma di fatto anche una zona territoriale laddove, sulla base di un giudizio aprioristico e incontestabile, operano servizi e attività "superessenziali" che non tollerano alcun disturbo.

Peraltro, non è comprensibile, nello spazio succinto di un'ordinanza emessa in fase cautelare, la necessità di un'attenzione così dettagliata alla questione dei limiti al diritto di sciopero. Infatti, l'ordinanza prefettizia impugnata fa riferimento solo a "manifestazioni di protesta connesse a vertenze lavorative", con ciò lasciando intendere la possibilità che tali manifestazioni non siano solo legate ad azioni di sciopero, bensì vedano anche la partecipazione di lavoratori licenziati, cassaintegrati che ovviamente, pur aderendo alla protesta, non esercitano il diritto di sciopero (in quanto non avendo una prestazione lavorativa in atto, non possono logicamente astenersi da quest'ultima), ma altri diritti fondamentali di libertà, tra cui *in primis* il diritto di riunione e la libertà sindacale. Quest'impressione è confermata dalle notizie riportate da alcuni quotidiani che hanno pubblicato il testo di una lettera dell'ambasciatore russo in Italia al (a quel tempo) vice-premier Matteo Salvini, con cui il primo si lamenta delle "azioni di blocco illecito delle attività delle raffinerie" di proprietà di aziende russe, poste in essere da lavoratori di imprese appaltatrici che avevano perso il posto di lavoro a causa della cessazione degli appalti. E ovviamente è esplosa anche una dura polemica politica in quanto le organizzazioni sindacali hanno accusato il Prefetto di Siracusa (e tutta la struttura governativa che s'è fatta portatrice presso lo stesso Prefetto di tali pressioni diplomatiche) di avere occultato dietro apparenti ragioni

³¹ Cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 481. Ma cfr. ora Corte cost. 13 giugno 2018, n. 120, in *Riv. giur. lav.*, 2018, II, p. 611 ss., con nota di M. FORLIVESI, *L'atteso revirement della Corte costituzionale sulla libertà di associazione sindacale dei militari*.

d'ordine pubblico e di sicurezza la vera esigenza di dare ascolto alle richieste di un importante (al momento) partner straniero³².

Quanto il bilanciamento tra i diritti in conflitto, effettuato dal Tar Catania (e ovviamente dalla stessa ordinanza impugnata)³³ sia del tutto "sbilanciato", a danno della libertà di riunione e delle posizioni giuridiche ad essa collegate, è altresì percepibile alla luce del principio di proporzionalità il cui contenuto "può essere identificato nell'esigenza che ogni eventuale limitazione di un diritto fondamentale sia giustificata dall'esigenza di tutelare un interesse o un altro diritto, e avvenga nella misura meno invasiva possibile"³⁴. E' noto, infatti, che uno dei modi per attuare il suddetto principio è il ricorso al *test* di proporzionalità che, dal canto suo, "è una procedura argomentativa (ben nota nei suoi tre o quattro passaggi: legittimità, adeguatezza, necessità, proporzionalità in senso stretto o bilanciamento) che scompone e disciplina le varie valutazioni che possono essere adottate nell'esame dell'ammissibilità di un'interferenza nei confronti di un diritto fondamentale, da parte di una misura pubblica che intende perseguire un interesse pubblico o tutelare un altro diritto fondamentale"³⁵. Pertanto, è molto difficile ritenere che sia soprattutto adeguato, necessario e proporzionato un divieto assoluto di riunione (e/o di assembramento) per tutelare gli altri interessi menzionati dal Tar Catania (e dalla ordinanza prefettizia). In effetti, qui forse sarebbe stata sufficiente un'organizzazione più accorta della forza pubblica volta ad evitare i "blocchi" di cui parla l'ordinanza ed eventualmente diretta, come *extrema ratio*, a sciogliere la riunione e/o l'assembramento (ex artt. 20 e ss. TULPS) qualora tali manifestazioni avessero assunto contorni non pacifici e quindi avessero messo in pericolo "la sicurezza e l'incolumità delle persone e delle cose", trascendendo "in disordini e violenze contro persone e cose"³⁶.

Beninteso, come s'è già detto, il vero obiettivo dell'ordinanza prefettizia è quello di impedire, attraverso il divieto di assembramento e/o riunione, che si creino le precondizioni di forme di azione collettiva che

³² S. PALAZZOLO, *Lettera dei russi e il Viminale stoppa le proteste a Priolo*, in *la Repubblica*, 24 luglio 2019; e cfr. anche A. MARSALA, *Pressioni di Mosca su Salvini per fermare gli scioperi*, in *il Manifesto*, 25 luglio 2019.

³³ Sulla diffusione della tecnica del bilanciamento anche tra gli interessi di rilevanza costituzionale per assicurare il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa cfr. G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion pratica*, 2007, p. 226 ss.

³⁴ G. PINO, *Proporzionalità, diritti, democrazia*, in *Diritto e società*, 2014, p. 602.

³⁵ G. PINO, *Proporzionalità*, cit., p. 601 s.

³⁶ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 565; A. Pace, *Problematica*, cit., p. 311 ss.

diano luogo a picchetti o blocchi nelle aree interessate dagli anzidetti divieti. In realtà, allora, il vero volto dell'ordinanza è quello di comprimere la libertà di azione sindacale di cui all'art. 39 Cost. E allora, va ribadito che il contenuto dell'ordinanza prefettizia appare sovrabbondante rispetto alla specifica situazione da fronteggiare: si introduce un divieto generale di assembramento e/o di riunione in alcune zone territoriali solo perché in precedenza si sono verificate manifestazioni di protesta che avrebbero ostacolato l'esercizio di diritti privati e compromesso interessi pubblici. Ma, e qui si ritorna alla questione delle questioni, per evitare la lesione di quest'ultimi valori non sono già sufficienti gli ordinari strumenti di cui dispone la pubblica autorità o già previsti dal sistema positivo? A questo proposito, basti pensare al fatto che, di recente, con il cosiddetto "decreto sicurezza" (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132) è stato ripenalizzato il "blocco stradale": di conseguenza, già questa previsione di reato (al di là della circostanza che essa risulta fortemente censurabile sia sul piano della sua conformità a vari principi e garanzie costituzionali sia su quello della politica criminale)³⁷ dovrebbe operare, in via generale, dal dissuadere a porre in essere fatti come quelli che vuole scongiurare l'ordinanza prefettizia. A ciò va aggiunto che la giurisprudenza è ormai particolarmente severa nel ritenere comunque illegittimi e quindi incriminabili, alla stregua di varie figure di reato, i picchetti e i blocchi, posti in essere in occasione di manifestazioni sindacali, che non si limitano ad un'attività di propaganda e persuasione, bensì trascendono in comportamenti violenti e minacciosi, specie a danno dei cosiddetti *crumiri*³⁸.

Purtroppo sul punto la pronuncia del Tar Catania è assolutamente silente, come ovviamente lo è l'ordinanza impugnata, la quale si arresta nel segnalare le "criticità" prodotte dalle "manifestazioni di protesta", senza però dire nulla sul perché non sia possibile scongiurare le suddette "criticità", come s'è già accennato, con una più accorta e costante attività delle forze di polizia e della stessa prefettura e con gli strumenti normativi già disponibili.

Infatti, i giudici catanesi si limitano ad una mera affermazione retorica, senza alcun contenuto sostanziale, secondo cui "ritenuto che l'ordinanza prefettizia impugnata appare - sempre alla luce della sommaria valutazione - rispettosa dei limiti individuati dalla Corte costituzionale con riguardo al potere di ordinanza *extra ordinem* previsto dall'art. 2 TULPS, risultando adeguatamente motivata con riguardo alle precedenti vicende verificatesi

³⁷ Cfr. P. LOBBA, *Blocco stradale. Ostruzione o ingombro di strade o ferrovie*, in *Il decreto Salvini*, a cura di F. CURI, Pisa, 2019, p. 279 ss.

³⁸ Cfr. F. CARINCI - R. DE LUCA - P. TOSI - T. TREU, *Il diritto sindacale*, 8° ed., Torino, 2018, p. 375 ss.; M. NICOLOSI, *La serrata*, in www.temilavoro.it, n. 1, 2011, p. 16 ss.

sul posto (analizzate anche nell'ambito di un comitato tecnico di coordinamento delle forze dell'ordine), non contrastante con i principi generali dell'ordinamento e con i precetti costituzionali, limitata nel tempo, dettata dall'esigenza di garantire l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, l'esercizio dei diritti costituzionali dei terzi (lavoro, libertà d'impresa, libertà di circolazione), la sicurezza degli impianti industriali, nonché il funzionamento di servizi pubblici rilevanti (trasporti aerei, ferroviari e marittimi)".

Insomma, qui si è di fronte ad una straordinaria collazione di frasi fatte e di osservazioni apodittiche che danno per dimostrato ciò che in realtà si sarebbe dovuto dimostrare (vale a dire la giustificatezza del divieto assoluto di riunione e/o di assembramento), anche nell'ambito della sommaria valutazione tipica della fase cautelare (stante l'importanza dei diritti e valori in gioco), per ogni singolo punto ivi menzionato.

Anzi, si potrebbe anche dire che qui il Prefetto di Siracusa e il Tar Catania si ergono a legislatori e vanno al di là di quanto stabilito di recente da quest'ultimo. Alle due autorità infatti non è sufficiente che con il già citato "decreto sicurezza" sia stato ripenalizzato il "blocco stradale", e cioè il comportamento di chi "al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata". Forse le due autorità ritengono parimenti insufficiente che da questo reato sia stata estromessa la particolare ipotesi (che è degradata ad illecito amministrativo, ma è sempre sanzionata) in cui i "fatti di ostruzione" sono "attuati con il proprio corpo, vale a dire gli assembramenti di persone sulla sede stradale"³⁹. Sicché, il divieto di assembramento (e/o di riunione), contenuto nell'ordinanza e avallato dal Tar Catania, ha proprio lo scopo di colpire una forma di manifestazione, quella degli "assembramenti di persone sulla sede stradale", posta in essere sovente da piccoli gruppi senza particolare *audiance* presso le grandi organizzazioni di rappresentanza degli interessi, in modo tale da sensibilizzare l'opinione pubblica e la pubblica autorità. E così, con tale divieto si elimina *tout court* il disagio sociale e il dissenso, impedendo che alcuni cittadini possano esprimere la loro voce.

È assente nell'ordinanza prefettizia (e di conseguenza nel giudizio del Tar Catania) un'adeguata attenzione al contesto e alle ragioni delle condotte da cui è scaturito il relativo provvedimento. L'ordinanza parla di "manifestazioni di protesta, connesse a vertenze lavorative": è evidente che allora le azioni conflittuali erano espressione della libertà sindacale e

³⁹ P. LOBBA, *Blocco stradale*, cit., p. 285.

chiaramente rivolte alla difesa del diritto fondamentale al lavoro che, seppure con le cautele risultanti dalla giurisprudenza costituzionale, giustifica la tutela speciale del lavoro, della conservazione del posto di lavoro, della stabilità dell'occupazione⁴⁰. Il che, sulla base di un calibrato bilanciamento dei contrapposti interessi, avrebbe dovuto indurre ad adottare un atteggiamento più tollerante, rifuggendo dalla soluzione draconiana prescelta che, avvalendosi del potere d'emergenza ex art. 2 TULPS alquanto discusso, sancisce l'assoluta primazia delle posizioni contrapposte a quelle fatte valere dai manifestanti. D'altra parte, in questa prospettiva si muove la dottrina che tende a ritenere lecito, con il conforto di una parte della giurisprudenza, il picchettaggio ostruzionistico, e cioè la cosiddetta barriera umana, vale a dire "forme di resistenza meramente passiva tese a bloccare l'accesso alla fabbrica di persone o merci" e senza quindi esprimere alcuna violenza fisica⁴¹. Per giunta, v'è chi dubita "che assembramenti del tutto privi di connotazioni violente o minacciose – condotte insomma di stazionamento passivo o statico – possano integrare, in quanto di per sé ostruttive della circolazione, gli estremi del reintrodotta delitto di blocco stradale senza determinare un eccessivo sacrificio del diritto di sciopero costituzionalmente garantito"⁴², nonché della libertà di manifestazione del pensiero, sindacale e di riunione. E perciò potrebbe essere ragionevole ritenere che, per escludere l'illegittimità costituzionale della nuova figura criminosa, comportamenti siffatti siano del tutto legittimi grazie alla scriminante dell'esercizio di un diritto (ex art. 51 c.p.).

E' auspicabile pertanto che provvedimenti siffatti (ordinanza prefettizia e pronuncia del Tar Catania qui analizzati) rimangano eventi del tutto isolati e che, in futuro, soprattutto il giudice amministrativo, qualora dovesse affrontare nuovi casi del genere, adotti posizioni più equilibrate, riconoscendo l'impossibilità giuridica di sacrificare a tal punto le libertà fondamentali relative alla sfera pubblica dell'individuo e essenziali e costitutive dello stesso ordinamento democratico, tra cui basta ricordare solo quelle di riunione e di azione sindacale.

4. Considerazioni finali.

In conclusione è necessario, però, affermare che la sensazione è quella che, sullo sfondo dell'ordinanza prefettizia e della decisione del Tar Catania, aleggi una non condivisibile visione (si potrebbe dire una precomprensione) negativa del conflitto collettivo *lato sensu*. E cioè, come se il conflitto fosse

⁴⁰ Cfr. V. SPEZIALE, *La sentenza della Corte costituzionale sul contratto a tutele crescenti*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, p. 9 ss.

⁴¹ G. ORLANDINI, voce *Conflitto collettivo*, in *Enc. dir.*, Annali IX, 2016, p. 102. Così, F. CARINCI – R. DE LUCA TAMAJÓ – P. TOSI – T. TREU, *Il diritto sindacale*, cit., p. 376.

⁴² P. LOBBA, *Blocco stradale*, cit., p. 284.

di per sé solo un fattore di disturbo dell'ordine costituito, e quindi un mero "problema d'ordine pubblico", che va preservato ad ogni costo. In questo modo, si esprime una posizione che dovrebbe rappresentare un vero e proprio fossile e che dominava in anni ormai lontani quando il sistema democratico muoveva i primi passi e non era pienamente assestato. In un tempo in cui "per troppi giudici, e per tutti i Prefetti della Repubblica, lo sciopero era sinonimo di disordine, se non di eversione"⁴³. E in cui fiocavano "i divieti di manifestare, di distribuire volantini, di portar cartelli, di organizzare comizi o dibattiti, i sequestri della stampa"⁴⁴.

Basti infatti ricordare l'esempio usato da un noto storico per descrivere l'atteggiamento governativo nei confronti delle agitazioni sindacali negli anni cinquanta del secolo scorso. Così: "se domandate ad un galantuomo che cosa è *l'ordine* – ricorda Leonardo Sciascia in un diario elettorale del 1954, contenuto nelle Parrocchie di Regalpietra – avrete la risposta più azzeccata; magari vi metterete a ridere ma, ripensandoci, vi accorgete quanto azzeccata è: *l'ordine* – dice il galantuomo – è la proibizione di far sciopero"⁴⁵.

Tuttavia, con ciò si dimentica che oggi "il conflitto collettivo è riconosciuto come valore positivo nel modello di ordinamento disegnato dal legislatore costituente"⁴⁶. Più in generale, il conflitto d'interessi (non solo nell'area delle relazioni industriali) è una componente strutturale delle società democratiche e pluralistiche, che appunto riconoscono la legittimità del dissenso, della competizione e della contrapposizione delle variegate sensibilità diffuse nella comunità⁴⁷. Negli assetti pluralistici è, infatti, compito delle istituzioni pubbliche difendere il principio di tolleranza e fare sì che il conflitto non diventi distruttivo, ma porti ad un miglioramento del

⁴³ U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, Bologna, 1995, p. 136.

⁴⁴ S. RODOTA', *Le libertà e i diritti*, in *Storia dello Stato italiano*, a cura di R. ROMANELLI, Roma, 1995, p. 354; e cfr. D. DELLA PORTA – H. REITER, *Polizia e protesta*, cit., p. 100 ss.

⁴⁵ S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana*, Venezia, 1992, p. 64.

⁴⁶ G. ORLANDINI, voce *Conflitto collettivo*, cit., p. 97. Così, cfr. G(iovanni) PINO, *Conflitto collettivo*, cit., p. 268 ss.; V. BAVARO, *Lo sciopero e il diritto fra innovazione, tradizione e ragione pratica*, in *Lav. dir.*, 2015, p. 289 ss.; M. RUSCIANO, *Conflitto collettivo e sciopero tra Costituzione e ordinamento intersindacale*, in *Diritti fondamentali*, cit., p. 6 ss.; F. SANTONI, *La libertà e il diritto di sciopero*, in *Trattato di diritto del lavoro*, cit., p. 8 ss.; M. RICCI, *Sciopero nei servizi*, cit., p. 1 ss.; L. MARIUCCI, *Il conflitto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1989, p. 14 ss.

⁴⁷ Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 53; C. BORDOGNA – R. PEDERSINI, *Relazioni industriali*, Bologna, 2019, p. 20 ss.; il fondamentale, O. KAHN-FREUND, *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*, in *Politica sindacale*, 1960, p. 9 ss.; nonché G. ORLANDINI, *Sciopero e servizi*, cit., p. 359 ss. e R. DEL PUNTA, *Lo sciopero*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da M. BESSONE, vol. XXIV, *Il lavoro subordinato* a cura di F. CARINCI, t. I, *Il diritto sindacale*, coordinato da G. PROIA, Torino, 2007, p. 393 ss.

benessere complessivo, e specie dei soggetti più deboli. Il che richiede un costante e attento lavoro di mediazione delle istituzioni che sappiano favorire la composizione pacifica anche delle vertenze più esasperate⁴⁸.

Nel caso siracusano, forse, un'autorità pubblica più matura, meno sensibile alle pressioni dei nuovi "galantuomini", avrebbe potuto prendere esempio da Giovanni Giolitti che, pur con innumerevoli contraddizioni, ma in anni molto più complessi di quelli attuali, cercò di favorire la partecipazione delle classi popolari alla vita pubblica e di avviare un drastico cambiamento di rotta rispetto alle precedenti sistematiche repressioni governative delle agitazioni sindacali. È emblematico il fatto più volte raccontato, in varie versioni. "Un senatore di Mantova gli dice: 'Presidente, onorevole, l'altro giorno ho dovuto spingere l'aratro'. E Giolitti secco: 'ha fatto bene, senatore Arrivabene, così si renderà conto delle condizioni in cui vivono i suoi contadini e aumenterà le loro paghe'. Questo è Giolitti"⁴⁹.

Nulla di tutto ciò si rinviene nei fatti siracusani. Le "zone rosse" create dall'ordinanza prefettizia sono, *mutatis mutandis*, la realizzazione del sogno dei "galantuomini" dell'esistenza di luoghi dove non può accedere chi sente il bisogno di fare sentire la sua voce, di urlare e di protestare a causa della sua precaria condizione lavorativa o del suo vero e proprio stato di indigenza. E quindi di luoghi da dove sono banditi i disoccupati e gli stessi lavoratori "ribelli", di luoghi dove domina la legge del più forte.

Tuttavia, l'esperienza insegna che è illusorio pensare di eliminare le spinte conflittuali che promanano dalla stessa condizione di necessità in cui si trovano gli individui, con soluzioni semplicistiche, appunto come quelle adottate dai provvedimenti esaminati, senza affrontare i nodi reali che ne stanno alla base attraverso adeguate politiche pubbliche. D'altra parte, non è appunto quest'ultimo il chiaro messaggio che promana dal fondamentale comma 2 dell'art. 3 della Costituzione?⁵⁰.

⁴⁸ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Torino, 2016; gli scritti sul tema *Il valore del dissenso*, in *Questione giustizia*, 2015, n. 4; B. VENEZIANI, voce *Mediazione nei conflitti di lavoro*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990, p. 1 ss.; nonché, sulle moderne strategie di controllo dell'ordine pubblico, improntate a metodi dialogici e negoziati, in cui l'intervento coercitivo costituisce l'*extrema ratio*, cfr. D. DELLA PORTA – H. REITER, *Polizia e protesta*, cit., p. 343 ss.

⁴⁹ E. GENTILE, *1900. Inizia il secolo*, in AA.VV., *Novecento italiano*, Roma-Bari, 2008, p. 19.

⁵⁰ Cfr. U. ROMAGNOLI, *Sub art. 3, 2° comma*, in *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 165 ss.