

Sull'ammissibilità delle restrizioni alla libertà di circolazione tramite quarantena obbligatoria in caso di accertata positività al COVID-19.

di Angelo Raffaele Salerno*

Abstract IT: *L'A. analizza la sentenza n. 127 del 2022, attraverso la quale la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale della previsione della quarantena obbligatoria in caso di accertata positività al COVID-19 rispetto all'art. 13 Cost.*

Abstract EN: *The paper analyses the ruling no. 127 of the 2022, through which the Constitutional Court has deemed unfounded the question of constitutional legitimacy of the provision of compulsory quarantine in case of ascertained positivity to COVID-19 in relation to art. 13 Cost.*

Sommario: 1. Un dibattito risalente. – 2. La sentenza n. 127 del 2022. – 3. L'insostenibile sussunzione della quarantena obbligatoria nell'ambito operativo dell'articolo 13. – 4. La parzialità della questione di legittimità costituzionale. – 5. Un rigetto condivisibile.

1. Un dibattito risalente.

Quasi un secolo fa, Carlo Esposito sosteneva si dovesse «nettamente distinguere l'attività imperativa del diritto da quella coercitiva, ed affermare che il diritto, quando comanda non coércisce quando coércisce non comanda»¹. Massima che rappresenta un'utile premessa teorica per riflettere attorno al tema che in questa sede ci occupa.

L'esame delle restrizioni poste alla libertà di circolazione tramite quarantena obbligatoria nei casi di contagio da COVID-19, rispetto alle quali la Corte costituzionale si è di recente pronunciata a mezzo della sentenza n. 127 del 2022, chiama infatti necessariamente in causa un dibattito risalente, che almeno per grandi linee è necessario ripercorrere: quello intorno alla linea di demarcazione tra la sfera giuridica della libertà personale di cui all'art. 13 Cost. e quella della

* Dottorando di ricerca in Diritto dei mercati europei e globali. Crisi, diritti, regolazione, Università degli Studi della Tuscia.

¹ C. ESPOSITO, *Lineamenti di una dottrina del diritto*, Fabriano, 1930, 61.

libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., sulla quale varie tesi sono state elaborate proprio a partire dalla fondamentale distinzione tra comando e coercizione².

Gli argomenti addotti dalla Corte per sostenere la dichiarazione di infondatezza della questione sollevata dal giudice *a quo* rispetto all'art. 13 Cost. risentono in effetti di una sedimentazione giurisprudenziale assai risalente, che affonda le proprie radici addirittura nelle sue prime pronunce, in un tempo in cui la giurisprudenza costituzionale si intrecciava a doppio filo proprio al dibattito sull'inquadramento teorico delle due libertà, in cui il punto maggiormente controverso era rappresentato dall'estensione delle garanzie dell'art. 13 – e in particolare la riserva di giurisdizione³ – anche al di fuori dei casi di coercizione fisica. Quando la libertà individuale sancita dall'art. 26 dello Statuto albertino⁴ – ove libertà personale e libertà di circolazione non venivano distinte⁵ – venne frantumata in più libertà dalla Costituzione del 1947, si pose infatti il problema di determinare la linea di demarcazione tra le sfere di operatività dell'art. 13 e dell'art. 16⁶; una delicatissima questione teorica che venne notevolmente complicata dalla vicenda delle misure di prevenzione, le quali, collocandosi fra le due libertà, restituirono «un'immagine deformata dei loro rispettivi contenuti»⁷. In taluni casi, si prendevano le mosse da una determinata concezione teorica della libertà personale, definendo le altre libertà costituzionali – tra le quali, appunto, quella di circolazione – in negativo; in altri, si è riflettuto sugli artt. 13 e 16 Cost. in maniera congiunta, dal che si sono enucleati i più vari criteri finalizzati all'individuazione della loro differente sfera applicativa.

² La libertà di circolazione e soggiorno è peraltro al centro della recente ricerca di G. D'AMICO, *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Napoli, 2020, il quale tenta di gettare "un ponte" tra gli studi sulle libertà di circolazione e soggiorno negli studi costituzionalistici – incentrati, secondo l'A., quasi esclusivamente sulla Costituzione e le leggi nazionali ma privi di un'adeguata considerazione della dimensione sovranazionale – e gli studi di diritto europeo, a loro volta reciprocamente sganciati – sempre a giudizio dell'A. – dalla dimensione nazionale. Sempre tra gli studi più recenti, approfondiscono le restrizioni alla libertà di circolazione dovute alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19, fra gli altri, G.P. DOLSO, *Emergenza sanitaria e libertà di circolazione*, in Id., M.D. Ferrara e D. Rossi (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, 2020, 263 ss. e C. SAGONE, *La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, 95 ss.

³ In una più ampia analisi storico-comparatistica sull'avvento dello Stato costituzionale, è stato osservato che «lo spostamento delle garanzie dei diritti soggettivi dal potere legislativo ai giudici non risponde solo... all'esigenza di separare il potere, ma conferisce anche effettività al godimento di tali diritti rispetto all'epoca in cui la generalità ed astrattezza dei precetti legislativi assorbiva ogni pretesa di giustizia» (C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, 2ª ed., Napoli, 2009, 139).

⁴ «La libertà individuale è garantita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive».

⁵ Seppur i costituzionalisti del tempo non mancassero di inquadrare autonomamente la libertà di locomozione (si vedano F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Art. 26*, in *Commento allo Statuto del Regno*, II, Torino, 1909, 99 e O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, 4ª ed., Padova, 1933, 79).

⁶ Tra i primi studiosi a inquadrare le libertà di cui all'art. 16 Cost. come autonome rispetto alla libertà personale, S. GALEOTTI, *La libertà personale: studio di diritto costituzionale italiano e comparato*, Milano, 1953, 104.

⁷ G. AMATO, *Art. 16*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili. Art. 13-20*, Bologna-Roma, 1977, 114.

Così, negli anni, alle posizioni di chi – con varie sfumature – ha sostenuto che la libertà personale debba identificarsi con la libertà da coercizioni della sfera fisica della persona⁸, hanno fatto da contraltare quelle di chi ha invece sostenuto che essa vada intesa in un senso più ampio, in grado di inglobare la libertà morale⁹ e la dignità sociale della persona¹⁰ e, ancora, le posizioni di chi ha ritenuto che la libertà di circolazione di cui all'art. 16 fosse riconducibile «al medesimo principio della prima parte dell'art. 13»¹¹, e quella di chi ha invece adottato, come criterio discretivo, la distinzione tra obbligo positivo e obbligo negativo¹².

Senza entrare nel merito di un dibattito così ricco e articolato¹³, basti dire che il dato testuale dell'art. 13, quarto comma, Cost.¹⁴ sembra legittimare una lettura delle garanzie contenute nell'articolo in questione in quanto riferibili non soltanto al più classico concetto di *habeas corpus*, ma anche a un vero e proprio *habeas mentem* opponibile nei confronti di qualsiasi coercizione di natura psichica¹⁵. Resta in ogni caso fermo che, anche in questa prospettiva, la fondamentale distinzione tra coercizione e obbligo che Carlo Esposito invitava a tenere ben presente continua a mantenere una forza teoretica tale da facilitare la ricostruzione di una distinzione tra le libertà in questione¹⁶, a prescindere dalle più specifiche sfumature sottese alle varie tesi.

⁸ Fra gli altri, G. AMATO, *Art. 13*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili. Art. 13-20*, Bologna-Roma, 1977, 1 ss. (il quale la inquadra quale «libertà dagli arresti e, nella sua massima espansione, dalla sottoposizione a singole e specifiche coercizioni fisiche», 51), A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, 2^a ed., Padova, 1992 (per il quale l'art. 13 Cost. garantisce «la persona fisica contro le situazioni temporanee o durature all'altrui volere, conseguenti a una situazione di coartazione fisica», 178), L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962 (il quale afferma che la «linea di distinzione è data dalla presenza di un potere, legittimo o di puro fatto, che costringe attualmente una persona ad una serie interminabile di comportamenti, positivi o negativi, e soprattutto, la riduce ad una situazione di *Machtlosigkeit*», 84).

⁹ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 171 ss. Sul punto, merita di essere riportata la posizione di un autorevole penalista come G. VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, V, Padova, 1958, 353 ss., il quale precisa che la libertà personale «non è sola libertà da ogni coercizione fisica, bensì anche *libertà da ogni coercizione morale che abbia riferimento ad una attività fisica della persona*» (406, il corsivo è nostro). È opportuno rammentare che Vassalli riteneva che le libertà di circolazione e di soggiorno si distinguessero dalla libertà personale in quanto «implicano necessariamente un riferimento a qualche zona o territorio dove sia lecito, o non lecito, soggiornare o circolare», dal che se ne trarrebbe che esse siano accomunate con altre libertà da «un carattere che le distacca dalla mera libertà personale: quello di non poter essere intese ed apprese se non in un rapporto, o con un luogo o con altri soggetti o con un determinato effetto della attività in cui la libertà si estrinseca; in altri termini, *di non aver senso se non nella vita di relazione*. La libertà personale invece ha tratto alla persona in sé e per sé considerata» (396, il corsivo è nostro).

¹⁰ Così, fra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 9^a ed., Padova, 1976, 1054, ID., *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1960, 689-690, e A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967, 40 ss.

¹¹ V. CRISAFULLI, *Libertà personale, Costituzione e passaporti*, in *Arch. pen.*, II, 1955, 117.

¹² M. MAZZIOTTI, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. Dir.*, VII, Milano, 1960, 16-17.

¹³ Il che, in questa sede, non sarebbe del resto possibile.

¹⁴ «È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà» (enfasi nostra).

¹⁵ C. PINELLI, *Diritto pubblico*, Bologna, 2018, 393.

¹⁶ Distinzione che peraltro continua a orientare anche ricerche più recenti. Si veda ad esempio la ricostruzione storico-dogmatica di L. PRINCIPATO, *I diritti della sfera civile nella dimensione individuale*, in M. Benvenuti e R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. Volume III. I diritti e i doveri costituzionali*,

Passando dal piano della scienza giuridica a quello giurisprudenziale, va osservato che, al fine di identificare in quali casi le restrizioni alla libertà di locomozione configurino una violazione della libertà personale, la Corte ha accolto criteri compositi, che possono essere così schematizzati¹⁷: *i*) anzitutto, si rientra nella sfera di operatività dell'art. 13 Cost. nel caso di restrizioni operate da poteri di *coercizione fisica*, esercitati dal giudice, dalla polizia o da privati¹⁸; *ii*) un secondo criterio, legato al nesso della libertà personale con la tutela della dignità sociale della persona, è quello della cosiddetta *degradazione giuridica*, alla luce del quale ledono la libertà personale e richiedono dunque le garanzie dell'art. 13 Cost. tutte quelle misure che, pur non attuando una coercizione fisica, incidano sulla dignità della persona¹⁹; *iii*) infine, un terzo criterio adottato dalla Corte è quello strettamente *quantitativo*, che esclude violino l'art. 13 Cost. le coercizioni di lieve entità, non incidenti sulla dignità sociale²⁰.

Venendo alla questione che qui ci occupa, in cui la Corte ha attinto a piene mani a tali criteri, può dunque dirsi che le argomentazioni addotte per escludere la violazione dell'art. 13 Cost. tramite la previsione della quarantena obbligatoria riposano su un retroterra giurisprudenziale ricco e risalente, seppur spesso oscillante e – talvolta meritoriamente – criticato. La consapevolezza di ciò implica la necessità di riflettere a fondo intorno all'ammissibilità di restrizioni come quella censurata dal giudice *a quo*, il cui corretto inquadramento rifugge a semplicistiche equiparazioni in termini di incidenza sulle libertà costituzionali. Come la Corte costituzionale non manca di far notare.

2. La sentenza n. 127 del 2022.

La questione era stata sollevata dal Tribunale di Reggio Calabria²¹ per l'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, e dell'art. 2, comma 3, decreto-legge n. 33 del 2020 («Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19») in relazione all'art. 13 Cost. Ad essere oggetto

Torino, 2022, 51 ss., il quale individua nella «natura coercitiva della limitazione» alla libertà personale l'«elemento realmente caratterizzante» (58) e inquadra sul piano teorico la libertà di circolazione come una specie della libertà individuale (di cui all'art. 23 Cost.), «dalla quale si differenzia sia sul piano oggettivo (la materiale attività di circolare o di soggiornare sul territorio nazionale), sia su quello degli strumenti di garanzia, essendo all'uopo posta una riserva di legge assoluta e rinforzata dal riferimento dai motivi di sanità o di sicurezza». Partendo da tali premesse, il quadro teoretico offerto dall'A. citato si estrinseca in un sistema in cui le misure coercitive cadrebbero nell'ambito operativo dell'art. 13 Cost., mentre quelle obbligatorie in quello della riserva di legge relativa di cui all'art. 23 Cost.; «daddove», si precisa, «limitazioni siano disposte alla libertà di circolazione e soggiorno, ciò deve accadere solo in via generale e per motivi di sanità o di sicurezza, nel rispetto della riserva di legge assoluta e rinforzata» (103).

¹⁷ A. BARBERA, F. COCOZZA e G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, Bologna, 1997, 243 ss.

¹⁸ Si veda, tra le varie pronunce, Corte cost. n. 238 del 1996, in tema di prelievo ematico coattivo.

¹⁹ Si veda, fra le altre, Corte cost. n. 68 del 1964, n. 27 del 1959 e n. 11 del 1956.

²⁰ Corte cost. n. 30 del 1962.

²¹ Tribunale ordinario di Reggio Calabria, Sez. penale, ordinanza del 15 aprile 2021 (reg. ord. n. 141 del 2021).

del dubbio di illegittimità costituzionale erano, rispettivamente, un divieto e la relativa sanzione.

La prima disposizione censurata, l'art. 1, comma 6, impone infatti il «divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata». L'art. 2, comma 3, dispone invece che salvo «che il fatto costituisca reato punibile ai sensi dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 6, è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265».

Nel procedimento penale nel corso del quale la questione è stata sollevata, il giudice *a quo* si trovava dunque a dover giudicare un imputato rispetto al quale era stato instaurato un giudizio direttissimo in relazione a vari reati, tra cui la contravvenzione che si configura in caso di mancata osservanza di «un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo», punita, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 4, comma 7, decreto-legge n. 19 del 2020, con l'arresto da tre a diciotto mesi e con l'ammenda da cinquecento a cinquemila euro²². Da qui, la ritenuta rilevanza della questione, dal cui esito dipendeva l'applicabilità della norma incriminatrice.

Invero, l'ordinanza di rimessione sconta un palese difetto strutturale consistente nella parziale, oltre che erronea, individuazione del parametro costituzionale. Più precisamente, la questione di costituzionalità è stata sollevata soltanto in relazione all'art. 13, senza alcun riferimento a un'eventuale violazione dell'art. 16 Cost.: ciò ha significato da un lato una prevedibile dichiarazione di infondatezza alla luce dell'insostenibile inquadramento della quarantena obbligatoria come misura incidente sulla libertà personale; dall'altro, una volta escluso che le restrizioni coinvolgano la libertà personale e ritenuto dunque che esse incidano sulla libertà di circolazione, ciò ha finito per impedire alla stessa Corte costituzionale ogni possibile scrutinio su eventuali profili di illegittimità alla luce dell'art. 16²³.

Sia come sia, il giudice *a quo* dubitava della legittimità delle disposizioni censurate asserendo che «una misura così limitativa della facoltà di libera locomozione, da impedire l'uscita dalla propria abitazione durante la malattia» non potesse che incidere sulla «sfera giuridica della libertà personale», ritenendo che la stessa potesse essere equiparata a misure che egli riteneva di pari afflittività, quali la misura cautelare degli arresti domiciliari (art. 284 cod. proc. pen.) e la detenzione domiciliare (art. 47-ter ord. pen.).

La Corte, sul punto, rileva immediatamente che seppur l'autodeterminazione di sé nello spazio rappresenti una componente fondamentale tanto della libertà personale quanto della libertà di circolazione, «i criteri che il rimettente suggerisce per qualificare la fattispecie ai sensi dell'art. 13 Cost., anziché in base all'art. 16 Cost., non hanno mai trovato corrispondenza nella pluridecennale

²² Art. 260, comma 1, r.d. n. 1265 del 1934.

²³ Questo punto, necessariamente non trattato dalla Corte, verrà approfondito più oltre.

giurisprudenza maturata da questa Corte sul punto controverso»²⁴. La motivazione si articola in due tronconi argomentativi portanti incentrati da un lato sul rilievo della mancanza di qualsivoglia coercizione fisica, dall'altro sull'assenza di una degradazione giuridica; elementi, questi, la cui sussistenza avrebbero senz'altro reso esatto l'itinerario interpretativo che aveva condotto il giudice *a quo* a ritenere che la misura censurata incidesse sulla libertà personale. Tuttavia, prima di approfondire questi due punti, la Corte pone alcune importanti premesse.

La prima viene posta richiamando la fondamentale sentenza n. 68 del 1964, a mezzo della quale essa aveva ritenuto ammissibili ai sensi dell'art. 16 Cost. anche restrizioni a carico di singoli individui portatori di patologie contagiose. La Corte precisa che la stessa ipotesi di un cordone sanitario, finalizzato alla tutela della salute in quanto interesse della collettività, «possa stringersi di quanto è necessario, secondo un criterio di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alle circostanze del caso concreto», potendo legittimare tanto misure consistenti in divieti generalizzati, quanto in divieti imposti a determinate persone quando queste, «in ragione della libertà di circolare, siano, a causa della contagiosità, un pericoloso vettore della malattia». Entrambe le tipologie di restrizione sarebbero riconducibili alla sfera operativa dell'art. 16 Cost., e non, come il giudice *a quo* riteneva rispetto alla seconda, in quella dell'art. 13 Cost.²⁵.

La seconda premessa – che abbiamo in parte anticipato – sembra lasciare intendere un certo qual rammarico per la parzialità dei parametri indicati nell'ordinanza di rimessione. La Corte rileva infatti che, pur escluso che restrizioni del tipo di quelle censurate possano sussumersi nell'ambito operativo dell'art. 13 Cost., ciò non significa che sia escluso ogni sindacato sulla legittimità della misura adottata rispetto «ai limiti costituzionali che il legislatore incontra in tema di compressione della libertà di circolazione». Eppure, la circoscrizione dei dubbi di legittimità costituzionale rispetto al solo art. 13 Cost. impongono alla Corte di focalizzare il proprio scrutinio in relazione a tale parametro, «restando invece impregiudicato ogni profilo afferente all'osservanza dell'art. 16 Cost.»²⁶.

A questo punto, la Corte incentra la propria motivazione sul dipolo sopra richiamato: l'assenza di coercizione fisica da un lato e di qualsivoglia degradazione giuridica dall'altro.

²⁴ Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

²⁵ Sul punto, si impone la precisazione che il dibattito intorno alla locuzione «in via generale» di cui all'art. 16 Cost., nonostante la chiara presa di posizione della Corte costituzionale, non ha incontrato risposte univoche tra gli studiosi. Ad esempio, M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno dall'Unificazione alla Costituzione repubblicana*, in P. Barile (a cura di), *La Pubblica Sicurezza. Atti del Congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione. Tutela del cittadino*, Vicenza, 1967, 548 ss., esclude che l'inciso legittimi misure riferite a singole persone. Occorre comunque specificare che l'A. citato confuta altresì i tentativi di dare autonomia concettuale alla libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., ricostruendo invece il rapporto con l'art. 13 Cost. attraverso la riconduzione all'art. 16 delle restrizioni adottate, appunto, «in via generale», mentre quelle che tali non fossero andrebbero ricondotte nell'alveo della disciplina di cui all'art. 13 (549).

²⁶ Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

Quanto al primo aspetto, viene rammentato che «il nucleo irriducibile dell'habeas corpus», che trova tutela nell'art. 13 Cost., implica un limite alle coercizioni fisiche decise dal legislatore nella misura in cui la Costituzione prevede il necessario intervento di un giudice, tanto nell'ipotesi ordinaria di cui al secondo comma, quanto nei «casi eccezionali di necessità ed urgenza» di cui al terzo comma. «L'impiego della forza», afferma la Corte, «è quindi precluso alla legge dalla lettera stessa dell'art. 13 Cost, se non interviene il giudice», da cui discende che, ove il legislatore restringa la libertà di locomozione, «indice certo per assegnare tale misura all'ambito applicativo dell'art. 13 Cost. (e non dell'art. 16 Cost.) è che essa sia non soltanto obbligatoria... ma anche tale da richiedere una coercizione fisica»²⁷. Così inquadrato, il nucleo duro di tutela posto dall'art. 13 Cost., la Corte suffraga tale ricostruzione ricorrendo a una corposa rassegna dei propri precedenti sul punto²⁸.

La Corte si sofferma inoltre sull'insostenibilità dell'equiparazione della quarantena obbligatoria con gli arresti domiciliari e la detenzione domiciliare, facendo notare che nel primo caso è assente qualsivoglia forma di coercizione fisica – nonostante permanga il rischio di incorrere in una contravvenzione – così come non sono previste forme di sorveglianza volte a prevenire la violazione, e che nel caso in cui la persona si allontani «non gli si potrà impedire fisicamente di lasciare la dimora», né potrà essere arrestata in conseguenza di ciò. Al contrario, tanto gli arresti domiciliari quanto la detenzione domiciliare sono misure «coattivamente imposte e mantenute in vigore», accompagnate dalla previsione della possibilità di arresto dell'evaso anche al di là dei casi di flagranza. Dal che se ne trae che le misure risultano tra loro imparagonabili²⁹.

La Corte vaglia, infine, l'eventualità in cui la restrizione censurata implichi una degradazione giuridica, ipotesi nella quale la Corte estende tradizionalmente le garanzie dell'art. 13 Cost. anche in assenza di coercizione fisica³⁰. Sul punto, va premesso che la Corte ha da lungo tempo chiarito che «per aversi degradazione

²⁷ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

²⁸ Viene ad esempio rammentato che, in forza di tale schema teorico, un ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio rientra nella sfera operativa dell'art. 16 Cost. ove richieda una collaborazione volontaria del destinatario, mentre ricade in quella dell'art. 13 Cost. ove implichi la coercizione fisica della persona, tradotta forzatamente (Corte cost. n. 2 del 1956 e n. 45 del 1960); che se l'esecuzione coattiva di un prelievo ematico nell'ambito di un procedimento penale ricade nell'art. 13 Cost. (Corte cost. n. 238 del 1996), ciò non vale invece per la previsione del test alcolemico per la persona che sia sospettata di aver guidato in stato di ebbrezza, in quanto quest'ultima, ritenendo configurarsi un abuso di potere, può sottrarsi, pur rischiando di incorrere in conseguenze penali (Corte cost. n. 194 del 1996). O, ancora, che anche ove la restrizione alla libertà di locomozione sia disposta in via generali per motivi di sanità ciò non implica necessariamente la sua riconduzione nella sfera operativa dell'art. 16 Cost., ove la stessa venga attuata attraverso il ricorso alla forza fisica, il che richiederebbe invece le garanzie stabilite dall'art. 13 Cost. (sul punto, viene richiamata la sentenza n. 22 del 2022).

²⁹ Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Invero, la Corte, pur orientata da un'apprezzabile precomprensione garantistica, nel momento in cui afferma che simili restrizioni sono «assistite dalle piene garanzie dell'habeas corpus offerte dallo statuto della libertà personale» (punto 5 del *Considerato in diritto*), finisce per ascrivere allo stesso *habeas corpus* un significato a-storico, in quanto tale formula di garanzia «ha sempre considerato unitariamente i problemi dell'arresto, della detenzione e delle conseguenze dell'uno e dell'altra, nel quadro dei poteri di polizia e di quelli connessi al processo penale» (G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, 27), con ciò alterando la stessa struttura delineata dalla Costituzione per la libertà personale. Ma sul punto avremo modo di tornare più oltre.

giuridica, come uno degli aspetti di restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, occorre che il provvedimento provochi una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da potere essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell'habeas corpus»³¹.

Al netto della implicita ammissione di alcune ambiguità nella propria giurisprudenza, nella quale sono presenti «casi del tutto particolari» ai quali sono state estese le garanzie di cui all'art. 13 Cost. pur in assenza tanto di coercizione fisica quanto di degradazione giuridica³², la Corte esclude, nel caso di specie,

³¹ Corte cost. n. 68 del 1964, punto 3 del *Considerato in diritto*.

³² La precisazione (punto 5.1 del *Considerato in diritto*) è assai interessante. La Corte richiama le sentenze n. 193 e n. 143 del 1996, con le quali aveva deciso questioni in cui erano venute in rilievo le due distinte misure, previste dalla legge n. 401 del 1989 («Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive»), del divieto di accedere ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive (art. 1) e dell'obbligo di comparire presso un ufficio di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive (art. 2). In particolare, con la sentenza n. 143, la Corte aveva ritenuto la seconda misura incidente sulla sfera della libertà personale di chi coloro i quali siano tenuti a comparire. Il «carattere restrittivo del provvedimento adottato dal questore» sarebbe confermato dai lavori preparatori della disposizione, dalla garanzia del ricorso per cassazione avverso l'ordinanza di convalida del giudice per le indagini preliminari (art. 6, comma 4) oltre che dal fatto che «la procedura prescelta dal legislatore per disciplinare le modalità della convalida del provvedimento in questione ricalca quella prevista dall'art. 390 del codice di procedura penale per la convalida dell'arresto o del fermo, sia per quanto concerne gli organi interessati (pubblico ministero, competente per la richiesta di convalida, e giudice per le indagini preliminari, competente per la convalida), sia in riferimento ai termini entro i quali deve addivenirsi alla richiesta ed alla convalida (quarantotto ore per ognuna delle due fasi), sia, infine, in relazione agli effetti del mancato rispetto di tali limiti temporali (da cui discende l'inefficacia della misura)». Sul punto, è però interessante notare che l'unico argomento di carattere sostanziale volto a sussumere la restrizione nel campo applicativo dell'art. 13 Cost. – gli altri or ora richiamati fanno esclusivamente riferimento alla qualificazione operata dal legislatore ordinario, e alla relativa procedimentalizzazione – lo si rinviene nel rilievo per cui la misura «attraverso l'imposizione di un obbligo di presenza in un luogo determinato, comporta una restrizione nella libertà di movimento dello stesso soggetto durante una particolare fascia oraria» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Ma, se il criterio per inquadrare una misura restrittiva della libertà di locomozione nell'apparato di garanzie di cui all'art. 13 Cost. consiste nella mera circostanza di avere l'obbligo – non coercibile, si badi, seppur presidiato da sanzione penale – di recarsi in un determinato luogo in una certa fascia oraria, e ciò in assenza di qualsivoglia ipotesi di degradazione giuridica, allora la quarantena obbligatoria – anch'essa obbligo non coercibile presidiato da sanzione penale – dovrebbe senza dubbio alcuno rappresentare una misura restrittiva della libertà personale; il che, chiaramente, non è. Il tutto risulta ancor più contraddittorio guardando alla valutazione che la Corte esprime in relazione all'altra misura, il divieto di accedere agli stadi. Posta dal giudice *a quo* dinanzi alla questione della rispondenza al principio di eguaglianza della distinzione procedimentale dei due provvedimenti (con riferimento alla sottoposizione a controllo giurisdizionale del solo l'obbligo di comparire innanzi all'ufficio di polizia), la Corte si era pronunciata (sentenza n. 193 del 1996) nel senso dell'infondatezza, sulla base della laconica motivazione della «minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto» ingenerata dal divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive (punto 3 del *Considerato in diritto*). Questi precedenti, non a caso definiti nella pronuncia in commento «casi del tutto particolari», evidenziano la necessità di procedere con cautela – anche a fronte di apprezzabili precomprensioni garantistiche – nel tentativo di estendere la sfera applicativa dell'art. 13 Cost. In questa sede, ci limitiamo segnalare che le due vicende evidenziano anzitutto l'insoddisfacente funzionalità del criterio quantitativo, che rispetto ai due casi sfuma tanto da non rendere neppure comprensibile quale sia stato il punto dirimente in ordine alla riconduzione di una misura all'art. 13 e dell'altra all'art. 16 Cost. Non solo. Emerge anche la pari insufficienza funzionale del criterio incentrato sulla distinzione tra obbligo positivo e obbligo negativo, pur autorevolmente sostenuto (M. MAZZIOTTI, *Circolazione e soggiorno*, cit., 16-17). Peraltro, il fatto che il legislatore abbia procedimentalizzato la restrizione relativa all'obbligo di comparire alla stregua della disciplina *imposta* dall'art. 13 Cost. *rispetto alle restrizioni della libertà personale* non significa di per sé che la

qualsivoglia degradazione giuridica della persona – e dunque l’incidenza della misura sulla libertà personale – osservando «che l’accertamento dello stato di positività non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale»³³, e ciò perché il fatto di ammalarsi contraendo un agente patogeno è «circostanza del tutto neutra sul piano della personalità morale e della pari dignità sociale», cui consegue la cosiddetta quarantena obbligatoria. Per contro, e a maggior riprova dell’insostenibilità del paragone, viene osservato che l’applicazione degli arresti domiciliari – come della detenzione domiciliare – implica giocoforza «una valutazione individuale della condotta e della personalità dell’agente, da parte dell’autorità giudiziaria».³⁴ Non solo. La Corte completa il proprio apparato argomentativo osservando che, seppur il provvedimento amministrativo sia posto alla base della fattispecie contravvenzionale, non solo esso non ricade nell’ambito applicativo dell’art. 13 Cost., ma la sua esistenza non era neppure costituzionalmente imposta, essendo consentito al legislatore «configurare come reato la condotta di chi, sapendosi malato, lasci la propria abitazione o dimora, esponendo altri al rischio del contagio, senza la necessità della sopravvenienza di un provvedimento dell’autorità sanitaria».

3. L’insostenibile sussunzione della quarantena obbligatoria nell’ambito operativo dell’articolo 13.

I criteri da lungo tempo elaborati nella giurisprudenza costituzionale per distinguere le due libertà si prestano tutt’ora a vari ordini di critiche, a seconda

stessa rientrasse *necessariamente* in tale sfera applicativa; del resto, lo stesso art. 16 prevede garanzie minime che la Costituzione appronta in relazione alle libertà di circolazione e soggiorno, ma non preclude al legislatore ordinario l’adozione di garanzie ulteriori. In definitiva, ove si tenti di tracciare una linea di demarcazione tra libertà personale e libertà di circolazione, la casistica richiamata dalla Corte illumina la necessità di assestarsi sui criteri distintivi che si sono rivelati maggiormente solidi tanto sul piano del retroterra teorico quanto su quello dell’ormai pluridecennale esperienza giurisprudenziale. Sul punto, potrebbe essere opportuno richiamare l’insegnamento – il quale suona in fondo a mo’ di avvertimento – per cui la libertà personale è anzitutto «una situazione (il non giurista direbbe più espressivamente una condizione) preliminare al potenziale esplicarsi dei più vari aspetti di tale personalità, che, per ragioni storiche e positive, si ritiene compromessa con l’instaurazione dello stato detentivo», e che l’art. 13 «regola quel complesso di poteri che ruotano attorno allo stato detentivo, così in sede di polizia come ai fini del processo penale... Il fatto che tali problemi trovino oggi un comun denominatore in quella che noi chiamiamo libertà personale ha di certo un suo significato, poichè dimostra come l’ordinamento vigente – sulla scia del costituzionalismo – sposti l’attenzione sul singolo e sulla sua persona, per accentuarne la tutela rispetto alla situazione (instaurazione dello stato detentivo) in cui quei problemi si pongono; ma non può e non vuol significare che tale situazione sia destinata a mutare o a moltiplicarsi, sino ad abbracciare ipotesi di specie che con lo stato detentivo non hanno più nulla in comune. Se questo è vero, ne esce illuminato anche il rapporto fra libertà personale e libertà di circolazione, probabilmente inestricabile quando lo si pone al livello di ipotesi come quella di colui il quale venga abbandonato nel deserto con le manette, ma assai più limpido se ricostruito alla luce dei poteri e delle situazioni cui intendono concretamente riferirsi, nel nostro ordinamento, gli artt. 13 e 16 (G. AMATO, *Individuo e autorità*, cit., 24 ss., i corsivi sono nostri).

³³ Punto 6 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

delle peculiari premesse teoriche adottate³⁵. Eppure, è interessante osservare come, riannodando i fili argomentativi dipanati dalla Corte, le restrizioni alla libertà di locomozione poste dalla cosiddetta quarantena obbligatoria risulterebbero costituzionalmente legittime, rispetto all'art. 13 Cost., tanto ove si ritenga che alla libertà personale debba essere ascritto il più ristretto significato che la vede consistere in sole coercizioni fisiche, quanto ove si accolga una nozione più ampia, includente anche la libertà morale e la dignità sociale della persona³⁶.

In ogni caso, l'ordinanza di rimessione ricostruiva in termini tanto enfatici la capacità "afflittiva" della misura della quarantena obbligatoria da imporre alcune considerazioni sulla specificità della stessa e sulla dimensione garantistica delle libertà costituzionali e delle garanzie alle stesse apprestate.

Prescindendo dall'ulteriore questione teorica dell'inquadramento della libertà personale come diritto soggettivo³⁷ o meno³⁸, la questione sollevata dal giudice *a quo*, lo si è anticipato, era connotata da una strutturale fragilità.

Anzitutto, la quarantena obbligatoria appariva ben lungi dal configurare una violazione della libertà personale. Nessuna delle elaborazioni della scienza giuridica, né alcuno dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, avrebbero mai potuto sostenere la sua sussunzione nell'ambito di operatività dell'art. 13 Cost. Un risultato che non cambia neppure tentando di valorizzare gli specifici argomenti adottati nell'ordinanza di rimessione, e in particolare quelli di natura per così dire comparativa, incentrati sul paragone della quarantena obbligatoria con gli arresti e la detenzione domiciliare, rispettivamente misura cautelare i primi e misura alternativa alla detenzione la seconda.

Rispetto a un tale sforzo ermeneutico, volto a estendere a dismisura le maglie applicative dell'art. 13 Cost., si potrebbe anzitutto richiamare l'autorevole e risalente insegnamento che ammoniva circa il «pericolo cui si va incontro intendendo la libertà personale dell'art. 13 in senso troppo generale»: quello di

³⁵ Si è comunque osservato che «l'argomento della degradazione giuridica o sociale è spesso sempre insieme a quello della natura coercitiva della limitazione» (L. PRINCIPATO, *I diritti della sfera civile nella dimensione individuale*, cit., 58).

³⁶ Rimane certamente il fatto che alcuni dei criteri utilizzati dalla Corte continuano a suscitare perplessità, specie quelli, non agevolmente giustificabili sul piano teorico, che hanno condotto la Corte a ricondurre determinate restrizioni di libertà all'art. 13 Cost. nei casi in cui la stessa ha prescinduto dalla sussistenza tanto delle coercizioni fisiche quanto della degradazione giuridica. Si tratta di ipotesi la cui dimensione problematica sembra essere riconosciuta dalla stessa Corte. Casistica, come detto, opportunamente riportata nel punto 5.1 del *Considerato in diritto*, rispetto alla quale viene addotta l'assai generica motivazione «delle peculiarità con cui si è eventualmente manifestato l'intervento legislativo».

³⁷ A. PACE, *Libertà e diritti di libertà*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, ora in *Per la Costituzione. Scritti scelti*, I, Napoli, 2019, ritiene che «i diritti di libertà si identificano, sotto forma di situazioni giuridiche soggettive, in diversi "modi", tutelati dall'ordinamento, nei quali la personalità dell'individuo *deve potersi liberamente dispiegare*» (447); situazioni che possono ricadere nelle più ampie categorie dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (ID. *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo Studio dei diritti costituzionali*, 3^a ed., Padova, 2003, 77 ss.). Sul punto, cfr. G. VASSALLI, *La libertà personale*, cit., il quale rinviene nella libertà personale «un vero e proprio diritto soggettivo» (407).

³⁸ G. AMATO, *Libertà (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1974, 276-277, il quale peraltro inquadra la libertà essenzialmente come «libertà negativa», rilevando che «se esiste uno specifico valore "libertà", questo non può non consistere nella *alienità dal potere*» (277, il corsivo è nostro).

finire per ritenere costituzionalmente legittima qualsivoglia restrizione alle libertà, «purché demandata all'autorità giudiziaria»³⁹. Ma le ragioni che inducono a ritenere la ricostruzione teoricamente opinabile risiedono altrove.

Anche ammettendo che in assenza di coercizione fisica vi siano ancora i margini per argomentare nel senso del residuo criterio della degradazione giuridica, rispetto alla quarantena obbligatoria per i contagiati le misure di diritto penale richiamate dal giudice *a quo* recano in sé una differenza ontologica insuperabile, in quanto legate, rispettivamente, a un procedimento penale, volto all'accertamento di un fatto di reato, o direttamente alla sentenza di condanna che lo accerta e ne acclara le responsabilità. La Corte ha avuto dunque buon gioco nel rilevare il nesso tra l'applicabilità di tali misure e la sottoposizione dell'agente a una «valutazione individuale della condotta e della personalità», il che marca una netta differenza con la quarantena obbligatoria.

Quanto alla detenzione domiciliare, ad esempio, ove si consideri che la stessa implica necessariamente una condanna a seguito dell'accertamento della colpevolezza al di là di ogni ragionevole dubbio, il paragone risulta insostenibile in maniera ancor più evidente: sussiste infatti tanto una coercizione fisica quanto una innegabile degradazione giuridica, non foss'altro per le conseguenze cui una condanna penale è legata, tra cui il fatto stesso che il reato rende possibile la dichiarazione di pericolosità sociale, rispetto alla quale esso, come è stato detto, rappresenta un «sintomo imprescindibile»⁴⁰.

Quanto agli arresti domiciliari, abbiamo senz'altro una coercizione fisica e con ogni probabilità anche una degradazione giuridica, seppur certamente meno intensa – non foss'altro che non è ancora intervenuta una condanna – rispetto alla detenzione domiciliare⁴¹.

Da tempo, invece, si è acutamente fatto notare come al netto del categorico divieto di restrizioni per motivi politici di cui al primo comma, l'art. 16 Cost. lascia «lo spazio per identificare un pericolosità derivante dal soggetto e tuttavia non implicante giudizi o apprezzamenti discrezionali su di lui», dal che se ne trae

³⁹ G. CONSO, nota a Corte cost. n. 27 del 1959, in *Giur. it.*, I, 1959, c. 722. Un rilievo analogo sarebbe stato poi utilizzato da Leopoldo Elia per confutare le tesi di chi riteneva «troppo angusta» una ricostruzione «ristretta» del concetto di libertà personale, ritenendo che esse partissero dall'erroneo presupposto per cui in base all'art. 13 sarebbe stata consentita al legislatore qualsiasi forma di restrizione della libertà di tipo coercitivo, trascurando così di considerare la «natura processuale, *servente* a norme sostanziali della Costituzione» estranee all'art. 13, come quelle sancite negli artt. 25, 30 e 32. In tal modo, egli configurava la riserva di cui all'art. 13 come «una riserva di legge “dipendente” e processuale, subordinata alle riserve di legge “sostanziali”... in un rapporto di strumentalità necessaria» (L. ELIA, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.* 1964, 948-950).

⁴⁰ M. GALLO, *Capacità penale*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, II, 1958, 886.

⁴¹ Fermo restando che, se gli arresti domiciliari implicano «una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona» – il che pure è difficilmente confutabile, almeno a tener conto dello stigma sociale spesso ingenerato, nell'opinione pubblica, dalla notizia della sola applicazione di misure cautelari in capo a una persona – appare lecito interrogarsi sull'effettiva dimensione costituzionale della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. L'osservazione esula certamente dall'oggetto di queste pagine, ma consente di riflettere circa l'ampiezza dei casi in cui può aversi una degradazione giuridica della persona, anche al di fuori – o, come nel caso delle misure cautelari, prima – dell'eventuale instaurazione di un processo penale; o, meglio, anche al di fuori dell'esperienza giuridica del sottosistema penale in senso stretto, dove pure esigenze di difesa sociale sono in genere addotte per comprimere, sia pur temporaneamente, i diritti fondamentali.

la riconducibilità nell'area applicativa dell'articolo in parola di quelle misure incentrate su «requisiti e caratteristiche di indole tecnica, o comunque riconoscibili per mero accertamento, non attinenti alla generalità degli interessati, il possesso o il non possesso dei quali accomuna una generalità di soggetti»⁴². Uno schema teorico nel quale la misura censurata dal giudice *a quo*, legata al mero accertamento della positività al COVID-19, può essere agevolmente ricondotta.

D'altro canto, come anticipato, a causa dell'individuazione del parametro nel solo art. 13 Cost., è invece rimasta impregiudicata ogni valutazione in ordine all'illegittimità della misura sotto il profilo dei limiti di cui all'art. 16 Cost. e del più ampio *pomerium* della legalità costituzionale rappresentato dalla ragionevolezza delle restrizioni alla libertà di circolazione. Un punto sul quale appare opportuno soffermarsi.

4. La parzialità della questione di legittimità costituzionale.

La questione sollevata dal Tribunale di Reggio Calabria si sarebbe posta con maggiore complessità, nel caso in cui, anziché all'art. 13, il giudice *a quo* avesse fatto riferimento a differenti parametri, tra i quali l'art. 16 e, nell'ottica di un giudizio di ragionevolezza, l'art. 3, primo comma, Cost.⁴³. Ciò avrebbe infatti posto le premesse per un sindacato maggiormente penetrante sulla misura. Ci si potrebbe dunque interrogare circa la legittimità della stessa alla luce di tali profili. Occorre, anzitutto partire dalla premessa che l'apparato di garanzie predisposto dall'art. 16 Cost. – seppur il dibattito scientifico non abbia condotto a conclusioni pacificamente acquisite – si estrinseca in una riserva di legge assoluta e «doppiamente rinforzata»⁴⁴, alla luce degli incisi «in via generale» e «per motivi

⁴² G. AMATO, *Art. 16*, cit., 116.

⁴³ Ammesso e non concesso che, ai fini della configurazione di un tale giudizio, si ritenga imprescindibile – e ciò non è pacifico, in letteratura – l'aggancio a tale disposizione. Sul punto, lo stesso Alessandro Pace, la cui posizione è notoriamente assestata su un rigoroso giuspositivismo, ha sostenuto che il sindacato di ragionevolezza discenderebbe «implicitamente, dalla stessa logica dello “Stato legislativo” e del “diritto razionale” su cui esso si basa» (A. PACE, *Diritti «fondamentali» al di là della Costituzione?*, in *Pol. dir.*, 1993 e in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi. Convegno dell'AIC, Taormina, 1990*, Padova, 1995, ora in *Per la Costituzione*, cit., 535, nota 5), al punto che «è lecito sostenere che il richiamo all'art. 3 Cost. ha sin dall'inizio rappresentato un espediente – nobilissimo quanto si vuole ma pur sempre un “espediente” – per imbrigliare l'arbitrio del legislatore (e quindi per impedirgli appunto di dire e disdire), al di là dei propositi dello stesso Costituente» (ID., *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Studi in onore di Vittorio Bachelet*, III, Milano, 1987, ora in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2^a ed. riveduta e ampliata, Padova, 2022, 175).

⁴⁴ C. PINELLI, *Diritto pubblico*, cit., 401. Negli studi più recenti, aderisce per contro alla tesi della riserva relativa G. D'AMICO, *La libertà “capovolta”*, cit., 78-79. La ricostruzione di tale riserva come assoluta appare in ogni caso più rigorosa. L'apertura alla normazione tramite fonti regolamentari su parti più o meno ampie delle misure volte a restringere tale libertà sembra infatti meno aderente allo statuto che l'art. 16 le assegna nel complessivo disegno costituzionale. Comparando l'art. 13 e l'art. 16 alla luce sia del criterio letterale (l'art. 13, secondo comma, contiene l'inciso «nei soli casi e modi previsti dalla legge», non dissimile da «le limitazioni che la legge stabilisce» di cui all'art. 16) e di quello funzionale (entrambi garantiscono la persona nei confronti di possibili abusi da parte del pubblico potere richiedendo anzitutto una legge che garantisca contro restrizioni arbitrarie), appare difficile rinvenire una solida ragione alla base della ricostruzione dell'una come coperta da riserva assoluta e dell'altra in quanto garantita da una riserva relativa. E quand'anche si obiettasse che la libertà personale è garantita anche

di sanità o di sicurezza»⁴⁵, e che l'assolutezza della riserva non osta all'ammissibilità di regolamenti esecutivi e di ordinanze amministrative che diano esecuzione alla disciplina disposta in via generale dalla legge⁴⁶.

Ciò posto, va in primo luogo osservato che la misura considerata si colloca evidentemente al di qua del limite invalicabile delle restrizioni fondate su «opinioni politiche» o su giudizi relativi alla personalità morale degli individui. Altra questione è se – e, nel caso, fino a che punto – la misura ingeneri *vulnera* costituzionali rispetto all'art. 16 Cost. in relazione a differenti profili.

Ebbene, quanto al limite del carattere generale delle restrizioni, essa sembra in grado di superare agevolmente uno scrutinio di legittimità, nella misura in cui provvedimenti specifici si ritengano ammissibili ove si collochino in una dimensione esecutiva del disposto legislativo, e non implicino valutazioni sulla personalità degli individui interessati dalle restrizioni. Sul punto, il carattere generale della disciplina legislativa è senz'altro soddisfatto dal decreto-legge, del quale appare peraltro arduo contestare la sussistenza dei presupposti *ex* art. 77 Cost., alla luce dell'emergenza pandemica; e del resto, «è davvero difficile immaginare una disciplina più “generale”, quanto a destinatari, e adottata per una ragione più “generale” di questa»⁴⁷.

Esclusa la violazione di tale limite, lo scrutinio si sposta dunque sul vincolo relativo ai motivi di sanità e sicurezza, rispetto ai quali occorre sondare la connessione, con questi, delle restrizioni poste in essere. Qui appare parimenti agevole escludere l'illegittimità della misura adottata in quanto il nesso è talmente palmare da arrivare quasi a giustificarsi da sé: appare infatti arduo confutare la sussistenza di una connessione tra la misura della quarantena obbligatoria per chi sia risultato positivo al COVID-19 e l'obiettivo di contenere la diffusione del virus in un contesto di emergenza pandemica. Altro, tuttavia, è interrogarsi sull'effettiva ragionevolezza della misura in relazione all'appurata connessione con i motivi di sanità. In proposito, ci limitiamo a osservare che un tale scrutinio è inevitabilmente destinato ad essere orientato dalla valutazione dei profili di ragionevolezza scientifica, alla luce dell'evoluzione del contesto pandemico.

da una riserva di giurisdizione, si potrà replicare che «è proprio il divieto di leggi provvedimento, destinate cioè a restringere la libertà di circolazione e soggiorno di uno o più individui predeterminati, a spiegare perché la Costituzione presume che l'intervento giurisdizionale non sia necessario» (C. PINELLI, *op. cit.*, 401-402). E il fatto che l'art. 16 Cost. non preveda la riserva di giurisdizione grazie al divieto di tali leggi risulterebbe una *contradictio in adiecto*, ove a una garanzia ritenuta in grado di rendere superfluo l'intervento del giudice, garante per definizione contro misure arbitrarie, si accompagnasse la possibilità di una normazione più o meno ampia attraverso fonti regolamentari, certamente sindacabili dal giudice amministrativo ma prive dei connotati di generalità e astrattezza, oltretutto di democraticità e trasparenza – e dunque garanzia – del procedimento di formazione, di cui è invece portatrice la legge.

⁴⁵ Tale riserva è stata anche definita «*qualificata e rinforzata: qualificata*, perché esige norme generali e *rinforzata*, perché queste norme sono astrette alle finalità previste dalla Costituzione stessa», precisando che tuttavia ciò «non esclude atti applicativi di una legge generale, riferiti a singoli soggetti» (A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Nel contesto europeo*, 5^a ed., Milano, 2015, 451).

⁴⁶ C. PINELLI, *op. cit.*, 402.

⁴⁷ C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *ASTRID Rassegna*, 2020, 2.

In ogni caso, la ragionevolezza di una misura come quella in esame, dalla durata temporale assai circoscritta, appare difficilmente confutabile, almeno fintantoché la pandemia perduri e il COVID-19 continui ad avere un significativo impatto sulla salute delle persone e sul sistema sanitario; d'altro canto, ogni possibile esito di un tale, ipotetico giudizio è inscindibilmente legato ai mutamenti del contesto nel quale la misura è calata. Mutamenti che, nel prossimo futuro, non sono certo da escludere. In tal senso, nell'ottica di consentire alla Corte un'analisi della ragionevolezza della restrizione, la parzialità dell'ordinanza di rimessione rappresenta senz'altro un'occasione mancata.

5. Un rigetto condivisibile.

Nell'apparato argomentativo della sentenza n. 127 del 2022, lo si è visto, riecheggia l'eco di un dibattito antico, raffinato, oltre che, per vari aspetti, ancora attuale. Un dibattito alla luce del quale non soltanto la questione può esser letta con maggior consapevolezza storica e teorica, ma che di per sé stesso, pur con la sua straordinaria varietà di posizioni, finisce per confermare ciò che pure appariva evidente: l'insostenibile sussunzione della quarantena obbligatoria nell'ambito operativo dell'art. 13 Cost.

La questione, che certo non ha posto la Corte dinanzi a particolari dilemmi teorici, illumina in ogni caso la necessità di maneggiare con cura categorie giuridiche la cui concettualizzazione è frutto di una complessa elaborazione scientifica e di una risalente sedimentazione giurisprudenziale che non hanno ancora condotto a conclusioni pacificamente accolte dagli studiosi. Categorie il cui inquadramento dogmatico e la loro conseguente distinzione teorica mal si prestano a ricostruzioni che di tale, travagliato percorso, sembrano invece non tenere adeguatamente conto.