

Le “riunioni” online tra crescente interesse internazionale e specificità costituzionali italiane

di
Daniele Coduti*

Sommario: 1. La riunione, un diritto “primordiale”. – 2. La tutela della riunione nel diritto sovranazionale e internazionale: cenni introduttivi. – 3. Il Consiglio d’Europa e la “Guida dei diritti umani per gli utenti di internet”. – 4. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici e la sua interpretazione più recente. – 5. La libertà di riunione nell’ordinamento italiano: breve inquadramento generale. – 6. Le “riunioni” telematiche nell’ordinamento italiano. – 7. La libertà di riunirsi online tra opportunità tecnologiche e mutamenti sociali.

1. La riunione, un diritto “primordiale”

La riunione di più persone nel medesimo luogo e nello stesso momento per scambiarsi delle idee, condividere le rispettive esperienze, rendere note le proprie esigenze o coordinare le attività che riguardano interessi comuni può considerarsi un «bisogno insopprimibile dell’uomo»¹, una sorta di «diritto primordiale e naturale»², che, indipendentemente dalle modalità di svolgimento, è «il portato della socievolezza umana»³.

Questa forma di aggregazione, basata sulla vicinanza fisica, dunque, è in qualche modo innata in qualunque gruppo sociale e, con il tempo, ciò ha portato al riconoscimento giuridico di tale fenomeno come un diritto, con la conseguente

* Professore associato di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Foggia.

¹ Così G. SABATINI, *Riunioni e assembramenti*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. XI, Torino, 1939, p. 872.

² Così A. BRUNIALTI, *Associazione e riunione (diritto di)*, in *Digesto italiano*, vol. IV, pt. II, Torino, 1893-1899, p. 34.

³ Così O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. IV, pt. I, Milano, 1908, p. 491.

previsione di una disciplina contenente anche dei limiti al suo esercizio. In effetti, dal punto di vista giuridico, il diritto di riunirsi è ampiamente riconosciuto nelle costituzioni nazionali⁴ e nel diritto internazionale e sovranazionale, ma l'evoluzione tecnologica, i mutamenti sociali e – da ultimo – la pandemia da Covid-19 hanno consentito e incentivato un diffuso utilizzo degli strumenti informatici per ricorrere a quelle che sono comunemente definite “riunioni” telematiche. Di conseguenza, il tema di tali forme di riunione, già discusso anche nella dottrina italiana, è divenuto talmente rilevante da indurre alcuni organi di diritto internazionale a pronunciarsi nel senso del rafforzamento della tutela delle “riunioni” telematiche, al fine di garantire ad esse una tutela analoga a quella delle riunioni, per così dire, tradizionali, che si caratterizzano per la vicinanza fisica tra i partecipanti.

In questa sede, dunque, si prenderanno in considerazione tali tentativi di assimilare nella tutela le riunioni che si svolgono tramite *internet* a quelle fisiche, per poi valutare come i *meeting* telematici possano essere tutelati nell'ordinamento italiano.

2. La tutela della riunione nel diritto sovranazionale e internazionale: cenni introduttivi

La libertà di riunirsi è contemplata sia dal diritto dell'Ue sia dal diritto internazionale. Quanto al primo, nel periodo anteriore all'approvazione del Trattato di Lisbona⁵, la Corte di giustizia ha affermato che la libertà di riunione rientra tra i diritti meritevoli di tutela all'interno dell'ordinamento comunitario⁶, riconoscendone la natura fondamentale, tale da giustificare anche restrizioni alla libertà di circolazione delle merci sancita nei trattati istitutivi⁷. Il Trattato di

⁴ Per un'analisi comparata si rinvia a N. JARMAN, D. BRYAN, *General Principles Governing Freedom Of Assembly And Public Events*, 29 maggio 2004, pp. 1 ss., consultabile in www.osce.org, A. PETERS, I. LEY (eds.), *The Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, Baden-Baden, 2016, *passim*, e O. SALÁT, *The right to freedom of assembly A comparative study*, Oxford, 2017, *passim*.

⁵ Trattato del 3 dicembre 2007, ratificato in Italia con l. 130/2008.

⁶ Cfr. CGCE, sent. 8 luglio 1999, C-235/92, *Montecatini s.p.a.*, part. § 137.

⁷ In questo senso CGCE, sent. 12 giugno 2003, C-112/00, *Schmidberger*, part. §§ 74 ss., sulla quale V. BRINO, *La Corte di giustizia europea e il processo di valorizzazione dei diritti fondamentali: la libertà d'espressione e di riunione come limite ad una libertà economica fondamentale*, in *Rivista giuridica del*

Lisbona, poi, ha modificato l'art. 6, co. 1, del Trattato sull'Ue (TUE), sicché, la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue⁸ ha ottenuto «lo stesso valore giuridico dei trattati»⁹ e, dunque, ora può farsi riferimento anche ad essa.

La Carta in questione, all'art. 12 – contenuto nel Titolo II, dedicato alle libertà –, contempla le libertà di riunione e di associazione. In particolare, la citata disposizione prevede: «Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione»¹⁰. Tuttavia, tale articolo non fa espresso riferimento alle riunioni telematiche, né la Corte di giustizia se ne è mai occupata. Invero, l'Ue ha adottato alcune dichiarazioni che puntano a tutelare l'esercizio dei diritti connessi alla rete *internet*¹¹, ma si tratta di documenti che non hanno un valore giuridico vincolante e non contengono uno specifico riferimento alla libertà di riunione.

Passando al diritto internazionale, in esso si riscontrano frequenti riferimenti alla libertà di riunione, ad esempio nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹², nella Convenzione americana sui diritti umani¹³, nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli¹⁴, nella Carta araba dei diritti dell'uomo¹⁵, oppure

lavoro e della previdenza sociale, 2004, n. 1, pp. 175 ss., e A. TANCREDI, *L'emersione dei diritti fondamentali "assoluti" nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, n. 3, pp. 644 ss.

⁸ Proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000.

⁹ Su tale articolo si v. C. GRABENWARTER, K. PABEL, *Article 6*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*, Berlin-Heidelberg, 2013, pp. 287 ss.

¹⁰ Sul quale si rinvia a P. CARETTI, P. MILAZZO, *Art. 12*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 239 ss.

¹¹ Si tratta, in part., della *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale* (COM(2022) 28 final), del 26 gennaio 2022, e della *Declaration for the Future of the Internet*, proposta il 28 aprile 2022. Entrambe sono consultabili in www.ec.europa.eu.

¹² Proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948, che, all'art. 20, co. 1, prevede: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica».

¹³ Adottata a San José di Costa Rica il 22 novembre 1969 ed entrata in vigore il 18 luglio 1978, della quale si v. l'art. 15.

¹⁴ Adottata a Nairobi il 28 giugno 1981 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1986, di cui si v. l'art. 11.

nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale¹⁶, nella Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali¹⁷ e nella Convenzione sui diritti del fanciullo¹⁸, ma nessuno di questi documenti contempla espressamente le riunioni telematiche. Alcuni sviluppi interessanti in relazione a queste ultime, invece, riguardano la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), sui quali, pertanto, occorre soffermarsi.

3. Il Consiglio d'Europa e la "Guida dei diritti umani per gli utenti di internet"

Un primo sviluppo interessante riguarda il Consiglio d'Europa e gli strumenti ad esso connessi. In effetti, la CEDU¹⁹ contempla la libertà di riunione insieme a quella di associazione, nello specifico, nell'art. 11, ai sensi del quale: «Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

¹⁵ Adottata il 15 settembre 1994 con Risoluzione n. 5437 dal Consiglio della Lega degli Stati Arabi, emendata in occasione del *summit* della Lega Araba del 22 e 23 maggio 2004, entrata in vigore il 15 marzo 2008, della quale si v. l'art. 24, co. 6 e 7.

¹⁶ Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 21 dicembre 1965 e ratificata dall'Italia con l. 654/1975; cfr. art. 5, lett. *d*, n. ix.

¹⁷ Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'1 febbraio 1995, ratificata dall'Italia con l. 302/1997, della quale si v. l'art. 7.

¹⁸ Approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con l. 176/1991, di cui si v. l'art. 15.

¹⁹ Stipulata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con l. 848/1955.

Si tratta di una previsione più ampia di quelle contenute in altri documenti internazionali e sovranazionali, ma che comunque non fa espresso riferimento al ricorso agli strumenti telematici nell'esercizio del diritto di riunione. Inoltre, questa eventualità non è stata – sinora – presa in considerazione neanche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua pur copiosa giurisprudenza sull'art. 11 Cedu.²⁰; nondimeno, il tema è stato ugualmente affrontato in seno all'ordinamento costituito dal Consiglio d'Europa.

Infatti, il Comitato dei ministri²¹ ha adottato una raccomandazione nella quale si legge che «[g]li Stati membri sono tenuti a garantire a ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti umani e le libertà fondamentali sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (...). Tale obbligo è valido ugualmente nel contesto dell'utilizzo di Internet»²²; inoltre, gli Stati devono adoperarsi affinché «i diritti umani e le libertà fondamentali si applichino in ugual misura online e offline»²³.

Alla Raccomandazione è allegata una guida destinata agli utenti di *internet*²⁴, cui gli Stati devono dare diffusione, la quale, con particolare riferimento ai diritti di riunione, associazione e partecipazione, afferma: «Avete il diritto di riunirvi e di associarvi con altri in modo pacifico utilizzando Internet. In pratica, significa che: 1. siete liberi di scegliere qualsiasi sito Internet, qualsiasi applicazione o altro servizio per costituire, aderire, mobilitarvi o partecipare a un gruppo sociale, o un'associazione, che siano o meno ufficialmente riconosciuti dalle autorità

²⁰ Ci si limita ad osservare che la Corte di Strasburgo si è occupata di recente anche delle limitazioni al diritto di riunirsi adottate per contrastare la pandemia: cfr. Corte Edu, III sez., 15 marzo 2022, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Svizzera*, sulla quale 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. Svizzera del 15 marzo 2022*, in *Diritti comparati*, 21 aprile 2022, pp. 1 ss.

²¹ Che è un organo del Consiglio d'Europa composto dai ministri degli affari esteri di tutti gli Stati membri o dai loro supplenti (cfr. artt. 13 ss. Statuto del Consiglio d'Europa).

²² Così Raccomandazione CM/Rec(2014)6, adottata il 16 aprile 2014, p. 5. Per un commento si v. P. FERNÁNDEZ GARCÍA-ARMERO, *Una visión crítica desde el derecho español de la recomendación CM/Rec(2014)6 sobre una guía de los derechos humanos para los usuarios de internet*, in R. MIRANDA GONÇALVES, P.S. DE BRITO (coords.), F. DA SILVA VEIGA, D. PIRES FINCATO (dirs.), *Estudos de Direito, Desenvolvimento e Novas Tecnologias*, Porto, 2020, pp. 444 ss.

²³ Così Raccomandazione CM/Rec(2014)6, cit. p. 6.

²⁴ Definita *Guida dei diritti umani per gli utenti di internet*.

pubbliche. Dovreste ugualmente essere in grado di utilizzare Internet per esercitare il vostro diritto di costituire sindacati e di aderirvi; 2. avete il diritto di protestare pacificamente online, essendo tuttavia consapevoli del fatto che potete esporvi a eventuali conseguenze legali, qualora le vostre proteste online provochino blocchi o interruzioni dei servizi e/o danno alla proprietà altrui; 3. siete liberi di utilizzare gli strumenti online disponibili per partecipare a dibattiti pubblici a livello locale, nazionale o mondiale, a iniziative legislative e al controllo pubblico del processo decisionale e avete segnatamente il diritto di firmare petizioni e di partecipare all'elaborazione delle politiche relative alla gestione di Internet»²⁵.

Tale guida evidenzia come la rete *internet* possa essere utilizzata per organizzare delle riunioni, ma anche come strumento per svolgerle, sebbene il riferimento complessivo ai diritti di riunione, associazione e partecipazione non consenta di ricondurre in maniera univoca le attività che si svolgono *online* al solo diritto di riunirsi.

Occorre altresì considerare che le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa non sono vincolanti per gli Stati membri; nondimeno, la raccomandazione del 2014 è significativa perché evidenzia la crescente attenzione che a livello internazionale viene riservata ai diritti esercitabili attraverso la rete *internet*, il che deve indurre a una riflessione anche a livello nazionale, seppure tenendo in considerazione le peculiarità (anche) giuridico-costituzionali di ciascun ordinamento degli Stati membri di tale organizzazione internazionale.

4. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici e la sua interpretazione più recente

Passando dal PIDCP²⁶, neanche quest'ultimo fa espresso riferimento alle riunioni telematiche, in quanto il suo art. 21 afferma: «È riconosciuto il diritto di riunione pacifica. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società

²⁵ Cfr. Raccomandazione CM/Rec(2014)6, cit. p. 10.

²⁶ Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 16 dicembre 1966 e ratificato in Italia con l. 881/1977.

democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità o la morale pubbliche, o gli altri diritti e libertà». Tuttavia, uno degli aspetti più interessanti e recenti che riguardano tale documento internazionale è offerto dal commento generale del 2020²⁷ del Comitato per i diritti umani delle Nazioni unite²⁸, che riguarda proprio l'interpretazione dell'art. 21 e, di conseguenza, il diritto di riunione pacifica, di cui è utile sottolineare alcuni profili.

Innanzitutto, il commento conferma che quello di riunirsi è un diritto fondamentale strettamente connesso alla democrazia sia perché consente di partecipare a modellare la società, sia perché permette di concretizzare altri diritti, di carattere economico, sociale e culturale²⁹.

In secondo luogo, si ribadisce che il diritto in questione è riconosciuto a tutti, cittadini, stranieri (regolari e non), richiedenti asilo, rifugiati e apolidi³⁰, ma anche che il suo esercizio richiede che si radunino più persone, poiché la manifestazione di una sola persona non è riconducibile al diritto di riunione, bensì alla libertà di espressione di cui all'art. 19 del Patto³¹.

Inoltre, nonostante lo svolgimento di una riunione sia di solito preceduto da un'attività di organizzazione, che può consistere anche nell'avvisare le autorità³², il

²⁷ Ci si riferisce a HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 17 settembre 2020, consultabile in www.ohchr.org, pp. 1 ss., datato 17 settembre 2020, sul quale si v. S.W. FEBRIANA, *Assessing the Human Rights Committee's General Comment No. 37: is the interpretation sufficient to protect the freedom of assembly in times of public health emergency?*, in *IJUM Law Journal*, 2021, n. 2, pp. 1 ss., M. HAMILTON, *Comments on draft General Comment 37 on Article 21 ICCPR: the Right of Peaceful Assembly*, in www.ueaeprints.uea.ac.uk, 21 febbraio 2020, pp. 1 ss., e N. ZIMMERMANN, *La liberté de réunion pacifique, garante d'un espace civique menacé: commentaire en marge de l'observation générale n° 37 du Comité des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2021, n. 128, pp. 829 ss.

²⁸ Si tratta di un organo previsto dagli artt. 28 ss. del Patto, composto di diciotto esperti indipendenti che hanno il compito di supervisionare l'applicazione del Patto stesso da parte degli Stati aderenti. Il Comitato può anche interpretare il contenuto delle disposizioni relative ai diritti dell'uomo per favorire l'adempimento da parte degli Stati membri dei loro obblighi in relazione ai diritti contemplati dal Patto medesimo. Tali interpretazioni vengono adottate e pubblicate con i c.d. commenti generali (*general comments* o *observations générales*), come previsto dagli artt. 76-77 delle norme di procedura adottate dallo stesso organo.

²⁹ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 1.

³⁰ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 2.

³¹ Si v. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 3.

³² Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 3.

mancato rispetto delle regole che richiedono una comunicazione alle autorità non comporta l'illegittimità della riunione, né giustifica il suo scioglimento³³. Talvolta le riunioni sono spontanee, ma anche in tali casi si rientra nella tutela dell'art. 21 del Patto³⁴, purché la libertà di riunione – di qualunque tipo – sia esercitata senza l'uso della violenza³⁵. Una questione particolarmente interessante al riguardo è quella che attiene alla presenza di armi, che non necessariamente comporta l'illegittimità della riunione, dovendosi valutare tale circostanza caso per caso, anche in considerazione delle norme nazionali sul possesso di armi, delle tradizioni culturali locali, di prove sulla volontà di provocare violenze o dei rischi che la presenza di tali "oggetti" possa provocare delle violenze³⁶. Nel rispetto di tali condizioni, anche le contromanifestazioni sono riconducibili alla tutela dell'articolo citato³⁷.

Quanto agli obblighi degli Stati, il commento conferma che su di essi gravano obblighi di astensione, ma anche obblighi positivi, poiché le autorità pubbliche sono tenute a garantire e favorire l'esercizio del diritto di riunione³⁸, mentre vietare le riunioni deve essere *l'extrema ratio*³⁹, cui ricorrere nei soli casi previsti dalla legge e in riferimento alle caratteristiche della singola riunione, poiché le restrizioni di carattere generale sono presumibilmente sproporzionate⁴⁰.

Si tratta di un'interpretazione della previsione del PIDCP di indubbio interesse, tuttavia, uno degli aspetti più innovativi e – nell'ottica dell'ordinamento italiano – problematici che emerge dal commento generale cui si sta facendo riferimento è quello relativo all'utilizzo delle nuove tecnologie e, in particolare, della rete *internet*.

³³ Cfr., ancora, HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 12.

³⁴ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 3.

³⁵ Si v. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 3.

³⁶ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 4.

³⁷ Cfr., ancora, HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 3.

³⁸ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., pp. 4 ss.

³⁹ Si v. anche HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., pp. 16-17, con riferimento all'esercizio del diritto in questione durante le situazioni di emergenza o di conflitto armato.

⁴⁰ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 7. Invero, nel testo in inglese si afferma: «*Blanket restrictions on peaceful assemblies are presumptively disproportionate*»; mentre, in quello in francese (p. 8) si legge: «*Les restrictions systématiques imposées aux réunions pacifiques sont présumées disproportionnées*».

Invero, già nel 2012⁴¹, lo *Human Rights Council* aveva adottato una risoluzione nella quale riconosceva il ruolo di *internet* nello sviluppo dei diritti umani (in particolare, della libertà di espressione)⁴² e si affermava che gli stessi diritti che le persone hanno *offline* devono essere protetti *online*⁴³. Il commento generale del 2020 dello *Human Rights Committee* si spinge oltre, poiché entra nel dettaglio della protezione dei diritti in rete e, in particolare, si occupa delle riunioni che vengono organizzate o si svolgono tramite *internet*⁴⁴.

In primo luogo, si riconosce che *internet* può essere utilizzato per organizzare le riunioni, sicché, le autorità pubbliche non devono impedire l'accesso alla rete per ostacolarne l'organizzazione⁴⁵. Ma il Comitato per i diritti umani riconosce altresì che i luoghi in cui può svolgersi la riunione possono essere all'interno o all'aperto, in luoghi pubblici o privati, *online* oppure in una combinazione di tali luoghi⁴⁶. Il Comitato, dunque, ritiene che le nuove tecnologie consentano di svolgere nuove forme di riunione, che possono tenersi integralmente o parzialmente *online*⁴⁷, pertanto, anche queste ultime, sebbene non consistano in un assembramento fisico di più persone, sono comunque ricondotte alla libertà tutelata dall'art. 21 del Patto⁴⁸. Ne consegue che le autorità pubbliche non debbano ostacolare l'esercizio delle riunioni da remoto, né utilizzare strumenti tali da dissuadere chi voglia partecipare alla riunione, sebbene sia possibile utilizzare forme di controllo telematico per contrastare fenomeni violenti; inoltre, esse devono altresì vigilare affinché le riunioni non siano ostacolate in maniera ingiustificata dai fornitori di servizi *internet*, oppure per evitare che siano poste in essere attività capaci di

⁴¹ Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Resolution A/HRC/RES/20/8*, consultabile in www.ohchr.org, pp. 1-2, e datata 5 luglio 2012.

⁴² Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Resolution A/HRC/RES/20/8*, cit., p. 1.

⁴³ Si v. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Resolution A/HRC/RES/20/8*, cit., p. 2.

⁴⁴ Come osserva M. SCHEININ, *U.N. Human Rights Committee General Comment No. 37 on Freedom of Assembly: An Excellent and Timely Contribution*, in *Just Security*, 30 luglio 2020, «[i]t is both ironic and apropos that because of the COVID-19 pandemic the whole session where General Comment No. 37 was adopted was conducted online».

⁴⁵ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 6.

⁴⁶ Cfr., ancora, HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 2.

⁴⁷ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 2.

⁴⁸ Si v. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 3.

invadere la *privacy* dei partecipanti alla riunione *online*⁴⁹. Si prevede, peraltro, che ogni eventuale restrizione ai sistemi di diffusione delle informazioni debba rispettare il *test* per le limitazioni alla libertà di espressione⁵⁰.

Questa lettura del diritto di riunione appare particolarmente innovativa, poiché – alla luce dell’evoluzione tecnologica – punta ad estendere la tutela relativa al diritto in questione alle riunioni che si svolgono in un “luogo” virtuale, superando così una delle caratteristiche proprie della riunione, ovverosia la fisica compresenza di più individui nel medesimo luogo. Tuttavia, si tratta di una lettura tanto innovativa quanto problematica, che non recide il legame dei *meeting* da remoto con la libertà di espressione, richiamata nello stesso commento generale e che pare destinata a scontrarsi con le peculiarità delle discipline giuridiche nazionali e con l’intreccio tra differenti diritti e libertà che l’utilizzo degli strumenti telematici rende ancora più intricato. Inoltre, occorre considerare che il commento generale in questione non ha valore giuridico vincolante, ma si pone piuttosto come uno strumento di *soft law*, destinato a suggerire e orientare le migliori pratiche per tutelare (in questo caso) la libertà di riunione anche di fronte agli sviluppi della tecnologia e della società. Occorre pertanto considerare se e come queste aperture nella tutela dei *meeting* telematici possano trovare un riscontro nell’ordinamento italiano.

5. La libertà di riunione nell’ordinamento italiano: breve inquadramento generale

Passando dunque all’ordinamento italiano, la libertà di riunione è espressamente contemplata dall’art. 17 Cost.⁵¹, contenuto nella Parte I della

⁴⁹ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 6.

⁵⁰ Cfr., ancora, HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., p. 6, che rinvia a HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 34 Article 19: Freedoms of opinion and expression*, 12 settembre 2011, consultabile in www.ohchr.org, part. pp. 6 ss.

⁵¹ Sul quale si rinvia a A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967, *passim*, nonché ai commenti di ID., *Art. 17*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, pp. 145 ss., R. D’ALESSIO, *Art. 17*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 102 ss., G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, pp. 383 ss., F. GAMBINI, *Art. 17*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione Crisafulli-Paladin*, 2^a ed., Padova, 2008, pp. 135 ss., e F. ROSA, *Articolo 17*, in F.

Costituzione, dedicata ai diritti e doveri dei cittadini, nel suo Titolo I, intitolato ai diritti civili (artt. 13-28 Cost.). La collocazione della libertà in questione all'interno della Carta costituzionale consente di comprendere immediatamente come essa sia connessa alla partecipazione politico-democratica⁵². Il testo della citata disposizione costituzionale prevede: «I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica». L'articolo in questione configura una libertà collettiva, ovvero una libertà il cui esercizio presuppone una pluralità di soggetti, in quanto, per esservi una riunione, è necessaria la presenza contestuale di più persone in uno stesso luogo per il perseguimento di uno scopo comune, sicché, si tratta di una libertà che non può essere esercitata *uti singuli*, sebbene sia riconosciuta a ciascun individuo. Infatti, la Costituzione non tutela solo le libertà del singolo, ma anche quelle libertà che attengono più propriamente al profilo sociale della persona; quest'ultimo è un tratto che la libertà di riunione condivide con quella di associazione di cui all'art. 18 Cost., considerato che entrambe le libertà possono agire come moltiplicatori dell'azione individuale⁵³, favorendo la partecipazione alla sfera pubblica e l'esercizio di altre libertà costituzionalmente tutelate⁵⁴.

Senza poter entrare nel dettaglio dell'art. 17 Cost. in questa sede, si può quantomeno osservare che alcuni suoi contenuti sono ricorrenti nelle diritto

CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. I, 2ª ed., Bologna, 2021, pp. 131 ss.

⁵² Secondo C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, [1928], trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, p. 222, la libertà di riunione rientrerebbe tra quei diritti che «possono (...) perdere facilmente il loro carattere non-politico e cessano quindi di essere diritti individualistici di libertà», perdendo, di conseguenza «anche l'assolutezza della loro difesa» e diventandone necessaria una regolamentazione.

⁵³ Così M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, 2ª ed., Torino, 2020, p. 359.

⁵⁴ Come osservano C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, 5ª ed., Torino, 2021, p. 684, plurisoggettività e scopo comune rappresentano caratteristiche proprie di entrambe le libertà, mentre la riunione si differenzerebbe dall'associazione sostanzialmente per l'assenza del vincolo ideale intercorrente tra i componenti di una associazione.

comparato e nel diritto internazionale, in particolare, i riferimenti alla necessaria pacificità delle riunioni e al loro svolgimento in assenza di armi, per quanto non manchino le eccezioni, poiché occorre tenere conto delle differenze socioculturali – oltre che normative – dei diversi contesti (si pensi, ad esempio, all’ampiezza con cui è riconosciuto il diritto di possedere e portare armi negli Stati Uniti d’America⁵⁵).

Analogamente, sovente si riscontrano richiami ai luoghi delle riunioni, di solito, per giustificare una disciplina più rigorosa per le riunioni *en plein air*⁵⁶ rispetto a quelle che si svolgono in luoghi privati. Tuttavia, l’art. 17 Cost. non si limita a distinguere le riunioni che si svolgono in luoghi pubblici dalle altre, bensì richiama tre tipologie di luoghi, in quanto è possibile distinguere il luogo pubblico, cui fa riferimento il co. 3, dal luogo aperto al pubblico di cui al precedente co. 2, dal luogo privato, al quale l’art. 17 Cost. non fa espresso riferimento ma che si ricava dal generale riconoscimento della libertà di riunione, nonché dalla circostanza che il citato co. 2 distingue dalle riunioni in luogo pubblico «anche» quelle in luogo aperto al pubblico, differenziando il regime delle prime da quello delle altre. Questa sorta di tripartizione è particolarmente rilevante perché, siccome le riunioni sono assoggettate a regole diverse sulla scorta del luogo in cui si svolgono, occorre individuare un criterio che consenta di distinguere i diversi luoghi ai fini della disciplina della libertà in questione. Tale criterio non dovrebbe consistere nella

⁵⁵ Infatti, il I emendamento (del 1791) alla Costituzione USA fa riferimento alla pacificità delle riunioni ma non all’assenza di armi: «*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances*». Su tale previsione si v. M.M. RUSSELL (ed.), *Freedom of Assembly and Petition: The First Amendment, Its Constitutional History and the Contemporary Debate*, New York, 2010, *passim*. Utile un rinvio anche a G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Rassegna di giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti in materia di diritto di riunione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, n. 3-4, pp. 843 ss.

⁵⁶ Si riprende l’espressione di uno dei più risalenti riconoscimenti costituzionali della libertà di riunione in Europa, l’art. 19 della Costituzione belga del 1831: «*Les Belges ont le droit de s’assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l’exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s’applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police*». Su tale testo costituzionale, Su tale Costituzione si v. J. GILISSEN, *La Constitution belge de 1831: ses sources, son influence*, in *Res Publica*, 1968, pp. 107 ss.

“proprietà” – privata o pubblica – del luogo in cui si intende tenere la riunione⁵⁷ (sebbene talvolta proprietà e “tipo” di riunione possano coincidere), bensì nell’utilizzo che intende farsene⁵⁸ e nella possibilità di accedervi da parte di coloro che vogliono riunirsi, talché, il medesimo luogo potrebbe prestarsi, di volta in volta, ad essere utilizzato per riunioni di carattere diverso⁵⁹.

Indipendentemente dai criteri utilizzati per distinguere i diversi “luoghi” in cui si esercita il diritto di riunirsi, la disciplina della riunione nell’ordinamento italiano, con la sua attenta distinzione in base ai luoghi, appare coerente con una nozione di luogo in senso materiale, ovvero sia come luogo nello spazio che può essere fisicamente occupato da persone o cose (sedie, palchi, veicoli, ecc.), sebbene i mutamenti tecnologici e sociali mettano in discussione tale nozione.

6. Le “riunioni” telematiche nell’ordinamento italiano

Invero, l’evoluzione tecnologica offre nuovi strumenti, che permettono alle persone di “riunirsi”, ma senza essere fisicamente vicine. Si tratta, ovviamente, degli strumenti messi a disposizione dall’utilizzo della rete *internet* e dei *software* ad essa collegati, come i *social network* e le applicazioni per la comunicazione da remoto, che ormai da tempo sollevano ampi dibattiti nella dottrina (anche) con riferimento al loro inquadramento giuridico, alle nuove istanze di tutela che comportano e ai rischi che ne derivano⁶⁰.

⁵⁷ Secondo A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, 2^a ed., Padova, 2002, p. 321, nt. 13, «[i]l criterio di distinzione delle riunioni in luogo pubblico che si basasse sulla natura del diritto di proprietà porterebbe a conseguenze assurde: ad es. di una riunione di studenti nei cortili di un’università dovrebbe darsi preavviso all’autorità di polizia; per converso, nessun preavviso dovrebbe essere dato alla polizia della riunione in una strada di proprietà privata, ma di pubblico transito. Nel primo caso sussisterebbe inoltre la possibilità del divieto preventivo, nel secondo no».

⁵⁸ Parlano di “uso” cui è destinato dall’avente diritto il luogo della riunione A. PACE, *Problematica*, cit., p. 321, e di “destinazione” C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, 9^a ed., Padova, 1976, p. 1094. Sulla connessione tra uso e proprietà, si v. M. PACELLI, *Libertà di riunione e uso dei beni pubblici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1967, pt. I, part. p. 240.

⁵⁹ «Ciò richiede una verifica da condursi caso per caso», come osserva A. PACE, *Problematica*, cit., p. 321.

⁶⁰ Il tema non può essere affrontato in questa sede, ma, per un suo inquadramento, si può rinviare a P. COSTANZO, *Internet (Diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg.,

Con specifico riferimento alla libertà di riunione, l'utilizzo delle nuove tecnologie è divenuto negli ultimi anni un fenomeno sempre più rilevante, per un verso, perché – negli ordinamenti con un insufficiente tasso di democrazia – esse consentono a minoranze e opposizioni politiche di riunirsi “virtualmente”, esponendosi a minori rischi di repressione; per altro verso, perché la pandemia da Covid-19 e l'esigenza di mantenere il distanziamento fisico per contrastare la diffusione del *virus* hanno incentivato a livello globale l'utilizzo di tali strumenti sia per consentire di continuare a svolgere le attività quotidiane di studio e lavorative, sia per permettere di preservare i rapporti interpersonali, di qualunque tipo: familiari, amicali, ma anche culturali e politici. In tal modo, la rete *internet*, oltre ad essere uno strumento utile per programmare e organizzare alcune attività – tra cui, le riunioni –, si è trasformata altresì in un “luogo” all'interno del quale svolgere tali attività, sebbene sia privo di materialità e non consenta una fisica vicinanza tra le persone⁶¹. Quindi, l'idea che essa sia un “luogo”, diverso e distinto da quelli fisici, nel quale è anche possibile esercitare alcuni diritti⁶², pone il problema della riconducibilità delle attività che in esso si svolgono alle disposizioni che tali diritti riconoscono e tutelano, come l'art. 17 Cost.⁶³. Inoltre, l'accelerazione nella diffusione dell'utilizzo di tali mezzi a causa della pandemia e il loro impiego in maniera capillare da parte di ampie fasce della popolazione mondiale hanno

Torino, 2000, pp. 347 ss., G. CORASANITI, *Diritti nella rete. Valori umani, regole, interazione tecnologica globale*, Milano, 2006, *passim*, M. BETZU, *Regolare internet*, Torino, 2012, *passim*, M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014, *passim*, E. BERTOLINI, V. LUBELLO, O. POLLICINO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2015, *passim*, T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, *passim*, T.E. FROSINI, *Liberté Egalité Internet*, 2^a ed., Napoli, 2019, *passim*, e P. COSTANZO, P. MAGARÒ, L. TRUCCO (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Napoli, 2022, *passim*.

⁶¹ Un «non-luogo», per utilizzare le parole di N. IRTI, *Norma e luoghi*, Roma-Bari, 2002, part. p. 65.

⁶² Sulla questione si v. A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in internet*, Torino, 2009, pp. 30 ss., e P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta Online*, 2014, part. pp. 18 ss., anche in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet*, cit., pp. 1 ss.

⁶³ Tuttavia, secondo M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, n. 2, p. 285, «non ha senso discorrere di libertà che si esercitano nella rete, ma occorrerebbe, se mai, ragionare di libertà che si esprimono (anche) attraverso la rete».

ulteriormente evidenziato la necessità delle istituzioni politiche di confrontarsi con tale fenomeno, per provare a disciplinare e tutelare le c.d. riunioni telematiche.

Come si è visto⁶⁴, la questione è stata affrontata a livello internazionale dallo *Human Rights Committee*⁶⁵, secondo il quale sarebbe necessario estendere la tutela riconosciuta alle riunioni “fisiche” anche a quelle “virtuali”. Infatti, secondo tale organo, le riunioni che si svolgono – integralmente o parzialmente – *online* godrebbero della tutela offerta dall’art. 21 del PIDCP, con la conseguenza che le autorità pubbliche non dovrebbero ostacolarne l’esercizio, né utilizzare strumenti tali da dissuadere chi voglia prendervi parte; inoltre, esse dovrebbero anche vigilare affinché tale tipologia di riunioni non sia ostacolata in maniera ingiustificata dai fornitori di servizi *internet*, oppure per evitare che siano poste in essere attività capaci di invadere la *privacy* dei partecipanti. In ogni caso, le autorità pubbliche sarebbero legittimate a porre in essere forme di controllo per contrastare fenomeni violenti. Si tratta di un’apertura importante nei confronti di una libertà “classica”, della quale si ritiene di dover tutelare anche le nuove modalità di svolgimento; tale apertura trova un riscontro – meno deciso – anche nella “guida” adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa⁶⁶, ma nell’ordinamento italiano pone delicati problemi.

Invero, nell’ordinamento italiano il tema non è nuovo, ma non è stato disciplinato dal legislatore, né su di esso si è sinora espressa la Corte costituzionale. Il dibattito, dunque, è stato animato prevalentemente dalla dottrina, la quale ha da tempo posto in evidenza come le riunioni siano caratterizzate dalla compresenza fisica di più persone⁶⁷, il cui stato di vicinanza fisica «permette un contatto uditivo,

⁶⁴ Cfr. *supra*, par. 4.

⁶⁵ Il riferimento è al più volte citato HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General comment No. 37*, cit., pp. 2 ss.

⁶⁶ Come si è visto *supra*, par. 3.

⁶⁷ Osserva M.R. ALLEGRI, *Ubi Social, Ibi Ius*, Milano, 2018, p. 45, che «l’accento posto sull’elemento fisico rappresenta il principale ostacolo alla qualificazione dell’attività di *social networking* alla stregua di una riunione»; l’A., tuttavia, partendo da una lettura filosofica del concetto di luogo, giunge a ritenere che l’attività di *social networking* potrebbe essere «considerata una forma di riunione “immateriale” ex art. 17 Cost.» (p. 52).

visivo, olfattivo e tattile diretto»⁶⁸, consentendo agli intervenuti di comunicare «fra loro in modo immediato e senza bisogno di mezzi artificiali»⁶⁹. Infatti, la riunione attraverso gli strumenti messi a disposizione dalle nuove tecnologie non consente di utilizzare tutti i sensi dell'uomo, i quali possono aiutare a capire se e come impostare un rapporto con altre persone⁷⁰. Inoltre, solo la presenza fisica in uno spazio materiale consentirebbe di percepire la moltitudine di persone che manifestano e la suggestione che ne può derivare, mentre i mezzi di comunicazione potrebbero solo estenderne la portata, favorendo la diffusione delle relative immagini in maniera ampia e tempestiva⁷¹.

La questione è resa più complessa da una pronuncia della Corte di cassazione del 2014, riguardante il reato di molestia o disturbo alle persone di cui all'art. 660 c.p.⁷². In tale pronuncia, infatti, la Corte ha affermato – con specifico riferimento al *social network Facebook* – che esso «rappresenti una sorta di ἀγορά virtuale. Una “piazza immateriale” che consente un numero indeterminato di “accessi” e di visioni, resa possibile da un'evoluzione scientifica, che certo il legislatore non era arrivato a immaginare. Ma che la lettera della legge non impedisce di escludere una nozione di luogo e che, a fronte della rivoluzione portata alle forme di aggregazione e alla tradizionali nozioni di comunità sociale, la sua *ratio* impone di considerare»⁷³.

Tale pronuncia stimola alcune riflessioni, ma richiede prima qualche precisazione. Innanzitutto, i giudici della Suprema Corte non attribuiscono a *Facebook* il riconoscimento giuridico di luogo pubblico o aperto al pubblico, bensì

⁶⁸ Così R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, Milano, 1989, p. 1401.

⁶⁹ Così M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, 7^a ed., Padova, 2018, p. 223.

⁷⁰ In questo senso, ancora, R. BORRELLO, *Riunione*, cit., p. 1438.

⁷¹ Si v. ancora R. BORRELLO, *Riunione*, cit., pp. 1438-1439.

⁷² L'articolo prevede: «Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, ovvero col mezzo del telefono, per petulanza o per altro biasimevole motivo, reca a taluno molestia o disturbo è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a lire cinquemila».

⁷³ Così Cass. pen., sez. I, sent. 12 settembre 2014, n. 37956, sulla quale L. DIOTALLEVI, *Reato di molestia e Facebook, tra divieto di analogia in materia penale, (presunta) interpretazione “evolutiva” dell'art. 17 Cost. e configurabilità di un diritto di accesso ad Internet*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 5, pp. 4104 ss. Utile anche un rinvio alle successive sentt. sez. I, 8 giugno 2015, n. 24431, e sez. V, 1 marzo 2016, n. 8328.

sembrano abbastanza cauti quando affermano che la «legge non impedisce di» considerare le forme di aggregazione che le nuove tecnologie affiancano a quelle tradizionali. In secondo luogo, la Corte è consapevole della circostanza che, di solito, i *social network* si prestino a un utilizzo diversificato, che consente di restringere o allargare la platea dei soggetti destinatari dei messaggi veicolati tramite tali strumenti tecnologici, con la conseguenza che il medesimo strumento possa consentire un utilizzo riservato oppure pubblico. Infine, la pronuncia non ha avuto un seguito, poiché – a causa della sopraggiunta prescrizione del reato contestato all'imputato – la Corte di Cassazione non ha potuto adottare una sentenza di annullamento con rinvio, bensì una di annullamento senza rinvio. La sentenza in questione, quindi, sembrerebbe evidenziare la novità della diffusione dei mezzi messi a disposizione dall'evoluzione della rete *internet* e, in particolare, dei *social network*, riconoscendone la complessità e l'impatto sulla vita di relazione, ma nella consapevolezza dell'assenza di un'adeguata disciplina giuridica.

Invero, occorre partire da un dato evidenziato anche nella sentenza della Corte di Cassazione, che è quello relativo alla duttilità degli strumenti messi a disposizione dalla rete *internet*, i quali, come si è detto, possono essere impostati diversamente, consentendo di relazionarsi in maniera riservata con un numero definito di persone, oppure di esprimere le proprie opinioni verso una platea indeterminata, o, ancora, di ampliare o limitare la possibilità dei destinatari del messaggio di replicare, commentare o semplicemente reagire ad esso. Anzi, nel tempo, diversi *social network* hanno aggiunto la possibilità di definire le impostazioni di utilizzo proprio per tutelare maggiormente gli utenti sia nella loro riservatezza sia nella possibilità che gli altri utenti possano replicare ai messaggi pubblicati. Questa flessibilità nell'utilizzo degli strumenti telematici e la possibilità di limitare le interazioni che essi consentono pongono alcune difficoltà interpretative sul piano della loro riconducibilità ai diritti contemplati dalla Costituzione.

Innanzitutto, provando a ricondurre i *meeting* telematici alla libertà di riunione, sottoponendo le costruzioni giuridiche vigenti a un'interpretazione

evolutiva che tenga conto degli sviluppi determinati da *internet*⁷⁴, risulterebbe alquanto problematico comprendere in quale luogo essi si svolgano⁷⁵, considerato che – sulla scorta del *software* utilizzato e delle impostazioni definite volta per volta dall'utente che organizza l'incontro – si potrebbe ritenere che il luogo sia privato (come una "rimpatriata" virtuale tra famigliari su *Google Meet*), aperto al pubblico (ad esempio, una riunione sulla piattaforma *Zoom*, alla quale possono partecipare tutti coloro che hanno richiesto il relativo *link*), oppure pubblico (quale potrebbe essere un *forum* aperto di discussione in diretta su *Facebook* o su *Twitter*, cui possono prendere parte tutti coloro che hanno accesso al relativo *social network*). Va poi aggiunto che, non di rado, l'utilizzo dei mezzi telematici affianca le riunioni fisiche, anziché sostituirle, ad esempio, trasmettendo in diretta *streaming* una riunione che si svolge in un luogo pubblico o aperto al pubblico, eventualmente consentendo pure l'interazione tra i soggetti presenti nel luogo della riunione e quelli collegati da remoto.

Anche a voler dare per valida questa incerta distinzione, poi, non è chiaro come potrebbero tutelarsi le garanzie riguardanti la libertà di riunione in tali casi né come attuare i controlli sul suo corretto esercizio, per tacere del preavviso di cui al co. 3 dell'art. 17 Cost., che pare del tutto incoerente con il "luogo pubblico virtuale". Inoltre, i caratteri base della riunione, costituiti dalla pacificità e dall'assenza di armi, sembrano ugualmente incoerenti con le "riunioni" telematiche, giacché la presenza di armi oppure i comportamenti non pacifici riguarderebbero il luogo fisico in cui si trova il singolo partecipante alla riunione e non il luogo virtuale della stessa⁷⁶, il che, peraltro, comporta l'ulteriore complicazione causata dalla circostanza che i partecipanti potrebbero fisicamente trovarsi in qualunque luogo nel mondo, sottratti, così, al potere sovrano delle

⁷⁴ Come ritiene necessario fare M. MEZZANOTTE, *Facebook come "luogo aperto al pubblico"*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 2, p. 4.

⁷⁵ Sul punto, A. PIROZZOLI, *La libertà di riunione in Internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2004, n. 4-5, pp. 603 ss.

⁷⁶ Non sembra della medesima opinione M. MEZZANOTTE, *Facebook*, cit., p. 8, secondo il quale «l'espressione "senz'armi" nelle riunioni virtuali resterebbe assorbita nella prima ("pacificamente"), costituendo solo una causa eventuale, un dispiegamento nel reale di ciò che è avvenuto nel *web*».

autorità italiane e soggetti a regole forse diverse da quelle contemplate dall'ordinamento italiano. Il paradosso – e il rischio – è che, a voler ricondurre ad ogni costo i *meeting* telematici alla libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost., si possa favorire un'espansione dei poteri di controllo delle autorità pubbliche, le quali, alla luce delle caratteristiche del mezzo utilizzato per riunirsi, potrebbero ritenere che il bene da tutelare – l'ordine pubblico – debba essere inteso in senso estensivo, spostandone la lettura verso una concezione ideale anziché materiale,⁷⁷ con il conseguente pericolo di ampliare l'invasività dei controlli pubblici sull'esercizio delle libertà costituzionali: la riunione, ma anche la comunicazione, la manifestazione del pensiero e il domicilio.

Pertanto, ricondurre i *meeting* telematici alla libertà di riunione – nell'ordinamento italiano – sembra un'operazione difficile e anche rischiosa. Infatti, il fenomeno in questione sembra più agevolmente riconducibile alla libertà e segretezza della corrispondenza di cui all'art. 15 Cost., oppure alla libertà di manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 21 Cost., che riguardano le diverse modalità attraverso le quali l'essere umano può comunicare⁷⁸. Peraltro, le due

⁷⁷ Su tale concetto si v. A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1963, pp. 111 ss., G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, *passim*, ID., *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano, 1980, pp. 1057 ss., G. PANZA, *Ordine pubblico I) teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXII, Roma, 1991, pp. 1 ss., A. CERRI, *Ordine pubblico II) Diritto costituzionale*, *ivi*, pp. 1 ss., G. CAIA, *L'ordine pubblico e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto amministrativo speciale, tomo I, 2^a ed., Milano, 2003, pp. 281 ss., e F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, 2007, *passim*.

⁷⁸ In questo senso, ad es., M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, p. 5, pubblicato anche in M. VILLONE, A. CIANCIO, G. DE MINICO, G. DEMURO, F. DONATI, *Nuovi mezzi di comunicazione e identità*, Roma, 2012, pp. 451 ss., M. OLIVETTI, *Diritti*, *cit.*, pp. 362-363, e R. BIFULCO, *I diritti della sfera civile nella dimensione collettiva*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. III, Torino, 2022, p. 142. Di diverso avviso P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, n. 2, p. 11 non num., secondo la quale: «Nel caso di Internet, l'esperienza giuridica inusitata consiste nel fatto che tale mezzo risulta idoneo all'esercizio di pressoché tutti i diritti di libertà, nonostante la letteratura sia ancora molto proiettata a studiarlo nella prospettiva dell'art. 21 e dell'art. 15. Per tutti, basta fare l'esempio della libertà di riunione, rispetto alla quale il presupposto fattuale fino a ieri era inequivocabilmente individuato nella compresenza fisica; oggi invece è possibile immaginare che tale fattispecie entri in gioco quando più persone sono "insieme" nelle *chat* o sui *social networks*, liberi di entrare e uscire, liberi di non perseguire uno scopo necessariamente comune e condiviso ecc.... Così il web può utilmente supportare il domicilio telematico, la partecipazione politica, la libertà di professare religione,

disposizioni costituzionali, prevedendo e tutelando diversamente i due fenomeni della comunicazione e della manifestazione del pensiero, rendono difficoltoso comprendere a quale delle due discipline siano da ricondurre le attività svolte da remoto, anche a causa della già indicata flessibilità dei mezzi che *internet* mette a disposizione. Tuttavia, non solo tali fenomeni virtuali sembrano più facilmente riconducibili agli artt. 15 e 21 Cost. anziché all'art. 17 Cost., ma le prime due disposizioni offrono anche una migliore garanzia, poiché non richiedono alcun avviso preventivo, né contemplan la possibilità di divieti preventivi⁷⁹; sicché – per quanto riguarda la vigente disciplina nazionale – le attività svolte sui *social network* e sugli altri strumenti che *internet* mette a disposizione per comunicare sembrerebbero da ricondurre – a seconda delle circostanze da valutare caso per caso – alle libertà di comunicazione oppure a quella di manifestazione del pensiero.

7. La libertà di riunirsi online tra opportunità tecnologiche e mutamenti sociali

Dunque, nel diritto internazionale si assiste a una spinta verso una tutela dei *meeting* telematici analoga a quella delle riunioni caratterizzate dalla compresenza fisica dei partecipanti, riconoscendo la rete *internet* come un “luogo” virtuale. In tal modo, si punta a favorire l'esercizio del diritto di riunirsi soprattutto per quei settori minoritari della società che, quantomeno in alcuni contesti nazionali, risultano discriminati o addirittura perseguitati; e tale spinta ha subito un'ulteriore accelerazione a causa della pandemia, che ha fortemente ridimensionato la possibilità di organizzare riunioni caratterizzate dalla vicinanza fisica tra le persone, sebbene, anche a tal riguardo, non siano mancate le differenze nella gestione dell'emergenza sanitaria tra i diversi Stati.

l'insegnamento e l'apprendimento attraverso lo studio, il lavoro e l'impresa ecc.». Favorevoli alla riconduzione delle riunioni telematiche all'art. 17 Cost. anche A. PIROZZOLI, *La libertà*, cit., part. pp. 605 ss., e M. VILLONE, *Internet e la politica*, in M. VILLONE, A. CIANCIO, G. DE MINICO, G. DEMURO, F. DONATI, *Nuovi*, cit., p. 567, secondo il quale «si può sostituire la virtualità alla materialità rimanendo per altro verso eguali gli elementi costitutivi della fattispecie costituzionalmente protetta».

⁷⁹ In questo senso anche M. CUNIBERTI, *Tecnologie*, cit., p. 286.

Nondimeno, nell'ordinamento italiano, le caratteristiche della Costituzione non sembrano lasciare molto margine alla riconduzione dei *meeting* da remoto in seno alla libertà di cui all'art. 17 Cost., sembrando più calzanti le tutele offerte dagli artt. 15 e 21 Cost., per quanto l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione da *internet* renda più labile la distinzione tra i fenomeni tutelati da queste due ultime disposizioni costituzionali. Si tratta di una valutazione svolta *de iure condito*, con specifico riferimento all'ordinamento italiano, il che, da un lato, non impedisce di comprendere le ragioni per cui – a livello internazionale – si auspichi una tutela delle riunioni telematiche analoga a quella delle riunioni “fisiche”, considerate le differenze con cui le varie libertà possono essere tutelate nei diversi ordinamenti nazionali; dall'altro, non esclude che future riforme costituzionali relative alla tutela dei diritti qui considerati possano indurre a ripensare la loro configurazione. Per di più, occorre considerare che la “rivoluzione” digitale è in continuo divenire e può porre rapidamente dinanzi a nuove e diverse sfide⁸⁰.

Tuttavia, quantomeno con riferimento alla riunione, non sembra facile sottrarsi alla considerazione – che pare anche un monito – secondo la quale l'aggregazione che si basa sulla vicinanza fisica sembra «insurrogabile o surrogabile soltanto a prezzo di una inammissibile logicamente e fors'anche pericolosa, sul piano assiologico, torsione della datità umana verso l'apparenza»⁸¹. In altri termini, l'eventuale piena assimilazione dei *meeting* telematici alle riunioni *tout court* non comporterebbe solo il riconoscimento giuridico di un'evoluzione tecnologica, bensì anche l'accettazione di un mutamento socioculturale, relativo sia ai rapporti interpersonali sia alla natura stessa dell'uomo e la sua innata socialità, che diverrebbe sempre più virtuale.

⁸⁰ In senso analogo M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie*, in *Revista Estudos Institucionais*, 2020, n. 2, p. 430.

⁸¹ Così M. ESPOSITO, *Riunione (libertà di)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, p. 5374.