

Virus in fabula
Diritti e Istituzioni
ai tempi del covid-19

a cura di

Gian Paolo Dolso

Maria Dolores Ferrara

Davide Rossi

Il presente volume è stato pubblicato con il finanziamento del Fondo servizi studenti del Corso di studio in Giurisprudenza e con i Fondi del Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione dell'Università di Trieste.



EUT Edizioni Università di Trieste 2020

ISBN 978-88-5511-179-9 (print)
ISBN 978-88-5511-180-5 (online)

EUT - Edizioni Università di Trieste
Via E. Weiss, 21 – 34128 Trieste
eut@units.it
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEditioniUniversitaTrieste>

Virus in fabula
**Diritti e Istituzioni
ai tempi del covid-19**

a cura di Gian Paolo Dolso,
Maria Dolores Ferrara, Davide Rossi



Edizioni
Università
di Trieste

INDICE

Introduzione. L'ordinato disordine del diritto ai tempi della pandemia di <i>Gian Paolo Dolso, Maria Dolores Ferrara, Davide Rossi</i>	9
--	---

PROFILI STORICI E IMPATTO SULLA SOCIETÀ

Eccezione, emergenze, digitalizzazione di <i>Mauro Barberis, Nicola Muffato</i>	15
Pandemia e numeri globali: la comparazione giuridica quantitativa ai tempi del covid-19 di <i>Marta Infantino</i>	29
<i>Caelum pestilens</i> . Riflessi delle pandemie antiche nel diritto romano di <i>Mario Fiorentini</i>	47
Il morbo e il veleno. Pandemie e violenza sociale nell'Italia del Risorgimento di <i>Pierpaolo Martucci</i>	61
Dall'eccezionalità all'ordinarietà, ossia quando la legislazione d'emergenza si consolida. Il caso del domicilio coatto di <i>Davide Rossi, Alessandro Agrì</i>	75
La rappresentanza politica: dall'accezione autoritaria della rappresentanza istituzionale fascista al voto repubblicano di <i>Nicoletta Laurenti Collino</i>	95

PANDEMIA E ISTITUZIONI

La normativa “speciale” sulla gestione della pandemia da covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali di <i>Paolo Giangaspero</i>	113
I poteri amministrativi al tempo del coronavirus: ordinanze di necessità ed urgenza di <i>Sandro De Gotzen</i>	131
Tra flessibilità e ortodossia economica: la valutazione di incompatibilità degli aiuti di stato al tempo dell'emergenza covid-19 di <i>Martina Previatello</i>	147
Il D.P.C.M. come inedito strumento di gestione statale dell'emergenza da covid-19 di <i>Antonio Mitrotti</i>	165
Le udienze civili in videoconferenza: un modello permanente? di <i>Lotario Dittrich</i>	183
Le udienze a trattazione scritta ai tempi dell'emergenza sanitaria di <i>Alessandra Frassinetti</i>	193
Il processo del lavoro alla prova dell'emergenza di <i>Luca Iero</i>	207
Il diritto dell'impresa e la sfida del covid-19 di <i>Massimo Bianca, Giulia Serafin</i>	225
Interventi a favore delle imprese per affrontare la crisi causata dalla pandemia da covid-19 di <i>Giuseppe Capurso, Marco Tronti</i>	239
Tutela della salute pubblica e controllo sociale: prove di legalità nel periodo dell'emergenza sanitaria di <i>Maria Cristina Barbieri</i>	249

EMERGENZA E DIRITTI

Emergenza sanitaria e libertà di circolazione di <i>Gian Paolo Dolso</i>	263
Violenza contro donne e minori al tempo del coronavirus: prime riflessioni e primo bilancio (provvisorio) di <i>Natalina Folla</i>	279

L'impatto dell'emergenza economica post covid-19 sui sistemi fiscali di <i>Dario Stevanato, Alessia Sbroiavacca</i>	295
Oltre l'emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità di <i>Maria Dolores Ferrara</i>	311
Brevi note in tema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel contesto dell'emergenza sanitaria da covid-19 di <i>Roberta Nunin</i>	329
Bisogni comuni e sostegno universale al reddito da lavoro di <i>Andrea Zubin</i>	343
Diritto alla riservatezza del paziente ed emergenza da covid-19 di <i>Angelo Venchiarutti</i>	357
Considerazioni sull'APP Immuni di <i>Giuseppe Citarella</i>	371

SEMINARIO DIDATTICO

La pandemia nelle aule triestine di <i>Paolo Ferretti, Davide Rossi</i>	385
Contributi degli studenti dei corsi di <i>Tutela costituzionale dei diritti fondamentali, Diritto del lavoro avanzato, Storia e tecnica delle codificazioni e costituzioni europee dell'Università degli Studi di Trieste, Anno Accademico 2019/2020</i>	389

EMERGENZA SANITARIA E LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE

GIAN PAOLO DOLSO*

1. *La nozione di libertà di circolazione*

La libertà di circolazione è stata oggetto di studio, soprattutto in tempi risalenti, da parte della dottrina giuridica, che si è cimentata con le difficoltà che la definizione e la portata di tale libertà comportano. La stessa nozione di essa appare sfuggente, soprattutto quando letta in controtuce con la libertà personale. Incerta pure è la natura della riserva prevista dall'art. 16, da alcuni declinata come assoluta, da altri come relativa. Anche in relazione alle limitazioni a tale libertà previste in Costituzione - motivi di «sanità e sicurezza» - si registrano posizioni divergenti, così come sulla natura *generale* delle leggi limitative di tale libertà, da raccordare con l'assoluto divieto di introdurre restrizioni in base a *ragioni politiche*. La recente situazione di emergenza fornisce l'occasione per fare il punto su questa libertà, nell'ambito della quale si sono registrate le più penetranti limitazioni conosciute in epoca repubblicana. La ricostruzione muoverà dall'esame della giurisprudenza costituzionale.

2. *La giurisprudenza costituzionale*

Sin dalle sue primissime sentenze, la Corte ha dispensato indicazioni, che sono state per lo più oggetto di conferma da parte della giurisprudenza successiva. Già nella sentenza n. 2/1956, in relazione a disposizioni del testo unico delle leggi di p.s., la Corte dichiara illegittima la misura di rimpatrio per traduzione, in ragione della mancata previsione di un intervento del giudice, mentre

* Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Trieste.

considera legittimo l'ordine di rimpatrio obbligatorio¹. I provvedimenti che prevedono la possibilità di poteri *coercitivi* rientrano nell'area dell'art. 13 Cost., laddove invece quelli di natura *obbligatoria* rientrano nell'orbita dell'art. 16².

Premesso che le limitazioni della libertà di circolazione devono essere contenute nella legge, la Corte fa i conti con il problema della discrezionalità dell'amministrazione all'atto di emanare i provvedimenti concreti³. Quando si introducono limitazioni di diritti, tale discrezionalità non deve trasmodare in *arbitrio*⁴. Al fine di evitare tale rischio la Corte, preso atto del fatto che né la legge né la Costituzione «possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto né graduare in astratto e in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti», individua l'antitodo nell'obbligo di motivazione dei provvedimenti⁵. Si tratta di uno schema di giudizio ricorrente nel panorama giurisprudenziale⁶.

Non si possono trarre dalla sentenza elementi decisivi in ordine alla natura della riserva, limitandosi la Corte al rilievo secondo cui vi è un piano in cui opera la legge, ed uno in cui opera l'atto amministrativo⁷. Che la legge debba intervenire a completamento e integrazione della norma costituzionale è pacifico quanto il fatto che la legge debba necessariamente limitarsi a prescrizioni generali, che spetterà appunto all'amministrazione tradurre in atti concreti.

L'interesse della pronuncia sta anche nel tentativo di dare una spiegazione alle varie espressioni della disposizione costituzionale. In relazione alla locuzione «in via generale», la Corte precisa che la norma in realtà non si riferisce solamente a «situazioni di carattere generale, quali epidemie, pubbliche calamità e simili». La legge deve risultare «applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie»⁸.

¹ La Corte ha nell'occasione dichiarato illegittimo il rimpatrio per traduzione previsto dall'art. 157 del citato T. U. delle leggi di p.s. (R.D. 18 giugno 1931, n. 773).

² In dottrina si era osservato che «il diritto, quando comanda non coercisce, quando coercisce non comanda»: così C. Esposito, *Lineamenti di una dottrina del diritto*, in *Annali Camerino*, col. IV, 1930, 61. Con riguardo alla libertà personale, se il riferimento alla coercizione sembra accogliere una nozione di libertà eminentemente "fisica", in altri casi la Corte ha ragionato di "degradazione" giuridica: così la sent. n. 11 del 1956.

³ In altre decisioni la Corte si è limitata a rimarcare la necessità di un intervento legislativo in materia, senza per vero fornire ulteriori elementi in relazione alla natura della riserva. In assenza di elementi in questo senso, è lecito concludere nel senso che ogni riserva di legge va interpretata come assoluta. Cfr. sul punto la sent. n. 20 del 1962

⁴ Cfr. la storica sentenza 1 del 1956.

⁵ Le citazioni sono tratte da Corte cost., sent. n. 2 del 1956.

⁶ Significativa la sent. 12 del 1965.

⁷ «L'errata applicazione di una norma di legge è questione del tutto diversa dalla sua legittimità». Analogamente cfr. anche la sent. n. 12 del 1965.

⁸ Ancora Corte cost., sent. n. 2 del 1956, che riecheggia l'impostazione di C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*,

Qualche sforzo maggiore esige l'interpretazione dei *motivi di sanità o sicurezza*. Sulla sicurezza vengono svolte una serie di considerazioni secondo cui tale locuzione non va letta solo alla stregua della necessaria tutela della «incolumità fisica» dei cittadini, ma alla stregua di un baluardo per «l'ordinato vivere civile», che è «indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico»⁹. La Corte conclude nel senso della conformità a Costituzione del riferimento legislativo non solo alle persone «pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica», ma anche a quelle pericolose per la «pubblica moralità».

Nella motivazione si cerca di temperare l'assunto negando ogni rilievo alle «convinzioni intime del cittadino, di per sé stesse incoercibili», «ma —si aggiunge— i cittadini hanno diritto di non essere turbati ed offesi da manifestazioni immorali, quando queste risultino pregiudizievoli anche alla sanità, indicata nell'art. 16 della Cost., o creino situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza comune». Si tratta della prima torsione interpretativa che la norma registra. Ritenerne che nel perimetro della sicurezza pubblica possano trovare spazio anche i rischi per la pubblica moralità appare invero fuoriuscire dal perimetro della norma costituzionale¹⁰.

Con riguardo alla sicurezza pubblica, traslata in *ordine pubblico*, la Corte spiega che la sua messa in pericolo non può risolversi «in semplici manifestazioni di natura sociale e politica», ma deve tralignare in «manifestazioni esteriori di insofferenza o di ribellione ai precetti legislativi ed ai legittimi ordini dell'Autorità»¹¹.

C'è anche da ricordare una decisione in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi su altra norma del T.U.L.P.S. secondo cui «i condannati per delitto a pena detentiva [...] hanno l'obbligo, appena dimessi dal carcere [...] di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza locale, che li provvede del foglio di via obbligatorio, se necessario». La Corte asporta la previsione del foglio di via obbligatorio, che viola l'art. 13 Cost., mantenendo in vita la prima parte della norma, che ritiene non contrastante con l'art. 16 Cost: «trattasi, infatti, di un obbligo imposto dalla legge per motivi di sicurezza, a persone precisamente determi-

Cedam, Padova, 1954, p. 37 ss.: «non vi è in Italia principe o suddito sciolto dalle leggi, e non ci sono più sottoposti a potestà legislativa diversa da quella degli altri cittadini, e non vi è più personalità della legge, né pluralità degli ordinamenti in corrispondenza alle varie categorie di soggetti».

⁹ Corte cost., sent. n. 2 del 1956.

¹⁰ Con riguardo alle misure di prevenzione, L. Elia, *Le misure di prevenzione tra l'art. 23 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 946, 947.

¹¹ Sent. n. 2 del 1956, secondo cui le manifestazioni in parola devono avere attitudine a dare luogo a «stati di allarme e a violenze, indubbiamente minacciose per la “sicurezza” della generalità dei cittadini, i quali finirebbero con vedere, essi, limitata la propria libertà di circolazione». Sul punto A. Pace, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, vol. CLXI, 1963, pp. 111 ss.

nate dalla legge stessa con criteri generali e su basi assolutamente obbiettive»¹². Non trapela alcun elemento che deponga per la natura relativa della riserva: è la legge che dispone l'obbligo ed è la legge stessa che indicata i destinatari di tale obbligo, individuati sulla base di *criteri generali*.

Le pronunce del 1964, che riguardano i primi articoli della legge n. 1423 del 1956, forniscono elementi di interpretazione dell'art. 16 Cost.¹³. La prima ha ad oggetto l'art. 1 della legge citata, che elenca le categorie dei destinatari delle misure di prevenzione, censurato per indeterminatezza. La Corte, dichiarando la questione infondata, non fa altro che insistere sulla centralità e sulla sufficiente precisione dell'intervento legislativo. Se è vero che la descrizione delle fattispecie risponde a criteri diversi rispetto a quelli con cui il legislatore procede nella descrizione delle fattispecie di reato, ciò «non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore nella previsione e nella adozione delle misure di prevenzione» rispetto appunto «alla previsione dei reati e alla irrogazione delle pene»¹⁴. Riguardo alla legge, la Corte non solo constata che è la «disposizione legislativa» a identificare ogni categoria di persona «in base ad elementi da essa stessa determinati», ma che è il legislatore a fornire elementi non equivoci per individuare concretamente le categorie di persone cui la norma si riferisce¹⁵. Che poi il momento attuativo di queste previsioni implichi «un margine di discrezionalità nelle valutazioni dei singoli casi concreti», non è ragione di incostituzionalità della norma¹⁶. Non si registra, nella motivazione, alcuna indicazione che induca a ritenere che la riserva di legge di cui all'art. 16 Cost. possa essere considerata non assoluta.

Nella sentenza n. 68/1964 la Corte è sollecitata a pronunciarsi sulla necessità di estendere ad alcune misure di prevenzione la riserva di giurisdizione. Per quanto attiene alla libertà di circolazione, la Corte non fa che confermare il fatto che, quando la misura non è suscettibile di coercizione, non rientra dal perimetro dell'art. 13 Cost.¹⁷. Non convince il fatto che il rimpatrio obbligatorio non sia assimilabile ad altre misure –quali l'ammonizione– che comportano una «degradazione giuridica», intesa come una situazione che determina una

¹² Così Corte cost., sent. n. 72 del 1963.

¹³ Sulla coppia di pronunce del 1964, la n. 23 e la n. 68, L. Elia, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 16 della Costituzione*, cit., pp. 938 ss.

¹⁴ Così Corte cost., sent. n. 23 del 1964. La Corte dà per scontato che la disciplina delle misure deve essere rigorosamente contenuta in atti legislativi. Anche di recente la Corte è intervenuta in relazione al rispetto del principio di legalità di alcune fattispecie di misure di prevenzione: cfr. sent. n. 24 del 2019, su cui cfr. G.P. Dolso, *Le misure di prevenzione prima e dopo la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale: passi avanti e problemi aperti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, pp. 1867 ss.

¹⁵ Ancora Corte cost., sent. n. 23 del 1964.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 23 del 1964. Cfr. anche Corte cost., ord. n. 384 del 1987.

¹⁷ Si tratta per vero di una prospettiva che la Corte terrà ferma anche in futuro: ad esempio, cfr. Corte cost., ord. n. 384 del 1987.

violazione della libertà personale¹⁸. Vi è quindi un discrimine tra provvedimento coercitivo e obbligatorio; vi è un altro discrimine tra misura che configura una degradazione giuridica e misura che non la implica. Il primo criterio è agevolmente applicabile, il secondo più nebuloso¹⁹.

Con riguardo al ruolo della legge, la Corte muove della constatazione secondo cui «nessuna limitazione, quale che essa sia, dei diritti di libertà può essere disposta fuori dei casi previsti dalla legge»²⁰. L'affermazione appare perentoria e generalizzata, non compatibile con una declinazione della riserva di legge come *relativa*. E ciò al netto delle differenze che sussistono tra le fattispecie di cui all'art. 13 e all'art. 16 Cost., «di struttura, settore di competenza, campo e modalità di applicazione»²¹.

La pronuncia, sovente richiamata per corroborare la tesi della natura relativa della riserva di legge, è in realtà quella che sembra offrire lo spunto più consistente a favore della natura assoluta della riserva precisando, riguardo al ruolo della legge, che non solo l'art. 16 è assimilabile all'art. 13, ma che tutte le norme costituzionali che disciplinano i diritti di libertà sono connotate dal denominatore comune della necessaria previsione di legge²².

In altra decisione la Corte, chiamata a pronunciarsi sul potere di ordinanza spettante al prefetto in tema di circolazione stradale, dopo aver ribadito che piano della legge e quello dell'attuazione di essa vanno tenuti distinti, aggiunge un tassello di novità²³. Stando all'art. 3 del Codice della Strada, il Prefetto «può sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti sulle strade» anche in base a «motivi di pubblico interesse», quindi al di fuori delle previsioni di cui all'art. 16 Cost. Se è vero che la Corte muove dall'assunto in base al quale «l'art. 16 attiene ai diritti della persona umana, la cui libertà di movimento non può essere limitata se non nei casi e con le garanzie assicurate dalla detta norma», poi precisa che «l'uso delle strade [...] può essere regolato anche sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengano al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare », concludendo

¹⁸ Ancora L. Elia, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 16 della Costituzione*, cit., pp. 938 ss.

¹⁹ L. Elia, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 16 della Costituzione*, cit., p. 944.

²⁰ Corte cost., sent. n. 68 del 1964 (mio il corsivo).

²¹ Corte cost., sent. n. 68 del 1964.

²² Molti anni dopo la Corte adotta analogo prospettiva: Corte cost., sent. n. 115 del 2011.

²³ Corte cost., sent. n. 12 del 1965. Sul punto V. Crisafulli, *Questioni di costituzionalità di disposizioni di legge o questioni di legittimità del provvedimento applicativo? (in tema di libertà di circolazione)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 113 ss.: «tutte le disposizioni di legge che autorizzano interventi autoritativi della pubblica amministrazione su diritti di libertà devono leggersi come recanti l'obbligo di motivazione».

nel senso che le limitazioni della circolazione per la realizzazione del «*buon uso della strada*» non contrastano con l'art. 16 Cost., «*anche se la limitazione sia imposta per ragioni non attinenti alla sicurezza e alla sanità*»²⁴. Si dà per scontato che la libertà di circolazione possa subire limitazioni ulteriori rispetto a quelle descritte dall'art. 16 Cost. Il problema è complicato dalla scissione tra la libertà di movimento e/o di circolazione e il diritto di usare le strade pubbliche, anche alla luce della constatazione secondo cui «*ove non fosse saldamente garantita l'utilizzazione delle strade, a ben poca cosa si ridurrebbe l'affermazione dell'art. 16*»²⁵. Potendo quindi la disciplina dell'uso delle strade impingere sulla libertà in parola, la legge che tali limiti dispone dovrebbe essere sottoposta a vaglio al fine di «*controllare che la discrezionalità amministrativa, in materia di diritti di libertà, sia rigorosamente "puntualizzata" in modo da non sconfinare in arbitrio*»²⁶. Pure ad ammettere che la riserva sia relativa, il margine di discrezionalità in capo all'amministrazione dovrebbe risultare *puntualizzato dalla legge*, legge che non può ridursi a mera attribuzione di potere ma deve precisare competenze, tipologia di funzioni, modalità di esercizio di esse. Anche nel caso –sembra superfluo rimarcarlo– non si può trarre dalla decisione alcun argomento a favore della natura relativa della riserva.

Dalla giurisprudenza successiva non si ricava molto. Così è per una pronuncia degli anni '70, avente ad oggetto ancora una norma del Testo Unico delle leggi di p. s. che consente ai prefetti delle province di confine di emettere un foglio di via obbligatorio nei confronti di cittadini stranieri²⁷. La Corte non fa altro che ribadire che i motivi di sanità e sicurezza possono nascere anche da situazioni particolari oltre che generali, fermo restando la necessaria motivazione dell'atto amministrativo²⁸.

Una più recente pronuncia della fine degli anni '90 si segnala per alcune precisazioni relative alle limitazioni dell'uso delle strade pubbliche²⁹. La Corte si intrattiene sui criteri di valutazione della legge, introducendo circostanziati parametri di giudizio. Il punto di partenza da cui muove è che le limitazioni di cui all'art. 16 Cost. «*possono essere stabilite solo dalla legge*». Dovendo fare i conti con limiti ulteriori rispetto a quelli indicati nell'art. 16, vengono som-

²⁴ Ancora da Corte cost., sent. n. 12 del 1965 (miei i corsivi).

²⁵ Così V. Crisafulli, *Questioni di costituzionalità di disposizioni di legge o questioni di legittimità del provvedimento applicativo?*, cit., 121.

²⁶ V. Crisafulli, *Questioni di costituzionalità di disposizioni di legge o questioni di legittimità del provvedimento applicativo?*, cit., 123. In questo contesto l'Autore ragiona di un «*principio di legalità sostanziale*»

²⁷ La disposizione, cui si riferisce la sent. n. 244 del 1974, è l'art. 150 del Testo Unico delle leggi di p. s.u (r. d. 18 giugno 1931, n. 773).

²⁸ Corte cost., sent. n. 244 del 1974.

²⁹ Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 264 del 1996.

ministrati alcuni criteri per valutare le «ragioni di pubblico interesse» che tali misure possono legittimare, proprio perché i limiti in parola trascendono «il campo della sicurezza e della sanità» e «attengono al buon regime della cosa pubblica»³⁰. Tali limitazioni devono rispondere a criteri di «ragionevolezza», «temporaneità», «tutela delle esigenze pubbliche»³¹.

3. *La natura assoluta della riserva di legge che presidia l'art. 16 Cost.*

Sulla base della giurisprudenza esaminata, non moltissime sono le indicazioni che si ricavano. In taluni casi la Corte ha dato l'impressione di rimarcare l'importanza della libertà di circolazione, tanto da sottoporre le limitazioni ad essa ad un rigoroso test di giudizio, calibrato sull'aderenza ai canoni della ragionevolezza e della proporzionalità³².

Mai la Corte si è soffermata *ex professo* sulla natura della riserva di legge. Spesso compaiono riferimenti alla legge, alla stregua dell'atto idoneo (l'unico idoneo) ad introdurre limitazioni alla libertà di circolazione. Ma tale riserva, in difetto di specifiche indicazioni in senso contrario, ha da intendersi come assoluta e non certo come relativa³³. Di certo assolute sono le riserve che presidiano i diritti fondamentali della persona³⁴. Nel caso che ci occupa dalla giurisprudenza non emergono indicazioni sulla natura relativa della riserva: ritenere che, dal mero fatto della possibile e/o necessaria interposizione di provvedimenti amministrativi, di esecuzione rispetto alle disposizioni di legge, possa inferirsi la natura relativa della riserva sembra frutto di un salto logico³⁵. Ogni libertà può essere limitata con atti dell'amministrazione, che trovano appunto fondamento e paradigma di legittimità nella legge.

È consigliabile integrare tale giurisprudenza “settoriale” con pronunce di portata più generale. Vi sono casi in cui la Corte fa riferimento ai diritti di libertà unitariamente ricondotti ad un regime giuridico omogeneo. Così avviene

³⁰ Corte cost., sent. n. 264 del 1996.

³¹ Ancora Corte cost., sent. n. 264 del 1996. Un utilizzo del parametro della ragionevolezza per sindacare le leggi limitative della libertà di circolazione era stato evocato da G. Amato, *Commento all'art. 16*, in *Commentario alla Costituzione Branca*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna, 1977, p. 119.

³² In questo senso l'importante sent. n. 51 del 1991.

³³ L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958, pp. 79 ss.

³⁴ Per tutti, M. Cartabia, E. Lamarque, *I diritti dei cittadini*, in V. Onida, M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2014, pp. 116 ss. Analogamente la giurisprudenza costituzionale: Corte cost., sent. n. 111 del 2015.

³⁵ Per una ricognizione delle varie opinioni sul punto, cfr. G. Di Cosimo, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo Speciale/2020, 566 ss. Ma cfr. anche A. Candido, *Necessitas non habet legem? Pandemia e limiti alla libertà di circolazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2020, pp. 376 ss.

per gli articoli 13 ss. della Costituzione, dalla Corte sovente considerati in modo unitario nella prospettiva della loro sottoposizione a riserva assoluta di legge. Prendendo le mosse da una legge che intestava in capo ai Sindaci un potere di ordinanza, la Corte ha avuto modo di constatare che tali atti avevano attitudine ad incidere su situazioni giuridiche soggettive, imponendo prestazioni di varia natura, per lo più rientranti nel novero delle prestazioni di cui ragiona l'art. 23 Cost. La Corte ha constatato che la riserva di legge prevista dall'art. 23 «*ha indubbiamente carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione*»³⁶. Alla luce del passaggio appena citato, non pare nemmeno ipotizzabile che la Corte abbia inteso escludere l'art. 16 dal novero delle libertà non presidiate da riserva assoluta di legge.

Anche a prescindere dalla natura della riserva, rimarrebbe comunque necessaria la predeterminazione, da parte della legge, «dei contenuti e modi di azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini», avendo la Corte nell'occasione chiaramente optato per una nozione «sostanziale» del principio di legalità. Non è sufficiente, quindi, «che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore», essendo al contrario «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»³⁷.

Vale la pena di ricordare una convincente ricostruzione dottrinale la quale, muovendo dalla considerazione secondo cui «il Costituente ha individuato nel solo legislatore (statale) l'organo competente a stabilire in via generale, delle limitazioni, la competenza che residua al Governo e alla p.a. non potrà che essere di natura puramente esecutiva, sia sotto il profilo regolamentare che sotto quello provvedimentoale»³⁸. Quanto alla difficoltà derivante dalla riconosciuta possibilità di adottare provvedimenti specifici, nei confronti di determinati gruppi persone, è sufficiente por mente al diaframma che tiene distinti il disporre in generale da parte della legge e il provvedere sulla base di essa e/o in applicazione di essa³⁹. Non è «necessario sostenere l'esistenza, nell'art. 16 com-

³⁶ Così sent. n. 115 del 2011.

³⁷ Ancora Corte cost., sent. n. 115 del 2011; «questa Corte ha affermato, in più occasioni, l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello stato di diritto». Al riguardo non si può non ricordare V. Crisafulli, *Questioni di costituzionalità di disposizioni di legge o questioni di legittimità dell'atto applicativo?*, cit., 123

³⁸ Così A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 283.

³⁹ Ancora A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 283, ma con un evidente utilizzo delle categorie utilizzate da V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984, pp. 26 ss.

ma 1 Cost., di una riserva relativa di legge [...] per ritenere costituzionalmente legittima la previsione legislativa di un potere provvedimento d'ordinanza idoneo a fronteggiare situazioni generali di pericolo»; «l'esistenza di una riserva assoluta implica però che tale potere di ordinanza, là dove esplicitamente attribuito dalla legge alla p.a., non possa innovare l'ordinamento vigente»⁴⁰.

In riferimento alle misure adottate nella situazione attuale, si è osservato che «qualunque limitazione di diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione o disciplina restrittiva della generale libertà dei comportamenti –anche sotto forma di istituzione o ampliamento di doveri– deve trarre il suo presupposto in una statuizione di rango legislativo, legge formale o atto con forza di legge»⁴¹.

4. Libertà di circolazione ed emergenza Covid-19

La libertà in parola è stata quella maggiormente colpita dalle misure adottate per fronteggiare la pandemia. Dal punto di vista delle fonti, bisogna muovere dal decreto-legge 22 febbraio n. 6 del 2020. In relazione a ben individuate aree territoriali, si prevede che le «autorità competenti» possano adottare «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica», tra cui il «divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area», il «divieto di accesso al comune o all'area interessata»⁴². Si tratta di prescrizioni oggetto di specificazione con un contestuale D.P.C.M., e di poi in sostanza confermate dal successivo D.P.C.M. dd. 1/03/2020.

Il D.P.C.M. dd. 8/03/2020 e quello dd. 9/03/2020 sembrano porsi in vistosa discontinuità, con riguardo alla libertà di circolazione, fuoriuscendo indubbiamente dai confini delimitati dal decreto-legge. Con riguardo a certe aree geografiche viene adottata un'ampia gamma di misure, tra cui quella che vieta «ogni spostamento delle persone fisiche in entrata o in uscita dai territori di cui al presente articolo nonché *all'interno dei medesimi territori*, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute»⁴³. Se il decreto-legge ragionava di accesso o allontanamento dal territorio comunale, non metteva certo in discussione la libertà di movimento all'interno del Comune, di modo che tale limita-

⁴⁰ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 285. Altra dottrina ha optato per la natura assoluta della riserva: ad es., G. Demuro, *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, vol. I, Utet, Torino, 2006, pp. 377 ss. Tra quelli che hanno affermato la natura relativa della riserva, M. Mazziotti, *Circolazione soggiorno (libertà di)* in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, Vol. VII, 19670, pp. 17 ss.

⁴¹ Così G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in www.uniconst.eu, 10/04/2020.

⁴² Art. 2, Decreto legge n. 6 del 2020.

⁴³ Così l'art. 1 del D.P.C.M. 8 marzo 2020 (mio il corsivo nel testo).

zione non è affatto coperta da una fonte di grado legislativo⁴⁴. Ciò se si esclude la (troppo) vaga formula contenuta nell'art. 2 del decreto legge, secondo cui «le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestioni dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1»⁴⁵.

Va pure soggiunto che è da dubitare che la stessa norma del decreto-legge possa fornire base idonea ad ampliare il novero delle situazioni che possono legittimare ulteriori misure. La riserva di legge non tollera una previsione che rimandi all'amministrazione la decisione su limitazioni di diritti ulteriori e diverse da quelle indicate e descritte nella fonte legislativa. Un tale *modus procedendi* si traduce in una situazione di incostituzionalità⁴⁶.

Ancora più plateale la violazione della riserva di legge ad opera dell'ordinanza del Ministro della Salute dd. 20/03/2020, che fa divieto di «svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto», rimanendo consentito «svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione»⁴⁷. Non si ragiona di accesso o allontanamento dal Comune, ma di libertà di movimento in senso stretto, con un ambiguo riferimento ad un'area posta in *prossimità* della propria abitazione. Il quadro è poi completato dal D.P.C.M. dd. 22/03/2020 che sancisce il divieto di rientro «presso il proprio domicilio, abitazione o residenza»⁴⁸.

⁴⁴ Il punto è colto da G. Di Cosimo, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus*, cit., 568 ss.

⁴⁵ Come ha osservato M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 10/04/2020, 112, «se il principio di legalità va inteso (in senso sostanziale) anche come principio di determinatezza delle norme attributive di potere e se tale principio costituisce un vincolo per il legislatore (sicché è da ritenere viziata la legge che lo viola) l'art. 2 del d.l. 6 dovrebbe considerarsi incostituzionale e illegittima la sanatoria degli effetti da esso prodotto». Sul punto, G. Azzariti, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 27/03/2020.

⁴⁶ Che l'assetto delle fonti manifesti criticità è sostenuto da L. A. Mazzaroli, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in *Federalismi.it. Osservatorio Emergenza Covid-19*, 23/03/2020, p. 19, il quale per vero dà per scontato che la riserva di cui all'art. 16 Cost. sia assoluta. Pacifica la natura assoluta della riserva di legge in parola anche per A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, 2/2020, 11/06/2020, spec. p. 572, secondo cui «la riserva di legge assoluta che, a determinate condizioni, legittima la limitazione di diritti fondamentali, a partire dalla libertà di circolazione, si trasforma in una riserva di atto amministrativo (dpcm) con un evidente vulnus al principio di legalità sostanziale».

⁴⁷ Così l'Ordinanza del Ministro della Salute dd. 20/03/2020.

⁴⁸ Art. 1 del D.P.C.M. dd. 22/03/2020. Le misure contenute nei vari D.P.C.M. che si sono nel testo menzionati avrebbero dovuto essere adottate con lo strumento del decreto-

A fronte delle incertezze applicative, viene emanata una circolare dal Ministero dell'Interno, la quale finisce per fornire una lettura delle disposizioni contenute in precedenti D.P.C.M. che comporta ulteriori limitazioni alla libertà di circolazione, tali da comprometterne il *nucleo essenziale*⁴⁹. Per quanto attiene agli «spostamenti di persone fisiche», si precisa: «nel rammentare che resta non consentito svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto [...] si evidenzia che l'attività motoria generalmente consentita non va intesa come equivalente all'attività sportiva (*jogging*), tenuto anche conto che l'attuale disposizione di cui all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 marzo scorso tiene distinte le due ipotesi, potendosi far ricomprendere nella prima [...] il camminare in prossimità della propria abitazione»⁵⁰. Si tratta di una circolare che ha un contenuto innovativo e che determina la lesione più stringente della libertà di circolazione⁵¹. Si configura quindi una compressione così rilevante da finire con l'interferire con la libertà personale⁵².

Il D.L. 25 marzo 2020, n. 19 contempla una vasta gamma di misure limitative di vari diritti, ma continua a rinviare a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri la concreta attuazione di esse, replicando un sistema eccentrico rispetto al T. U. sulla Protezione civile (D. Lgs. n. 1 del 2018). È rimasto sostanzialmente inalterato il *micro-sistema normativo* dal primo D.L. disegnato⁵³. Tale

legge: sul punto, M. Cavino, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it. Osservatorio Emergenza Covid-19*, 143/03/2020, spec. pp. 8,9.

⁴⁹ Sulle varie fonti interpretative che hanno, talora inopinatamente, tentato di dirimere i dubbi derivati dallo stratificarsi di atti, si veda G. Di Cosimo, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus*, cit., p. 569.

⁵⁰ Circolare del Ministro dell'Interno dd. 31/03/2020. La distinzione tra attività motoria e attività sportiva, oltre a non trovare alcun riscontro nei D.P.C.M., non pare di fatto sia stata adottata, con tale rigore, in altri Paesi pure colpiti dalla epidemia.

⁵¹ Sul punto M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 125: «le fonti emergenziali secondarie, se possono derogare alle norme primarie (comunque nel rispetto dei principi di proporzionalità, temporaneità e tollerabilità delle limitazioni imposte), possono farlo solo nella misura e nella forma indicata dalla fonte primaria legittimante, la quale, proprio perché legittimante, non può essere a sua volta derogata».

⁵² «In definitiva norme generali di contenimento del contagio (che operano sul piano della libertà di circolazione) conducono a risultati non molto diversi, nella loro materialità, rispetto ad una misura come la detenzione domiciliare (che opera sul terreno della libertà personale)»: così A. Cerri, *Spunti e riflessioni minime a partire all'emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2020, pp. 1, 2. In senso del tutto analogo, M.G. Civinini, G. Scarselli, *Emergenza sanitaria. Dubbi di costituzionalità di un giudice e di un avvocato*, in *www.questionegiustizia.it*, 14/04/2020.

⁵³ Si è qualificato il decreto legge n. 6 alla stregua del decreto “più importante”, in quanto lo schema in esso adottato «non è stato alterato dai numerosi decreti legge che da allora si sono susseguiti»: così C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2020, in *www.diritticomparati.it*, pp.1 ss.

modus agendi trascura il fatto che i decreti legge per definizione possono/devono introdurre “provvedimenti” di necessità e urgenza, più che attribuire ad altre autorità il potere di emanare atti che incidano su diritti costituzionali. Si tratta di un assetto in cui il decreto-legge finisce per istituire fonti ad esso pari ordinate, almeno nella sostanza, se non altro in quanto incidenti su materie riservate a fonti di rango legislativo⁵⁴. Le incisive limitazioni della libertà di circolazione, a partire dalle assai laconiche previsioni del D.L. 6/2020, sono state via via completate da disposizioni sempre più restrittive, unicamente ad opera di D.P.C.M.

Nel momento dell'adozione del primo decreto-legge la situazione era del tutto localizzata. Il Governo, in conseguenza dell'evoluzione registrata, ha finito via via per adottare, con Decreti del Presidente del Consiglio, delle misure uniformi per tutto il territorio nazionale. Sembra legittimo chiedersi perché il D.L. 19 abbia rimesso a D.P.C.M. il compito di *adottare* provvedimenti che erano già in essere *per tutto il territorio nazionale*. Il decreto-legge ha, per natura, attitudine a *provvedere* proprio a situazioni del genere, in cui l'intervento è da attuarsi da parte del vertice dell'esecutivo con un atto di rango primario, in quanto votato a restringere in modo rilevante diritti costituzionali. Su un fascio comune di misure, puntualmente dettagliate, avrebbero poi potuto trovare spazio altre fonti, anche i D.P.C.M., se del caso confezionati secondo moduli collaborativi⁵⁵. Ma tutto ciò non si è fatto, e si è procrastinato il microsistema delle fonti inaugurato dal precedente decreto legge salvaguardando, con il secondo decreto, la riserva di legge, formalmente ma non sostanzialmente, essendo rimesso in definitiva a un atto di natura secondaria la decisione sull'*an*, sul *quantum* e sul *quomodo* delle restrizioni di diritti⁵⁶.

Su un piano sostanziale è stata introdotta, nel corso del marzo 2020, una serie cospicua di limitazioni della libertà di circolazione che confina con una vera e propria *sospensione* di tale libertà⁵⁷. L'art. 16 ragiona di *limitazioni* della libertà di circolazione, mentre sembra evidente che ne è stato intaccato il *nucleo essenziale*.

⁵⁴ Si tratta di un «regola aurea»: così A. Ruggeri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta OnLine*, n. 2/2020, 02/05/2020, p. 256.

⁵⁵ In questo quadro avrebbero potuto trovare adeguato spazio le autonomie locali. Sul ruolo del principio collaborativo, P. Giangaspero, *Note sparse sui rapporti tra Stato e Regioni in materia di gestione dell'emergenza COVID 19 tra istanze di omogeneità e spinte alle differenziazioni territoriali*, in *Quaderni Amministrativi*, 3, 2020, pp. 6 ss.

⁵⁶ Distingue tra piano *formale* e *sostanziale*, quanto al rispetto del «paradigma costituzionale» nella gestione dello stato di emergenza, R. Di Maria, *Il binomio “riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali” in tempo di COVID-19: una questione non soltanto “di principio”*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020, pp. 507 ss.

⁵⁷ Esclude ogni ipotesi di *sospensione* di norme costituzionali G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, cit. Di una vera e propria sospensione, quasi totale, di libertà costituzionalmente garantite ragiona, non a caso, A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 14/03/2020, p. 3.

Un'acuta voce dottrinale profeticamente osservava, in tempi ormai lontani, in riferimento ai limiti alla libertà di circolazione, che «un confine sicuramente invalicabile è rappresentato dalla necessità che [essi] non giungano ad essere tanto pervasivi da investire qualunque spostamento sul territorio nazionale e da cancellare così il *fisiologico rapporto tra la libertà e il suo limite*»⁵⁸.

È certamente vero che mediamente si tratta di provvedimenti rispettati, e quindi caratterizzati da una tendenziale *effettività*⁵⁹. Tale constatazione non può tuttavia certo esaurire l'interesse del giurista, a cui spetta anche verificare se la situazione emergenziale sia stata affrontata in modo conforme al sistema giuridico/costituzionale⁶⁰.

Non può essere eluso un interrogativo sulla possibilità di attivare diversi e alternativi percorsi, non tanto per stigmatizzare quanto fatto, che, a fronte di una situazione del tutto inedita, in fin dei conti ha sortito gli effetti desiderati, ma semmai per fornire elementi di riflessione in relazione al governo di simili situazioni in un futuro, probabilmente anche prossimo. La via maestra sarebbe quella di un utilizzo del *decreto legge* più rispondente a quella che è la ragion d'essere di esso, che si traduce anche in una (ri)scoperta del suo carattere *provvedimentale*⁶¹. L'emergenza in atto si sarebbe di certo prestata, soprattutto a seguito

⁵⁸ Così G. Amato, *Commento all'art. 16*, cit., 119 (mio il corsivo). «Supererebbe quel confine ad es., l'istituzione di un passaporto interno da esibirsi all'ingresso di ogni città, anche se lo giustificassero motivi di sanità e sicurezza»; «il limite rispetterebbe, infatti, tanto la generalità, quanto i fini previsti dalla garanzia costituzionale; ma l'effetto sarebbe di rendere la circolazione un'attività interamente controllata e quindi [...] completamente limitata (anche se non vietata)». È interessante osservare che nel nostro caso si è oltrepassata l'ipotesi formulata dalla dottrina in parola, essendosi succedute una serie di autocertificazioni, che mutavano anche distanza di pochi giorni, le quali non erano richieste per uscire da uno specifico territorio ma erano necessarie per poter lasciare il *proprio domicilio* anche necessità elementari della vita quotidiana.

⁵⁹ Questa è la prospettiva assunta da E. Grosso, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà essere più come prima"?*, in *www.federalismi.it*, 27 maggio 2020.

⁶⁰ Cfr. A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 560, secondo cui «al perimetro di azione, anche in presenza di fatti emergenziali, può svolgersi nell'ambito del sistema delle fonti, nel rispetto del principio gerarchico, ovvero *secundum ordinem*»; si tratta di un «perimetro ampio», «in grado di accogliere la complessità e la molteplicità di fatti emergenziali, e di porsi, tuttavia, quale fondamento giuridico puntuale (principio di legalità in senso sostanziale) e relativa fonte sulla produzione rispetto ad atti di natura secondaria». Sul punto cfr. A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione di ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti Regionali*, 1/2020, 04/04/2020, p. 523.

⁶¹ Cfr. C. Esposito, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 844 ss. Altri in dottrina hanno sostenuto che la natura provvedimentoale è certamente compatibile con il decreto-legge, anche se non ne costituisce condizione di legittimità: così L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, p. 574.

alla decisione di adottare misure uniformi, ad una regolamentazione specifica, puntuale, immediatamente applicativa, senza la necessità di rinviare ad ulteriori atti subordinati⁶².

Una lettura dell'emergenza come fenomeno che sbaraglia ogni fonte del diritto, deroga al sistema delle fonti, elude le riserve di legge, limita fino a vanificare diritti costituzionalmente garantiti, è certamente densa di pericoli, soprattutto se la fisionomia delle situazioni emergenziali divenisse incerta o nebulosa⁶³. L'emergenza attuale era indiscutibile, certificata dai *fatti*. In un assetto ordinamentale in cui la centralità delle fonti primarie viene erosa dal dilagare di fonti secondarie di incerta sistemazione, si finisce, nella sostanza, per limitare in modo intollerabile il ruolo del Parlamento, affidando al giudice amministrativo il sindacato sulla ragionevolezza e di proporzionalità di misure adottate per far fronte all'emergenza. Centrale deve rimanere la fonte primaria, che può essere sottoposta al giudizio della Corte costituzionale, organo di certo più attrezzato per compiere valutazioni che ruotano attorno alla ragionevolezza degli atti adottati e alla loro rispondenza al criterio di proporzionalità nella prospettiva del bilanciamento tra diritti⁶⁴. Una risalente dottrina osservava, con riguardo agli «equilibri fra la libertà di movimento ed i suoi limiti», che «il punto di massima tolleranza è inevitabilmente affidato a criteri di ragionevolezza, operanti soprattutto nei confronti della connessione ai motivi di sanità e sicurezza»⁶⁵.

⁶² Il D.L. n. 19 elenca una serie di misure, per lo più recepite e fatte proprie da D.P.C.M., di modo che il decreto-legge ben avrebbe potuto disporre l'immediata entrata in vigore. Si può concordare con l'idea secondo cui decreti-legge potrebbero dare luogo a «provvedimenti in quanto costituiscono lo strumento attraverso il quale il Governo provvede ad una situazione necessitata, dove la necessità può anche postulare l'introduzione di norme giuridiche, ma tale introduzione, proprio perché fatta in relazione all'esigenza di provvedere, costituisce, appunto, un provvedimento»: così F. Sorrentino, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Diritto e Società*, 1974, p. 520. Sul decreto legge come strumento costituzionalmente predisposto per la gestione delle situazioni di emergenza, per tutti, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, p. 104.

⁶³ Su queste tematiche, V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986, pp. 163 ss. Sul punto cfr. anche A. Cardone, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011.

⁶⁴ In questi termini A. Ruggeri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, cit., p. 256, il quale auspica un uso dei decreti legge «conforme a ragionevolezza». Sulla centralità del decreto legge in casi consimili, G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, cit.; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2020, p. 39; A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 561, il quale rimarca come tale fonte sia dotata di «copertura costituzionale (riconoscimento-fondamento) in grado di esser *bussola* e fonte legittimante di atti adeguatamente necessari, rispettosi del criterio di proporzionalità, e nel caso anche restrittivi delle libertà fondamentali».

⁶⁵ Così G. Amato, *Commento all'art. 16*, cit., 119. A un sindacato di ragionevolezza fanno riferimento A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus*, cit., pp. 532, 533; E. De

Infine poi la temporaneità. Anche chi ha posto l'accento sulla effettività del diritto dell'emergenza nella situazione che ci occupa, ha messo in guardia sulla necessità che una dilatazione di essa sia ancorata a basi certe, scientificamente dimostrate, rese conoscibili attraverso meccanismi ineludibili di trasparenza, di modo da realizzare un reale «controllo pubblico sulle giustificazioni»⁶⁶. Se tutto ciò è vero in relazione ad un fenomeno che è *scientificamente* esaminabile, *quid iuris* quando si trattasse di altra tipologia di emergenza non misurabile con criteri scientifici? La limitazione temporale delle situazioni di emergenza è un fattore decisivo nell'ottica della tollerabilità della compressione dei diritti della persona: «l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche *essenzialmente temporanea*», di modo che essa «legittima sì, misure insolite», ma «queste perdono legittimità, se ingiustamente protratte nel tempo»⁶⁷.

Nella fase attuale è evidente che la temporaneità rischia di conoscere un certo offuscamento, a seguito della procrastinazione dello stato di emergenza che non pare essere stato canalizzato da un procedimento del tutto trasparente, verificabile, scientificamente fondato, e nel cui contesto la compressione di diritti fondamentali, quanto giustificata è difficile dire, rimane una opzione sempre (troppo) disponibile⁶⁸.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Amato G., *Commento all'art. 16*, in *Commentario alla Costituzione* Branca, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna, 1977, 114-133.

Angiolini V., *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986.

Cardone A., *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011.

Marco, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensione di diritti costituzionali. Considerazioni in tema di legittimità al tempo della pandemia da Coronavirus*, in *Consulta On Line*, 2/2020, 06/07/2020, pp. 377 ss. Cfr. Corte cost., sent. n. 264 del 1996 e sent. n. 66 del 2005.

⁶⁶ E. Grosso, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà essere più come prima"?*, cit., pp. xiii ss., il quale, nella fase successiva a quella dominata dall'emergenza, reclama la necessità di una assoluta trasparenza dei processi decisionali. Sul punto G. Pitruzzella, *La società globale del rischio e i limiti alle libertà costituzionali. Brevi riflessioni a partire dal divieto di sport e attività motorie all'aperto*, in *www.giustiziasieme.it*, 24/03/2020. Sul profilo della temporaneità cfr. diffusamente V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., spec. pp. 130 ss.

⁶⁷ Corte costituzionale, sent. n. 15 del 1982 (mio il corsivo).

⁶⁸ Cfr. Delibera del Consiglio dei ministri dd. 29/07/2020, di proroga dello stato di emergenza. In dottrina si era paventato uno «stato di eccezione permanente»: così G. Azza-riti, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, cit.

Cavino M., *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it. Osservatorio Emergenza Covid-19*, 143/03/2020, pp. 1-9.

Cerri A., *Spunti e riflessioni minime a partire all'emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2020, pp. 1-2.

Crisafulli V., *Questioni di costituzionalità di disposizioni di legge o questioni di legittimità del provvedimento applicativo? (in tema di libertà di circolazione)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 113-123.

Demuro G., *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, vol. I, Utet, Torino, 2006, pp. 372-382.

Di Cosimo G., *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo Speciale/2020, pp. 565-576

Elia L., *Le misure di prevenzione tra l'art. 23 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 938-953.

Giangaspero P., *Note sparse sui rapporti tra Stato e Regioni in materia di gestione dell'emergenza COVID 19 tra istanze di omogeneità e spinte alle differenziazioni territoriali*, in *Quaderni Amministrativi*, 3, 2020, pp. 6-21.

Grosso E., *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà essere più come prima"?*, in *www.federalismi.it*, 27 maggio 2020, pp. iv-xvi.

Lucarelli A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, 2/2020, 11/06/2020, pp. 558-583.

Luciani M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 10/04/2020, pp. 110-141.

Mazzarolli L.A., «Riserva di legge» e «principio di legalità» *in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 23 marzo 2020, pp. 1-20.

Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1992.

Pinelli C., *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2020, in *www.diritti-comparati.it*, pp. 1-11.

Ruggeri A., *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta OnLine*, n. 2/2020, 02/05/2020, pp. 254-260.

Silvestri G., *Covid-19 e Costituzione*, in *www.unicost.eu*, 10/04/2020.