

## LIBERTÀ E DOVERI: QUESTIONI COSTITUZIONALI ALLA LUCE DELL'EMERGENZA COVID-19

*Adele Palma\**

\*\*\* 18 marzo 2020 \*\*\*

L'emergenza legata alla diffusione del Covid-19 ha reso necessaria l'adozione di diversi decreti governativi (in larghissima maggioranza, DPCM attuativi del Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6, "*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*") finalizzati al contenimento del contagio da nuovo coronavirus.

Tali provvedimenti hanno gradualmente esteso misure comprimenti la libertà di circolazione individuale, vietando, tra l'altro, gli spostamenti in entrata e in uscita dal territorio nazionale ed anche ogni forma di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

La situazione emergenziale in atto ha richiesto un'opera di bilanciamento tra due diritti costituzionalmente tutelati: da un lato, la già menzionata libertà di circolazione, e dall'altro, la tutela della salute pubblica (*ex art. 32 Cost.*), entrambi analogamente significativi. Come, difatti, sottolineato dalla Corte Costituzionale (sent. 9 maggio 2013, n. 85), «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (...). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

Il Governo italiano, ritenendo in tal caso prevalente la tutela della salute pubblica, ha adottato una decisione condivisibile: infatti, il diritto alla salute, unico tra i diritti costituzionali ad essere espressamente qualificato come "fondamentale", è riconosciuto in dottrina quale principale diritto sociale della Costituzione repubblicana, poiché di presupposto per il pieno e libero esercizio di ogni altra libertà. Esso presenta una dimensione individuale, delineabile come diritto all'integrità psico-fisica del soggetto, ed una dimensione collettiva, che consente

---

\*Dottoressa magistrale in Amministrazione e Politiche Pubbliche nell'Università di Genova, Alumna di IANUA – Scuola Superiore dell'Università di Genova. Mail: [adelepalma01@gmail.com](mailto:adelepalma01@gmail.com). Il contributo è stato accettato per la pubblicazione nell'ambito della call *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, su BioLaw Journal – Rivista di BioDritto.

l'apposizione di vincoli alle scelte individuali considerate potenzialmente inidonee alla salvaguardia della salute come bene comune indivisibile.

I provvedimenti governativi in oggetto mirano proprio alla tutela della salute collettiva, congiuntamente alla protezione della salute individuale, non essendo concepibile un'irragionevole limitazione della libertà personale finalizzata a produrre benefici al resto della popolazione e non anche all'individuo.

Si può dubitare della legittimità degli strumenti normativi impiegati per fronteggiare tale emergenza, interrogandosi sul rapporto tra i DPCM e la riserva di legge in materia di libertà di circolazione (*ex art. 16 Cost.*), in virtù della quale sarebbe apparso più opportuno adottare *solo* Decreti-Legge; si può altresì constatare la genericità – al limite dell'ambiguità – del loro impianto contenutistico.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, non occorre manifestare eccessiva preoccupazione per la tenuta dello Stato costituzionale di diritto: il Presidente della Repubblica, in occasione di un videomessaggio rivolto alla Nazione, ha espresso la propria approvazione e sostegno nei confronti degli strumenti governativi impiegati, e il c.d. “modello Italia” è considerato esemplare e lodato dalla comunità internazionale.

Occorre altresì constatare che l'attività parlamentare appare ancora rilevante, avendo le forze politiche di maggioranza e opposizione approvato *all'unanimità* (con 332 voti favorevoli e 1 astenuto alla Camera, e 221 voti favorevoli e nessun contrario al Senato) la proposta di risoluzione del Governo che autorizza un incremento degli stanziamenti fino a 25 miliardi di euro per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

In riferimento all'eccezionale contesto storico attuale, parte della dottrina costituzionalistica potrebbe paventare la c.d. “paura del tiranno”, espressione adoperata dal professor Gladio Gemma, costituita dal «timore secondo cui una soluzione istituzionale [*come quella operata dal Governo Conte II, N.d.A.*] possa provocare conseguenze gravemente sfavorevoli al godimento dei diritti di libertà e, al limite, alla stessa esistenza di un regime liberaldemocratico (...). Si tratta del timore che l'adozione di certe misure o normative possa trasfigurare il regime liberaldemocratico e trasformarlo in un sistema costituzionale più o meno autoritario o, peggio, totalitario (...). Dinanzi a norme ed a misure limitatrici di diritti di libertà per motivi di pubblico interesse non si deve nutrire una diffidenza aprioristica, bensì si deve avere una propensione favorevole (...). La “paura del tiranno” è altro ed è irrazionale. Essa si fonda su una fallace equiparazione di pericolosità di potestà pubbliche in regimi autocratici e liberaldemocratici,

laddove i rischi dell'esercizio di queste hanno un'intensità ben diversa» (*Diritto a rifiutare cure ed interessi costituzionali diversi dalla salute pubblica*, in "Rivista AIC", 2017, p. 11 e p. 15).

Condividendo le parole del professore, tali decreti appaiono apprezzabili, sia perché la situazione emergenziale in atto è del tutto inedita e implica l'adozione di misure eccezionali, sia perché essi risultano circoscritti in un arco temporale ben definito.

Durante le varie conferenze stampa rese nelle ultime settimane, il Presidente del Consiglio (così come il Presidente della Repubblica in occasione del suesposto videomessaggio) ha ripetutamente invitato i cittadini a rispettare le prescrizioni governative (indipendentemente dalla possibilità di essere penalmente perseguibili in caso di inosservanza delle stesse) e ad essere responsabili, ben conscio del sacrificio richiesto ad ogni consociato.

L'emergenza sanitaria non ha messo in luce soltanto la rilevanza della libertà di circolazione e della tutela della salute pubblica, ma anche la crucialità dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, economica e politica di cui all'art. 2 Cost, più volte richiamati dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Repubblica. Solidarietà da intendersi (ed esprimersi) biunivocamente tra istanze del singolo e bene collettivo.

Il tenore letterale del suddetto disposto costituzionale, che disciplina sia i diritti inviolabili dell'uomo sia i doveri inderogabili di solidarietà, trae origine dall'intimo convincimento dei Costituenti secondo cui la condotta umana deve informarsi a principi di libertà e responsabilità contemporaneamente.

L'art. 2 Cost. attribuisce analogo rilievo ai diritti e ai doveri, proprio perché la pacifica convivenza tra consociati – e, di conseguenza, la tutela dei diritti fondamentali, quale il diritto alla salute in questo specifico caso – non sarebbe possibile senza il contestuale adempimento dei doveri di solidarietà.

In tal senso, i Costituenti hanno dedicato la Parte I della Costituzione ai diritti e ai doveri, proprio per valorizzare l'idea che essi vivano uno in funzione dell'altro.

A ben guardare, la diffidenza nei confronti dei doveri appare una condotta umanamente comprensibile, poiché essi, appartenendo alla categoria delle situazioni giuridiche soggettive di *svantaggio* (e contrapposti, in ambito civilistico, al diritto soggettivo assoluto; in termini analoghi al rapporto tra obbligo e diritto soggettivo relativo), si dimostrano sovente mal tollerati. Infatti, si rivela tipicamente più semplice esercitare un diritto, che amplia la libertà di agire dell'individuo, rispetto all'adempire un dovere, che invece ne riduce l'autonomia decisionale, seppur in maniera ragionevole.

Pertanto, sovente i doveri sono oggetto di discredito, contestazione o inosservanza, nonostante essi, in primo luogo, appartengano a pieno titolo all'ordinamento costituzionale italiano e, in quanto tali, meritano maggiori attenzioni e approfondimenti; in secondo luogo, non è il loro semplice adempimento a rappresentare una minaccia per la tenuta della democrazia, quanto piuttosto la loro eventuale irragionevole prevaricazione sui diritti fondamentali, come d'altronde verificatosi durante il regime fascista. Infatti, «così come non è possibile delineare aprioristicamente una gerarchia tra i diritti, analogamente non si può in anticipo stabilire la prevalenza di un diritto su un dovere (e viceversa), poiché nell'ordinamento costituzionale anche i doveri vivono un rapporto di reciproca integrazione con i diritti: occorre *sempre* effettuare un'opera di bilanciamento, valutando il singolo caso oggetto d'esame». (Corte Cost., sentenza 16 ottobre 2014, n. 235).

I diversi casi di cittadini contravventori delle prescrizioni governative hanno messo in luce un aspetto socio-relazionale della comunità italiana: si percepisce, infatti, l'instaurazione di un profondo squilibrio tra la responsabilità (che implica l'adempimento dei doveri) e la libertà individuale, fortemente a favore di quest'ultima.

Se nel 1990 Norberto Bobbio discuteva dell'"età dei diritti", la società odierna si caratterizza, piuttosto, per una iperestensione degli stessi.

Si tende erroneamente a ritenere che un'ingente espansione dei diritti individuali sia sinonimo di una positiva espansione della democrazia, ma in realtà occorrerebbe piuttosto garantire l'effettività dei diritti fondamentali presenti nella Costituzione.

Infatti, l'ampliamento del catalogo dei diritti fondamentali potrebbe compromettere la loro stessa portata e ridurne drasticamente il valore, con la diretta conseguenza che se, *ad absurdum*, sempre più diritti venissero riconosciuti come fondamentali, allora cesserebbero di essere tali.

L'aggettivo "fondamentale", attribuito a un determinato diritto, evoca l'idea che questi costituisca appunto le fondamenta dell'ordinamento repubblicano e della democrazia in cui esso è inserito: ad esempio, la libertà di manifestazione del pensiero (*ex art. 21 Cost.*), la libertà di associazione (*ex art. 18 Cost.*) oppure l'inviolabilità della libertà personale (*ex art. 13 Cost.*) rappresentano tre diritti fondamentali, la cui impossibilità di esercizio condurrebbe a uno stato autoritario, come d'altronde si ravvisava nel regime fascista.

L'eccessiva rivendicazione di diritti (definita anche "dirittismo" dal giurista e giornalista Alessandro Barbano), in nome di una libertà individuale, in realtà non attiene affatto alla libertà: infatti, se «per il liberalismo il contenuto della libertà è nel limite, per il dirittismo nel

superamento del limite». (*Troppi diritti. L'Italia tradita dalla libertà*, 2018, p. 111).

Si tratta di una tendenza pericolosa, perché, come spiega il professor Possenti, «per vivere insieme occorre un legame unificante che non può essere solo la libertà (...). Alla metà del XX secolo si pensò di trovare nella Dichiarazione universale dei diritti umani una nuova base fondamentale di legittimità (...). Fu un vero passo avanti, seppur insufficiente, poiché una dichiarazione di diritti non può bastare a creare quell'ethos morale e civico condiviso che appare così necessario». (*Diritti umani. L'età delle pretese*, 2017, p. 153).

La coscienza sociale si è dimostrata molto più sensibile e attenta nei confronti delle violazioni dei diritti umani rispetto al passato; la stessa Costituzione disciplina in larghissima parte i diritti degli individui. La logica sottostante a tale impostazione appare ben comprensibile e ragionevole: la Costituzione italiana è stata ideata a seguito della caduta del regime fascista, in cui i diritti individuali vennero annientati e non sussisteva alcuna forma di democrazia né tutela delle libertà (si pensi a quella sindacale o di manifestazione del pensiero).

Dunque, non stupisce che i Costituenti abbiano deciso di porre al centro dell'ordinamento repubblicano la persona e i suoi diritti fondamentali, senza discriminazioni di alcun tipo: il principio personalista orienta l'intero edificio costituzionale e il fine ultimo della Repubblica è garantire il pieno sviluppo della personalità umana.

Tuttavia, la Costituzione non disciplina esclusivamente i diritti, ma anche i doveri individuali, seppur in misura minore.

Come sottolineato dai professori Giuffrè e Gemma (in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, 2007, p. 3 e p. 365), lo studio dei doveri costituzionali appare scarsamente trattato dalla dottrina per due ragioni: *in primis*, la Costituzione verte maggiormente sui diritti individuali e, di conseguenza, la dottrina costituzionalistica tendenzialmente indaga su di essi, rispetto al minor spazio riservato ai doveri; *in secundis*, si preferisce trattare dell'essere umano e dei suoi diritti, essendo l'ordinamento costituzionale fondato sul principio personalista.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, proprio in occasione della situazione emergenziale in atto occorre focalizzarsi sui doveri costituzionali e, in particolare, sul dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi di cui all'art. 54 Cost.: infatti, come riferì l'on. Caristia in seno all'Assemblea Costituente nella seduta del 19 maggio 1947, «la Repubblica vivrà, e vivrà a lungo, se sarà in grado di sviluppare e convogliare le forze di coesione e se saprà difendersi, sempre nell'orbita della legalità, contro i nemici palesi e segreti

(...). Mi sembra inutile insistere sulla straordinaria importanza dell'obbligo di fedeltà (...) e credo di non esagerare affermando che questo è il dovere principale, il primo dovere di ogni cittadino, dovere, più che legale, morale, cui niuno può sottrarsi».

Per tale ragione, in un momento storico in cui il Paese si trova in drammatica difficoltà, appare cruciale che ogni cittadino aderisca interiormente ai valori propri della Nazione e della Costituzione coltivando, unitamente agli altri consociati, una comune etica dei doveri, giuridicamente imposti e non.