



A. CELOTTO, *La quarantena dei diritti. Come una pandemia può sospendere le nostre libertà*, Roma, Historica-Giubilei Regnani, 2020, pp. 117*.

«**A**nche la Repubblica Italiana ha sofferto il Covid-19: sono state infettate le istituzioni e gli organi costituzionali» (p. 9), realizza Alfonso Celotto, descrivendo le enormi difficoltà affrontate dal Parlamento, dal Governo, dalle Regioni e dagli enti locali nella gestione iniziale della crisi e nel tentativo del suo superamento. Con queste parole si apre la prefazione del volume “La quarantena dei diritti. Come una pandemia può sospendere le nostre libertà” che si configura come un diario all’interno del quale l’Autore cattura, di giorno in giorno, le sue osservazioni in merito agli eventi susseguitisi a causa dell’inimmaginabile pandemia.

L’Autore, ripercorrendo le settimane di quarantena, ci offre la possibilità di analizzare i molteplici riflessi dell’emergenza sanitaria da un angolo visuale prezioso, quello di un giurista. Il volume si presenta infatti come un racconto in presa diretta, dal momento che Celotto ha raccolto trenta articoli, ciascuno dei quali costituisce un capitolo, che ha scritto dal 26 febbraio 2020 al 20 maggio 2020 con l’intento di riportare una testimonianza storica di questo periodo. Scorrendo le pagine del libro, si rivive la sensazione di incertezza che ha accompagnato le giornate di quarantena. Di pagina in pagina, come di giorno in giorno, si scoprono nuovi profili ed emergono nuove questioni legate alla gestione dell’emergenza in Italia. Tuttavia, come tiene a precisare l’Autore stesso, è difficile intercettare un filo di continuità che possa collegare gli eventi esaminati.

Tra le perplessità da giurista, le considerazioni da studioso e le paure da cittadino, emerge un interrogativo di fondo: si è operato un bilanciamento dei diritti nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza? Su questo delicato interrogativo si dispiega l’analisi delineata dall’Autore che evoca le problematiche e le molteplici implicazioni normative di questo momento storico senza precedenti.

Le condizioni di eccezionalità da sempre conducono alla compressione dei diritti fondamentali dell’uomo e anche questa situazione di emergenza ha comportato l’adozione di misure che hanno limitato l’esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali. Nello scorrere del tempo, il punto fermo è stato rappresentato quindi dalla sospensione di molti diritti sanciti all’interno della nostra Carta costituzionale: la libertà personale (*ex art. 13 Cost.*), la libertà di circolazione e di soggiorno (*ex art. 16 Cost.*), la libertà di riunione (*ex art. 17 Cost.*), la libertà di associazione (*ex art. 18 Cost.*) e la libertà religiosa (*ex art. 19 Cost.*), così come il diritto al lavoro (*ex art. 4 Cost.*), la libertà di

* Contributo sottoposto a *peer review*.

iniziativa economica (*ex art. 41 Cost.*), i diritti all'istruzione (*ex art. 34 Cost.*) e alla cultura (*ex art. 9 Cost.*), i diritti connessi alla giustizia (*ex art. 24 Cost.*), il diritto al voto (*ex art. 48 Cost.*). Questa *capitis deminutio* si giustifica, come mette in luce l'Autore, in quanto i succitati diritti fondamentali sono ritenuti recessivi nel bilanciamento con altri diritti come il diritto alla vita (*ex art. 3 c. 2 Cost.*) e all'integrità psicofisica e il diritto alla salute (*ex art. 32 Cost.*). A questo proposito, l'Autore riflette sul fatto che queste ponderazioni si sottraggono da ogni generalizzazione o pretesa di assolutezza (Sentenza n. 20/2017 della Corte costituzionale), «non potendo mai stabilire se una posizione costituzionale sia sovraordinata ad altre» (p. 10). Secondo il suo giudizio, infatti, le tecniche di bilanciamento che hanno caratterizzato la gestione dell'emergenza epidemiologica da Coronavirus avrebbero dovuto essere calibrate continuamente rispetto ad ogni fattispecie. Si sarebbe dovuto operare attraverso un «*ad hoc balancing*» non essendo possibile «stabilire *a priori* se il diritto alla salute, in sede individuale o collettiva, possa essere davvero ritenuto superiore rispetto alle altre libertà» (p. 11).

L'Autore inizia così una riflessione sulle modalità di gestione dell'emergenza a partire dall'elevato numero di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, fino ad arrivare al *mare magnum* di provvedimenti, ordinanze, circolari, direttive e regolamenti dei vari livelli di governo che hanno prodotto una forte limitazione delle libertà personali. L'intento dell'Autore è quello di condannare severamente la burocrazia del nostro Paese.

«*Necessitas non habet legem*» (p. 45): l'Autore fa riferimento a questo brocardo latino, sottotitolo del capitolo 10 “Stato d'emergenza e Costituzione” (pp. 45-46), per intraprendere un'analisi sul sistema dei Dpcm e dei plurimi interventi degli enti locali. In questo capitolo, infatti, l'Autore costruisce un paragone tra i decreti del Presidente del consiglio, per gestire l'emergenza sanitaria, la nomina nel 501 a. C. del *dictator* Tito Larcio Flavio, per far fronte ad una situazione imprevedibile, e la Legge n. 671 del 1915 con cui il Re affidò “pieni poteri” al governo, a seguito dello scoppio della Prima guerra mondiale. Peraltro, il richiamo alla svolta autoritaria è un concetto ripreso nel capitolo 18 “Il ritorno del diritto feudale in Sicilia” (pp. 75-77) in cui l'Autore si esprime in modo declamatorio parlando di «confusione [...] nei concetti giuridici fondamentali» che porta alla limitazione dei diritti delle persone «in maniera non solo irrazionale ma anche irragionevole» (p. 77). Conseguentemente, «senza gli istituti fondamentali della democrazia parlamentare è come se si tornasse indietro di oltre centocinquanta anni, quando non eravamo cittadini ma sudditi, in uno stato di polizia» (p. 94). Rievocando lo stato di polizia anche nel capitolo 22 “Cittadini o sudditi?” (pp. 91-94) e nel capitolo 25 “È l'ora del buon senso” (103-104), Alfonso Celotto intende sottolineare la mancanza del buon senso da parte delle forze dell'ordine che ha impedito la prudenza e l'equilibrio nella valutazione dei casi concreti.

Un nodo fondamentale del volume è certamente il ruolo del Parlamento nella gestione della pandemia (capitolo 9 “Libertà ‘limitate’ e ruolo del Parlamento” pp. 41-44). L'assemblea legislativa dello Stato è posta al centro della nostra Repubblica democratica e la Carta costituzionale è ricca di riserve di legge, cioè di garanzie dell'intervento del Parlamento nella limitazione dei diritti. La Costituzione «è una settantaquattrenne con qualche ruga, ma la grande forza della nostra Carta sta nel suo essere presbite, cioè una Costituzione che “guarda e vede lontano, all'avvenire”, per riprendere le parole di Piero Calamandrei» (pp. 24-25). Per l'Autore è

sorprendente come le misure adottate dal Governo siano già tracciate in Costituzione, ad esempio nel succitato articolo 16 in cui viene garantita la libertà di circolazione e di soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale «salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza» o nell'articolo 13 che riconosce la libertà personale come diritto inviolabile dell'uomo, ammettendo eventuali restrizioni «per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge». Ancora, lo stesso articolo 32 della Costituzione sancisce la tutela della salute «come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» aggiungendo che «nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge». Le riserve di legge non sono quindi un mero formalismo, bensì si delineano come forma di tutela indispensabile affinché il Parlamento, macchina democratica per eccellenza, funzioni alla perfezione consentendo il confronto e la rappresentanza tanto della maggioranza quanto delle opposizioni. Tuttavia, Alfonso Celotto nota come, nella gestione dell'emergenza sanitaria, sia emerso l'opposto. Abbiamo assistito infatti ad una drammatica marginalizzazione dell'assemblea legislativa che avrebbe dovuto garantire, al contrario, la giusta tutela del pluralismo e della trasparenza per rendere effettiva la partecipazione della volontà dei cittadini alle decisioni pubbliche. A dimostrazione di queste osservazioni, le principali e più incisive decisioni di limitazione della libertà sono state prese utilizzando lo strumento delle ordinanze di governatori e sindaci e dei Dpcm, ossia “atti amministrativi dell'esecutivo” (che trovano legittimazione costituzionale con art. 3 del D.lgs. n. 6 del 2020 e con l'art.1 c. 1. Del D.lgs. n. 19 del 2020). Soffermandosi sul ricorso ai Dpcm, l'Autore giudica questi atti amministrativi come una carenza molto significativa rispetto all'impianto di tutela dei diritti fondamentali. Infatti, secondo Celotto, i Dpcm hanno rappresentato una deroga all'articolo 78 della Costituzione, che fa riferimento a «poteri necessari», finendo per attribuire «pieni poteri» (p. 44) al Presidente del Consiglio. Sicuramente il Parlamento non è riuscito a svolgere il suo ruolo centrale di protezione dei diritti inviolabili dell'uomo (*ex art. 2 Cost.*) e questo ha lasciato un *vulnus* nell'impianto costituzionale italiano.

Un altro aspetto preso in considerazione all'interno del libro è il ruolo della tecnica (capitolo 3 “Coronavirus, è il momento di un Governo Draghi?” pp. 23-26). Come constata l'Autore, le misure adottate nel corso della pandemia non hanno avuto semplicemente carattere politico, bensì è stata attribuita importanza anche alle valutazioni tecniche e alla competenza di virologi, biologi e scienziati. Pertanto, riprendendo le parole dell'Autore, si finisce per essere governati da una «Babele di regole» (p. 104).

Alfonso Celotto ha il merito di aver evidenziato i risvolti negativi del modello italiano costituito da troppi enti e da troppe competenze differenziate che, unite all'assenza di azioni organiche a livello europeo, di certo sono state deleterie per la gestione della situazione emergenziale (capitolo 3 “Coronavirus, è il momento di un Governo Draghi?”, capitolo 4 “Le fughe «di notizie e di persone» insegnano che le decisioni sgradevoli vanno prese all'improvviso” e capitolo 5 “Una montagna di carte contro il Coronavirus” pp. 23-31). L'Autore si dedica ad un approfondimento sul funzionamento del nostro sistema degli enti territoriali, fondato su molte Regioni, Province e Comuni, che è risultato inefficace di fronte al dilagare dell'emergenza in quanto si è verificata una grave sovrapposizione dei diversi livelli di governo (p. 28). Secondo Celotto, sarebbe stata

opportuna, al contrario, una strategia di gestione più unitaria e chiara, pur nel rispetto delle autonomie territoriali costituzionalmente tutelate (capitolo 14 “Emergenza e ordinanze comunali: l’isola della ragione nel caos delle opinioni” p. 57-61).

È evidente come l’Autore valuti in maniera positiva l’introduzione di modifiche all’interno della nostra Costituzione per provvedere all’inserimento di una disciplina dello statuto di emergenza (capitolo 10 “Stato d’emergenza e Costituzione” 45-46). L’Assemblea costituente del 1947 non inserì nel testo costituzionale una disciplina dello stato di emergenza per timore di evocare lo Stato autoritario. Leggendo la Carta costituzionale, infatti, è presente un timido riferimento a previsioni di tipo straordinario nell’articolo 77 (emanazione di decreti-legge da parte del Governo «in casi straordinari di necessità e di urgenza»), nell’articolo 78 (deliberazione dello stato di guerra e conferimento al governo dei «poteri necessari»), e nell’articolo 120 (possibilità riconosciuta al Governo di sostituirsi agli enti substatali in caso di pericolo grave). Secondo il giudizio dell’Autore, queste formule indefinite hanno rappresentato un’inadeguata disciplina dell’emergenza e il sistema dei Dpcm e degli interventi degli enti locali non si è rivelato funzionale. La farraginoso macchina di adozione dei provvedimenti da parte del Governo è caratterizzata da «trophe contraddizioni fra enti, troppe chiacchiere, troppe bozze» (p. 27).

Parola chiave del volume è quindi “burocrazia”. La burocrazia che «combatte i virus con i moduli e le autocertificazioni» (p. 16), è la stessa burocrazia che è «sopravvissuta all’Unità d’Italia, al fascismo, alla Repubblica Sociale. Sta sopravvivendo allo sviluppo tecnologico e sopravviverà anche al Coronavirus» (p. 29). «Continueremo a essere una Repubblica fondata sulle “carte a posto”» (p. 34), secondo l’Autore, il quale si chiede con tono ironico nel capitolo 12 “Combattere il coronavirus con la burocrazia” (pp. 51-54): «moriremo di burocrazia una volta sopravvissuti al Coronavirus?» (p. 51). Si può individuare quindi un *fil rouge* che lega tutte le perplessità attorno alla burocrazia italiana e che, attraversando l’intero volume, culmina nel capitolo 24 dal titolo “Il vocabolario del Burocrate ai tempi del Coronavirus” (97-101). All’interno di questo capitolo viene citato l’articolo su “Il Giorno” scritto da Italo Calvino nel 1965 e che riporta il celebre esempio del verbale del brigadiere. In particolare, le intenzioni dell’Autore sono quelle di condannare la cosiddetta «antilingua» (p. 98), come fece Calvino, riferendosi ai termini burocratici diventati di uso comune durante la pandemia (assembramento, congiunti, autocertificazione, autodichiarazione, dimora, prossimità, FAQ, Dpcm, Dpi *etc.*). Celotto riprende quindi la critica al nostro modello burocratico disegnato come un sistema costruito su cartoffie in cui è immerso il cittadino. In questa montagna di carte il cittadino si sente disorientato e, aumentando la disaffezione verso le istituzioni (capitolo 11 “Discrezionalità, norme ‘imprecise’ e fine dell’epidemia” pp. 47-49), inizia a credere alle *fake news*. Nel capitolo 13, intitolato “Ordinanze, decreti e circolari” (pp. 55-56), infatti l’Autore cita Tacito ricordando che «*Corruptissima re publica plurimae leges*» (p. 55). Per evitare di giungere al governo della menzogna profetizzato da Orwell, c’è bisogno di certezza, di fiducia e di chiarezza (capitolo 7 “Elogio dell’incertezza del diritto” pp. 37-38).

Quindi, quanto ha inciso negativamente la burocrazia nella gestione dell’emergenza? Secondo il parere dell’Autore, la pandemia ha amplificato i tre problemi principali: troppe regole, troppi

enti e troppi procedimenti. Lo abbiamo notato nelle infinite ordinanze, nella confusione normativa, nella difficoltà di ottenere sovvenzioni e nella lunghezza dei procedimenti.

È ineccepibile che le regole della burocrazia rappresentino una garanzia di protezione dei diritti e degli interessi dei cittadini. Ci troviamo pur sempre di fronte ad una matassa di regole che dovremmo riuscire a sbrogliare perché si sovrappongono inefficacemente. Maggiore semplicità potrebbe essere la soluzione per costruire un'amministrazione più snella e più capace e quindi per «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (ex art. 3 c. 2). Bisognerebbe cercare l'equilibrio attraverso due parole d'ordine: abolizione e riordino, altrimenti finiremo tutti per essere «seppelliti dalle autocertificazioni» (p. 31) - introdotte per la prima volta dalla Legge n. 15 del 1968 - che ci hanno accompagnato durante tutta la pandemia.

L'Autore non si limita alla disamina esaustiva del modello italiano di gestione dell'emergenza e delle sue imperfezioni, bensì individua come unica via d'uscita l'elaborazione di «leggi univoche, chiare e certe» (p. 38). Celotto ricorda infatti che «il diritto esiste per dare certezza alla vita dei cittadini» (p. 37). Al contrario, nell'attuale situazione di emergenza sanitaria stiamo ritornando ad una paradossale condizione di incertezza del diritto, secondo quanto afferma l'Autore (capitolo 21 «L'eguaglianza non è stata rispettata» pp. 87-89). Le nostre libertà, riconosciute e protette dalla Costituzione, le abbiamo sempre esercitate in maniera automatica. A causa della pandemia, invece tutti i diritti «di prima generazione» sono andati «in quarantena» e ci siamo resi conto di quanto siano essenziali. Nell'interesse del bene collettivo, questi diritti sono stati limitati e relativizzati, si è operato in maniera ragionevole? È la domanda iniziale che si pone l'Autore e a cui non risponde con certezza alla fine del libro. Sicuramente le misure restrittive sono state necessarie in quanto hanno permesso di contenere la pandemia attraverso il ricorso a strumenti eccezionali (capitolo 8 «Ecco d'unico» piano unitario per la ricostruzione» pp. 39-40). Bisogna capire tuttavia la portata, la durata e l'ampiezza geografica di queste misure per tarare la loro ragionevolezza. La guerra sanitaria sta diventando anche «una guerra di ricostruzione sociale ed economica» (p. 39) i cui effetti sono tuttora inconclusi quindi è impossibile esprimere un giudizio definitivo di proporzionalità e ragionevolezza. Pertanto, «La quarantena dei diritti. Come una pandemia può sospendere le nostre libertà» offre al lettore un quadro complessivo, per quanto parziale, di un fatto storico così ampio e così recente che si sottrae da qualsiasi valutazione compiuta.

Concludendo, Alfonso Celotto attraverso questo volume coglie l'occasione per raccontare un momento nuovo nella storia recente operando una rilettura di grandi eventi storici, come la peste del 1600 descritta da Manzoni. A seguito della peste morì più della metà della popolazione mondiale e si assistette, di conseguenza, ad un arricchimento dei sopravvissuti e ad una rinascita di tutte le scienze. Quindi un'epidemia può rappresentare il volano per una ripresa, tuttavia è necessario garantire sempre il corretto bilanciamento tra esigenze sanitarie ed esigenze sociali ed economiche. Con ambizione l'Autore fornisce degli spunti per un'impresa, definita come «fatica di Ercole» (p. 53), alla cui base pone l'adozione di misure mirate, efficaci e prese *cum grano salis* che possano permettere la ripartenza del Paese. Celotto auspica *in primis* l'abolizione degli enti stratificati e sovrapposti, poi la riclassificazione e la ricodificazione delle oltre 200.000 leggi, infine

l'agevolazione del contatto diretto cittadino-Stato attraverso un buon uso del digitale, dal momento che gli oltre 10.000 enti pubblici ostacolano l'interazione dei cittadini con lo Stato. Secondo l'Autore bisogna «trasformare la crisi in una opportunità di crescita e sviluppo» (p. 54) per il nostro Paese.

Eleonora Iannario