



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

**EUGENIO DE MARCO**

**SITUAZIONI DI EMERGENZA SANITARIA E  
SOSPENSIONI DI DIRITTI COSTITUZIONALI**

*CONSIDERAZIONI IN TEMA DI LEGITTIMITÀ AL TEMPO DELLA PANDEMIA DA CORONAVIRUS*

6 LUGLIO 2020

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Eugenio De Marco

## Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni di diritti costituzionali Considerazioni in tema di legittimità al tempo della pandemia da coronavirus

**ABSTRACT:** *The essay examines the impact of situations of extraordinary health emergency on different constitutional rights. In particular, the measures taken by the Italian system in the face of the situation caused by the pandemic by "covid-19" are analysed. First of all, surveys are moved on the different ways in which the state and the regions intervened in the phase of greater virulence of the pandemic. In addition, questions are raised about the conciliation of interventional measures adopted with constitutionally guaranteed rights until they are sometimes temporarily suspended. It concludes by noting reasonableness the fundamental criterion capable of justifying limited interventions in the exercise of fundamental rights.*

SOMMARIO: 1. Sulla tutela della salute nella nostra Costituzione come diritto fondamentale dell'individuo e sui limiti che possono esservi apposti nell'interesse della collettività: qualche considerazione di carattere generale in merito – 2. I principi costituzionali sulla tutela della salute a fronte dell'insorgere di situazioni di straordinaria emergenza sanitaria: il caso sintomatico della pandemia da "covid-19" – 3. Sulle misure da noi adottate a fronte della situazione prodotta dalla pandemia in oggetto: interrogativi e riserve su diversi profili delle modalità di intervento nella fase di maggior virulenza – 4. Interrogativi sulla stessa conciliabilità delle misure interventistiche adottate con diritti costituzionalmente garantiti, o almeno con alcuni aspetti di essi, nel contesto di sospensioni – seppure temporanee – di norme della Costituzione – 5. La ragionevolezza come criterio basilare suscettibile di giustificare interventi limitativi dell'esercizio degli stessi diritti fondamentali.

1. *Sulla tutela della salute nella nostra Costituzione come diritto fondamentale dell'individuo e sui limiti che possono esservi apposti nell'interesse della collettività: qualche considerazione di carattere generale in merito*

Il presente studio prende necessariamente le mosse dalle combinate disposizioni contenute nell'art. 32 della Costituzione, basilari per lo svolgimento della ricerca.

Senza volersi in alcun modo intrattenere su tematiche da tempo ampiamente dibattute in dottrina<sup>1</sup>, basti porre l'accento su come già l'enunciazione del primo comma dell'articolo *de quo* evidenzi la correlazione tra la tutela della salute come "fondamentale diritto dell'individuo" e l'"interesse della collettività", con contestuale dovere della Repubblica di garantire "cure gratuite agli indigenti". Onde il riconoscimento del diritto alla salute nel nostro ordinamento sia come diritto di libertà sia come diritto sociale di prestazione, la simbiosi tra una situazione di diritto soggettivo pubblico individuale e una correlativa situazione di dovere a carico della Repubblica<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Tra i molti scritti sulla tutela della salute in generale nella Costituzione si vedano: L. CARLASSARRE, *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in *L'ordinamento sanitario, I, L'amministrazione sanitaria* a cura di R. ALESSI, Milano, 1967, 103 ss.; E. DE MARCO, *La tutela della salute come diritto soggettivo pubblico*, in *Rassegna amministrativa della sanità*, n. 10-11 del 1972, 761 ss.; C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Raccolta di scritti*, Milano, 1973, III, 433 ss.; M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. e soc.*, n. 4/1980; D. VINCENZI AMATO, *Tutela della salute e libertà individuale*, in *Giur. cost.* 1982, 2462 ss.; B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Dir. e soc.*, n. 1/1983, 21 ss.; M. LUCIANI, *Diritto alla salute (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma, 1989; M. COCCONI, *Il diritto alla tutela della salute*, Padova, 1998; R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006; C. TRIPODINA, *Articolo 32*, in *Commentario breve alla Costituzione* diretto da S. BARTOLE e R. BIN, Padova, 2008; F. MINNI e A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC* n. 3/2013; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, III ediz., Torino 2018.

<sup>2</sup> Sui diritti sociali quali diritti a ricevere determinate prestazioni da parte dei pubblici poteri, il cui soddisfacimento è peraltro condizionato dall'intervento positivo degli stessi, si vedano tra i numerosi scritti: A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giur.* XII, 1989; N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in *Cinquant'anni di Repubblica Italiana* a cura di G. NEPPI MODONA, Torino, 1996; D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; L. TRUCCO, *Rassegna normativa dei diritti sociali dell'Unione europea*, in *Diritti sociali e servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria* a cura di P. COSTANZO e S. MORDEGLIA, Milano, 2005, 419 ss.; P. CARETTI, *I diritti sociali nella Costituzione*

Quasi a corollario di quanto testé enunciato, il secondo comma dell'articolo 32 Cost. stabilisce la non sottoponibilità di ciascun individuo a trattamenti sanitari obbligatori “se non per disposizione di legge”, sempre fermo restando però in un'ottica palesemente garantistica che “la legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”.

Elastici possono peraltro apparire i confini tra la sfera di libertà garantita dalla configurazione della tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e la sottoponibilità a trattamenti sanitari obbligatori per legge, tanto più se alla stessa legge è pur sempre opponibile l'assoluto divieto di violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

Si tratta indubbiamente di un ambito in cui alla discrezionalità del legislatore si può opporre il giudizio del giudice di costituzionalità.

Nel senso, invero, della individuabilità di un “nucleo essenziale” del diritto alla salute che comprende quegli aspetti di cui in nessun caso si può essere privati, pena la violazione del dettato costituzionale, si è ripetutamente espressa la Corte costituzionale che, tra l'altro, ha avuto modo di affermare che le stesse “esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”<sup>3</sup>.

Resta comunque pur sempre un giudizio, quello della Corte, che deve tener conto dei margini di bilanciamento propri del legislatore nella disciplina della tutela della salute. Non si potrà infatti non considerare fino a che punto siano realmente pervasive eventuali misure delimitative della tutela alla salute, dettate da esigenze di tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti come inviolabili e del pari espressione della dignità umana, tanto da comprimere effettivamente il “nucleo irriducibile” dello stesso diritto alla tutela della salute.

## 2. I principi costituzionali sulla tutela della salute a fronte dell'insorgere di situazioni di straordinaria emergenza sanitaria: il caso sintomatico della pandemia da “covid-19”

Aspetto essenziale nell'ottica della presente ricerca, è dato dai rapporti che possono intercorrere tra i principi costituzionali relativi alla tutela della salute e quelle che vengono definite “situazioni sanitarie di emergenza”<sup>4</sup>.

Logica vuole che la tutela della salute come principio da cui prendere le mosse vada anzitutto riferita ad una situazione di sostanziale normalità cui ben possono addirsi – pur tenendo conto delle esigenze interpretative – i principi costituzionali ad essa relativi, quali appunto la coesistenza tra tale tutela come diritto e nello stesso tempo interesse della collettività, come del pari la conciliabilità della

---

italiana in *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali* a cura di F. FACURY SCAFF, R. ROMBOLI e M. REVENGA, Milano, 2009; A. D'ATENA, *Approfondimenti di diritto costituzionale*, Torino, 2012, 13 s.; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012; A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come sistema*, in questa *Rivista* 2015/II, 538 ss.; S. SASSI, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti etico-sociali*, in *L'Ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società* a cura di P. BILANCIA e E. DE MARCO, Padova, 2018, 424 ss.

<sup>3</sup> Cfr. [Corte cost. sent. n. 309 del 1999](#). Si vedano inoltre, sempre nella giurisprudenza della Corte, tra le varie altre sentenze, [la n. 509/2000](#), [la n. 252/2001](#), [la n. 432/2005](#), [la n. 354/2008](#); [la n. 269](#) e [la n. 299/2010](#), e [la n. 61/2011](#). Più sfumato al riguardo appare il formulato della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la c.d. Carta di Nizza del 2000) che pur annoverando la protezione della salute tra i diritti fondamentali di cui va garantito un elevato livello di protezione rimanda “alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali” (art. 35). Sul valore della dignità umana in generale si veda d'altro canto, in apertura della stessa Carta di Nizza, l'art. 1, espressamente intitolato “Dignità umana” ed ai sensi del quale “La dignità umana è inviolabile ...”.

<sup>4</sup> Sull'emergenza in generale e in taluni suoi profili costituzionalmente rilevanti si vedano, tra i vari scritti: A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, in [Treccani \(online\)](#), 1993; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale, definizione e modelli*, Milano, 2003; G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2018; P. COSTANZO, *Con l'emergenza decolla la Corte 2.0*, in questa *Rivista* 2020/I, 158 ss.; In un'ottica comparativa cfr. *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità* a cura di P. PASSAGLIA, in *Studi della Corte costituzionale*, marzo 2011 ([nel sito della Corte costituzionale](#)), con contributi di: C. BONTEMPS DI STURCO, per la Francia; M.T. RÖRIG, per la Germania; C. GUERRERO PICÓ, per la Spagna.

stessa tutela con limitazioni nell'interesse generale, fermi restando i limiti imposti dal rispetto della persona umana quale valore assoluto.

Ci si può tuttavia domandare se e/o fino a che punto tale quadro normativo, ove inteso con riguardo a contesti di normale svolgimento del vivere civile nella comunità, possa essere riferibile anche a straordinarie situazioni di emergenza capaci di mettere a rischio, sconvolgendolo, lo stesso mantenimento di un consolidato assetto sociale: situazioni di emergenza quali sono indubbiamente quelle di carattere sanitario in contesti di particolare gravità.

Un caso sintomatico di questo tipo è dato dalla pandemia di quella sindrome che viene comunemente definita “coronavirus”<sup>5</sup> e le cui origini sono state ravvisate in una località della Cina corrispondente alla città di Wuhan: pandemia che oltre ovviamente ai grandissimi problemi di carattere sanitario ed anche economico che ha determinato (ma sui quali non ci si intrattiene *ratione materiae* in questa sede) richiama l'attenzione del giurista su profili anche problematici e comunque di non poco conto di ordine costituzionale postisi ed ai quali si intende qui cercare di dare qualche risposta con specifico riferimento al nostro contesto<sup>6</sup>.

Profili che attengono alla tipologia e soprattutto alla compatibilità delle misure anche drastiche adottate dagli organi di governo per contenere l'epidemia e taluni diritti costituzionali assunti come fondamentali nell'ordinamento.

Le difficoltà che si incontrano nel dare plausibili risposte alle relative problematiche sono oltre tutto accentuate dalla natura dell'ordinamento costituzionale preso in considerazione. Anche a prescindere infatti dalle diversità sostanziali secondo che si tratti di un sistema di stampo liberal democratico quale il nostro o di un sistema di tipo autoritario o totalitario e comunque illiberale<sup>7</sup>, negli stessi ordinamenti di tipo liberal democratico non sono mancate differenze a volte anche marcate di approccio, come quelle intercorrenti sempre tra il nostro sistema, sul quale si focalizzerà particolarmente l'attenzione, e taluni altri sistemi del mondo anglosassone o del nord Europa<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Consistente nella specie, come è noto, in una malattia respiratoria acuta, a volte grave ed anche letale causata da un nuovo coronavirus chiamato “Covid-19” dall'O.M.S. e diverso da quelli già conosciuti quali la MERS o la SARS. Il carattere di pandemia è stato attribuito al Covid-19 sempre dall'O.M.S. nel marzo 2020 a seguito del diffondersi di un numero sempre maggiore di casi e decessi causati dal virus a livello mondiale.

<sup>6</sup> Tra i vari scritti o interventi di nostri giuristi in argomento si ricordano: G. AZZARITI, *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, Intervista in [La Repubblica](#), 8 marzo 2020; Id., *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in [Questione Giustizia](#), 27 marzo 2020; F. DE STEFANO, Intervista a C. CARUSO, G. LATTANZI, G. LUCCIOLI, M. LUCIANI su *La pandemia aggredisce anche il diritto?* in [Giustizia Insieme](#), 2 aprile 2020; A. PITRONE, *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal pilastro europeo dei diritti sociali?* in [ius in itinere](#), n. 1/2020; G. DE MINICO, *La tutela dello Stato di diritto in emergenza*, Intervista in [Radio radicale](#) del 26 marzo 2020; U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di “coronavirus” come problema costituzionale e amministrativo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 1/2020; A. RUGGERI, [Il coronavirus, la sofferza tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti](#), in questa [Rivista 2020/1](#), 210 ss.; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1/2020; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1/2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in [Federalismi.it](#), n. 6/2020; G. GUZZETTA, *Una democratica cultura dell'ordine, solo antidoto alla pandemia del diritto*, in [Il Dubbio](#), 21 aprile 2020; P. SAMMARCO, *Lo stato di diritto infettato dal Covid. E il futuro è tutt'altro che roseo*, in [Il Tempo](#), 28 aprile 2020; L. PANZANI, *COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il “dopo”*, in [Federalismi.it](#), n. 10/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2020; A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in [Osservatorio AIC](#), n. 3/2020; M. TRESCA, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al covid-19*, in [Osservatorio AIC](#), n. 3/2020; E. GROSSO, *Legalità ed effettività nel tempo del diritto costituzionale dell'emergenza*, in [Federalismi.it](#) n. 16/2020.

<sup>7</sup> Sintomatica al riguardo è la particolare drasticità delle misure adottate nella Repubblica popolare cinese, fino ad arrivare alla comminazione della pena di morte, a quanto riferito da più parti, in casi di violazione da parte di cittadini delle regole particolarmente rigorose loro imposte per evitare il diffondersi del contagio.

<sup>8</sup> Significativo il caso della Svezia che si è attenuta al criterio di alterare il meno possibile la vita pubblica, pur non essendo poi mancate le critiche alla via seguita.

3. *Sulle misure da noi adottate a fronte della situazione prodotta dalla pandemia in oggetto: interrogativi e riserve su diversi profili delle modalità di intervento nella fase di maggior virulenza*

La Costituzione italiana, come è noto, se si prescinde dalle previsioni dell'art. 60, comma 2, concernente la proroga delle Camere per legge soltanto in caso di guerra, e dell'art. 78 relativo al conferimento al Governo dei poteri necessari nel caso di deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere<sup>9</sup>, non prevede in alcun suo altro articolo disposizioni per la disciplina di uno stato di emergenza o di eccezione.

Non occorre invece spendere parole per sottolineare come del tutto diverso sia il discorso relativo a quegli atti con forza di legge, quali i decreti legge che, pur presupponendo per l'adozione da parte del Governo la sussistenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza" (art. 77, comma 2, Cost.), sono inseriti dalla stessa Costituzione nel novero delle fonti primarie statali<sup>10</sup>.

Che le misure da noi adottate a fronte della pandemia di "covid-19" siano state frutto di una situazione di straordinaria necessità ed urgenza tale da richiedere una congruente risposta dal punto di vista giuridico che non avrebbe potuto prescindere da una legislazione d'urgenza che solo il decreto-legge avrebbe potuto assicurare è incontestabile<sup>11</sup>.

Non sembra però fuori di luogo porsi qualche interrogativo sulle modalità di intervento, soprattutto con riferimento alla fase più virulenta della pandemia protrattasi almeno in Italia per un periodo di tempo compreso tra i mesi di febbraio e maggio 2020.

Ci si può anzitutto chiedere se e fino a che punto gli strumenti giuridici adottati siano propriamente in linea con i canoni della legittimità costituzionale.

Già di primo acchito potrebbe destare sorpresa – pur senza per questo profilo soltanto volersi porre interrogativi di legittimità costituzionale – il rapido succedersi, dopo la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario per un periodo di sei mesi, di un elevato numero di decreti-legge, talvolta anche vertenti sugli stessi o analoghi oggetti, in un pur breve spazio di tempo<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Si vedano, tra gli scritti sui relativi articoli: G. FERRARI, *Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, vol. XIX, 816 ss.; S. TRAVERSA, *Proroga e prorogatio delle Camere*, Roma, 1983; G. D'ORAZIO, *Proroga delle Camere*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, vol. XXXVII, 428 ss.; A.A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991, vol. XXV, 19 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004.

<sup>10</sup> Cfr., tra gli scritti più recenti in argomento, F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in *Diritto pubblico* a cura di F. MODUGNO, Torino, 2012, 144 ss.; G. CANALE, *Riserva di legge e atti con forza di legge: prime riflessioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, Tomo I, 343 ss.; A. PAPA, *Fonti del diritto nazionale*, in *L'ordinamento della Repubblica*, cit., 143 ss.; R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2019, 348 ss.; G. DE VERGOTTINI e T.E. FROSINI, *Diritto pubblico*, Padova, 2019, 86 ss.

<sup>11</sup> Se, peraltro, è incontestabile che le straordinarie misure da noi adottate a fronte di una situazione quale quella prodotta dalla pandemia di "covid-19" sono frutto di una situazione di necessità che non si può esitare a definire eccezionale, non si possono legittimare posizioni estreme secondo cui tali misure andrebbero piuttosto ricondotte alla necessità quale autonoma espressione di un diritto non scritto comunque trascendente i canoni di costituzione formale. Sui diversi significati attribuiti in dottrina al concetto di necessità – che vanno dal riferimento alla necessità "come motivo ispiratore e ragion d'essere di ogni atto o fatto normativo" fino a quel tipo di necessità intesa nel significato di "fatto di autonoma produzione giuridica (*come*) quando opera all'infuori o anche contro la legge, apparendo di per sé capace di legittimare l'atto altrimenti illecito" – si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, 1975, 317 s..

<sup>12</sup> Tali, in particolare, il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" (convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13); i decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9 ("Misure urgenti per sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"), 8 marzo 2020, n. 11 ("Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria"), nonché 9 marzo 2020, n. 14 ("Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza da COVID-19"), peraltro tutti e tre abrogati dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (fatti salvi gli atti adottati e gli effetti prodottisi a seguito dei predetti decreti); i decreti-legge: 17 marzo 2020, n. 18, CuraItalia, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27); 25 marzo 2020, n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"; 8 aprile 2020, n. 22, recante

Ma vi è dell'altro e tale da suscitare perplessità.

Sempre per fare fronte all'emergenza causata dalla pandemia da "covid-19" si è registrato, sempre a livello nazionale, il ricorso anche a tutta una serie di altri strumenti tra i quali vengono in considerazione i numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (d.p.c.m.), adottati per lo più in attuazione dei decreti-legge testé richiamati<sup>13</sup>, nonché numerosissime altre misure consistenti soprattutto in decreti, ordinanze e circolari ministeriali – specialmente dei Ministeri della salute e dell'interno<sup>14</sup> – e della Protezione civile<sup>15</sup>.

Se si considerano poi le misure adottate a livello regionale, pur a fronte della diversa incidenza della pandemia che ha raggiunto il culmine in Lombardia, non si possono non rilevare le diversità ed a volte anche le contraddizioni tra talune prese di posizione degli organi di governo di varie Regioni – basti considerare il diverso approccio registratosi tra la Lombardia ed il Veneto, anch'esso colpito in notevole misura dalla pandemia anche se non allo stesso livello della Lombardia – ed anche tra alcune Regioni e lo stesso Governo nazionale. Per non dire dei diversi atteggiamenti, in termini di misure di contenimento, registratisi nei Comuni ed anche tra taluni dei principali Comuni e le stesse Regioni, atteggiamenti non sempre giustificati dal grado di incidenza del "covid-19"; e comunque, anche dal punto di vista del numero oltre che dei contenuti, non può non sorprendere la congerie di ordinanze regionali<sup>16</sup>, di provvedimenti delle amministrazioni comunali sui più diversi oggetti e dai più diversi contenuti.

Un *surplus* quindi di misure interventistiche in un contesto di contraddizioni tanto da ingenerare nel suo insieme non pochi problemi nel fare fronte alla situazione di emergenza sanitaria creatasi. Misure interventistiche che hanno raggiunto il loro acme nella c.d. "fase 1", teoricamente protrattasi

---

"Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato"; 8 aprile 2020, n. 23, recante "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti per le imprese, poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga dei termini amministrativi e processuali"; 20 aprile 2020, n. 26, recante "Misure urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020"; 30 aprile 2020, n. 28, recante, tra l'altro, "...misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta covid-19"; 10 maggio 2020, n. 29, recante "Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19 ..."; 10 maggio 2020, n. 30, recante "Misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2". Decreti-legge, invero, alcuni dei quali convertiti in legge seppure dopo il termine della c.d. "fase 1", altri invece, almeno allo stato, ancora all'esame del Parlamento.

<sup>13</sup> Quali: i d.p.c.m. 23 e 25 febbraio e 1°, 4, 8, 9, 11 e 22 marzo 2020, contenenti disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione epidemiologica da COVID-19"; i d.p.c.m. 1° e 10 aprile 2020, contenenti disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"; il d.p.c.m. 26 aprile 2020, integralmente sostitutivo del d.p.c.m. 10 aprile 2020, contenente misure riguardanti il contrasto e il contenimento sull'intero territorio nazionale del diffondersi del coronavirus e in vigore dal 4 maggio 2020 con efficacia fino al 17 maggio 2020; il d.p.c.m. 10 maggio 2020 di istituzione del comitato di esperti in materia economica e sociale; il d.p.c.m. 12 maggio 2020 di integrazione del comitato di esperti in materia economica e sociale. D.P.C.M., quelli testé elencati, la cui efficacia è venuta meno se si prescinde, allo stato, dal d.p.c.m. entrato in vigore il 4 maggio u.s. e da qualche altro come quello del 25 febbraio u.s. e i d.p.c.m. relativi al Comitato di esperti in materia economica e sociale.

<sup>14</sup> Tra le quali, solo per fare qualche esempio tra le tante, le ordinanze del Ministro della salute del 30 gennaio e del 20 marzo 2020 contenenti rispettivamente misure profilattiche contro il nuovo coronavirus e ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 applicabili all'intero territorio nazionale; l'ordinanza del Ministro della salute e del Ministro dell'interno del 22 marzo 2020 recante ulteriori misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale; la circolare del Ministro dell'interno 14 marzo 2020 contenente precisazioni riguardanti l'apertura dei mercati e dei centri commerciali nei giorni prefestivi e festivi.

<sup>15</sup> Sulle finalità, attività e composizione del Servizio nazionale della Protezione civile, nonché sulla "tipologia degli interventi emergenziali di protezione civile" si veda d.lgs. 2 gennaio 2018 – Codice della protezione civile (specie artt. 1, 2, 3, 7). Sui provvedimenti emanati dal Dipartimento della Protezione civile per l'attuazione ed il coordinamento delle misure necessarie per il contenimento ed il contrasto dell'emergenza da epidemia COVID-19 cfr. Normativa emergenza Coronavirus (sul sito della [Protezione Civile](#)).

<sup>16</sup> Basti pensare ai quasi quattrocento provvedimenti delle Regioni e delle Province autonome – nella stragrande maggioranza ordinanze – fino al 3 maggio 2020; ed alle numerose altre ordinanze sempre delle Regioni e delle Province autonome emesse nelle successive due settimane con l'avvio della c.d. "fase 2".

fino al 3 maggio 2020 ai sensi del d.p.c.m. 26 aprile 2020, ma solo con aperture molto ridotte nelle successive due settimane e non senza qualche margine di ambiguità e interrogativo senza risposta.

Il quadro sarebbe poi mutato, segnando il superamento della maggiore emergenza e il passaggio a sempre maggiori aperture a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri del 15 maggio 2020 e la conseguente emanazione del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, applicabile fino al successivo 31 luglio e comportante la cessazione di tutta una serie di misure limitative, sia pure per tappe e con il monitoraggio delle Regioni relativamente al proprio territorio, nonché la quasi contestuale emanazione (il 17 maggio) di un d.p.c.m. di attuazione del decreto-legge *de quo*.

Ma ritornando alle misure interventistiche che hanno caratterizzato i tempi di maggiore virulenza della pandemia, non è quello sopra considerato, relativo cioè al *surplus* di misure interventistiche allora adottate, il solo profilo da considerare dal punto di vista delle criticità.

Se si considerano infatti le limitazioni almeno di taluni aspetti di libertà fondamentali a seguito delle anche drastiche misure restrittive adottate, perplessità può sollevare la congerie di misure cui si è fatto ricorso in ambiti a volte anche coperti da riserve di legge assolute<sup>17</sup>.

Non si vuole qui porre la questione se le materie coperte da riserva di legge, compresa la riserva di legge assoluta, possano essere regolate anche con atti aventi forza di legge<sup>18</sup>, a meno che non si tratti di riserve di legge formale come ad esempio le leggi di conversione dei decreti legge, le leggi delega, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ed altre ancora.

Le maggiori perplessità ed anche criticità riguardano piuttosto il fatto che ampi spazi sono stati lasciati alla regolamentazione per il tramite di atti non legislativi. Basti pensare alla serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, formalmente etichettati come di attuazione di decreti-legge ma in realtà spesso integrativi di non pochi aspetti di questi<sup>19</sup>. Il che appare incompatibile se si considera quanto tutto questo abbia potuto incidere su ambiti di diritti di libertà che, in quanto coperti da riserve di legge assolute, avrebbero potuto essere disciplinati solo con leggi o atti ad esse equiparati, quali appunto i decreti legge. Per non dire poi – come del resto dianzi rilevato<sup>20</sup> – della congerie di altri atti ministeriali, regionali o di enti locali, che più volte hanno parimente debordato in vari modi dai propri ambiti di competenze.

#### 4. Interrogativi sulla stessa conciliabilità delle misure interventistiche adottate con diritti costituzionalmente garantiti, o almeno con alcuni aspetti di essi, nel contesto di sospensioni – seppure temporanee – di norme della Costituzione

<sup>17</sup> Sulla riserva di legge in generale e in diversi suoi aspetti, oltre al classico scritto di S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Padova, 1963, si vedano: A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1969; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, 1975, 341 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto* in *Manuale di diritto pubblico* a cura di G. AMATO e A. BARBERA, Bologna, 1984, 152 ss.; R. BALDUZZI e F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989; L. CARLASSARRE, *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990; A. D'ATENA, *La riserva di legge*, in *Dalle Costituzioni nazionali alla Costituzione europea* a cura di B. PEZZINI e C. SACCHETTO, Milano, 2001, 153 ss.; A. PAPA, *Fonti del diritto nazionale*, in *L'ordinamento della Repubblica*, cit. 137 ss.; R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2019, 353 ss.

<sup>18</sup> V. però L. CARLASSARRE, *La "riserva di legge" come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, II, 423 ss.

<sup>19</sup> Basti considerare come il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, disponga, all'art. 2, che "Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure (oltre a quelle di cui alla aperta elencazione dell'art. 1, comma 2, dello stesso d.l.) di contenimento e gestione dell'emergenza al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1". Disposizione, questa, palesemente censurabile sotto il profilo della legittimità se si considera che nelle materie coperte da riserva di legge assoluta, come evidenziato da autorevole dottrina, è possibile rilasciare alle stesse "fonti subordinate solo l'emanazione di disposizioni di dettaglio necessarie all'esecuzione (e perciò solo *secundum legem*, non *praeter* e tanto meno *contra*)" (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, cit., 343). Limitazione, invero, quella del "minore ambito che può essere lasciato dal legislatore all'interno della materia riservata" nelle riserve assolute, che vale, come del pari rilevato in dottrina, oltre che per le fonti secondarie, anche per le "scelte discrezionali dell'esecutivo" in genere (F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, cit., 154).

<sup>20</sup> Cfr. *supra*, in questo stesso paragrafo, testo e note 13, 14 e 15.

Sviluppando il discorso sempre con riferimento al quadro italiano sono possibili considerazioni di vario ordine e natura con specifico riferimento – in sintonia con l’obiettivo del presente scritto – ai rapporti, in termini di conciliabilità, tra le misure da noi adottate per far fronte alla pandemia da “Covid-19” e diritti costituzionalmente garantiti o almeno alcuni aspetti di essi: considerazioni che implicano seri interrogativi di legittimità costituzionale<sup>21</sup>, tenuto soprattutto conto dei diritti in oggetto e delle stesse modalità di intervento su di essi.

L’attenzione va rivolta, come ben si può intendere, alla tipologia delle misure adottate in particolare nella fase più virulenta della pandemia: misure riguardanti non solo la chiusura di una vasta serie di locali, con l’eccezione di supermercati, negozi di alimentari, farmacie, tabaccherie ed edicole<sup>22</sup>, ma tali appunto da incidere direttamente su libertà dei cittadini.

Basti pensare, tra le altre, alle restrizioni anche notevoli apposte alla libertà di domicilio (art. 14 Cost.), con l’impossibilità ad es. di trasferire nel periodo delle restrizioni la propria dimora da un luogo all’altro della stessa Regione; alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.) non solo in qualsiasi parte del territorio nazionale ma anche da un comune all’altro sempre della stessa Regione; all’istruzione di ogni ordine e grado (art. 34 Cost.) in locali scolastici ad essa adibiti; al lavoro almeno in alcune sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.); all’iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) che rappresenta uno dei caposaldi dei rapporti economici in Costituzione; e ad altre libertà ancora<sup>23</sup>.

Restrizioni, invero, suscettibili di limitare a tal punto – in particolare nella fase più virulenta della pandemia – sfere anche inviolabili di libertà personale<sup>24</sup>, da pervenire a conseguenti temporanee “sospensioni” – se non “rottture” – di norme della Costituzione.

Il discorso a questo punto tende a complicarsi.

Come è d’uopo ricordare, si è a suo tempo sostenuto da autorevole dottrina, che si possono “tenere distinte dalle ‘rottture’ le ‘sospensioni’ di norme costituzionali, perché, anche se a contenuto generale,

---

<sup>21</sup> Concetto, quello di “legittimità” in generale, che, in quanto inteso come “conformità ad una legge” è stato a volte anche ritenuto in certo qual senso equivalente a quello di “legalità” nel suo significato di “rispetto della legge” (cfr. C. RUPERTO, nel suo discorso sulla legalità costituzionale letto nella Provincia autonoma di Bolzano il 17 novembre 2001). Tra i contributi in tema di tali concetti si vedano: S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 695 ss.; E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996; P.P. PORTINARO, *Legittimità*, in *Enc. scienze sociali*, 1996; F. MANCUSO, *Legalità, legittimità, costituzione*, testo presentato, con qualche successiva integrazione bibliografica, al *Colloque “La violence et la norme”*, 28-29 aprile 2011, Parigi, Université Paris1; A. CARRINO (a cura di), *Legalità e legittimità nell’interpretazione costituzionale*, Milano, 2019. Sul principio di legalità costituzionale quale principio che investe l’area della legislazione e dei rapporti tra i poteri statali e tra gli organi costituzionali cfr. F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in *Diritto pubblico* a cura di F. MODUGNO, cit., 115 ss.

<sup>22</sup> E solo limitatamente ridotte – come già accennato (cfr., *supra*, § 3) – all’inizio del passaggio alla fase successiva.

<sup>23</sup> Si vedano, su di tali misure restrittive e sul loro impatto su diritti costituzionalmente garantiti, tra i vari scritti e interventi: C. CAPRIOGGIO e E. RIGO, *Le restrizioni alla libertà di movimento ai tempi del covid-19*, in *Questione Giustizia*, 30 marzo 2020; F. MARTONE, *Covid-19: stato di emergenza e rispetto dei diritti umani*, in *Greenpeace, Italia*, 7 aprile 2020; L. PANZANI, *COVID-19. Un’emergenza destinata a protrarsi*, cit.; P. GIORGIO, *Legislazione d’emergenza e libertà fondamentali: la privacy ai tempi del COVID-19*, in *filodiritto*, 23 aprile 2020; G. BLANDO, *Libertà religiosa e libertà di culto ai tempi del Covid-19: una questione di bilanciamento*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020; S. PRISCO e F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, *ibidem*; A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione ai tempi del Covid-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2020; A. VENANZONI, *L’innominabile attuale. L’emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, *ibidem*; P. CARROZZINO, *Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020; M. MINISCALCO, *La sorveglianza attiva per contrastare la diffusione dell’epidemia di Covid-19: strumento di controllo o garanzia per i cittadini?*, *ibidem*, n. 3/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “Covid-19”*, *ibidem*, n. 3/2020; V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, *ibidem*; A. LORENZETTI, *Il carcere al tempo del Covid-19*, *ibidem*.

<sup>24</sup> Tipologie di limitazioni, quelle esemplificativamente elencate nel testo, che non hanno trovato riscontri, o comunque li hanno trovati in misura ben più attenuata, in qualche altro ordinamento del nord Europa o anche in Giappone, nonché in diversi Stati membri degli U.S.A.: ordinamenti in cui le misure restrittive adottate hanno riguardato la chiusura anche di molti locali e luoghi di ritrovo, senza però limitare almeno direttamente ambiti di libertà individuali e nemmeno sanzionare penalmente, come invece in Italia, comportamenti individuali dei cittadini in quanto tali per alcune inosservanze di misure restrittive.



non hanno lo scopo di sostituirlle con altre, ma solo di interrompere provvisoriamente l'efficacia di una o più delle disposizioni, in corrispondenza ad eventi eccezionali che non potrebbero essere efficacemente fronteggiati se si dovessero rispettare le disposizioni stesse e che ne richiedono quindi in modo urgente la temporanea quiescenza"<sup>25</sup>.

Ora, una volta ritenuta, anche a fronte di una situazione di indubbia grave necessità come quella prodotta dalla pandemia da covid-19, l'impraticabilità di un ricorso a misure restrittive da adottare accedendo ad un concetto di necessità intesa come fonte fatto trascendente i canoni della stessa Costituzione formale, come fatto di autonoma produzione giuridica che trova solo in sé stessa la propria legittimazione<sup>26</sup>, si è scelto di ricorrere nella specie a misure riconducibili alla tipologia delle fonti atto.

Da alcuni Autori, invero, si è ritenuta la possibilità di introdurre deroghe temporanee a norme costituzionali, facendo ricorso a "leggi costituzionali di emergenza"<sup>27</sup>. Dati i tempi, peraltro, per l'approvazione di una legge costituzionale, non si vedono le possibilità di ricorsi ad essa a fronte di situazioni di emergenza, come nel caso della pandemia da Covid-19, che richiedono massima immediatezza di interventi.

Sicché, una volta ammessa la "possibilità di impiegare, per poterle effettuare, strumenti diversi dalla legge costituzionale", una risposta in senso affermativo è stata data – per restare nei termini della legalità costituzionale senza ricorrere a fonti-fatto al di fuori di essa – "quando si è trattato dei decreti legge"<sup>28</sup>.

Anche aderendo però a questa soluzione, se non altro per esclusione delle altre prospettate, e superando quindi le pur sempre possibili riserve di ordine giuridico ad essa correlate, fondate criticità non può comunque non sollevare la congerie di misure diverse dai decreti legge cui si è fatto ricorso – come si è in precedenza diffusamente evidenziato<sup>29</sup> – in ambiti oltre tutto concernenti aspetti anche inviolabili di diritti costituzionali con conseguenti seppure temporanee sospensioni degli stessi anche per il tramite di atti non legislativi<sup>30</sup>.

A queste considerazioni – indubbiamente di carattere prioritario – altre se ne potrebbero aggiungere – seppure in termini molto ipotetici – concernenti la reale giustificabilità, almeno in taluni casi, delle limitazioni sopra considerate. Una giustificabilità che sarebbe correlata a non irragionevoli distinzioni tra soggetto e soggetto: se infatti un senso hanno indubbiamente limitazioni dirette di libertà personali di individui in quarantena o che comunque possono contagiare altri sussistendo fondate possibilità di essere positivi al virus, non si potrebbe dare del tutto per scontato l'assunto che limitazioni identiche possano essere indiscriminatamente imposte – per meglio dire lo potrebbero essere state almeno nella fase più virulenta della pandemia – anche ad individui guariti da tempo debito dal virus e quindi da ritenere non contagiosi, stando almeno a responsi basati su talune ricerche mediche, o comunque con ben meno elevati rischi di contagiosità<sup>31</sup>. Anche se ci si rende conto delle notevoli difficoltà pratiche di soluzioni del genere.

---

<sup>25</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, cit., 1238.

<sup>26</sup> Cfr. *supra*, nota 11 e dottrina ivi richiamata. Sempre sulla necessità intesa come fatto normativo riferibile a casi che "non possono, per definizione, essere disciplinati" cfr. P. CARETTI e U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2012, 593.

<sup>27</sup> Si vedano, in tal senso, P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998, 305 s., che però definiscono tali deroghe temporanee "rottture" della Costituzione. Sulla rottura della Costituzione in generale si vedano tuttavia: F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, 2011; M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2013, 5 s.

<sup>28</sup> Come a suo tempo riportato, pur non senza qualche dubbio, da C. MORTATI, *op. et loc. ult. cit.*.

<sup>29</sup> Cfr. *supra* § 3.

<sup>30</sup> Si veda, in proposito, M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.

<sup>31</sup> Così secondo una ricerca condotta in una Università di Chongqing (Cina) l'infezione da Sars-Cov2 produce una reazione da parte del sistema immunitario tale da portare all'immunizzazione nel 100% dei casi. Non sono peraltro mancati nella realtà casi di ricadute a breve distanza di pazienti già guariti, come ad es. nella Corea del Sud, anche se le percentuali di persone tornate positive dopo la guarigione risulterebbero – almeno a quanto è dato sapere – notevolmente basse.

### 5. La ragionevolezza come criterio basilare suscettibile di giustificare interventi limitativi dell'esercizio degli stessi diritti fondamentali

Dalle considerazioni sino a qui svolte si può dedurre che la possibilità di pervenire a limitazioni ed anche a temporanee sospensioni di diritti anche fondamentali a supporto del diritto alla tutela della salute nell'interesse della collettività deve comunque rispondere al criterio di ragionevolezza.

Un criterio, quello della ragionevolezza, di cui si è avvalsa, da un punto di vista interpretativo, la Corte costituzionale italiana, oltre ad altre importanti Corti europee ed extraeuropee.

In base a tale criterio il sindacato di costituzionalità delle leggi investe non solo la legittimità ma anche il merito delle scelte del legislatore. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha inoltre collegato il giudizio di ragionevolezza al principio di uguaglianza, ha configurato il principio di ragionevolezza delle leggi alla stregua di un corollario del principio di uguaglianza, tanto da dare vita alla figura dell'eccesso di potere legislativo<sup>32</sup>.

Per tornare quindi, a conclusione del presente scritto, alle eventuali limitazioni di diritti anche fondamentali a supporto del diritto alla tutela della salute in situazioni di straordinaria emergenza – tra le quali rientra indubbiamente la pandemia determinatasi per effetto del “covid-19” – giustificato appare il ritenere che il punto di equilibrio tra valori costituzionali vada ricercato in una “non irragionevole opera di bilanciamento” tra gli stessi valori, opera di bilanciamento che vede la ragionevolezza in simbiosi con i valori di giustizia e di equità<sup>33</sup>.

Una “non irragionevole opera di bilanciamento che, proprio in ragione dell'insopprimibilità di quel “nucleo essenziale” del diritto alla salute che comprende quegli aspetti di cui in nessun caso si può essere privati, può comportare a salvaguardia dello stesso “nucleo essenziale” limitazioni di altri diritti costituzionalmente garantiti, ricorrendo, pur non senza qualche forzatura sul piano teorico, all'unico strumento possibile realisticamente offerto, quello cioè della decretazione d'urgenza, anche nei termini di una sospensione degli stessi diritti: sempre però che si tratti di una sospensione meramente temporanea e non comporti altre restrizioni al di fuori di quelle strettamente necessarie per non fuoriuscire dal contesto di un equilibrato bilanciamento tra valori costituzionali.

---

<sup>32</sup> Cfr. A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in [Treccani \(online\)](#), 2018. Sempre in merito al criterio della ragionevolezza si vedano: L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, IV, Agg., Milano, 1997; AA.VV., *Ragionevolezza e leggi di interpretazione autentica*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, tomo I, 63 ss.; G. DE MINICO, *Sulla tutela dello Stato di diritto in emergenza*, Intervista a [Radio radicale](#) del 26 marzo 2020, cit. Nel senso che “nella Costituzione sono indicate le ragioni che possono giustificare limitazioni dei diritti e gli strumenti con cui tali limitazioni si possono imporre” e che “nella giurisprudenza costituzionale...si trovano orientamenti anche sulla misura di queste limitazioni, che devono sempre essere ispirate ai principi di necessità, proporzionalità, ragionevolezza, bilanciamento e temporaneità” si veda M. CARTABIA, *Nella Costituzione le vie per uscire dalla crisi. Possibili limitazioni ai diritti ma proporzionate e a tempo*, intervista in [Corriere della sera](#), 29 aprile 2020, 9. Sul bilanciamento tra diritti costituzionali fondamentali nella gestione dell'emergenza da “Covid-19” si veda F. SGRÒ, *Brevi riflessioni sul principio di legalità e sul bilanciamento tra i diritti costituzionali fondamentali nella gestione dell'emergenza “Covid-19”*, in *Guerre ibride e pandemie. La nuova era dopo il Covid-19*, in *Civica – Supplemento al n. 1/2020*, 19 ss.

<sup>33</sup> Cfr. al riguardo Corte cost., a titolo di esempio, tra le altre, [ord. n. 304/1994](#), e [sent. n. 264/1994](#) Sulla nutrita giurisprudenza costituzionale in materia di ragionevolezza si veda CORTE COSTITUZIONALE – SERVIZIO STUDI, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Corte costituzionale portoghese (giurisprudenza costituzionale 1993-2013), luglio 2013 ([nel sito della Corte costituzionale](#)),. Sempre in argomento si vedano in dottrina tra i vari scritti: R. BIN, *Diritti e argomenti – il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994 A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007.