

# Il bilanciamento tra diritto alla salute e libertà di circolazione ai tempi del nuovo-coronavirus

*Alessandra Mazzola*

**ABSTRACT:** The novel coronavirus shook up the social and legal order, bringing down Italy on different fronts. The essay tries to analyze the relationship between the right to healthcare, in terms of personal right and social right, and freedom of movement, trying to prove that the right to healthcare – public or private – is the highest principle, as well as the prerequisite to enjoy any other social and freedom right. On the basis of this consideration, when health is in serious danger, it is necessary for the public authorities to take action in order to avoid tragic consequences, even imposing strong restrictions to the fundamental human rights.

**SOMMARIO:** 1. I diversi problemi costituzionalmente rilevanti che pone il nuovo-*coronavirus*. – 2. Il fondamentale diritto alla salute. – 3. Il limite alla libertà di circolazione sancita dall'art. 16 Cost. e la dubbia legittimità del modo in cui sono state poste dette limitazioni. – 4. Lo Stato sociale cede il passo ai diritti e apre la via ai doveri (di solidarietà). Qualche considerazione conclusiva.

## **1. I diversi problemi costituzionalmente rilevanti che pone il nuovo-*coronavirus*.**

Tutto ciò che fino a “ieri” era scontato, normale, ora non lo è più. La pandemia di SARS-CoV-2 ha rivoluzionato le nostre vite prima che ce ne rendessimo conto; i poteri costituiti sono intervenuti con un profluvio di disposizioni normative fortemente restrittive dei diritti e delle libertà assicurati dalla Costituzione repubblicana, quasi a dire che è meno quello che siamo della grande speranza che abbiamo<sup>1</sup>.

Analizzare i problemi che pone il COVID-19 in relazione al diritto costituzionale è questione certo non facile. I confini di tale inedita situazione tendono a variare di giorno in giorno l'ordine sociale e giuridico costituito; ci troviamo infatti davanti a un nemico

---

<sup>1</sup> A causa della grave crisi sanitaria la minaccia e la paura hanno giustificato la rottura forzata della normalità arrivando finanche a mettere all'angolo i diritti fondamentali della persona, cioè quei diritti di cui gode ogni essere umano sol per il fatto di essere tale. Sono, com'è noto, diritti assoluti e dunque validi nei confronti di tutti i consociati, i quali devono astenersi dal realizzare qualsiasi atto, fatto o comportamento che possa limitare o interferire con il naturale godimento del diritto. Viepiù, ogni persona è titolare di una posizione giuridica attiva – che si riferisce alle libertà e ai diritti – e di una passiva – relativa ai doveri e agli obblighi.

sconosciuto sul fronte scientifico, che determina pesanti ripercussioni sull'attività degli apparati dello Stato, sulle decisioni da prendere, sull'istruzione e sul lavoro, sui trasporti. Esso penetra nell'esistenza più intima di ognuno di noi e qualsiasi risposta il legislatore cerchi di dare per fronteggiarlo non può essere considerata *ex ante* né positiva, né negativa. Allo stesso tempo, non ci è dato sapere *ora* se le misure adottate dal Governo siano (saranno) inefficaci, perfettamente adeguate o eccessive. Nondimeno, al legislatore è imposto proprio il sentiero della proporzionalità che in questo momento è segnato da una semplice bussola che indica – a grandi linee – quale potrebbe essere la via che porta il più rapidamente possibile fuori dal “tunnel”.

Il contesto di assoluta insicurezza nel quale l'Italia (il mondo intero, ormai) si trova, mette in ginocchio il Paese su fronti differenti (economia, sistema sanitario, diritti e libertà). In questa occasione, il Governo ha fatto uso dei poteri straordinari di necessità e di urgenza ai sensi dell'art. 77, secondo comma della Costituzione dandovi attuazione mediante i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>2</sup>. Se in un primo momento il decreto-legge 23 febbraio, n. 6 demandava in via pressoché esclusiva ai DPCM l'adozione di provvedimenti limitativi delle libertà e dei diritti, con il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 – che ha abrogato quasi totalmente il primo d.l. – il *vulnus* è venuto meno. Con l'ultimo dei citati decreti-legge, infatti, sono stati sanciti in modo puntuale gli ambiti nei quali i DPCM devono intervenire (art. 1 c. 2) (su questo aspetto v. *infra* par. 3).

---

<sup>2</sup> Il DPCM è un atto normativo non disciplinato in maniera organica dall'ordinamento costituzionale italiano ed è difficile individuarne gli elementi essenziali. L'adozione dei DPCM ha suscitato un discreto dibattito in dottrina perché alcuni studiosi dubitavano della legittimità formale di tali atti partendo dalla considerazione che l'istituto previsto dalla nostra Costituzione per gli eventi straordinari è il decreto-legge (cfr. tra i tanti G. SALERNO, *Coronavirus, decreto del governo/caos e scontro tra poteri: 4 domande a Conte*, in *ilsussidiario.net*, 26 febbraio 2020; F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto-legge che un DPCM*, in *Il Sole 24 ore*, 13 marzo 2020; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020). Altra dottrina sosteneva invece che i provvedimenti amministrativi emanati dal Governo fossero vere e proprie ordinanze d'emergenza in linea con la prassi che ha caratterizzato la gestione della crisi nel nostro Paese (v. per tutti, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 2/2020).

Se questo contributo non si presta ad essere la sede per approfondire le vicissitudini del contrasto appena citato, ciò che invece preme qui evidenziare è che l'Esecutivo, in virtù della decretazione d'urgenza, ha adottato numerosi provvedimenti fortemente restrittivi della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), di riunione (art. 17 Cost.), di esercizio dei culti religiosi (art. 19 Cost.), di insegnamento e di istruzione (artt. 33 e 34 Cost.), oltre che della libertà di iniziativa economica (art. 41, primo comma Cost.), posto che essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla *sicurezza*, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41, secondo comma). Dette restrizioni rinvencono la propria base giuridica nel c.d. superiore interesse della Nazione che, per quel che qui rileva, è il fondamentale diritto alla salute che la Costituzione repubblicana tutela sia nei confronti del singolo, sia con riguardo alla collettività (art. 32 Cost.). Peraltro, la grave crisi sanitaria, sociale e in qualche modo anche politica, è stata aggravata dal difficile raccordo tra lo Stato e le Regioni nella gestione dell'emergenza perché, a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione (L. Cost. n. 3 del 2001), la materia della salute è attribuita alle competenze residuali delle Regioni, le quali a loro volta sono vincolate dal finanziamento statale del Servizio sanitario nazionale.

Le tematiche che vengono in rilievo sono numerose e non potranno essere qui affrontate; si tenterà dunque di riflettere sul bilanciamento tra il diritto alla salute in quanto bene della collettività e la libertà di circolazione, cercando di dimostrare che la salute è un bene supremo rispetto al quale, in circostanze analoghe alle contemporanee, tutto il resto è destinato a cedere il passo.

## 2. Il fondamentale diritto alla salute.

La Costituzione italiana è l'unica Carta del Secondo dopoguerra che prevede espressamente una norma che «conferi[sce] rilievo costituzionale agli interessi collegati con la salute dei cittadini» e «ne d[à] una disciplina compiuta»<sup>3</sup>.

Quello alla salute<sup>4</sup> è l'unico diritto che la Costituzione espressamente definisce come “fondamentale”<sup>5</sup> e la sua tutela è stata recepita dalla Carta del '48 come un fine indefettibile dello Stato in virtù dell'impostazione personalistica e solidaristica sancita dagli articoli 2 e 3 Cost.<sup>6</sup>

Com'è noto, esso rientra nel novero dei diritti sociali ed è stato definito come «uno “*stato*”, cioè una certa condizione di benessere da conservare nel tempo», ovvero un «*valore* percepito dal soggetto e generato da una serie complessa ed interdipendente di fattori esterni ed interni» alla persona<sup>7</sup>. Questa categoria di diritti si manifesta «costitutivamente “in bilico” [...] sospesa tra il riconoscimento e il misconoscimento»<sup>8</sup>; infatti i diritti sociali sono stati definiti come «diritti dallo statuto

<sup>3</sup> C. MORTATI, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza Costituzionale repubblicana*, III, Milano, 1972, p. 435. Si veda anche M. LUCIANI, *Salute (diritto costituzionale)* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, XXVII, Roma, 1991, p. 1 ss.

<sup>4</sup> Cfr. *ex multis* L. MONTUSCHI, D. VINCENZI AMATO, *Art. 32*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bari, 1976; M.C. D'ARRIGO, *Salute (diritto alla)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, agg., V, Milano, 2001, p. 1009 ss.; L. CHIEFFI (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Torino, 2003; R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, p. 539 ss.; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006 pp. 655-674; E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli, 2012.

<sup>5</sup> «La Repubblica tutela la salute come *fondamentale* diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti», articolo 32, primo comma della Costituzione.

<sup>6</sup> La tutela in oggetto trova fondamento nel fatto che quello alla salute è «un diritto opponibile a tutti, un diritto soggettivo perfetto» perché «la protezione della salute è, come diritto fondamentale dell'individuo, anche interesse della collettività» (G. DEMURO, *La ricerca scientifica e il diritto alla salute*, in *Rivista AIC*, 4/2013, p. 2).

<sup>7</sup> A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, cit., p. 657.

<sup>8</sup> T. CASADEI, *I diritti sociali: un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, 2012, p. 28. V. anche ID., *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul “reddito di cittadinanza”*, in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 46/2017, pp. 141-171.

difficile»<sup>9</sup>, ovvero una categoria da «guardare con sospetto»<sup>10</sup> tanto che corrono sovente il rischio di essere «diritti di carta»<sup>11</sup> e cioè diritti che restano mere proclamazioni, senza trovare alcun riscontro nella vita dei cittadini.

In quanto diritto sociale<sup>12</sup> è un diritto a prestazione che esige l'intervento dello Stato, necessariamente collegato alla disponibilità delle risorse finanziarie<sup>13</sup>, nonché alle scelte (di natura squisitamente politica) che indirizzano il legislatore e gli organi di governo nell'utilizzo dei fondi a disposizione<sup>14</sup>. È evidente allora il «nesso tra lo

---

<sup>9</sup> G. BONGIOVANNI, *Diritti dallo statuto difficile. Aspetti di un dibattito italiano sui diritti sociali nel Secondo dopoguerra*, in *Scienza politica*, 24/2001, pp. 75-99. L'Autore si riferisce in particolare al problema della giustiziabilità dei diritti sociali, nonché al difficile raccordo tra i soggetti politico-istituzionali nel prendere provvedimenti che rendano possibile il godimento dei diritti in oggetto. Il riferimento è anche al costo che detti diritti comportano, atteso che la loro effettiva realizzazione è strettamente collegata alle disponibilità finanziarie dello Stato e perciò, nei momenti di crisi, sono i primi ad essere "sospesi".

<sup>10</sup> S. FOIS, *Analisi delle problematiche fondamentali dello Stato sociale*, in *Diritto e società*, 2/1999, pp. 163-191.

<sup>11</sup> P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 1994, p. 170.

<sup>12</sup> La Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 1991, § 3 *Considerato in diritto* riconosce quello in oggetto come un diritto primario per l'essere umano in virtù della «sua valenza di diritto sociale, caratterizzante la forma di stato sociale disegnata dalla Costituzione».

<sup>13</sup> A tal proposito autorevole dottrina ha sostenuto che quello in oggetto «può essere definito, nello stesso tempo, come il più importante e il più fragile tra tutti i diritti sociali» (L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *federalismi*, 22/2017, p. 2).

<sup>14</sup> Il diritto alla salute è, tra i diritti sociali, quello che ha subito il maggiore decentramento a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione perché la materia della sanità è diventata una delle competenze residuali delle Regioni «e il diritto alla salute si è ritrovato a vivere nel crocevia di due coordinate» (L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, cit., p. 3). Da un lato, lo Stato finanzia il Servizio sanitario nazionale mentre, dall'altro lato, le Regioni implementano le attività concrete di cura; tra i diritti sociali è quello maggiormente condizionato dalle risorse finanziarie anche perché in questo ambito «ampio spazio residua alla discrezionalità del legislatore e molto dipende dalla capacità economica pubblica» (F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 3/2013, p. 9). Ampia la dottrina sul punto, si vedano almeno A. POGGI, *Diritti sociali e differenziazioni territoriali*, in R. BALDUZZI (a cura di), *I servizi sanitari e regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Milano, 2005; A. APOSTOLI, *Il fondamentale diritto alla salute nell'ordinamento italiano*, in A. ZAGLIO (a cura di), *Trattato di legislazione ospedaliera*, Padova, 2009, pp. 1-40; M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CANTELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, pp. 9-24; R. BALDUZZI, D. SERVETTI (a cura di), *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attenzione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di*

sviluppo economico e le garanzie dei diritti alla salute, all'istruzione e alla sussistenza, dalle quali dipendono non solo il benessere e la qualità della vita ma anche le capacità produttive delle persone. Le spese sociali necessarie alla garanzia di tali diritti non sono soltanto, perciò, fine a sé stesse, ma rappresentano anche gli investimenti economici primari»<sup>15</sup>.

Del resto, la tutela della salute in quanto bene della collettività<sup>16</sup> – che si erge a strumento che garantisce la “sicurezza” della Nazione – è sì un diritto, ma «implica e comprende [anche] il dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri», giacché le «posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità». Viepiù, «l'art. 32 della Costituzione prevede un contemperamento del coesistente diritto alla salute di ciascun individuo; implica inoltre il bilanciamento di tale diritto con il dovere di tutelare il diritto dei terzi che vengono in necessario contatto con la persona per attività che comportino un serio rischio, non volontariamente assunto, di contagio»<sup>17</sup>.

---

*diritto sanitario*, Bologna, 2013, p. 49 ss.; M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2017.

<sup>15</sup> L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, 2013, p. 214.

<sup>16</sup> Partendo dal fondamentale diritto alla salute sia come diritto all'integrità psico-fisica del singolo sia, soprattutto, in quanto diritto posto a tutela della collettività, la Corte costituzionale ha ricavato il diritto a vivere in un ambiente salubre, il quale è assunto al rango di «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» (Corte costituzionale, sentenza n. 210 del 1987, § 4.2 *Considerato in diritto*). La tutela dell'ambiente «è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto», tanto è vero che contribuisce a determinare la «qualità della vita» (Corte costituzionale, sentenza n. 641 del 1987, § 2.2 *Considerato in diritto*) degli esseri umani. Dunque, in caso di epidemia, assumendo quali parametri costituzionali il diritto alla salute e il diritto a vivere in un ambiente salubre, devono considerarsi legittime le limitazioni alla libertà di circolazione ove espressamente volte ad arrestare l'avanzata del virus.

<sup>17</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 218 del 1994, § 2 *Considerato in diritto*. Cfr. F. MODUGNO, *Chiosa a chiusa. Un modello di bilanciamento di valori*, in *Giur. it.*, 12/1995, p. 643 ss.; M. RUOTOLO, *L'onere dei test anti-AIDS per i soggetti che svolgono attività a rischio: violazione del diritto alla riservatezza o ragionevole bilanciamento*, in *Giur. it.*, 12/1995, p. 637 ss.; N. RECCHIA, *Libertà individuale, salute collettiva e test anti-AIDS*, in *Giur. Cost.*, 1/1995, p. 559; ma anche G. MONACO, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Politica del diritto*, 1/2011, p. 45 ss.; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, cit.

Il diritto alla salute pubblica, proprio in quanto diritto della collettività, funge «da “limite” o da “restrittore” rispetto ad altre libertà o diritti costituzionalmente garantiti»<sup>18</sup>, primo tra tutti il diritto alla libertà di circolazione nel caso in cui siano in corso delle epidemie. Com'è noto, infatti, sono due i riferimenti costituzionali dei quali è portavoce l'articolo 32, «l'*individuo* e la *collettività*: il diritto del primo può cedere, eccezionalmente, soltanto di fronte ad un interesse della seconda»; perciò è necessario che la limitazione alla libertà individuale «trov[i] un'*adeguata* giustificazione negli interessi collettivi»<sup>19</sup> che, nel tempo presente, sembrano non mancare.

Ciò posto, si ritiene che il diritto alla salute vanti il peculiare privilegio di “prevalere” sugli altri diritti sanciti in Costituzione intervenendo tanto vigorosamente da determinare una vera e propria compressione di tutto ciò che salute non è. La *ratio* che legittima tali limitazioni trova fondamento nel fatto che la salute è un “meta-principio”, una “super-norma” dell'ordinamento costituzionale, perciò qualora detta *condicio sine qua non* fosse in pericolo – come nella situazione attuale – l'ordinamento avrebbe l'obbligo di provvedere operando un bilanciamento tra principi costituzionalmente rilevanti al termine del quale, come sta avvenendo, sarà posto sul piatto più alto proprio la salute e la sua tutela.

### **3. Il limite alla libertà di circolazione sancita dall'articolo 16 Cost. e la dubbia legittimità del modo in cui sono state poste dette limitazioni.**

L'articolo 16 della Costituzione sancisce la libertà di circolazione all'interno del territorio nazionale, «salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza». La disposizione pone una riserva di legge assoluta<sup>20</sup> e

<sup>18</sup> A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, cit., p. 671.

<sup>19</sup> L. CARLASSARE, *La Costituzione, la libertà, la vita*, in *Costituzionalismo*, 1/2009.

<sup>20</sup> La letteratura sul punto è sterminata, sia quindi consentito ricordare che considera la riserva di legge dell'art. 16 Cost. come assoluta G. DEMURO, *Art. 16*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006; viceversa, è considerata riserva di legge relativa da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione (libertà di)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1960. Sulla riserva di legge cfr. *ex multis* R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*

rinforzata che vincola il legislatore a porre limitazioni nei confronti di una generalità indeterminata di soggetti; sarebbero infatti illegittime disposizioni che limitassero la libertà di circolazione e di soggiorno a soggetti singolarmente individuati. Per avere un'idea dei motivi che possono legittimare un provvedimento come quello in esame è sufficiente pensare «ad una legge la quale disponga che, qualora in una parte del territorio nazionale si verifichi (o si teme possa verificarsi) una epidemia, le autorità possono limitare la libertà di circolazione, impedire ad altri di entrarvi ed a chi vi si trova di uscire (il c.d. “cordone sanitario”), al fine di evitare il propagarsi dell'epidemia stessa»<sup>21</sup>.

Bisogna anzitutto stabilire la netta distinzione tra libertà personale (art. 13 Cost.)<sup>22</sup> e libertà di circolazione e di soggiorno (art. 16 Cost.). Posto che la prima deve essere considerata come la libertà «spaziale e residenziale» che lega la persona a un determinato territorio<sup>23</sup>, «non vi è dubbio» che la Carta costituzionale abbia disciplinato autonomamente la libertà sancita dall'articolo 16 rispetto a quella tutelata dall'articolo 13. «Ciò risulta dalla diversità della loro disciplina» avendo riguardo alla «sfera dei beneficiari (i soli cittadini, e non “tutti”)), ma anche con riferimento alla «libertà stessa (limitatamente a soli motivi di sanità e di sicurezza e con totale esclusione di quelli aventi carattere politico)»<sup>24</sup> e, infine, tenuto conto delle modalità

---

(voce), in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989, p. 1210 ss.; L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1990, p. 1 ss.

<sup>21</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2017, p. 577.

<sup>22</sup> La disciplina dell'articolo 13 riguarda lo «stato di libertà fisica» e dunque si riferisce all'imposizione di coercizioni fisiche e non di obblighi e divieti. Cfr. A. PACE, *Libertà personale (dir. cost.)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Milano, 1974, p. 287 ss.; G. AMATO, *Art. 13*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, p. 1 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, p. 169 ss.; M. RUOTOLO, *Art. 13*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 321-341, spec. pp. 321-325. *Contra, ex multis*, P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino, 1991, *passim*.

<sup>23</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 171.

<sup>24</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1967, p. 849. Parte della dottrina ritiene che per diversificare le due diverse disposizioni si debba analizzare la *ratio* del provvedimento restrittivo della libertà di movimento valutando se il provvedimento impone un obbligo (positivo) di circolare o soggiornare all'interno di un determinato territorio limitando così la libertà personale, ovvero se contiene un obbligo negativo e dunque precludendo la libertà di circolazione. Cfr. per questa dottrina S. GALEOTTI, *La libertà personale. Studio di diritto costituzionale italiano e comparato*, Milano, 1953; G. VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in AA.VV., *Scritti*



con cui dette libertà possono essere limitate: con provvedimento dell'autorità giudiziaria (art. 13 Cost.), ovvero con la legge (art. 16 Cost.).

La Corte costituzionale ha affermato in più occasioni l'autonomia della libertà di circolazione rispetto alla libertà personale ritenendo «che la Costituzione abbia voluto assicurare la tutela della libertà in tutte le sue manifestazioni, è certo; ma non è esatto che qualunque limitazione della libertà debba essere ricondotta sotto la disciplina dell'art. 13»<sup>25</sup>. Com'è noto, infatti, gli articoli 13 e 16 «presentano una diversa sfera di operatività, nel senso che la libertà di circolazione e soggiorno non costituisce un mero aspetto della libertà personale, ben potendo quindi configurarsi istituti che comportano un sacrificio della prima ma non per ciò solo anche della seconda»<sup>26</sup>.

Se la libertà personale si riferisce, appunto, alla persona, la libertà di circolazione trova aggancio nella vita sociale<sup>27</sup> perché «riguarda un momento cronologicamente successivo a quello della libertà della persona»<sup>28</sup> e, saldandosi con la libera autodeterminazione<sup>29</sup>, si riferisce al legame della persona con il suo territorio. La libertà di circolazione è dunque inestricabilmente connessa con la forma di Stato<sup>30</sup>

---

*giuridici in onore di P. Calamandrei*, V, Padova, 1956, p. 354 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione (libertà di)* (voce), cit., p. 22; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1985, p. 193. *Contra* si veda invece L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, *passim*; G. AMATO, *Art. 16*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, p. 114 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 171 ss.

<sup>25</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 45 del 1960. Cfr. C. MORTATI, *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1960, p. 683 ss.; M. SCUDIERO, *Alcune osservazioni in tema di rimpatrio obbligatorio*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1961, p. 141 ss.

<sup>26</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 419 del 1994, § 3.2 *Considerato in diritto*, richiamando le sentenze nn. 2 del 1956, 45 del 1960, 68 del 1964 e l'ordinanza n. 384 del 1987.

<sup>27</sup> Detto altrimenti, «mentre la libertà personale è fondata sulla considerazione della *persona*, la libertà di circolazione e soggiorno è fondata sulla considerazione del luogo» (G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, 1967, p. 98).

<sup>28</sup> G. DEMURO, *Art. 16*, cit., p. 375.

<sup>29</sup> Com'è stato efficacemente sostenuto, nel primo comma dell'articolo 16 viene in rilievo «la libertà di autodeterminazione in ordine alla dislocazione del proprio corpo in qualsiasi parte del territorio nazionale» (G. ROLLA, *La tutela costituzionale dei diritti*, Milano, 2003, p. 53, ma anche A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit.).

<sup>30</sup> Ovvero «le caratterizzazioni risultanti dalle concezioni che presiedono ai rapporti interni tra la potestà sovrana, gli enti territoriali minori, i gruppi sociali ed i cittadini» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 122). Sterminata la bibliografia, si veda, tra i tanti, G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, pp. 39 ss.; L. PALADIN, *Forme di Stato e forme di governo (diritto costituzionale)* (voce), in

perché è strettamente «collegata alla sovranità dello Stato sul suo territorio»<sup>31</sup>, il quale può – o forse deve –, in determinate situazioni, limitare il libero spostamento degli individui al precipuo scopo di arginare situazioni di epidemia o di contagio che potrebbero dar vita a conseguenze ancora più gravi rispetto a quelle già in essere.

La libertà di circolazione, essendo un «diritto universale» del quale deve godere ogni persona<sup>32</sup>, è altresì un bisogno fondamentale dell'essere umano che può tuttavia subire delle limitazioni purché siano disposte dalla legge «in via generale» per comprovati motivi di sicurezza e sanità<sup>33</sup>. La caratteristica imprescindibile è costituita dal fatto che la legge che dispone la limitazione deve essere «generale», così che il legislatore non discrimini tra categorie di soggetti<sup>34</sup>, ma anche dal fatto che «nessuna restrizione può essere determinata per ragioni politiche»<sup>35</sup>. La nozione di sicurezza cui fa riferimento la Costituzione non riguarda semplicemente l'incolumità fisica, bensì tutte le situazioni in cui le persone possono svolgere le proprie attività stando in comunità ai sensi dell'articolo 2 Cost.<sup>36</sup>. Perciò al termine «sicurezza» «appare razionale e conforme allo

---

*Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, 1989; L. CUOCOLO, *Le forme di Stato e di governo*, Torino, 1989; F. LANCHESTER, *Stato (forme di)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990.

<sup>31</sup> G. DEMURO, *Art. 16*, cit., p. 375.

<sup>32</sup> L. FERRAJOLI, *La libertà di circolazione e soggiorno. Per chi?*, in M. BOVERO (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, 2004, p. 179.

<sup>33</sup> Cfr. per tutti P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 174 ss.

<sup>34</sup> È infatti richiesto che la legge «prescind[a] dalle qualità morali dei soggetti destinatari dei divieti» (U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1989, p. 78 ss.).

<sup>35</sup> V. U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)* (voce), cit., p. 78 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 174; G. DEMURO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, 1989; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2005, p. 263 ss.; Peraltro, «affinché le limitazioni del diritto garantito dall'art. 16 siano legittime, esse debbono essere giustificate non da ragioni generiche, ma da “motivi”, cioè da fatti costitutivi di un pericolo per la sicurezza o la sanità dei cittadini» (M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione (libertà di)* (voce), cit., p. 24). La Consulta ha specificato il significato della clausola «in via generale» dell'art. 16 Cost., affermando che «le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie: non nel senso che non si potessero adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si potessero stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi» (Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1964, § 2 *Considerato in diritto*).

<sup>36</sup> Tuttavia, se le nozioni di sicurezza e di sanità «fossero intese in senso largo, potrebbero condurre a svuotare di sostanziale significato la norma costituzionale, sicché devono ritenersi compresi in esse solo i casi in cui la piena libertà di soggiorno o di movimento possa ledere la sicurezza in modo immediato e diretto» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 851).

spirito della Costituzione dare il significato di [...] ordinato vivere civile»<sup>37</sup> che impone il rispetto di un «obbligo di solidarietà sociale e precisamente dell'obbligo di prestazione consistente nel collaborare, in determinate situazioni di pericolo, all'opera di difesa, di aiuto e soccorso»<sup>38</sup>.

La Corte costituzionale, in tempi ben lontani, ha affermato chiaramente che «i motivi di sanità o sicurezza possono nascere da situazioni generali o particolari. Ci può essere la necessità di vietare l'accesso a località infette [...] e queste sono ragioni – non le uniche – di carattere generale, obiettivamente accertabili e vevoli per tutti» ma «i motivi di sanità e di sicurezza possono anche derivare [...] da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili dietro valutazioni di carattere personale». In quest'ultimo passaggio il Giudice delle leggi si riferisce espressamente «alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica»<sup>39</sup>.

Proprio con riguardo a tale ultima circostanza, l'evoluzione della situazione epidemiologica ha comportato la necessità di razionalizzare le misure di contenimento e contrasto dell'epidemia, attività realizzata con il decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19<sup>40</sup> che ha abrogato – con l'eccezione degli artt. 3, c. 6 *bis* e 4 – il decreto-legge n. 6 2020, il quale ha retto l'intera «“catena normativa”»<sup>41</sup>. Ciò nonostante, ai sensi dell'articolo 2, comma 3 del d.l. 19/2020 «sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanate ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6» dimodoché non vengano meno gli effetti già prodotti quando sarà

---

<sup>37</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 1956, § 5 *Considerato in diritto*. *Contra* G. FILIPPETTA, *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001 che a p. 291 afferma che la sicurezza dei cittadini debba essere «intesa rigorosamente come incolumità fisica delle persone e non possa essere intesa genericamente come ordinato vivere civile e tanto meno come ordine pubblico ideale o come pubblica moralità».

<sup>38</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 1959, *Considerato in diritto*.

<sup>39</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1964, § 2 *Considerato in diritto*.

<sup>40</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020; F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *federalismi*, Osservatorio Emergenza Covid-19.

<sup>41</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 1.

convertito in legge il decreto-legge n. 19<sup>42</sup>. In questo modo, dunque, quest'ultimo decreto ha fatto proprie le misure adottate con i precedenti DPCM sanandole e dando loro base giuridica nella fonte di rango primario.

Com'è noto, con i numerosi DPCM – e poi per espressa previsione del d.l. 19/2020 art. 1, comma 2 – è stato stabilito il divieto per *chiunque* di circolare sia all'interno, sia al di fuori del proprio Comune di residenza, a meno che sussistano comprovate esigenze lavorative, di salute o di “vita quotidiana”; su tutto il territorio nazionale sono presenti pattuglie e posti di blocco che fermano automobilisti – e pedoni – in maniera del tutto casuale chiedendo le ragioni e la direzione dello spostamento. Qualora il transito non dovesse rientrare tra le summenzionate deroghe al divieto di circolare, le forze dell'ordine procedono all'identificazione dell'individuo, gli fanno eleggere domicilio (art. 161 c.p.p.), chiedono se ha un difensore di fiducia da nominare e, in caso negativo, ne nominano uno d'ufficio (art. 97 c.p.p.); a questo punto procedono alla comunicazione della notizia di reato (art. 347 c.p.p.). A differenza di quanto previsto nel decreto-legge n. 6/2020, il decreto-legge n. 19/2020 all'articolo 4 prevede un sistema sanzionatorio che supera il reato allora previsto nell'art. 650 c.p. e diversifica le sanzioni<sup>43</sup>. Da un lato, infatti, pone quelle “ordinarie” che prevedono sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie per coloro che non rispettano le misure di contenimento previste dall'art. 1, comma 1 e adottate con i DPCM (commi 1 e 2); dall'altro lato, invece, prevede quelle specifiche relative al divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione per le persone sottoposte alla quarantena (ai sensi dell'art. 260 del Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265), «salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato» (comma 6).

Le restrizioni alla libertà di circolazione adottate con l'abrogato decreto-legge n. 6 del 2020 e fatte salve dall'art. 2 c. 3 d.l. 19/2020, insieme ai DPCM di attuazione non pongono più i problemi che prima sorgevano con riguardo alle riserve di legge

<sup>42</sup> Alla data in cui si scrive il decreto-legge non è ancora stato convertito.

<sup>43</sup> Su questo aspetto cfr. A. NATALE, *Il decreto legge n. 19 del 2020: le previsioni sanzionatorie*, in *Questione giustizia*, 28 marzo 2020.

dell'articolo 16 della Costituzione. La questione, invero, è stata risolta con il d.l. 19/2020 non solo perché fa salvi gli atti adottati precedentemente, ma anche perché dà precise indicazioni per il futuro. In particolare, all'articolo 1, comma 2 tipizza le misure di contenimento specificando che devono essere rispettose dei «principi di adeguatezza e proporzionalità», mentre al comma 1 prevede che le misure devono essere adottate «per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020» (termine dello stato di emergenza)<sup>44</sup>. Benché resti la previsione dell'adozione delle misure mediante DPCM (art. 2), non si può negare che le stesse siano legittimate dal decreto-legge n. 19 del 2020 che, all'articolo 1, le elenca espressamente.

In questo modo, è stato restituito ordine all'ordinamento. Invero, la riserva di legge assoluta che permea l'art. 16 Cost. qui in esame esige che sia *solo* la legge a disciplinare una data materia e la fonte di rango secondario può intervenire esclusivamente per questioni di stretta esecuzione di quanto disposto con la fonte di rango primario (ciò che ora si verifica). Inoltre, il fatto che la riserva di legge sia rinforzata implica il rispetto di quanto già sancito dalla Costituzione che, per quel che qui rileva, richiede che i limiti alla libertà di circolazione trovino giustificazione nei «motivi di sanità e di sicurezza» (art. 16 c. 1 Cost.).

Se nell'ambito della riserva di legge assoluta le fonti di rango secondario possono intervenire *solo* per emanare disposizioni esecutive di dettaglio<sup>45</sup>, fino al decreto-legge n. 19/2020 doveva ammettersi il mancato rispetto della riserva di legge di cui all'art. 16 Cost., atteso che riveste il carattere dell'assolutezza. Proprio con riguardo ai diritti fondamentali, infatti, le riserve di legge si presumono assolute e ciò implica che la loro

---

<sup>44</sup> Il quale è iniziato con la Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/sg>). Sull'apparato normativo scaturito a seguito di tale delibera si rimanda a M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi*, Osservatorio Emergenza Covid-19, pp. 2-4; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit.

<sup>45</sup> «E perciò solo *secundum legem*, non *praeter*, e tanto meno *contra*» C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 300.

disciplina – ivi comprese, a maggior ragione, le loro restrizioni – sia rimessa integralmente alla legge<sup>46</sup>. Invece, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 le limitazioni alla libertà di circolazione – e non solo<sup>47</sup> – erano state disposte mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il fatto che i limiti alla libertà di circolazione siano assistiti da una riserva di legge assoluta e rinforzata poneva problemi non indifferenti con riguardo alla loro disciplina perché se le due riserve fossero considerate fra loro scindibili<sup>48</sup>, doveva affermarsi il rispetto della riserva rinforzata giacché l'art. 16 Cost. impone che le limitazioni alla libertà di circolazione siano disposte «in via generale» e cioè con riguardo a una generalità indeterminata di soggetti<sup>49</sup>, nonché «per motivi di sanità o di sicurezza», che trovavano indubbio riscontro nella *ratio* del d.l. 6/2020. Contrariamente, non poteva dirsi altrettanto con riguardo alla riserva di legge assoluta, atteso che ciò che aveva realmente fissato i limiti alle libertà fondamentali erano i numerosi DPCM di attuazione del decreto-legge n. 6 del 2020, dunque fonti di rango secondario che, tutt'al più, avrebbero potuto trovare spazio laddove si fossero limitate a disciplinare (esclusivamente) elementi di dettaglio necessari per l'esecuzione del decreto-legge.

#### **4. Lo Stato sociale cede il passo ai diritti e apre la via ai doveri (di solidarietà). Qualche considerazione conclusiva.**

Ora com'è ora, la speranza è che l'Italia abbia la forza di risvegliarsi dall'incubo della pandemia di SARS-CoV-2 con maggior consapevolezza circa l'importanza della

---

<sup>46</sup> In altri termini, «le riserve di legge poste in materia di diritti fondamentali si presumono assolute, cosicché spetta soltanto alla legge e agli atti con forza di legge dettare le normative afferenti ai diritti fondamentali». *Ex multis*, M. CARTABIA, E. LAMARQUE, *I diritti dei cittadini*, in V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2014, p. 116.

<sup>47</sup> V. *supra* par. 1.

<sup>48</sup> Si ritiene che la riserva di legge assoluta sia contrapposta alla riserva relativa in quanto concernenti il rapporto tra fonte primaria e fonte secondaria. La riserva di legge rinforzata, invece, ha ad oggetto i limiti entro cui la norma – di rango primario o secondario – può operare (in questo caso sarà rinforzata per contenuto) o va approvata (e quindi rinforzata per procedura).

<sup>49</sup> In altri termini, «senza richiedere apprezzamenti sulle qualità morali dei destinatari dei divieti, e quindi senza influenzare la loro capacità generale né incidere sulla loro dignità, sulla pienezza delle loro relazioni sociali» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 850).

coscienza civile – che talvolta è mancata nelle nostre Istituzioni e nei nostri concittadini – nonché del fondamentale valore della solidarietà (sociale) – in relazione al quale, invece, l'Italia ha sempre dato buona prova di sé<sup>50</sup>. In conclusione, pare doverosa una breve riflessione a proposito del principio solidaristico che permea di sé l'intero impianto costituzionale e che rappresenta l'elemento al quale è chiesto di agganciarsi per “tollerare” le compressioni dei diritti fondamentali in risposta all'emergenza sanitaria che il Paese sta vivendo. Credo sia infatti fondamentale tenere alto tale principio così che non si perda «la consapevolezza delle connessioni tra diritti e doveri che la Costituzione allestisce quali condizioni per un esercizio responsabile della libertà e per evitare che questa si riduca a rivendicazionismi individualistici»<sup>51</sup>. Il principio di solidarietà è inestricabilmente connesso al diritto alla salute in quanto interesse della collettività «che non può ammettere che la decisione sanitaria, da parte del singolo a torto o a ragione “più forte” pregiudichi i soggetti più vulnerabili»<sup>52</sup> e metta a repentaglio non solo la vita dei consociati, ma anche il funzionamento del Servizio sanitario nazionale a causa dell'elevatissimo numero di ricoveri nei reparti di terapia intensiva e sub-intensiva per la polmonite interstiziale bilaterale da COVID-19.

In questa guerra che non ha regole, la sola direzione sembra essere proprio la solidarietà che, in quanto «esplicazione del principio di eguaglianza», «è finalizzat[a] al perseguimento della coesione sociale»<sup>53</sup> per la fondamentale ragione che la solidarietà sociale «da un lato “incorpora” il concetto di uguaglianza sostanziale e dall'altro lato assume una particolare rilevanza», implicando che l'eguaglianza

---

<sup>50</sup> Cfr. per altre riflessioni sul tema, R. BIN, *Guardando a domani*, in *laCostituzione.info*, 12 marzo 2020.

<sup>51</sup> G. BASCHERINI, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Diritto pubblico*, 2/2018, p. 272.

<sup>52</sup> M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *federalismi*, Osservatorio emergenza Covid-19, 13 marzo 2020, p. 6.

<sup>53</sup> A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012, p. 41.

affermata dall'articolo 3, secondo comma della Costituzione, declina il principio solidaristico alla luce dell'integrazione della persona nella vita della società<sup>54</sup>.

L'articolo 2 Cost., invero, esplicita un'idea precisa di società e cioè un assetto ordinamentale in cui «la convivenza sociale *deve essere* costruita *normativamente* sulla base del principio di “solidarietà”»<sup>55</sup> perché è proprio in virtù della coesione sociale che la nostra Repubblica è riuscita a superare le sfide più dure come gli “anni di piombo” o lo stragismo mafioso. In effetti, è nei periodi in cui si rende più difficile l'espressione della coesione sociale che l'accento (ha battuto e) batte sul principio di solidarietà: «un *primus inter pares* tra i principi costituzionali, destinato a realizzare, anche attraverso precise disposizioni legislative, quel livello minimo di omogeneità sociale»<sup>56</sup>.

Nella drammatica situazione di emergenza che stiamo vivendo e che sottopone a un'inedita tensione il sistema delle fonti del diritto, la tenuta dell'assetto statale sembra essere rimessa alla buona interpretazione dell'articolo 2 della Costituzione, il quale ci ricorda che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo» ma al tempo stesso «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e *sociale*». Lo Stato sociale che sino ad ora abbiamo invocato perché portatore di diritti, adesso impone di tener fermi questi ultimi per cedere il passo ai doveri, *in primis* a quello di solidarietà sociale<sup>57</sup>. La Corte costituzionale è stata chiara nell'affermare che il principio solidarista «è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'articolo 2 [...] come base della convivenza sociale *normativamente* prefigurata dal Costituente»<sup>58</sup> a tal punto che, è

<sup>54</sup> A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo*, 1/2016, p. 3. Cfr. anche M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 4/1994-1/1995, p. 51.

<sup>55</sup> L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo*, 1/2016, p. 46.

<sup>56</sup> A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, cit., p. 37.

<sup>57</sup> Com'è stato efficacemente sostenuto stiamo “barattando” la cessione di «quote di libertà con quote di responsabilità» (E. MAURO, *Libertà in ostaggio*, in *la Repubblica*, 5 marzo 2020).

<sup>58</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 75 del 1992, § 2 *Considerato in diritto*.



stato sostenuto, il *dovere* di solidarietà sociale condiziona «tutti i cittadini, e violarl[o] è il comportamento più grave»<sup>59</sup>.

Ora più che mai è tempo di riconoscere che «l'intreccio tra valori costituzionali è profondo, se uno viene indebolito s'indeboliscono tutti»<sup>60</sup>, perciò è necessario puntellare la tensostruttura costituzionale con il principio di solidarietà sul quale «si regge il sistema costituzionale repubblicano», tanto che «se quel principio viene del tutto neutralizzato, privato del fondamento, il sistema costituzionale si sgretola, perde di senso, coerenza e vigore»<sup>61</sup>. Al contrario, sembra potersi affermare che le nostre coscienze hanno interiorizzato la “lezione” del virus che ci ha condotto «nella porta stretta della fratellanza senza la quale libertà e uguaglianza sarebbero parole monche. In questo strano e surreale isolamento noi stabiliamo una inedita connessione con la vita del fratello sconosciuto e con quella più ampia della *polis*. In questo modo siamo davvero pienamente sociali, siamo davvero pienamente liberi»<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Milano, 2012, p. 203.

<sup>60</sup> L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., p. 55.

<sup>61</sup> *Ivi*, p. 67.

<sup>62</sup> M. RECALCATI, *La nuova fratellanza riscoperta sotto la minaccia del virus Covid-19*, in *la Repubblica*, 14 marzo 2020.