

## **Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19**

ALESSANDRO CANDIDO\*

---

### **Sommario**

1. Last, but not least: i d.p.c.m. 8 e 9 marzo 2020. – 2. L'esame dei recenti provvedimenti emergenziali alla luce dei limiti imposti dall'art. 16 della Costituzione. – 3. Una valutazione degli interventi governativi alla luce del parametro della ragionevolezza.

**Data della pubblicazione sul sito:** 10 marzo 2020

### **Suggerimento di citazione**

A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico nell'Università cattolica del Sacro Cuore, Milano; docente di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Milano Bicocca; avvocato del Foro di Piacenza. Indirizzo mail: [alessandro.candido@unimib.it](mailto:alessandro.candido@unimib.it).

### 1. *Last, but not least: i d.p.c.m. 8 e 9 marzo 2020.*

Attraverso una lunga serie di provvedimenti di rango primario (il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, sul quale la gestione dell'epidemia si radica) e secondario (i numerosi d.p.c.m. emanati, che trovano copertura nella decretazione d'urgenza), adottati per fronteggiare la gravissima emergenza sanitaria da coronavirus (o COVID-19) in corso, il Governo ha recentemente riportato l'attenzione dei costituzionalisti sulla libertà di circolazione e di soggiorno<sup>1</sup>, norma che fino a poco meno di un mese fa ci si limitava a richiamare nei corsi di diritto pubblico e costituzionale esclusivamente per spiegare l'istituto della riserva di legge c.d. rinforzata per contenuto.

Procedendo con ordine, si tratta dei seguenti atti normativi, il cui susseguirsi a distanza di brevissimo tempo con contenuto frammentario e talvolta disomogeneo si giustifica in virtù delle ragioni emergenziali che li sorreggono:

- d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”;

- d.p.c.m. 23 febbraio 2020, recante “Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”;

- d.p.c.m. 25 febbraio 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”;

- d.p.c.m. 1 marzo 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”;

- d.l. 2 marzo 2020, n. 9, recante “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”;

- d.p.c.m. 4 marzo 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”;

---

<sup>1</sup>Tra i primi commentatori delle recenti misure governative, cfr. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, in *lacostituzione.info*, 2 marzo 2020; G. AZZARITI, *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, in *Repubblica*, 8 marzo 2020.

- d.l. 8 marzo 2020, n. 11, recante “Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”;

- d.p.c.m. 8 marzo 2020, recante “Ulteriori misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale”;

- d.p.c.m. 9 marzo 2020, recante “Nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale”.

Questi ultimi due decreti, senza precedenti nella storia repubblicana, hanno inciso pesantemente sulla libertà di circolazione e di soggiorno di circa 60 milioni di persone<sup>2</sup>, con l'obiettivo di “evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori [...], nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute”<sup>3</sup>.

Il decreto 8 marzo 2020, solo apparentemente di semplice lettura, contiene una raccomandazione presidiata da una norma incriminatrice, al fine di non consentire – dalla data dell'8 marzo 2020 e fino al 3 aprile 2020 – la circolazione (*rectius*, lo spostamento) “in entrata e in uscita” dai territori della Regione Lombardia e delle province oggetto del provvedimento. Analoga limitazione è stata prevista dal decreto 9 marzo 2020, che ha esteso le misure di cui all'art. 1 del d.p.c.m. 8 marzo 2020 “all'intero territorio nazionale”<sup>4</sup>, con decorrenza dal 10 marzo 2020 (data della sua entrata in vigore) al 3 aprile 2020<sup>5</sup>.

Di minore intelligibilità appare l'inciso che intende evitare la circolazione anche “all'interno dei medesimi territori”<sup>6</sup>. Ci si chiede infatti se, attraverso tale norma, il governo miri a impedire gli spostamenti: a) all'interno di ciascun territorio comunale; b) tra una provincia e l'altra; c) tra un comune e l'altro della medesima provincia.

Quest'ultima interpretazione appare quella preferibile, dato che, se fosse vera la prima ipotesi, non avrebbe senso l'apertura dei luoghi di culto (lett. i), lo

---

<sup>2</sup> Il d.p.c.m. 8 marzo 2020 riguardava esclusivamente gli abitanti della Regione Lombardia e delle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia. Il 9 marzo, invece, il governo ha ritenuto di estendere le misure contenute nel predetto d.p.c.m. all'intero territorio nazionale.

<sup>3</sup> Art. 1, co. 1, lett. a). La norma consente in ogni caso il rientro presso il proprio domicilio o la propria residenza.

<sup>4</sup> Così dispone l'art. 1, co. 1 del d.p.c.m. 9 marzo 2020.

<sup>5</sup> *Cfr.* art. 2, co. 1, d.p.c.m. 9 marzo 2020.

<sup>6</sup> Art. 1, co. 1, d.p.c.m. 8 marzo 2020, applicabile su tutto il territorio nazionale in virtù dell'espresso richiamo contenuto nell'art. 1, d.p.c.m. 9 marzo 2020.

svolgimento delle attività di bar e ristorazione dalle ore 6.00 alle ore 18.00 (lett. n), nonché delle altre attività commerciali (lett. o)<sup>7</sup>.

Allo stesso modo, appare inverosimile l'ipotesi *sub b*), tenuto conto che la misura mirante a impedire la circolazione da una provincia all'altra è già oggetto del primo inciso dell'art. 1 del d.p.c.m. 8 marzo 2020, poc'anzi richiamato.

Dunque, residua la terza ipotesi, con la conseguente impossibilità di uscire – se non per le sole ragioni di seguito esposte – dal proprio comune.

Se questa è la regola, altrettanto dubbia risulta l'interpretazione delle eccezioni, inerenti la sussistenza di “comprovate esigenze lavorative”, “situazioni di necessità”, ovvero “motivi di salute”. Se le “esigenze lavorative” possono essere dimostrate esibendo il contratto di lavoro o, comunque, la prova dell'impegno lavorativo, più difficoltoso appare giustificare i “motivi di salute” (se non attraverso idonea certificazione medica), mentre addirittura la discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza diventa massima quando si tratti di valutare le “situazioni di necessità”: formula che, così concepita, rischia di trasformarsi in un vero e proprio *passepourtout*<sup>8</sup>.

Dalle previsioni dell'art. 1, lett. a) del d.p.c.m. 8 marzo 2020 devono essere tenuti distinti l'invito all'isolamento rivolto “ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre”<sup>9</sup> e il “divieto assoluto di mobilità” dalla propria abitazione per coloro i quali siano risultati positivi al virus, o per i soggetti sottoposti alla misura della c.d. quarantena<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> L'interpretazione è indirettamente confermata anche dalla lett. r), che impone l'obbligo di chiusura delle medie e grandi strutture di vendita, nonché degli esercizi commerciali presenti all'interno dei centri commerciali e dei mercati.

<sup>8</sup> A fronte delle incertezze che la norma ha creato nei prefetti dei territori coinvolti, nella stessa giornata del 8 marzo 2020 il ministro dell'interno ha adottato una direttiva per l'attuazione dei controlli nelle “aree a contenimento rafforzato”, prevedendo tra l'altro che gli spostamenti potranno essere giustificati tramite “autodichiarazione, che potrà essere resa anche seduta stante attraverso la compilazione di moduli forniti dalle forze di polizia”. Contestualmente, il capo del dipartimento della protezione civile Borrelli in data 8 marzo 2020 ha emanato un'ordinanza con la quale ha chiarito che le limitazioni si applicano alle sole persone fisiche, con esclusione di “ogni applicabilità della misura al transito e trasporto merci ed a tutta la filiera produttiva da e per le zone indicate” (art. 1, co. 1). Successivamente, in data 9 marzo 2020, con un'ulteriore ordinanza, Borrelli ha disposto la chiusura degli impianti nei comprensori sciistici su tutto il territorio nazionale.

<sup>9</sup> La norma stabilisce che a tale categoria di soggetti “è fortemente raccomandato di rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante” (art. 1, co. 1, lett. b).

<sup>10</sup> Così dispone l'art. 1, co. 1, lett. c). La direttiva del ministero dell'interno adottata in pari data specifica che si tratta di “un divieto assoluto, che non ammette eccezioni”.

Inoltre, l'art. 1 del d.p.c.m. 8 marzo 2020 comporta una serie di misure impattanti negli ambiti scolastico, culturale, ludico-sportivo, religioso, sanitario che, incidendo su tutti i rapporti civili<sup>11</sup>, etico-sociali, economici e politici, inevitabilmente condizionano il concreto svolgersi della libertà di circolazione. Si tratta di misure integrate dalle ulteriori limitazioni contenute nel d.p.c.m. 9 marzo 2020, che ha “vietato ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico”<sup>12</sup> e ha sospeso tutti “gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati”<sup>13</sup>.

Un ulteriore elenco di limiti, sia pure meno pregnanti rispetto a quelli posti dall'art. 1, è contenuto nell'art. 2 del d.p.c.m. 8 marzo 2020 con riferimento all'intero territorio nazionale, al fine di contenere la diffusione del virus<sup>14</sup>.

L'art. 3 del medesimo d.p.c.m. elenca invece delle regole di *soft law* in un'ottica informativa e di prevenzione<sup>15</sup>.

Infine, l'art. 4 affida al Prefetto territorialmente competente il compito di assicurare l'esecuzione delle summenzionate misure, anche avvalendosi delle forze armate, della polizia, dei vigili del fuoco, ma in un'ottica di leale collaborazione con il Presidente della Regione (che deve essere sempre informato delle misure adottate da ciascun prefetto). Nel caso di inosservanza degli obblighi imposti dal decreto, la sanzione prevista, consistente nell'[arresto](#) fino a tre mesi, o nell'[ammenda](#) fino a 206 euro<sup>16</sup>, non appare invero idonea a scoraggiare comportamenti elusivi<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, cit., pp. 1-2.

<sup>12</sup> Art. 1, co. 2, d.p.c.m. 9 marzo 2020.

<sup>13</sup> Art. 1, co. 3, d.p.c.m. 9 marzo 2020.

<sup>14</sup> Si tratta di limiti inerenti lo svolgimento di riunioni, convegni, manifestazioni, nonché attività di culto, commerciali, culturali, sportive, scolastiche e universitarie, ludiche.

<sup>15</sup> La norma contiene per lo più di raccomandazioni rivolte ai soggetti più deboli, alle pubbliche amministrazioni, al personale sanitario.

<sup>16</sup> Così dispone l'art. 650 del codice penale, richiamato dall'art. 4, co. 2, del d.p.c.m. 8 marzo 2020.

<sup>17</sup> Tuttavia, vale la pena rilevare che la norma fa salvo il caso “che il fatto costituisca più grave reato”; il che potrebbe ad esempio accadere nel caso di diffusione del contagio per via dell'inosservanza delle misure prescritte. Infatti, l'art. 452 del codice penale, rubricato “delitti colposi contro la salute pubblica”, punisce con la reclusione fino a 12 anni chiunque cagioni – tra l'altro – un'epidemia.

## 2. L'esame dei recenti provvedimenti emergenziali alla luce dei limiti imposti dall'art. 16 della Costituzione.

Com'è noto, l'art. 16 della Costituzione consente di limitare la libertà di circolazione soltanto "con legge", "in via generale" e "per motivi di sanità o di sicurezza"<sup>18</sup>.

A differenza della libertà personale, l'art. 16 da un lato pone una riserva di legge rinforzata per contenuto, dall'altro non prevede la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13<sup>19</sup>.

La fonte deputata a sorreggere i d.p.c.m. 8 e 9 marzo 2020 è il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, che all'art. 3 ha previsto l'adozione di "uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri", mediante l'adozione di "ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica"<sup>20</sup>.

I d.p.c.m. in questione (così come gli ulteriori d.p.c.m. che li hanno preceduti), cui la decretazione d'urgenza ha fornito copertura, devono essere ritenuti legittimi ove – come affermato sin dagli anni '50 dalla Corte costituzionale<sup>21</sup> – si propenda per il carattere relativo della riserva di legge in questione; devono invece reputarsi

---

<sup>18</sup> Lo Statuto albertino si occupava della libertà di espressione (*rectius*, di "locomozione") all'art. 26, descrivendola come una mera esplicazione della libertà personale, che "importa la facoltà di andare, restare, partire viaggiare; quindi di emigrare in paese estero, sia definitivamente che a tempo". Nondimeno, erano numerosi i provvedimenti autoritativi adottati in epoca liberale e nel successivo periodo fascista volti a limitare la libertà di circolazione e soggiorno. *Cfr.* U. GOLDONI, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. giur.*, vol. VI, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 1988, p. 1.

<sup>19</sup> *Cfr.* S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 16. Sul rapporto tra art. 13 e art. 16 Cost., *cfr.* in particolare: C. MORTATI, *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 683 ss.; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1962; M. GALIZIA, *Libertà di circolazione e soggiorno*, in *La pubblica sicurezza*, a cura di P. BARILE, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 546 ss.; A. BARBERA, *Note preliminari in tema di libertà di circolazione e soggiorno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1962, pp. 695 ss.

<sup>20</sup> Così dispone l'art. 1 del d.l. n. 6 del 2020.

<sup>21</sup> *Cfr.* Corte cost., nn. 2 del 1956 (con nota di P. NUVOLONE, *Appunti e spunti tra precetti e sanzioni*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1956, pp. 441 ss.) e 72 del 1968. A sostegno della natura relativa della riserva di legge contenuta nell'art. 16 Cost., *cfr.* M. MAZZIOTTI, *Circolazione (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960, p. 22; ma anche U. DE SIERVO, *Soggiorno, circolazione, emigrazione (libertà di)*, in *Nov. dig. it.*, vol. XVII, Utet, Torino, 1970, p. 820.

illegittimi nel caso in cui si opti per la natura assoluta della riserva<sup>22</sup>. Infatti, soltanto nella prima (condivisibile) ipotesi potrebbe ritenersi legittima la previsione di cui all'art. 4 del d.p.c.m. 8 marzo 2020, che affida al prefetto il compito di assicurare “l'esecuzione delle misure di cui all'art. 1”, nonché quello di monitorare “l'attuazione delle restanti misure da parte delle amministrazioni competenti”<sup>23</sup>.

In seconda battuta, risulta rispettata la locuzione “in via generale” contenuta nell'art. 16 della Costituzione, che si traduce nella “solenne riaffermazione del principio posto nell'art. 3 della Costituzione”<sup>24</sup>, nel senso che l'Autorità può limitare la libertà di singoli o gruppi di persone, purché non stabilisca illegittime discriminazioni e ponga regole “con criteri generali e su basi assolutamente obbiettive”<sup>25</sup>.

Che poi l'attuazione della norma comporti – come nel caso di specie accade – un margine di discrezionalità nelle valutazioni dei casi concreti non costituisce certo motivo perché possa ravvisarsi nella disposizione un contrasto con l'art. 3 della Costituzione, “essendo proprie, quelle valutazioni, di ogni giudizio diretto all'applicazione di norme giuridiche”<sup>26</sup>.

Pertanto, l'espressione “in via generale”, non impedisce che la legge demandi all'autorità amministrativa “l'accertamento del pericolo per la sanità e la sicurezza

---

<sup>22</sup> Cfr. A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 174; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992, p. 283.

<sup>23</sup> Del resto, anche l'art. 6 del Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) dispone che “il prefetto, per motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione, di tutela della salute, nonché per esigenze di carattere militare può, conformemente alle direttive del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti sulle strade o su tratti di esse”.

<sup>24</sup> Così Corte cost., n. 68 del 1964.

<sup>25</sup> Corte cost., n. 72 del 1963. Nello stesso senso, cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 263; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 171 ss.

<sup>26</sup> *Ibid.* Ma cfr. anche Corte cost., nn. 2 del 1956 e 23 del 1964. In tal senso, cfr. G. AMATO, *Art. 16*, in *Comm. alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna-Roma, 1977, pp. 117 ss.

di singoli individui e quindi conceda alla predetta autorità i necessari poteri valutativi<sup>27</sup>, purché il provvedimento amministrativo restrittivo risulti motivato<sup>28</sup>.

Nel caso di specie, i poteri conferiti ai prefetti con d.p.c.m. 8 marzo 2020 sono stati specificati attraverso un elenco di regole generali contenute nella direttiva adottata in pari data dal ministro dell'interno, che al fine di indirizzare l'attuazione – da parte dei medesimi prefetti – dei controlli nelle aree prima “a contenimento rafforzato” (cioè quelle di cui all'art. 1 del d.p.c.m. 8 marzo 2020), poi dell'intero territorio nazionale (in seguito al d.p.c.m. 9 marzo 2020), ha previsto indicazioni specifiche per i controlli relativi agli spostamenti delle persone fisiche in entrata e in uscita, nonché all'interno dei territori di cui all'art. 1 del d.p.c.m., con particolare riguardo a: motivazione degli spostamenti attraverso moduli forniti dalle forze di polizia; controlli sul rispetto delle limitazioni lungo le linee di comunicazione e le grandi infrastrutture del sistema dei trasporti.

Allo stesso modo, risulta rispettato l'ulteriore requisito dei “motivi di sanità” posto dall'art. 16 della Costituzione, da leggersi in combinato disposto con l'art. 32, dovendosi comprendere entro tale definizione “ogni provvedimento relativo alla tutela della salute fisica e psichica dei cittadini e della loro incolumità”<sup>29</sup>. In tal senso, il menzionato d.l. n. 6 del 2020 richiama le considerazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità, che ha classificato l'epidemia da COVID-19 come emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, giustificando la situazione di straordinaria necessità e urgenza che legittima l'emanazione di misure di contrasto e contenimento del virus.

### **3. Una valutazione degli interventi governativi alla luce del parametro della ragionevolezza.**

Indubbiamente, al netto dei limiti poc'anzi considerati, occorre rilevare che il rapporto fra il diritto alla libertà di movimento e i limiti all'esercizio dello stesso va riguardato anche alla luce del criterio generale della ragionevolezza, ossia sotto il profilo del giusto rapporto dell'atto allo scopo. Del resto, lo stesso decreto legge

---

<sup>27</sup> Corte cost., n. 161 del 1980. Del resto, il potere riconosciuto all'autorità amministrativa non incide sulla garanzia giurisdizionale dei diritti, limitandosi invece a “determinare l'oggetto della garanzia stessa; a porre, cioè, una certa disciplina di un dato rapporto, in ordine al quale la tutela giurisdizionale resta libera ed impregiudicata” (Corte cost., n. 244 del 1974).

<sup>28</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Questioni di costituzionalità di disposizioni di legge o questioni di legittimità del provvedimento applicativo? (in tema di libertà di circolazione)*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 122 ss.

<sup>29</sup> U. DE SIERVO, *Soggiorno, circolazione, emigrazione (libertà di)*, cit., p. 78. Cfr. anche G. DEMURO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1989, p. 378.

afferma all'art. 1 che ogni misura di contenimento e gestione deve essere "adeguata e proporzionata"<sup>30</sup>.

La Corte costituzionale in diverse occasioni ha affermato che il precetto di cui all'art. 16 non preclude al legislatore la possibilità di adottare misure che influiscano sul movimento della popolazione<sup>31</sup>, dato che siffatte limitazioni possono trovare giustificazione "in funzione di altri interessi pubblici egualmente meritevoli di tutela"<sup>32</sup>, ma sempre a condizione che "queste rispondano a criteri di ragionevolezza"<sup>33</sup>.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la pressione senza precedenti esercitata (forse anche tardivamente) sul principio della libertà di circolazione supera ampiamente lo scoglio del giudizio di ragionevolezza, a fronte della necessità di tutelare l'unico diritto dell'individuo cui la Costituzione all'art. 32 riserva l'aggettivo "fondamentale".

A tal fine, le Regioni sono chiamate a concorrere con lo Stato nella limitazione della libertà di circolazione dei singoli.

È noto che, in linea generale, l'art. 120 della Costituzione vieta alle autonomie di adottare provvedimenti che "ostacolano" la libera circolazione (anche) "delle persone", utilizzando – non a caso – il verbo ostacolare, che "pare riferirsi all'arbitrarietà di impedimenti privi di una razionale giustificazione in rapporto alla limitazione di un diritto costituzionalmente previsto"<sup>34</sup>. La norma, combinandosi con l'art. 16, stabilisce dunque che non può ostacolarsi la libera circolazione "fra le Regioni", criterio che del resto risulta coerente con il principio supremo dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica garantito dall'art. 5 della Costituzione<sup>35</sup>.

Tuttavia, il divieto imposto dall'art. 120 non comporta una preclusione assoluta per l'intervento regionale<sup>36</sup>, ove quest'ultimo trovi la propria legittimazione nell'atto statale che lo autorizzi, ad esempio – come accade nell'odierno contesto emergenziale – in virtù del combinato disposto degli artt. 16, 32 e 77 della Costituzione.

---

<sup>30</sup> Ad avviso di V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, cit., p. 592, "il richiamo alla proporzionalità ed adeguatezza non bastano da sole ad offrire all'atto una copertura di legittimità costituzionale se, ad es., si tiene conto del fatto che, per dottrina costante e consolidata, la limitazione di diritti fondamentali costituisce, in via di principio, una forma di ingerenza in sfere di garanzia sancite dalla Costituzione".

<sup>31</sup> Ad esempio, *cf.* Corte cost., nn. 64 del 1963, 12 del 1965, 1111 del 1988, 49 e 51 del 1991, 261 del 1995, 264 del 1996.

<sup>32</sup> Corte cost., n. 66 del 2005.

<sup>33</sup> Corte cost., n. 264 del 1996.

<sup>34</sup> Corte cost., n. 264 del 1996.

<sup>35</sup> Corte cost., n. 12 del 1963.

<sup>36</sup> Così ha osservato la Corte costituzionale con sent. n. 51 del 1991.

In tal senso, l'art. 3, co. 2, del d.l. n. 6 del 2020 ha riconosciuto ai Presidenti delle Regioni (e, per quanto di competenza, ai Sindaci) la possibilità di adottare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di igiene e sanità pubblica<sup>37</sup>; poteri confermati dall'art. 5, co. 4 del d.p.c.m. 8 marzo 2020, che fa “salvo il potere di ordinanza delle Regioni”.

In seguito alla fuga di decine di migliaia di persone nella notte tra il 7 e l'8 marzo dalle c.d. “aree a contenimento rafforzato”, che ha fatto rimbalzare agli onori della cronaca aneddoti di manzoniana memoria, tutte le Regioni hanno adottato i poteri d'ordinanza di cui sono titolari, imponendo obblighi e prescrizioni limitative della libertà di circolazione. Tra queste, la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario per 14 giorni, il divieto di spostamenti e viaggi, l'obbligo di raggiungibilità finalizzato all'esercizio di ogni eventuale attività di sorveglianza<sup>38</sup>. Ordinanze indubbiamente legittime, se paramtrate alle fonti che le sorreggono.

All'esito dell'indagine, in un clima emergenziale che sembra mettere a dura prova l'assetto delle fonti del diritto, la tenuta del sistema pare demandata al buon senso della collettività, nella consapevolezza che la stagione dei diritti tipica dello Stato sociale per una volta deve lasciare spazio alla stagione dei doveri, primo tra tutti quello solidaristico.

---

<sup>37</sup> Siffatto potere è disciplinato dall'art. 32 della l. 23 dicembre 1978, n. 833, nonché dall'art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e dall'art. 50 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>38</sup> Tra le prime Regioni a intervenire, si segnala la Puglia, con l'ordinanza pubblicata in data 8 marzo 2020, alle ore 2.31, pochi minuti dopo la pubblicazione del d.p.c.m. 8 marzo 2020.