



**GRUPPO
di PISA**
Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

IL FORUM

LE LIBERTÀ AL TEMPO DEL DISTANZIAMENTO SOCIALE*

FORUM SULL'EMERGENZA, N. 1

INDICE

Gian Luca CONTI - Le libertà al tempo del Coronavirus, alcune premesse (p. 3 ss.)

I Domanda (p. 10 ss.) - La garanzia della riserva di legge a tutela dei diritti comporta che la disciplina debba essere interamente dettata con legge o atti aventi forza di legge o è sufficiente, come avvenuto con il d.l. 6/2020, che la legge rinvii ad atti amministrativi generali?

II Domanda (p. 15 ss.) - Il proliferare di provvedimenti, statali e regionali, di contrasto al diffondersi del Covid-19 ha messo in tensione diversi principi. In questo ambito possiamo riscontrare forzature o violazioni a quelli di determinatezza e tassatività delle fattispecie sanzionatorie? In relazione a quali ipotesi?

III Domanda (p. 17 ss.) - Spesso si sentono invocare misure sempre più restrittive, motivate dalla protezione del diritto alla salute, riconosciuto come fondamentale dall'art. 32 Cost. Ma quest'ultimo deve essere considerato un super-principio al quale si devono sottomettere principi fondamentali e (altri) diritti inviolabili o deve essere comunque oggetto di bilanciamento?

IV Domanda (p. 25 ss.) - Il caso più evidente di limitazione attiene alla libertà di circolazione e di soggiorno, ma viene evidenziato come le limitazioni disposte possono incidere indirettamente anche sulle libertà di manifestazione del pensiero, sulla libertà religiosa e sulla *privacy*. Si tratta di limitazioni ragionevoli e proporzionate? Quali minori restrizioni potrebbero eventualmente renderle meglio proporzionate?

V Domanda (p. 31 ss.) - La Costituzione consente alcune limitazioni di diritti fondamentali in presenza di determinati presupposti (come i motivi di sanità per la libertà di circolazione e di soggiorno), ma non dice nulla del tempo. Ora, la Corte costituzionale ha invece riconosciuto una specifica rilevanza alla temporaneità di misure derogatorie al fine di considerarne la legittimità. Deve valere lo stesso nel caso di specie? Ed è possibile stabilire un orizzonte massimo della deroga?

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

I partecipanti al Forum (p. 35)

GIAN LUCA CONTI

1. Principio di precauzione e diritti fondamentali

Sono forti le assonanze fra il coronavirus e la disciplina sui vaccini obbligatori posta dal d.l. 73/2017: a prima vista, appare uno stesso fenomeno: la Repubblica, attraverso la legge e la sua esatta applicazione da parte del Governo, deve proteggere i cittadini dal rischio per la loro salute che un comportamento libertario di altri cittadini potrebbe causare. Di conseguenza, la legge limita la libertà di coloro che potrebbero causare un danno potenzialmente grave e irreparabile agli altri.

Ma la straordinaria pervasività della pandemia in corso ha condotto a misure particolarmente eccezionali perché dapprima il d.l. 6/2020 e successivamente il d.l. 19/2020 hanno individuato una serie estremamente ampia di limitazioni alla libertà personale autorizzando il Presidente del Consiglio dei Ministri a definire in concreto, attraverso atti amministrativi generali, i provvedimenti restrittivi della libertà personale dell'intera popolazione e il Presidente del Consiglio dei Ministri (d.d.P.C.M. 22 marzo 2020 e 1 aprile 2020) ha addirittura in parte delegato questo potere di ordinanza al Ministro per lo Sviluppo Economico (d.m. 25 marzo 2020).

Il Parlamento è restato sullo sfondo, limitando il proprio intervento alla conversione in legge del d.l. 6/2020 (legge 13/2020) e autorizzando il ricorso all'indebitamento secondo quanto previsto dall'art. 6, quinto comma, legge 243/2012 (la relazione è stata trasmessa alla Presidenza della Camera il 5 marzo 2020 e posta all'ordine del giorno della seduta dell'11 marzo 2020) per effetto del verificarsi di una situazione a carattere eccezionale.

In altre parole, la limitazione delle libertà personali autorizzata dal Governo con i suoi decreti legge e dallo stesso Governo affidata agli atti amministrativi generali del Presidente del Consiglio dei Ministri non è stata oggetto di una vera discussione parlamentare: il paese non ha sentito bisogno del Parlamento ma del Governo per rispondere alla paura di un morbo terribile e spaventoso.

Di qui, sono possibili due osservazioni, non da costituzionalista, ma da cittadino privato di una porzione significativa delle proprie libertà fondamentali.

La prima riguarda gli effetti del principio di precauzione sulla forma di Governo e sulla forma di Stato. Il principio di precauzione, inteso come il motore del diritto della paura, secondo la definizione di Sunstein, può essere letto come obbligo di adottare qualsiasi misura necessaria a evitare un pericolo in assenza di una sicurezza scientifica circa l'estensione del rischio ovvero come possibilità di adottare misure non basate su di una evidenza scientifica univoca. In entrambi i casi è un principio di azione politica che serve nei casi in cui manchi la certezza circa l'esatta estensione di un rischio e quindi sulla effettiva necessità delle misure per contenerlo. La catena di decreti legge e atti amministrativi generali adottati rivela un preciso modo di intendere questo principio di

azione politica: non è l'oggetto di una discussione parlamentare, del complesso equilibrio di una sede referente e della sua trasposizione nell'agone assembleare per mezzo delle relazioni di maggioranza e minoranze nonché del potere di emendamento (e di parere sugli emendamenti di iniziativa parlamentare) del Governo. È l'oggetto di una volontà politica che si fonda su di un giudizio scientifico.

In altre parole, il principio di precauzione giustifica una torsione della forma di Governo verso l'esecutivo e, in particolare, il suo vertice. È sicuramente una torsione autoritaria, che il popolo ha vissuto senza particolari critiche o mal di pancia, vuoi per effetto della crisi del metodo parlamentare, vuoi perché il potere dell'emergenza è sentito come volontà e non come discussione.

La seconda osservazione riguarda la legislazione dell'emergenza, nella legislazione dell'emergenza si rivela sempre una gerarchia di valori. La legislazione sul terrorismo è stata giustificata dall'interesse alla sicurezza dello Stato considerato come un valore supremo. In quel momento, la difesa delle istituzioni democratiche dal rischio generato dall'uso della paura come strumento di lotta politica ha giustificato misure straordinarie di limitazione delle libertà individuali dei cittadini sospettati di essere coinvolti nella lotta armata secondo la cd. logica del doppio binario.

Il valore evocato dal principio di precauzione e dalla lotta contro la pandemia in corso è completamente diverso: anche la difesa delle istituzioni democratiche (e quindi della centralità del Parlamento nella forma di Governo, ma anche del ruolo delle Regioni nella forma di Stato) cede rispetto alla paura per la propria salute.

La società del benessere liquido ha prima di tutto paura della propria morte e questa paura giustifica qualsiasi sacrificio, del diritto al lavoro, della libertà personale, della libertà di domicilio, della libertà di circolazione, della libertà di riunione, delle libertà religiose, del diritto alla ricerca e alla frequentazione dei musei.

Questo, forse, spaventa più del coronavirus: una società che tiene di più alla propria vita che ai propri diritti fondamentali perché non è la società dei costituenti i quali conobbero il carcere di Villa Triste per avere il privilegio di scrivere la Carta costituzionale e di iniziarla con la proclamazione delle libertà fondamentali e dei diritti inviolabili.

2. Le “esternazioni” del Capo del Governo

Il Capo del Governo, nella sua conferenza stampa di venerdì 11 marzo, ha richiamato le opposizioni a un maggiore senso di responsabilità.

Più propriamente si è rivolto alla Lega di Salvini e ai Fratelli d'Italia della Meloni osservando che il loro comportamento era inappropriato rispetto all'emergenza che stava affrontando.

Nella sostanza, ha chiesto di lasciar lavorare chi lavora.

Il senso del ragionamento è abbastanza chiaro: l'emergenza deve essere fronteggiata con ogni mezzo e chi sta affrontando l'emergenza nell'interesse del popolo ha la facoltà di rivolgersi al popolo per condannare chi lo critica.

Il vero nodo, sul piano costituzionale, è più complesso e riguarda l'essenza del circuito Governo – Parlamento.

L'essenza di questo rapporto è la fiducia, con cui ciascuna Camera approva, con scrutinio palese e per appello nominale, le dichiarazioni programmatiche del Governo, ovvero la sfiducia, con cui una Camera, approva, sempre per scrutinio palese e con appello nominale, una mozione di sfiducia sottoscritta da non meno di un decimo dei suoi membri e nella quale deve essere spiegato il perché della richiesta al Governo di lasciare il proprio incarico.

La Costituzione, in altre parole, vuole che la responsabilità politica del Governo sia discussa in Parlamento, e concentrare nel Parlamento (le cui difficoltà a riunirsi non sono agevolate dalla assenza di previsioni esplicite circa la libertà di circolazione dei suoi membri nei complessi d.P.C.M. con cui viene regolato il *lockdown*) questa discussione significa evitare che la stessa possa svolgersi nell'arena della pubblica opinione ed imporre la necessità della mediazione attraverso la rappresentanza politica.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri nel momento in cui si rivolge direttamente al corpo elettorale, nel corso di una conferenza stampa, per rispondere alle critiche della pubblica opinione, si colloca all'esterno di questo circuito.

Ma questo, tutto sommato, non è innaturale: il circuito della rappresentanza politica si svolge al di fuori delle sedi parlamentari dal 1948.

Il vero nodo della questione è un altro.

Il tono del Presidente del Consiglio dei Ministri, forse, non è sembrato il tono dell'indirizzo politico di maggioranza che chiede di aderire alla propria visione dell'interesse pubblico. È sembrato piuttosto quello del Presidente della Repubblica (il quale, infatti, ha ricevuto con imbarazzato silenzio le proteste di Salvini quando questi lo ha chiamato per gli auguri di Pasqua), che richiama i partiti politici a una maggiore serenità nell'interesse della coesione nazionale.

Il Presidente della Repubblica, però, impronta le proprie esternazioni sulla irresponsabilità. È il fatto che la nostra Costituzione porta dentro di sé le tracce della definizione del Capo dello Stato come persona sacra e inviolabile propria dello Statuto Albertino giustifica il collegamento del potere di messaggio alla irresponsabilità del Capo dello Stato e lo colloca all'interno di una funzione di alta garanzia e controllo, ma anche di integrazione e stimolo.

Nel momento in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri, questo Presidente onnipotente che decide delle libertà quotidiane dei cittadini sulla base del principio di precauzione, si rivolge al popolo con un messaggio che assomiglia molto a quello del Presidente della Repubblica di cui condivide il tono di garanzia, cerca l'irresponsabilità.

Se Segni, Leone, Cossiga e Napolitano ci hanno insegnato a temere un Presidente della Repubblica che si avvicina al polo del Governo, non vorrei che Conte ci insegnasse a temere un Presidente del Consiglio dei Ministri che si appoggia su di una emergenza per avvicinarsi al polo del Presidente della Repubblica.

In altre parole, se di solito, è pericoloso un Capo dello Stato che si avvicina al Governo, senza essere responsabile, in una situazione di emergenza può essere molto più

pericoloso un Capo del Governo che si atteggia a Presidente di una repubblica presidenziale.

E, purtroppo, questo dipende molto da un Parlamento che si riunisce solo per lo svolgimento delle interpellanze e delle interrogazioni e la conversione dei decreti legge, smarrendo gran parte della propria ragion d'essere nella discussione del voto a distanza.

3. Principio di precauzione e segreto di Stato

La scrivania del ministro per la salute è chiusa molto bene ma chi ha avuto modo di avvicinarsi non ha potuto evitare di avvertire l'odore acre, di zolfo e putrefazione, che traspare.

È l'odore del segreto di Stato, un odore pungente che, di solito, si avverte quando ci si avvicina al terrorismo, alla mafia, al voto di scambio, agli anni più bui della Repubblica che lo ha regolato compiutamente durante gli anni di piombo (legge 801/1977) e ha ripreso la materia (legge 124/2007) per gestire le lottizzazioni di villa Certosa.

Il problema, sul piano storico, è semplice: il ministro per la salute e il Governo presieduto da Conte avrebbero tenuto segreto il rapporto con cui alcuni scienziati indagavano, fra la fine di gennaio e l'inizio di febbraio, gli scenari connessi alla diffusione della pandemia in corso.

Secondo questo rapporto, sarebbero stati ipotizzabili tre scenari, uno dei quali assolutamente catastrofico parlava di una malattia che avrebbe causato fra le seicentomila e le ottocentomila vittime.

Per questa ragione, il Governo avrebbe adottato delle misure assai stringenti con i provvedimenti che conosciamo, i quali, se, da una parte, hanno determinato un danno incalcolabile per la ricchezza della nazione, dall'altra parte, avrebbero salvato centinaia di migliaia di vite umane e sarebbero perciò perfettamente giustificate.

L'affare pone due distinte questioni e suggerisce un rimedio.

La prima questione che pone riguarda il principio di precauzione in rapporto al segreto di Stato. In che misura, questo principio può tollerare che le conoscenze che hanno giustificato il ricorso a misure straordinarie e indifferibili adottate per mezzo di ordinanze libere appoggiate esclusivamente sulla responsabilità del Capo del Governo possano essere segretate e, quindi, conosciute solo *ex post*?

Il principio di precauzione è, di per sé, un principio che riguarda l'essenza del discorso democratico e il suo rapporto con la scienza. Se la scienza non è certa di un pregiudizio potenzialmente grave e irreparabile per la salute pubblica o l'ambiente, la sfera politica può adottare queste misure sostituendo una legittimazione scientifica con una decisione democratica.

Questo principio postula la possibilità di un discorso pubblico e pienamente informato sulla natura del pericolo che si intende fronteggiare e sui vantaggi e gli svantaggi connessi all'intervento pubblico correttivo che si intende adottare.

Un tanto non accade se la natura del pericolo e le sue caratteristiche sono mantenute segrete dal Governo che le rivela solo quando il pericolo appare superato per giustificare le misure che ha preso e che hanno ridotto la nazione sul lastrico.

La discussione sulla natura del pericolo ha un senso se precede le misure che vengono adottate perché è una discussione sui limiti che il potere intende introdurre a carico delle libertà e che giustifica con la minaccia di un pericolo grave per un interesse che considera gerarchicamente superiore alle libertà che sacrifica.

Una volta che le misure sono state adottate, l'esistenza del dossier serve a giustificare questi limiti, non riguarda più la sostanza della limitazione ma la responsabilità collegiale del Governo (art. 95, secondo comma, Cost.) e individuale del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 95, primo comma, Cost.).

Soprattutto, però, se si afferma il principio secondo cui quando vi è un rischio per la salute o per l'ambiente di natura tale da poter scatenare il panico, il Governo può tenere nascosta la natura di questo rischio al paese (e anche al Parlamento) adottando le misure che ritiene opportune per fronteggiarlo, si ha una pericolosa torsione in senso autoritario della forma di Governo.

La seconda questione è che i problemi che si sono evidenziati, soprattutto il bisogno di bilanciare l'interesse alla sicurezza dello Stato che rende opportuno mantenere segrete e confidenziali certe informazioni in mano al Governo, e il bisogno di democrazia per cui ciascuna limitazione delle libertà individuali deve provenire dal Parlamento, sono stati oggetto di una disciplina puntuale da parte della legge 124/2007, che prevede:

(i) la competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, non del Ministro della Salute, a disporre il segreto di Stato (art. 39, quarto comma);

(ii) l'obbligo del Presidente del Consiglio dei Ministri a dare notizia dell'apposizione del segreto di Stato al Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica e il diritto del Copasir di confermare o meno l'apposizione del segreto, dopo averne discusso, se il caso lo ritiene, in una seduta segreta;

(iii) il diritto del Copasir di deferire la questione alle Camere che, a loro volta, ne possono discutere in seduta segreta.

Questi principi si trasformano in domande:

(a) perché il segreto è stato apposto dal ministro per la salute e non dal Presidente del Consiglio dei Ministri?

(b) perché dell'apposizione del segreto non è stato informato il Copasir?

(c) il Governo può sottrarre alla conoscenza del Parlamento delle informazioni che riguardano l'introduzione di limiti alle libertà fondamentali dei cittadini senza informare quantomeno il Copasir di quello che sta accadendo?

E, soprattutto, se è vero che rivelando adesso l'esistenza di un dossier segreto, il ministro per la salute confessa di aver mancato agli obblighi che si sono elencati, perché lo ha fatto?

Qui, l'odore che proviene dalla scrivania ministeriale si fa acre e pungente perché in un paese abituato a intendere il non detto molto più del detto, ci si può chiedere come mai sia così necessario presentarsi come salvatori della patria e non è difficile immaginare che, passato questo periodo di giustificato timore, inizieranno le critiche al Governo,

perché la ripresa non sarà né facile né immediata e dovremo ripensare alle basi stesse del nostro sistema economico.

Ma, sotto questo aspetto, le guerre come problema di storia costituzionale finiscono sempre con una inchiesta parlamentare e, anche in questo caso, sembra che questo dovrebbe essere il futuro sviluppo di una vicenda che, guardata con un po' di attenzione, sembra molto meno brillante di quanto non la si voglia far apparire.

4. Un attentato alla Costituzione?

Alla fine, il ministro della Salute, Roberto Speranza è stato convocato dinanzi al Copasir (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica).

Il 28 aprile 2020.

Non è dato sapere che cosa ha spiegato al Comitato parlamentare, il cui resoconto sommario non racconta molto. Anche se dice che il ministro è stato ascoltato per due ore, che non sono poche e non è frequente che un ministro per la Salute sia convocato dal Copasir.

Ci si deve, quindi, chiedere se le notizie “vere” sulla pandemia siano o meno oggetto di un segreto di Stato (o comunque di una “riservatezza” di Stato) e stupisce che non ci sia stata sul punto, in un Parlamento per niente indifferente al sindacato ispettivo, una interrogazione, magari a risposta immediata o una interpellanza, magari urgente da parte dell’Aula di Palazzo Madama o Montecitorio.

Il punto, però, è un altro.

Le notizie “vere” sulla pandemia potrebbero essere tenute riservate per due opposti ordini di ragioni. Da una parte, il Governo potrebbe ritenere che queste notizie, se di dominio pubblico, potrebbero scatenare il panico fra la popolazione. In questo caso, la riservatezza potrebbe non essere irragionevole, anche se discutibile la sua trattazione da parte del Copasir e non dall’aula, magari riunita, come si usa in tempo di guerra, senza resoconto stenografico e con vincolo di segretezza.

Dall’altra parte, le notizie “vere” potrebbero essere molto meno pessimistiche di quelle che i bollettini della protezione civile diffondono di giorno in giorno, con una attendibilità statistica che è stata posta in dubbio fin dai primi giorni della pandemia, quando il presidente dell’ISTAT ha dichiarato che la cosa migliore, sul piano della attendibilità scientifica, sarebbe stata selezionare dei campioni significativi della popolazione e verificare su questi campioni l’andamento del virus.

In questo caso, il Governo, anzi il Presidente del Consiglio dei Ministri, avrebbe tenuto segrete delle notizie che, in realtà, rivelano un reato perché l’aver sospeso le libertà costituzionali dell’intera popolazione per sessanta interminabili giorni, impedendo lo svolgimento di elezioni e consultazioni referendarie, costituisce qualcosa di vicino all’attentato alla Costituzione se non viene più che congruamente motivato e la motivazione regge alla prova dei fatti.

Sotto questo aspetto, vi è da rammentare che il segreto di Stato, ai sensi dell’art. 39, legge 124/2007, può essere apposto anche sui fatti che possono integrare il reato di

attentato alla Costituzione (l'art. 39 esclude dal segreto di Stato gli artt. 282, 416 bis, 416 ter, e 422, c.p. non l'art. 283); che, in questo caso, il responsabile dell'attentato alla Costituzione sarebbe il Presidente del Consiglio dei Ministri; che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha il potere di apporre il segreto di Stato (art. 39, quarto comma, legge 124); che è il Presidente del Consiglio dei Ministri che riferisce al Copasir in materia di segreto di Stato (art. 34, legge 124).

In altre parole, il capo del Governo può apporre il segreto di Stato su fatti che costituiscono il fondamento di un attentato alla Costituzione, anche nel caso in cui l'attentato alla Costituzione sia stato commesso dallo stesso capo del Governo.

Naturalmente, sarebbe una situazione sudamericana, alla quale nessuno vuole neppure pensare.

Quello che invece si deve pensare, con ragionevole prudenza e un alto senso delle istituzioni, è se colui che ha governato una situazione di emergenza ricorrendo all'antica e perigliosa categoria degli *arcana imperii*, possa anche gestire l'assai più delicata fase della ricostruzione. Perché un'unica cosa è davvero sicura in questo contesto: che la pandemia lascerà il paese in ginocchio, alla pari di un conflitto mondiale, e non è necessario il mestiere di storico per rammentare che i fondi per la ricostruzione dopo l'ultimo conflitto mondiale hanno consentito alla Democrazia Cristiana di costruire un consenso clientelare durato oltre trent'anni.

Le vicende che hanno caratterizzato la definizione del contenuto del d.l. "Aprile", poi diventato d.l. "Rilancio" e la cui stentata negoziazione ha condotto all'ironico appellativo di d.l. "Quattro Stagioni" sembrano confermare tutto questo.

Hanno confermato che questa è la vera partita del futuro, una partita su cui l'affrettata conferenza stampa del Presidente del Consiglio dei Ministri di domenica 27 aprile aveva già messo una seria ipoteca.

Oramai la partita vera è la gestione dei fondi per la ricostruzione, una partita che la lungimiranza della democrazia cristiana aveva concentrato sulle infrastrutture strategiche per il rilancio del paese e che si è trasformata in 55 miliardi di Euro distribuiti a pioggia.

Si dirà che tutto questo non è questione di libertà fondamentali, come se non fosse un problema di libertà fondamentali unire il primo al secondo comma dell'art. 3, Cost.

5. Il forum

Sono questi gli interrogativi che fanno da sfondo al forum sulle libertà fondamentali al tempo della pandemia, nel quale ci si è interrogati su alcune questioni fondamentali, offrendo delle linee di risposta caratterizzate dalla diversa sensibilità dei partecipanti, taluni più interessati ai profili tipicamente costituzionalistici, altri con una formazione di diritto delle religioni, altri attenti alla dimensione comparata e, altri con l'attenta sensibilità dei filosofi del diritto.

Tutti, però, coloro che hanno risposto ai quesiti predisposti da Andrea Pertici e Francesco Marone erano ben consapevoli della complessa sostanza etica, politica e filosofica delle questioni poste dalla pandemia ai giuristi.

Queste questioni non si esauriscono certamente nelle risposte che si sono date e che devono essere lette come tanti tentativi per non sprecare questa straordinaria occasione per ripensare alla nostra forma di Stato e di Governo.

I Domanda

La garanzia della riserva di legge a tutela dei diritti comporta che la disciplina debba essere interamente dettata con legge o atti aventi forza di legge o è sufficiente, come avvenuto con il d.l. 6/2020, che la legge rinvii ad atti amministrativi generali?

GIACOMO CANALE

La riserva di legge è un istituto canonico del costituzionalismo, il cui fondamento giustificativo è tradizionalmente ravvisato nella specifica qualità rappresentativa del Parlamento (riserva di organo), perché “la legge è di competenza del Parlamento, il Parlamento è rappresentativo del popolo, in esso i cittadini sono presenti attraverso i propri rappresentanti; l’atto del Parlamento è quindi, in un certo senso un atto di auto-limitazione”. È altresì noto che si è affermata una tesi, o forse più correttamente una prassi recepita acriticamente dalla dottrina, della piena equipollenza degli atti primari del Governo (decreti-legge e decreti legislativi), trasformando l’istituto in una riserva di organo che ne svilisce le storiche funzioni di garanzia, soprattutto dei diritti dei consociati. In questa sede, per evidenti ragioni di economia espositiva, mi sia permesso soltanto di riassumere le conclusioni del mio studio, secondo le quali la canonica classificazione della riserva di legge (riserva assoluta o relativa) non è sufficiente, poiché omette di affrontare il problema dello spazio che può essere occupato dagli atti primari del Governo nell’ambito materiale riservato alla disciplina legislativa, o se si preferisce alle condizioni e ai presupposti per l’intervento della decretazione d’urgenza e della delega legislativa in luogo della legge. Tale spazio invece dovrebbe essere desunto da una classificazione teleologica, cioè in base alla prevalente finalità della specifica riserva di legge. Infatti, un recupero della riserva di legge come riserva di organo consente di superare molte aporie, anche rispetto all’ordinamento comunitario e a quello regionale (non è ammessa una legge regionale o un regolamento comunitario in materia penale non solo per il riparto di competenze legislativa, ma anche, e forse, soprattutto perché è il Parlamento (e non altri) titolare della funzione legislativa punitiva ai sensi dell’art. 25 Cost.). Tra le molte aporie vi sarebbe anche quella in argomento, cioè della paradossale situazione, elusiva delle finalità di garanzia delle libertà che perseguono le riserve di legge in materia, di un organo esecutivo che demanda a sé stesso con un mero rinvio un potere costituzionalmente assegnato al Parlamento, peraltro potendolo esercitarlo con ampia discrezionalità, *rectius* arbitrio, ed escludendo qualsiasi forma di controllo parlamentare.

Tale surreale situazione, infatti, determina la possibile lesione della conoscibilità del precetto, in quanto, parafrasando la Corte costituzionale, la mancata previsione di un

periodo di *vacatio* rende potenzialmente non conoscibili, ovvero problematicamente conoscibili dai destinatari, i precetti contenuti nell'ordinanza del PCM , con la conseguenza che a nulla varrebbe garantire la riserva di legge statale, quando il soggetto fosse chiamato a rispondere di fatti che non può, comunque, impedire o in relazione ai quali non è in grado, senza la benché minima sua colpa, di ravvisare il dovere d'evitarli nascente dal precetto. Ma soprattutto produce effetti lesivi delle libertà irreversibili, vale a dire che la compressione delle libertà del singolo avviene comunque e immediatamente, a prescindere dall'eventuale conversione in legge del decreto di rinvio.

Ciò determina la situazione paradossale che gli individui siano sottoposti a misure coercitive che traggono origine da previsioni normative assunte non dagli organi rappresentativi della sovranità popolare, bensì dall'Esecutivo, peraltro nei modi e nei termini stabiliti da atti amministrativi generali, proprio quella situazione che la riserva di legge dovrebbe fare evitare, come la negletta storia dovrebbe ricordarci.

HUGO FRAZÃO

Prima che l'attuale Costituzione entrasse in vigore, le libertà erano spesso violate, anche con meri atti amministrativi. Perciò il Costituente ha deciso di definire la libertà come diritto inviolabile, cioè, nessuno può relativizzarla, tranne per salvaguardare altri valori ugualmente costituzionali. Comunque, l'esercizio del potere dello Stato sull'argomento della libertà deve fondarsi su una legge formale.

Tuttavia, la realtà dell'emergenza sanitaria presenta una situazione peculiare: la crisi attuale è un fenomeno nuovo e straordinario che non era previsto dalla Costituzione. Non c'è neanche una legge approvata dal Parlamento che regoli gli atti utilizzati in caso di emergenza e di pandemia. In effetti, in nessun paese democratico c'è una soluzione ai problemi socioeconomici collegati a tale fenomeno.

Dunque, una riforma costituzionale o una riforma legale potrebbe prevedere il modo in cui il governo dovrebbe agire senza compromettere la tutela della libertà ma anche salvaguardando la salute.

Da parte della legalità in senso formale credo sia una proposta adeguata, ma in senso sostanziale ritengo che non sia davvero necessaria.

Questa non è né la prima né l'ultima situazione straordinaria che la Costituzione dovrà affrontare. Infatti, con la globalizzazione, nuove crisi sanitarie e anche economiche possono esplodere portando circostanze completamente diverse rispetto a quelle della pandemia attuale. Pertanto, pongo una domanda: dovremo sempre riformare la Costituzione e il suo ordinamento al fine di prevedere situazioni impreviste oppure troppe riforme potrebbero minare la sua vera essenza? Sinceramente, penso che la Costituzione contenga al suo interno tutto ciò che le serve per affrontare qualsiasi emergenza.

Difatti, l'utilizzo del decreto-legge n. 6/2020 rinvia agli atti del Presidente del Consiglio il potere normativo proprio della legge formale. Alcuni giuristi ritengono che esso sia presentato come una soluzione legittima per far fronte all'emergenza, a patto che rispetti i principi della Costituzione e gli obiettivi fissati dal decreto-legge n. 6/2020.

Tutti concordano nel ritenere che questo è certamente un caso di necessità assoluta; inoltre, ci sono vecchi scritti di autori in cui si parla della necessità come fonte autonoma del diritto per situazioni del genere. In tal senso, occorre rileggere il principio della legalità formale affinché, per affrontare il virus, sia possibile che gli atti amministrativi possano definire quali restrizioni sono necessarie per combattere la crisi. Nonostante ciò, bisogna osservare gli obiettivi fissati dal decreto-legge n. 6/2020, senza tralasciare i principi della Costituzione.

C'è, senza alcun dubbio, il rischio che il Presidente del Consiglio commetta eccessi; ad esempio, quello di protrarre queste misure per un tempo maggiore del necessario; ecco perché abbiamo bisogno che il Parlamento vigili attentamente questo processo.

GIUSEPPE LAURI

La risposta delle istituzioni italiane ad un'emergenza in rapida evoluzione ha dimostrato come queste ultime abbiano avuto non sempre presenti i canoni classici in materia di rispetto dei rapporti tra fonti del diritto. Lo ha sicuramente testimoniato la congerie di ordinanze locali e regionali che si sono sovrapposte, e tuttora si sovrappongono, agli atti emanati dal governo nazionale, peraltro dilatandone – o comunque modificandone – gli spazi applicativi in maniera potenzialmente poco giustificata e ammissibile.

Indubbiamente, le limitazioni alla libertà personale imposte dal Governo sarebbero sempre dovute passare o attraverso un atto avente forza di legge che solo successivamente garantisse legittimità ad atti generali di amministrazione o – ma è pressoché la stessa cosa – ad atti legislativi previsti da disposizioni costituzionali (è il caso dell'art. 32 della legge n. 833/1978 sul conferimento del potere di ordinanza al Ministro della Salute, in attuazione dell'art. 32 Cost.).

Il motivo di maggior impatto sulla vita dei cittadini e, si potrebbe dire, sull'ordine pubblico costituzionale deriva dalla circostanza che gli atti amministrativi emanati dal Governo (DPCM, decreti e ordinanze ministeriali, ordinanze del dipartimento della Protezione Civile, atti del commissario straordinario di governo) introducono, tutti, un bilanciamento tra diritti a vantaggio di quello alla salute. Di fronte a quest'ultimo, sono stati dichiarati recessivi la libertà di circolazione, di riunione, di iniziativa economica privata, di culto. Persino il diritto all'istruzione – quanto meno, all'istruzione fornita in modalità "tradizionale – e la libertà di ricerca scientifica – con la limitazione delle attività dei laboratori - hanno subito penetranti limitazioni.

Esse, indubbiamente, sarebbero dovute essere introdotte mediante legge formale onde garantirvi il controllo del Parlamento; tuttavia, si può cercare di restituire un margine di manovra all'azione governativa tenendo a mente che gli atti amministrativi generali, a differenza di quelli aventi forza di legge, sono immediatamente sindacabili in sede di ricorso alla giurisdizione amministrativa, chiamata, dunque, a rivalutare direttamente il bilanciamento tra diritti operato dal Governo o, nei casi di più difficile precisazione, a sollevare più ampia questione di legittimità costituzionale.

D'altro canto, non si può dare neanche per fugata l'evenienza che il giudice amministrativo, laddove adito, neghi la propria competenza adducendo il noto disposto dell'art. 7, c. 1, ultimo alinea qualificando il DPCM sottoposto a sindacato quale atto politico – cosa che determinerebbe, allora, una ricorribilità analogamente immediata innanzi al giudice ordinario.

In ultima istanza, quale che sia il giudice effettivamente competente a determinare in maniera veloce se il bilanciamento tra diritti costituzionali sia corretto, l'immediata (almeno in via potenziale) ricorribilità sembra essere un'opportunità guadagnata ad un prezzo comunque troppo alto, peraltro foriera, dal punto di vista politico, di costituire un pericoloso precedente a disposizione dell'esecutivo nazionale.

LORENZO MADAU

La risposta si concentrerà sul diritto più evidentemente oggetto di compressione, la libertà di circolazione. Come noto, nonostante non manchino autorevoli posizioni opposte, la dottrina maggioritaria e, soprattutto, la giurisprudenza pressoché unanime, ritengono che la riserva per essa prevista dall'art. 16 sia di tipo relativo.

Da tale orientamento, che si basa principalmente sulla locuzione per cui le limitazioni devono essere previste dalla legge «in via generale», consegue che la legge, o un atto equiparato, ha «l'obbligo di stabilire le ipotesi generali in cui è lecito limitare la libertà di circolazione dei cittadini, ma può demandare all'autorità amministrativa di specificare le dette ipotesi in forza di atti normativi secondari» (Cass. 9738/2000). È proprio questo lo schema seguito dal Governo con il d.l. 6 e i successivi d.P.C.M.

È vero, tuttavia, che nell'elenco di misure previste in astratto dal d.l. 6, quelle relative alla limitazione della libertà di circolazione parlavano solo (a differenza del successivo d.l. 19) di divieti di allontanamento dal comune o dall'area interessata dal contagio, mentre il d.P.C.M. dell'8 marzo, prescrivendo il divieto di circolazione anche all'interno di tali aree, sembra essere andato oltre, ricadendo piuttosto nell'alveo indeterminato e residuale dell'art. 1, c.1 del d.l., il quale autorizzava, al di là dell'elenco esemplificativo, «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica».

D'altronde, la difficoltà di poter prevedere in anticipo le misure necessarie per far fronte ad un'emergenza rende meno irragionevoli tassi di determinatezza eccezionalmente più sfumati da parte delle fonti primarie, come dimostra la giurisprudenza in tema di disposizioni che prevedono ordinanze libere o di necessità e urgenza; ciò vale, a maggior ragione, se si guarda alle caratteristiche, in specie iniziali, di questa emergenza senza precedenti: una pandemia di un virus fino a quel momento sconosciuto, di cui era difficile prevedere effetti e velocità di propagazione e, quindi, misure di contrasto adeguate.

Si deve ricordare, inoltre, che la giurisprudenza ha ammesso la possibilità che ordinanze emergenziali comprimano eccezionalmente diritti fondamentali pur sulla base di autorizzazioni legislative a fattispecie aperta (v. per es. Corte cost. 4/1977 sul diritto di

sciopero), ma a condizioni particolarmente rigorose: che si tratti di una compressione temporanea, che sia finalizzata alla maggior tutela di altri interessi costituzionali indicati dalla legge autorizzatrice e che rispetti il criterio di proporzionalità rispetto alle finalità che la giustificano.

Sembra che tali requisiti sussistano nel caso di specie e permettano di giustificare, nel lasso di tempo passato tra il d.P.C.M. dell'8 marzo e il d.l. 19 del 25 marzo, le limitazioni alla libertà di circolazione più ampie rispetto a quanto immediatamente deducibile dalle formule usate dal d.l. 6.

CARLO SALOI

Ai fini di dare una risposta al quesito è opportuno fissare alcuni punti per sgomberare il campo da possibili equivoci circa la natura della libertà che è stata limitata dalla misura restrittiva della “quarantena” utilizzata per fronteggiare l'emergenza sanitaria, questione che conduce a individuare anche il tipo di riserva di legge che tutela tale libertà.

In primo luogo, richiamando le parole della Corte costituzionale secondo cui «*perché la libertà personale venga effettivamente incisa deve verificarsi una “degradazione giuridica” dell'individuo nel senso dell'avverarsi di “una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da poter essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere in cui si concreta la violazione dell'habeas corpus*» (sentt. 210/1995, 419/1994, 68/1964), supportate peraltro da nobilissima dottrina (L. ELIA; A. BARBERA) che chiama in causa la libertà personale in presenza di un provvedimento ad *personam* che, a prescindere dal grado di coercizione, generi uno stigma sociale nei confronti del destinatario, è possibile affermare che le misure restrittive che hanno portato alla “quarantena” dei consociati non hanno limitato la libertà di cui all'art. 13 Cost. (in cui si ha, accanto a una riserva di giurisdizione, una riserva assoluta di legge), trattandosi di provvedimenti che interessano tutti i consociati e che sono giustificati dalla esigenza di tutelare la loro salute. La libertà su cui essi hanno inciso è piuttosto quella di circolazione e soggiorno di cui all'art. 16 Cost.

Stando così le cose, dal combinato disposto degli artt. 16 e 120 Cost. si ricava che l'introduzione nell'ordinamento di limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno è condizionata all'urgenza di salvaguardare la salute collettiva ed è legittimata solo dal ricorso a fonti statali primarie dal contenuto vincolato a detta condizione.

Non solo. Rientrando le limitazioni nell'alveo dell'art. 16 Cost., è necessario ricordare che sia la giurisprudenza costituzionale (sent. 68/1964.), sia quella di legittimità (Corte di Cass., sent. n. 9738/2000), sia illustre dottrina (M. MAZZIOTTI DI CELSO) hanno dichiarato il carattere relativo della riserva contenuta in articolo, ritenendolo idoneo ad autorizzare l'intervento di atti normativi secondari o di atti amministrativi di carattere esecutivo. E una tale autorizzazione, come ammette la giurisprudenza costituzionale, può provenire non solo con legge, ma anche per mezzo di decreto legge (sent. n. 99/2018).

Fissati questi punti, è possibile allora affermare che lo schema adottato

dall'ordinamento per far fronte all'epidemia (basato su decreti legge che stabiliscono le generali restrizioni per fronteggiare l'emergenza e che rinviano a fonti di rango secondario, fra cui i d.P.C.M., per la relativa attuazione) sembra non creare particolari problemi sul piano costituzionale.

Se questo è vero sotto il profilo formale, alcuni dubbi si pongono su quello sostanziale, relativamente cioè alle modalità con cui questo impianto si è realizzato, soprattutto con il d.l. n. 6/2020. Per tale materia si rinvia alla risposta al quesito n. 2 in tema di "Organi".

II Domanda

Il proliferare di provvedimenti, statali e regionali, di contrasto al diffondersi del Covid-19 ha messo in tensione diversi principî. In questo ambito possiamo riscontrare forzature o violazioni a quelli di determinatezza e tassatività delle fattispecie sanzionatorie? In relazione a quali ipotesi?

SIMONE BALDETTI

La lunga serie di previsioni tese a contrastare l'emergenza pandemica ha messo in crisi anche il ruolo che normalmente viene assegnato alle forze dell'ordine. Al di là della confusione normativa rispetto alla qualificazione delle diverse fattispecie introdotte, per cui dall'inizio dell'emergenza alcune di esse sono passate dall'ambito penale a quello amministrativo, un aspetto problematico risiede nella loro concreta applicazione. I provvedimenti emergenziali hanno posto limitazioni alle libertà personali in termini molto pragmatici, di fatto vietando di uscire di casa se non per comprovate ragioni lavorative o di necessità, quest'ultima intesa come una sorta di "lista" che viene di volta in volta aggiornata dal Governo man mano che la situazione sanitaria lo consente. L'aggiunta della possibilità di visitare i cosiddetti "congiunti" costituisce un esempio di questa ripresa graduale del godimento delle libertà. Con il risultato che gli appartenenti alle forze dell'ordine che si occupano del controllo del territorio hanno visto cambiare in parte il loro ruolo.

Per ciò, l'ufficiale di Polizia che, mentre procediamo in macchina, ci ferma per un controllo, non si occupa solamente di verificare la nostra adesione a tutte le norme del Codice della strada, ma vigila sulla salute pubblica di tutti i cittadini, perché con una nostra violazione può mettere in pericolo non solo le persone che stanno attorno a noi, ma potenzialmente anche quelle che abitano dall'altra parte dell'Italia, in ragione delle modalità di diffusione del contagio da parte del virus. Tuttavia, dato il carattere estremamente largo di circostanze che possono entrare in gioco nella valutazione del singolo comportamento del cittadino, diventa complesso per il pubblico ufficiale valutare il singolo caso concreto. Del resto tanto più l'ambito di applicazione di una norma è largo

e impreciso nella definizione dei suoi confini, tanto più si facilita l'avversarsi di interpretazioni discostanti tra loro, che più spesso si concretizzano in veri e propri abusi.

Da questo punto di vista, non sembra del tutto corretto ritenere responsabili di eventuali abusi esclusivamente i pubblici ufficiali persone fisiche, visti semplicemente come uomini che cedono al "fascino" del potere. Piuttosto, hanno subito le conseguenze di un approccio emergenziale che li impone l'onere di dover interpretare le norme in un modo più simile a quanto farebbe un giudice che un membro delle forze dell'ordine, attività per cui non necessariamente essi hanno gli strumenti e che determina una profonda cesura nel normale funzionamento dello stesso principio della separazione dei poteri nell'ordinamento.

GIACOMO CANALE

Forse la più grave forzatura dei principi di determinatezza e tassatività delle fattispecie sanzionatorie ha riguardato la previsione di tassative ipotesi per uscire di casa da dichiarare in una autocertificazione con conseguente sanzione di qualsiasi condotta ritenuta non rientrante nelle predette ipotesi. Sono infatti noti numerosi casi di denunce all'autorità giudiziaria per violazione dell'art. 650 c.p. o di pesanti sanzioni amministrative per condotte prive di qualsiasi potenziale rilevanza causale per la diffusione del contagio. Ma senza dilungarsi troppo, si può semplicemente concludere che la forzatura più grave è stata quella di invertire il senso di un principio di uno stato di diritto liberaldemocratico, cioè di vietare tutto ciò che non è concesso. E scusate se vi pare poco.

PIER GIUSEPPE PUGGIONI

In ordine alla questione delle sanzioni, sembra utile riflettere sul regime in vigore dal 23 febbraio al 25 marzo, periodo in cui l'approccio del governo e delle Regioni ha prediletto la soluzione penalistica, poi sostituita – eccezion fatta per specifiche ipotesi – dall'adozione di sanzioni amministrative (art. 4 d. l. 25 marzo 2020, n. 19). Quale che sia la disciplina vigente al momento, sembra senz'altro utile rivolgere l'attenzione alle modalità con cui il governo ha 'tipizzato' le sanzioni nel decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, sulla cui base (essendo una fonte di rango legislativo) si reggevano le fattispecie sanzionatorie adottate con decreto del Presidente del Consiglio nei giorni successivi. Come si ricorderà, il decreto legge non predeterminava le singole fattispecie penali, ma stabiliva l'applicazione dell'art. 650 c.p. nel caso di «mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto».

Ora, affinché la 'determinatezza' della fattispecie penale acquisti un senso specifico (ulteriore, cioè, rispetto alla semplice determinatezza di una fattispecie giuridica *tout court*), si dovrebbe sostenere che nella disposizione di legge il fatto tipico debba essere scolpito e risultare desumibile in modo abbastanza preciso, ferma restando l'ineliminabile

vaghezza degli *hard cases* su cui opportunamente insiste Hart. È convinzione abbastanza diffusa che l'art. 650 costituisca un esempio di “norma penale in bianco”, ossia una disposizione che stabilisce una sanzione penale («arresto fino a tre mesi» o «ammenda fino a € 206») rimettendo ad una fonte secondaria la determinazione del precetto. Tuttavia, la prassi giurisprudenziale ed un'attenta dottrina ritengono che tale disposizione non sia una norma penale in bianco, in quanto la sua *precisa* formulazione («chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità ...») alluderebbe ad un provvedimento amministrativo *individuale* – idoneo, cioè, a produrre immediatamente effetti nei confronti del soggetto – e non, invece, ad un atto amministrativo generale. Di conseguenza, un qualsiasi atto di *portata normativa generale* che ‘rinviase’ all'art. 650 c.p. praticherebbe in effetti una estensione della fattispecie penale, che tecnicamente equivale a creare una nuova norma penale.

Dal punto di vista giuridico-costituzionale, dunque, le sanzioni comminate tanto dai vari d.p.c.m., quanto dalle ordinanze delle Regioni (che non hanno competenza in materia penale *ex* 117 Cost.) non solo porrebbero problemi rispetto ai principi di tassatività e determinatezza, ma anche in relazione a quelli di stretta legalità e riserva di legge. D'altra parte, anche questo impiego del diritto sanzionatorio dovrebbe leggersi all'interno di una più generale strategia “governamentale” che, pur senza avere di mira il disciplinamento della condotta del cittadino, tende comunque a guardarlo con sospetto ed a «presupporre tutti gli uomini rei» (Machiavelli, *Discorsi*, 1531, I, 3), seguendo un imperativo di tipo ‘tecnico’ o ‘tecno-politico’.

III Domanda

Spesso si sentono invocare misure sempre più restrittive, motivate dalla protezione del diritto alla salute, riconosciuto come fondamentale dall'art. 32 Cost. Ma quest'ultimo deve essere considerato un super-principio al quale si devono sottomettere principi fondamentali e (altri) diritti inviolabili o deve essere comunque oggetto di bilanciamento?

SIMONE BALDETTI

Il clima imposto dalla pandemia da Covid-19 ricorda la situazione che si era venuta a creare durante il periodo di intensi attentati terroristici di matrice islamista in Europa. Al fine di proteggere i cittadini da questi episodi di violenza, la necessità di tutelare l'incolumità pubblica diventava un criterio più importante di altri nella definizione dell'attività dello Stato, tanto da andare a inficiare l'ambito di operatività di determinati diritti fondamentali. Per questo l'emergenza sanitaria da Covid-19 più di altre ricorda questo clima di possibile perdita di libertà per garantire la sicurezza. Si può anzi dire che il virus in senso biologico è riuscito dove il virus del radicalismo religioso ha sostanzialmente fallito, riuscendo davvero a cambiare le nostre vite imponendoci severe

limitazioni delle nostre libertà. In questa situazione il diritto alla salute ha mutato posizione rispetto agli altri principi fondamentali, con effetti anche curiosi che dovranno essere oggetto di riflessioni future. Come è stato notato, mentre nel periodo in cui era diffusa la paura del terrorismo islamico si iniziavano ad emettere provvedimenti per limitare la possibilità delle donne islamiche di coprire il volto con il velo, ad oggi vige l'obbligo di coprire il volto con le mascherine. In questa prospettiva le riserve che si opponevano al libero uso del velo - dalla tutela della donna al tema della sicurezza riguardo la riconoscibilità di chi lo indossa - da un certo punto di vista perdono ragione d'essere, poiché si è scelto di subordinare molte libertà rispetto alla necessità di coprire il volto per ragioni sanitarie. Sarebbe da considerare assai curioso, se non una vera propria discriminazione, se oggi ad una donna che indossasse il *niqab* - il velo islamico che lascia scoperti solo gli occhi - venisse impedito l'accesso ad un luogo pubblico in ragione della sua non identificabilità, con centinaia di altre persone che possono facilmente celare il proprio sguardo dietro una mascherina obbligatoria e dei banali occhiali da sole.

Con riguardo al rapporto tra il diritto alla salute e gli altri principi costituzionali, se possiamo certamente concordare con l'importanza del bene-vita, elevare il diritto alla salute come principio supremo altera fortemente il rapporto tra i diversi diritti riconosciuti dalla Carta. A parere di chi scrive, pare più opportuno propendere per la necessità di un previo bilanciamento tra diritti costituzionali piuttosto che sancire una prevalenza generale del diritto alla salute. In alcuni casi, come nella recente pronuncia in materia di suicidio assistito rispetto alla vicenda di Fabiano Antoniani, il punto centrale del problema posto di fronte alla Consulta è il rapporto tra il diritto alla salute, che di per sé lo Stato deve garantire al cittadino, rispetto al diritto di disporre del proprio corpo e alla scelta di poter porre fine alla propria vita. Si tratta di un caso specifico in cui è rilevante il bene-vita, ma le cui specificità sono tali da richiedere un'operazione di bilanciamento tra valori costituzionali, per non pregiudicare il godimento di diritti inviolabili.

Senza una previa valutazione e bilanciamento di tutti i diritti in gioco, il cosiddetto caso Cappato si sarebbe probabilmente risolto con una sentenza di condanna senza una pronuncia della Consulta sulla costituzionalità del reato relativo all'aiuto al suicidio, perché la tutela del diritto alla salute avrebbe in partenza prevalso su ogni altra questione. In questa prospettiva rientra anche il tema della presente emergenza sanitaria, che per quanto su vasta scala non consente il venir meno delle specificità emergenti dal rapporto tra diritto alla salute e altri valori costituzionali. La tutela della salute pubblica può imporre - come è avvenuto - provvedimenti di generale limitazione delle libertà personali, ma le diverse situazioni specifiche in cui entrano in gioco altri diritti, impongono che in regime di uguaglianza sostanziale situazioni diverse siano trattate in modo diverso.

GIACOMO CANALE

Senza dubbio, il diritto alla salute è uno dei cardini fondamentali della nostra Costituzione. Ma sarebbe erroneo ritenere che sia il valore assoluto per tutelare il quale

si possono azzerare le libertà personali e la stessa dignità umana, posto che in ogni latitudine e in ogni epoca, la miseria è sempre stata percepita come una condizione contraria alla dignità umana, al punto che per molti i poveri non sono persone. Peraltro, a ben vedere, qui non occorre richiamare l'efficace metafora di Schmitt secondo la quale i valori sono entità tiranniche ciascuna delle quali esige di affermarsi anche a dispetto delle altre, a differenza di principi e norme che conferiscono ai valori rilevanza giuridica, realizzando un necessario bilanciamento tra valori diversi (tutela della salute e libertà personali ed economiche). Può essere sufficiente osservare che molte esternalità negative sono dipese da un'applicazione assolutista e fondamentalista del principio di massima precauzione, che ha indotto a comprimere troppo irragionevolmente le libertà personali, con assurde pretese di regolare aspetti della vita degli individui senza alcuna attinenza con la tutela del contagio, come la tristemente famosa regola della visita consentita ai soli congiunti (per cui un individuo sarebbe potuto andare da Pisa a Firenze per trovare un cugino di secondo grado, ma non avrebbe potuto attraversare la strada per fare visita al suo più caro amico), e a protrarre per un tempo eccessivamente lungo le misure di restrizione alle attività economiche, senza nemmeno badare alla significativa differenziazione territoriale del contagio, forse dovuta anche a fattori climatici. In altri termini, se si applicasse questo principio, così inteso sempre, sarebbe impossibile svolgere una qualsiasi attività industriale ed edile e bisognerebbe vietare la circolazione con qualsiasi mezzo diverso dalla bicicletta. Si vuole dire che ogni attività umana comporta concreti rischi, cioè lo svolgimento di queste attività determinerà certamente un certo numero di perdite umane, eppure nessuno finora si è mai sognato di impedirle del tutto, quanto piuttosto di cercare di individuare le migliori soluzioni possibili per ridurre al minimo questo rischio. Lo stesso dovrebbe ora valere per l'emergenza sanitaria in atto, poiché non siamo più nella condizione di essere stati colti improvvisamente di sorpresa da una minaccia imprevedibile di fronte la quale era necessario adottare temporanee misure eccezionali.

HUGO FRAZÃO

Per quanto fondamentale possa essere, nessun diritto è assoluto e può essere limitato a causa della sicurezza o della protezione di un altro diritto. Nell'attuale contesto, la natura fondamentale del diritto alla salute si scontra con un altro ugualmente importante, cioè quello della libertà; di conseguenza, le norme giuridiche dovrebbero trovare un punto di equilibrio affinché l'esercizio del diritto alla libertà sia limitato solamente in base alla necessità sanitaria e alla proporzionalità e all'adeguatezza. Inoltre, l'equilibrio tra i due diritti non è immutabile ma cambia al variare della situazione, ossia maggiore è la diffusione del virus, minore è il diritto alla libertà. Tuttavia, nel momento in cui si riesce ad avere maggiore controllo sul virus, la libertà non può continuare ad essere così ridotta. Se la restrizione di questo diritto individuale risultasse eccessiva e non necessaria, essa violerebbe il diritto fondamentale alla libertà di cui ogni cittadino gode. Ad esempio, se in Italia il *lockdown* fosse durato più di quanto effettivamente è durato – nonostante il

contagio del virus sia stato tenuto sotto controllo – tutto ciò sarebbe potuto risultare eccessivo. In questo scenario, l’equilibrio tra i diritti avrebbe dovuto valorizzare più la libertà che il diritto alla salute. In tal senso, la decisione della Corte Costituzionale Federale tedesca il 17 aprile 2020 ha dichiarato che, poiché in Germania la situazione era sotto controllo, il Comune di Stoccarda non poteva negare del tutto il diritto alla libertà di assembramento, ma prima doveva valutare se esistevano misure sanitarie concrete alternative al divieto assoluto di riunione.

Ciò che è successo in Germania può essere d’esempio per tutti gli altri Paesi laddove non si è ancora trovato un punto di equilibrio tra il diritto alla libertà e il diritto alla salute. Infatti, poiché non si può escludere a priori un ritorno del virus, tale equilibrio dovrebbe essere perseguito ogni giorno senza mai dimenticare quanto importante sia “il bisogno di restare libero”.

CRISTINA LUZZI

Come noto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 85 del 2013, ha affermato che i diritti fondamentali *«si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri»*; se la tutela apprestata ai diritti, infatti, ritiene la Corte, non fosse *«sistemica e non frazionata»* si assisterebbe *«all’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»*.

Sebbene si tratti di una decisione peculiare che si inserisce nell’ambito di una vicenda ambientale che ha visto, e tuttora vede, tragicamente contrapposti il diritto alla salute e al lavoro di un folto gruppo di cittadini, il ragionamento in materia di bilanciamento dei diritti, svolto dalla Corte in tale occasione, ha assunto, tanto in dottrina quanto nella giurisprudenza costituzionale successiva, un valore paradigmatico alla luce del quale si potrebbe da subito escludere la natura di “super principio” del diritto alla salute ex art. 32 Cost. Da questa prospettiva, dunque, sembrerebbe condivisibile la lettura di chi ritenga che le misure di restrizione delle libertà fondamentali, soprattutto di quelle di circolazione e di soggiorno, adottate nelle ultime settimane, alla luce del principio di precauzione, abbiano attuato un’illimitata, e dunque indebita, estensione del diritto alla salute.

A chi scrive sembra, tuttavia, che sia possibile dare agli eventi una lettura diversa, che non intende negare il sacrificio imposto per ragioni precauzionali ai diritti di libertà, e non solo (si pensi tra tutti al diritto al lavoro), anche in zone del Paese, come il Mezzogiorno, meno colpite dalla pandemia, ma piuttosto guardare alla tutela apprestata alla salute come a una fisiologica “riespansione” di un diritto fondamentale messo a dura prova, negli ultimi anni, da politiche di contenimento e riduzione della spesa pubblica sempre più rigorose. Si pensi, banalmente, ai vincoli gravanti sulle Regioni sottoposte a piani di rientro che hanno dovuto, nei fatti, azzerare, ora il *turn over*, ora l’implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni anche laddove si trattasse di tutelare pazienti particolarmente vulnerabili come i malati oncologici; ancora, possono

menzionarsi i *tickets* sanitari i quali, abbandonata la promessa temporaneità che ne ha accompagnato l'introduzione, gravano invece oggi sulle spese farmaceutiche, sulle prestazioni ambulatoriali e di pronto soccorso, scoraggiando spesso il ricorso alle cure dei meno abbienti o, peggio, dirottandolo, quasi a parità di sacrificio, sulla sanità privata. Senza considerare i criteri in base ai quali viene ripartito il Fondo sanitario nazionale, tra i quali ancora non rientrano l'aspettativa di vita e il livello di mortalità, con evidente penalizzazione delle Regioni meridionali.

Sono tutti profili che meriterebbero una riflessione a parte ma che, a parere di chi scrive, possono essere già indicativi di quanto gli interventi organizzativi in materia di sanità pubblica, sostenuti da ragioni di equilibrio finanziario, incidano, come intuitivo, direttamente sulla tutela sostanziale del diritto alla salute alzando di molto il prezzo da pagare per tutti i diritti, anche, come le vicende odierne dimostrano, per quelli che "non costano".

LORENZO MADAU

Come noto, la nostra è una Costituzione pluralista che non contiene una gerarchia di valori predefinita e data una volta per tutte, per cui è da escludere che possano esserci super-principi o super-diritti in grado di prevalere sempre e comunque su ogni altro, compreso il diritto alla salute ex art. 32. Ogni diritto, infatti, si inserisce in «un tessuto costituzionale complesso in cui altri diritti e altri interessi e beni costituzionalmente protetti possono legittimamente limitarne la portata» (Cartabia), richiedendo dunque una continua opera di ragionevole bilanciamento da parte del legislatore.

Tali concetti sono stati esposti con grande chiarezza nella nota sent. 85/2013 sul caso Ilva in cui, proprio con riferimento al diritto alla salute, la Corte ha negato che esso si ponga alla sommità di un ordine gerarchico assoluto in modo da prevalere indiscriminatamente su ogni altro diritto fondamentale.

Ora, sulla base di queste indicazioni si è avanzata la tesi che il bilanciamento effettuato nel caso di specie da decreti legge e d.P.C.m. sia irragionevole, in quanto avrebbe innalzato il diritto alla salute a valore "tiranno", sul cui altare sacrificare completamente ogni altro diritto.

Si può dire, invece, che proprio l'applicazione dei tradizionali criteri metodologici, che devono guidare le operazioni di bilanciamento, permetta di escludere che la prevalenza del diritto alla salute sia stata irragionevole o sproporzionata.

I seguenti sono gli elementi in tal senso decisivi in un possibile test di ragionevolezza del bilanciamento:

1) il fatto che le limitazioni siano preordinate alla maggior garanzia di altri interessi costituzionali (nel caso *de quo*: vita, salute – come diritto fondamentale ma ancor più come interesse della comunità – nonché il principio solidarista);

2) la sussistenza di un rapporto di stretta proporzionalità e adeguatezza delle misure limitative adottate rispetto alle finalità che le giustificano, su cui il controllo non può che essere compiuto "per linee esterne"; in tal senso, anche a fronte della pluralità di opzioni

che potevano esser scelte in astratto, ciò che rileva è che adeguatezza e proporzionalità delle misure siano state valutate dal decisore politico alla stregua delle migliori conoscenze tecnico-scientifiche. Cosa che è accaduta, dal momento che ogni decisione è stata presa seguendo i pareri di un autorevole Comitato tecnico scientifico;

3) il fatto che l'esito del bilanciamento non abbia determinato il totale e definitivo sacrificio dei diritti contrapposti. Secondo alcuni è ciò che sarebbe accaduto, per esempio alla libertà di circolazione. A ben vedere, invece, così non sembra, soprattutto in considerazione de:

4) l'indispensabile temporaneità del sacrificio imposto ai diritti fondamentali, che deve essere rigorosamente limitato al perdurare dell'emergenza; carattere che, almeno al momento, appare sussistere, ma su questo punto si tornerà più specificamente nel quesito n. 5.

MARTINO PINTUS

È innanzitutto opportuno considerare il doppio profilo dell'articolo 32. Nella formulazione del primo comma si considera compito della Repubblica la tutela della salute come "fondamentale diritto dell'individuo" e come "interesse della collettività", considerando quindi la salute sia come diritto di libertà individuale sia come diritto sociale di prestazione. Ma non solo. Questa doppia formulazione, lasciando indeterminata la definizione concettuale della salute, estende la protezione costituzionale dalla sfera delle pretese soggettive fino alla sfera superindividuale della salute come interesse della collettività. Le esigenze di bilanciamento tra principi concorrenti sorge sul conflitto imposto dall'emergenza tra sfera delle libertà individuali e sfera dei beni e valori superindividuali. Viene in qualche maniera connotata altrimenti la tutela della salute come interesse collettivo e dunque la natura "sociale" di questo diritto. Esso è stato nei fatti interpretato non tanto come diritto a pretendere prestazioni sanitarie da parte dello Stato e come dovere di questo di predisporre gli strumenti necessari alla tutela della salute individuale ma anche e soprattutto come diritto della società di difendere la salute collettiva di cui i poteri pubblici si fanno garanti. Un diritto sociale di cui l'individuo gode è declinato come *diritto della società* anche, potenzialmente, in contrasto con le libertà e i diritti individuali. Per quanto questa espressione non compaia mai nella carta, nei fatti la tutela della salute viene interpretata come tutela dell'*igiene pubblica*, ovvero come controllo e regolamentazione dei comportamenti individuali per fini di prevenzione e sicurezza collettivi.

Infatti, se ben si osserva, anche in riferimento alla produzione normativa in deroga, la gestione dell'emergenza è stata anche e soprattutto una gestione di ordine pubblico. Cos'altro è il *lockdown*, da un punto di vista giuridico, se non la sorveglianza del suo rispetto? Che una politica sanitaria sia primariamente una politica di polizia sanitaria non è un fatto nuovo, anzi è proprio come politiche di igiene pubblica, prima che con l'idea di tutela del soggettivo diritto alla salute, che le politiche sanitarie vengono integrate nella legislazione europea. Si pensi solo al contributo del medico austriaco Johann Peter Frank

che con il suo “Sistema di polizia medica” tra il 1779 e il 1827 sostenne la necessità di una creazione di un completo sistema politico che inserisca le cure igieniche nella legislazione dello Stato, con una sua disciplina specifica.

ANDREA RACITI

L’attuale pandemia e le misure adottate per contrastarla nel nostro Paese ci mettono dinanzi alla questione del rapporto tra le misure eccezionali adottate per tutelare il diritto alla salute e gli altri diritti, pur essi ritenuti fondamentali. Questi ultimi risultano fortemente limitati, alcuni sono di fatto annullati, poiché non può certamente dirsi “libero esercizio” del diritto di circolare liberamente (art.16 Cost.) la facoltà di uscire dalla propria abitazione condizionata al realizzarsi di condizioni tassativamente stabilite dai decreti legge e dai D.p.c.m. emanati dal Governo.

Si pone, pertanto, il problema dello statuto del diritto alla salute, ovvero se esso sia considerabile alla stregua di un super-principio e se sia suscettibile di bilanciamento. Affronteremo brevemente la questione sotto il profilo filosofico-giuridico, accennando, nello specifico, all’aspetto biopolitico, ovvero riguardante il governo della vita delle masse mediante strumenti giuridici. Molto si è scritto a tal riguardo, basti ricordare il fondatore della biopolitica, Michel Foucault (in particolare la sua *Naissance de la biopolitique*, 1978-79), nonché gli sviluppi che le teorie di quest’ultimo hanno avuto nella filosofia italiana, con le ricerche di G. Agamben e R. Esposito.

Il lato biopolitico pone certamente un problema della salute come principio, nel senso più pregnante del termine: se lo Stato ha posto come suo principio fondamentale quello della tutela della salute, sia sotto il profilo individuale che collettivo, ciò vuol dire che il diritto alla salute può considerarsi un principio non nel senso depotenziato di “ideale programmatico”, né come mera istanza-guida di determinate politiche governative. Intendiamo con esso, pertanto, l’*archè*, che in greco indica il principio, nel senso dell’origine; ma esso è anche il comando e il governo. Se la salute è ontologicamente *archè*, allora essa è “l’origine che governa, comanda”. Gli statuti di origine e di comando sono strettamente interconnessi: solo ciò da cui deriva il processo di generazione può dirsi origine, e come tale, essendo fonte di tale processo, essa governa, nel senso che tutto il processo attinge continuamente all’origine stessa per conservarsi, ovvero, per “perseverare nel proprio essere”, per usare un’espressione di Spinoza. Ciò vale anche per il processo di generazione dell’ordine giuridico, che non è solo astrazione normativa e complesso di statuizioni positive in senso lato (comprese sentenze, atti amministrativi, etc.), ma soprattutto struttura temporale, soggetta ad un processo di generazione e corruzione.

L’*archè* del processo in questione, pertanto, se è davvero tale, è atto a governare la vita degli individui, sia *uti singuli* che collettivamente, non solo nei tempi di ordinaria attività, ma anche e soprattutto quando lo *status quo* viene scosso dalle fondamenta per tutelare il suddetto *archè*. E appare evidente in questi giorni come ciò sia palese: lo stato di eccezione lascia sussistere solo quelle particolari attività che sono funzionali,

direttamente o indirettamente, alla preservazione della salute, intesa come mera sussistenza biologica. L'assunto biopolitico di fondo è: senza la conservazione del nostro sostrato biologico ogni altra attività umana, individuale e collettiva, diverrebbe impossibile. Pertanto, parlare di un vero bilanciamento del diritto alla salute con altri diritti, nel contesto dell'attuale stato di eccezione, appare, forse, quantomeno eufemistico.

CARLO SALOI

Una risposta diretta al quesito, per dirla con le parole della Corte, potrebbe essere che *«tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e che non sia possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri»* (sent. n. 85/2013).

Nel nostro ordinamento insomma non può individuarsi una gerarchia assoluta di valori, ma anzi, i diritti vivono tutti insieme, a volte anche conflittualmente, e non è sulla base dell'assolutizzazione di uno di essi, che lo farebbe diventare *«tiranno»* nei confronti degli altri, che può individuarsi il criterio per la scelta del bene, tra quelli in gioco, a cui affidare tutela prioritaria.

La soluzione va ricercata piuttosto nel bilanciamento dei diritti coinvolti nella fattispecie.

È necessario dunque che la ricerca del punto di equilibrio tra gli interessi da tutelare e quelli eventualmente da sacrificare sia condotta attraverso una valutazione, caso per caso, circa l'entità del pregiudizio che ogni bene potrebbe subire dalla situazione concreta. Si tratta quindi di un giudizio circa i limiti del rischio ai diritti fondamentali sul tavolo.

Tornando alla situazione emergenziale causata dal virus Covid-19, in cui è in questione inevitabilmente l'unico diritto definito esplicitamente dalla Costituzione come *«fondamentale»*, quello alla salute, è necessario ribadire che anche in questo caso tale bene non è di per sé in grado di prevalere su qualunque altro. Esso deve essere soggetto alla citata opera di bilanciamento da parte del decisore politico, il quale, nella valutazione delle misure da adottare volte a favorire un determinato bene e, allo stesso tempo, limitarne un altro, deve lasciarsi guidare dai criteri fondamentali della proporzionalità e della ragionevolezza.

A conferma del fatto che il diritto alla salute non possa essere considerato come un "super-diritto" rispetto agli altri, è utile richiamare la citata sentenza n. 85/2013 sul caso Ilva, con cui la Consulta dimostra che anche due valori che potrebbero essere pensati come assoluti, aprioristicamente non bilanciabili (la salute – art. 32 Cost. – da un lato e la tutela dei beni culturali del paesaggio – 9, II Cost. – dall'altro) possono in qualche modo essere degradati rispetto ad altri valori in gioco nella fattispecie concreta, in quel caso il diritto al lavoro e all'iniziativa economica, attraverso un'opera di bilanciamento.

FEDERICO SPAGNOLI

Gli stringenti ed onnicomprensivi interventi che sia il Governo sia le Regioni hanno messo in campo per il contrasto della pandemia, e che hanno comportato anche limitazioni significative di diritti costituzionali, in *primis* le libertà di circolazione, domicilio, riunione *etc.*, sono stati giustificati dall'obiettivo di limitare il più possibile il diffondersi della malattia, proteggendo la salute e la vita dei singoli ed evitando in particolare un elevato tasso di ospedalizzazione che avrebbe compromesso gravemente la funzionalità del sistema sanitario anche per i pazienti non-Covid.

In altre parole, il valore giuridico tutelato da queste misure è il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., considerato in grado di prevalere, in una situazione emergenziale, su diritti di rango parimenti costituzionale il cui libero esercizio rischierebbe di favorire i contagi.

Come giustificazione, si potrebbe sottolineare che la Costituzione caratterizza specificamente il diritto alla salute come “fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”, esplicitando e rendendo particolarmente importanti le sue implicazioni per la società, oltre che per l'interesse del singolo titolare (ma, d'altro canto, questa duplice configurazione è applicabile a gran parte dei diritti, anche laddove il testo costituzionale non la evidenzia così espressamente).

In realtà, e nonostante l'indubbia gravità della situazione, non si vede perché ciò dovrebbe comportare un totale sacrificio degli altri diritti.

È pur vero che al diritto alla salute deve essere riservata una particolare considerazione, in quanto strumentale (soprattutto in caso di malattie potenzialmente letali ed assai contagiose) ad assicurare il diritto alla vita, condizione essenziale per il godimento di ogni altra posizione giuridica di beneficio (come sottolineato dal Presidente Conte); ma, se portata all'estremo, questa visione rischia di rivelarsi poco lungimirante.

La Corte costituzionale, in particolare, ha ammesso in passato la possibilità di un bilanciamento che coinvolga anche il diritto alla salute (es. sentenza 509/2000); più in generale essa ha sancito (nella sentenza 85/2013, riguardante non a caso il problematico rapporto fra diritto alla salute e al lavoro nel caso ILVA; ma v. la sentenza 58/2018, che invece sembra più incline a riconoscere la primazia della salute) che nessun diritto può farsi “tiranno” rispetto agli altri, essendo tutti parte di un sistema comune.

Anche la dottrina (es. BURATTI) mette in guardia dal perseguire certi valori costituzionali come “assoluti”, a rischio di sfociare in una sorta di estremismo della sicurezza, sconsigliabile in una società democratica e pluralista.

IV Domanda

Il caso più evidente di limitazione attiene alla libertà di circolazione e di soggiorno, ma viene evidenziato come le limitazioni disposte possono incidere indirettamente anche sulle libertà di manifestazione del pensiero, sulla libertà religiosa e sulla

***privacy*. Si tratta di limitazioni ragionevoli e proporzionate? Quali minori restrizioni potrebbero eventualmente renderle meglio proporzionate?**

SIMONE BALDETTI

In linea generale, le restrizioni alla libertà religiosa derivanti dalla pandemia sono motivate dal carattere collettivo di gran parte delle espressioni pubbliche del fenomeno religioso, poiché le cerimonie religiose sono sostanzialmente costituite dalla riunione di persone in un determinato ruolo con lo scopo di officiare un rito religioso. Nello specifico, oggetto di limitazione è stata dunque la libertà di culto protetta dalla terza parte dell'art. 19 Cost., poiché consentire il normale svolgimento di cerimonie religiose avrebbe generato quegli assembramenti che la normativa emergenziale proibisce al fine di evitare la diffusione del contagio.

Dal punto di vista delle religioni, pur in uno stato di “rammarico e disorientamento”, simili previsioni sono state accettate “in forza della tutela della salute pubblica” – così la Conferenza Episcopale Italiana in un comunicato del 10 marzo – e sono state vissute come un momento di necessaria responsabilità nel contribuire all'emergenza. Si può dire che in generale le confessioni religiose hanno reagito piuttosto bene alla necessità di limitare la propria libertà per il bene comune, avendo seguito, e in qualche caso anticipato, le previsioni statali, limitando di propria iniziativa quelle attività che potessero contribuire alla diffusione del contagio.

Quando è stato possibile la tecnologia ha permesso di spostare l'attività culturale nello spazio digitale, trasmettendo cerimonie religiose in streaming, con la sola presenza fisica dell'officiante mentre i fedeli assistono alla celebrazione da casa propria. Anche i diritti religiosi stanno così subendo le conseguenze dell'emergenza ed è stato necessario per alcune confessioni riflettere sulla modifica delle proprie regole per professare la propria fede in tempo di pandemia. In ambito canonico si è così fatto ricorso quelli che si possono definire come strumenti di diritto canonico “emergenziale”.

Con questo si fa riferimento a tutti i casi in cui il diritto canonico prevede deroghe alla tradizionale esecuzione dei riti, a causa di situazioni eccezionali. Per esempio si consente la celebrazione di sacramenti da parte di laici o ministri non ordinati, come per il battesimo, oppure ancora si può notare l'indulgenza plenaria concessa dal Papa, o ancora i casi in cui i Vescovi hanno in alcuni casi emesso propri decreti “l'assoluzione a più penitenti senza previa confessione individuale”.

Per quanto attiene ai rapporti Stato-religioni, in quest'ultima fase, dopo un primo momento di scontro CEI e Governo italiano hanno avviato la stesura di un protocollo per una progressiva ripresa delle celebrazioni religiose in sicurezza. In effetti questa emergenza ha messo in luce la debolezza della prospettiva esclusivamente verticistica del rapporto tra Stato e confessioni religiose. In tempo di pandemia la libertà religiosa rischia di diventare ancora di più appannaggio delle sole forme confessionali che hanno un rapporto formalizzato con Stato, lasciando fuori quei gruppi che non vogliono o non possono accedere a forme di dialogo istituzionale. Più di recente il Ministero dell'Interno ha però instaurato un momento di confronto aperto a tutte le confessioni religiose per

discutere della ripresa del culto, che da questo punto di vista può essere visto con favore poiché costituisce un primo esempio di dialogo multilaterale e laico in tema di libertà religiosa, che non si limita a guardare i rapporti formali ma guarda alla sostanza della necessità di tutela i bisogni religiosi dei cittadini.

GIACOMO CANALE

Nel caso in argomento, nessuno mette in discussione la necessità di un intervento limitativo della libertà di circolazione e soggiorno per contenere la diffusione del contagio, ma tale intervento ha probabilmente ecceduto le condivisibili finalità di protezione, imponendo un'omogenea disciplina nazionale in presenza di un'elevata differenziazione territoriale del contagio.

Inoltre, i contenuti della disciplina adottata sono stati connotati da un rigore restrittivo ben superiore alla necessità di distanziamento fisico (1 o 2 metri) necessario per evitare il contagio, soprattutto nel caso di uso di DPI, che finisce per incidere indirettamente sulla:

a) libertà personale, in quanto la disciplina ha stabilito un sostanziale regime di “confinamento domiciliare” ultroneo alle predette esigenze di tutela (difatti, un individuo non sarebbe potuto uscire legalmente da casa, se non nelle sole tassative circoscritte circostanze ammesse anche se, per assurdo, si fosse trovato in un'isola deserta), senza le garanzie tradizionalmente predisposte per la tutela di questa libertà negli ordinamenti costituzionali liberaldemocratici, cioè la necessaria adozione di provvedimenti individuali da parte dell'autorità giudiziaria;

b) libertà di culto, in quanto la disciplina ha stabilito il divieto di celebrazioni di funzioni religiose in pubblico, malgrado queste avrebbero potuto svolgersi nel rispetto delle misure di distanziamento fisico, tenuto conto che l'unico limite che la norma costituzionale (art. 19) pone per l'esercizio di tale libertà è che non si tratti di riti contrari al buon costume;

c) libertà di riunione, nella misura in cui la disciplina impedisce l'esercizio anche nell'ipotesi di riunione in un ampio spazio pubblico idoneo a consentire il rispetto delle misure di distanza, come ad esempio avvenuto in una recente manifestazione di protesta in Israele, ove tutti i manifestanti erano a debita distanza tra di loro;

d) libertà di iniziativa economica, nella misura in cui la disciplina consente o meno lo svolgimento di un'attività economica, prescindendo dalla concreta possibilità dell'operatore economico di organizzarla, anche sostenendone i costi, in condizioni di sicurezza.

Peraltro, per concludere queste necessariamente sintetiche riflessioni, sembra opportuno evidenziare che il travalicamento delle finalità garantistiche pare possa essere anche testimoniato da diversi passaggi della predetta conferenza stampa, nei quali il Presidente Conte ha usato formule linguistiche (“noi permettiamo”, “noi non consentiamo” ecc.) obiettivamente evocanti una concezione “ottriata” delle libertà tipiche di esperienze ordinamentali di un remoto passato.

In conclusione, pare si possa esprimere l'auspicio che la prossima fase di questa gestione emergenziale possa consentire il recupero di una dimensione più propriamente costituzionale della vicenda, non tanto, o meglio non solo, nel versante delle forme di produzione giuridica e dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, quanto anche ad una concezione costituzionalmente orientata della limitazione della libertà di circolazione e soggiorno che preveda misure strettamente connesse con le esigenze di protezione e che dunque non ridondino in indirette lesioni dell'intero sistema delle libertà costituzionali. E ciò vale *a fortiori* per la questione del tracciamento dei movimenti da realizzare attraverso una *App* di cui ancora si sa troppo poco. Il discrimine tra esigenze di tutela della salute pubblica e indebita compressione degli spazi di libertà individuali è molto sottile, ma esiste e il modo migliore per non varcarla è restringere rigorosamente l'intervento delimitativo a contenuti strettamente e causalmente connessi con il rischio di contagio.

ISADORA MIGLIAVACCA

Il caso più evidente di limitazione attiene alla libertà di circolazione e di soggiorno, ma viene evidenziato come le limitazioni disposte possono incidere indirettamente anche sulle libertà di manifestazione del pensiero, sulla libertà religiosa e sulla *privacy*. Si tratta di limitazioni ragionevoli e proporzionate? Quali minori restrizioni potrebbero eventualmente renderle meglio proporzionate?

Le diverse proposte presentate dai Governi dei vari Paesi, contro la propagazione del Coronavirus, considerano l'adozione di soluzioni tecnologiche, basate sull'utilizzo dei dati personali dei cittadini. In particolare, per far fronte alla pandemia, si ritiene essenziale la conoscenza delle informazioni personali dei cittadini, soprattutto quelle relative allo stato di salute, agli spostamenti e all'ubicazione.

Le recenti iniziative intraprese in diversi Stati europei sull'utilizzo di applicazioni che permettono un controllo globale sul tracciamento della catena di infezione del virus all'interno del territorio nazionale (il c.d. *contact tracing*) hanno ricevuto l'attenzione delle Autorità garanti nazionali per la protezione dei dati personali, nonché del Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB), ma non tutte sono state dichiarate "*privacy compliant*".

Nel considerare l'adozione di tali soluzioni, si dovrebbe valutare, infatti, *se e in quali termini* l'utilizzo delle nuove tecnologie rivolte al trattamento di dati personali di migliaia di cittadini sia giustificabile dinnanzi al bene che si intende proteggere: nel caso concreto, il diritto collettivo alla salute.

Riguardo al *se* dell'utilizzo, l'EDPB e l'Autorità garante italiana per la protezione dei dati personali hanno chiarito che lo sviluppo di applicazioni di *contact tracing* per la gestione dell'emergenza sanitaria non sarebbe necessariamente in contrasto con la normativa sulla protezione dei dati personali, in quanto quest'ultima prevede espressamente, tra le condizioni di liceità per il trattamento dei dati personali relativi allo stato di salute, l'esistenza di un interesse pubblico nell'ambito della sanità pubblica (art.

9, par. 2, lett. i), GDPR).

In riferimento alle *modalità di utilizzo*, i citati organi hanno chiarito che le misure adottate devono rispettare i principi di: trasparenza, *privacy by design* e *by default*, minimizzazione della raccolta dei dati personali e l'implementazione di misure tecniche e organizzative in grado di garantire un altissimo livello di sicurezza dei dati.

A ciò occorre aggiungere che, in base alla normativa *privacy*, per qualsiasi tipologia di trattamento posta in essere, i dati raccolti devono essere solo quelli strettamente necessari e i titolari del trattamento devono sempre utilizzare le soluzioni meno invasive. Su tali basi devono escludersi soluzioni tecnologiche di *contact tracing* che siano troppo invasive, che non forniscano informazioni sufficienti agli utenti sulla finalità e conservazione dei dati personali e che potrebbero generare pregiudizio agli interessati.

In conclusione, la limitazione del diritto alla *privacy*, in nome della tutela della salute pubblica, è possibile a patto che vengano osservati i principi generali in materia. In particolare, come già chiarito dal Garante italiano, è importante che l'utilizzo di tali iniziative sia realizzato dai cittadini in modo volontario e che i dati trattati limitino al massimo la possibilità di identificazione degli utenti. È ugualmente importante implementare misure di sicurezza in grado di proteggere le banche dati create, trattare i dati personali in modo trasparente (fornendo ai cittadini le informazioni sul funzionamento dell'*App* e sui loro diritti) e, condizione fondamentale, stabilire la durata del trattamento. Il che significa che l'utilizzo dei dati personali sarà permesso soltanto per la durata del periodo di emergenza e non potrà essere prolungato nel tempo, in maniera arbitraria e per finalità diverse rispetto a quelle inizialmente delineate.

PIER GIUSEPPE PUGGIONI

Secondo una concezione che appare generalmente condivisa, l'idea dei diritti di libertà vorrebbe porre un freno all'arbitrio del potere sovrano, istituendo un 'limite' alle pretese di quest'ultimo, senza che ciò escluda, tuttavia, la permanenza di un rapporto paternalistico tra lo Stato ed il cittadino. Questi, infatti, sente il bisogno di una 'definizione' il più possibile chiara, precisa, ma soprattutto *stabile* di tale libertà. Egli rifugge e teme una libertà priva di limiti, sentendosi, da un lato, protetto attraverso la *delimitazione* dei diritti – propri e altrui – ed accusando, dall'altro, 'ferite' o 'mutilazioni' ogniqualvolta lo Stato intervenga a ridisegnare il limite che gli era stato precedentemente dato. Il cittadino si aspetta che sia lo Stato (che comprende tanto gli organi politici, come Parlamento e Governo, quanto la Corte costituzionale) a 'delimitare' la sfera del lecito e dell'illecito. Anche criteri come «ragionevolezza» e «proporzionalità» – che dovrebbero garantire la 'legittimità' delle limitazioni – rappresentano in realtà una proiezione di questa sorta di ansia del *limite* che l'uomo sperimenta. Si tratta, infatti, di formule vaghe ed apprezzabili solo in base ad un arbitrio che si spera illuminato, per cui si attribuisce ad un organo supremo il potere 'insindacabile' di valutare il rispetto di tali principi. Anche nella cultura costituzionalistica, dunque, l'antropologia sottesa alla libertà individuale conduce ad un legame, in certa misura, 'paternalistico' tra lo Stato ed il cittadino,

ritenendosi quest'ultimo incapace di operare un «discernimento degli spiriti» – per dirla con Ignazio di Loyola – circa quello che deve o non deve fare.

L'esercizio del potere nello schema della 'limitazione dei diritti' si lega, dunque, all'incapacità dell'uomo di pensare da sé, consiste non tanto nella «mancanza di intelletto», quanto nella «mancanza di decisione e di coraggio nel servirsi del proprio intelletto senza la guida di un altro» (KANT, *Che cos'è illuminismo?*, 1784). Finché l'individuo difende le proprie libertà con lo scudo impenetrabile del diritto soggettivo, ha sempre bisogno che qualcun altro ne determini autoritativamente il limite, laddove il popolo che ragiona da sé «non si accontenta di rimanere sotto tutela» (PIEVATOLO). Il «rischiamento» (*Aufklärung*) kantiano, in questo tempo più che mai, può forse consistere nel riconoscimento, da parte del singolo, del bisogno dell'altro e del conseguente *dovere* di concorrere a soddisfare tale bisogno: il limite, in altre parole, può essere trovato dallo stesso individuo – dunque, in modo 'intellettualmente' *autonomo* – nella relazione con l'altro e non, invece, nell'isolato recinto dei propri interessi. Si è detto, a proposito dell'emergenza che stiamo vivendo, che il «diritto alla salute» diventa ora «un dovere di salute», poiché dalla salute di ciascuno dipende in larga misura la salute altrui (DEL BÒ). Se gli individui cercassero di rispondere a tale dovere, magari rispettando quelle che inizialmente – al netto delle ambiguità comunicative – sono mere 'raccomandazioni' tecniche, forse non vi sarebbe bisogno di imporre misure coattive tanto stringenti per il contenimento e la prevenzione. Quanto più il cittadino insisterà nel rivendicare la sfera del *proprio* a scapito dell'*altrui*, tanto più avrà bisogno di un 'padre' che separi i suoi 'figli' nel mezzo della zuffa.

FEDERICO SPAGNOLI

Numerosi sono i diritti, anche costituzionalmente tutelati, che hanno subito restrizioni di fatto o di diritto per via delle misure d'emergenza adottate dai pubblici poteri (compresi i DPCM governativi e le ordinanze dei Presidenti regionali), secondo uno schema comune anche agli ordinamenti di altri Paesi.

Fra questi si possono elencare, a titolo di esempio, la libertà di culto (il cui esercizio subisce l'influenza negativa della chiusura dei luoghi di culto e del divieto di assembramenti in occasione di funzioni religiose), le libertà di riunione e di manifestazione (ovviamente colpite dall'impossibilità di circolare e riunirsi in luoghi pubblici al di là dei limiti e delle condizioni posti), senza contare il progetto (per il momento non ancora avviato) di monitorare attraverso un'apposita applicazione telefonica i contatti sociali di coloro che risultano positivi al COVID-19.

In linea generale, senza voler entrare troppo nel dettaglio delle varie misure, ed alla luce dell'esperienza fin qui accumulata (nonché del confronto con altre realtà dove il livello di restrizioni disposte è stato minore, come ad es. la Germania), ci pare di poter sostenere che non sempre le limitazioni attuate si siano rivelate ragionevoli o proporzionate rispetto ai fini perseguiti, in quanto hanno a volte dato l'impressione di non tenere conto della diversità di situazione concrete, modulando le proprie azioni

all'insegna del divieto e della repressione.

Si può pensare, in particolare, a tutte quelle situazioni (es. funzioni religiose o funerali, e potenzialmente anche ad alcuni tipi di manifestazione o riunione) nelle quali il rischio di contagio potrebbe, con alcuni accorgimenti, essere ragionevolmente contenuto, ad esempio assicurando l'uso di dispositivi di protezione individuale ed il mantenimento di distanze di sicurezza, senza necessità di divieti totali e di uno stringente controllo delle forze dell'ordine sui comportamenti individuali (ad es. in Spagna i decreti sullo stato d'allarme hanno consentito lo svolgimento di cerimonie e funerali purché vengano osservate precauzioni e misure di distanziamento sociale).

In altre parole, occorrerebbe fare maggior affidamento sul senso di responsabilità dei cittadini, oltre che sulle norme vincolanti, sviluppando forme di collaborazione e sensibilizzazione fra le autorità e il pubblico che individuino, per le attività rilevanti, i possibili "spiragli" di libertà e le precauzioni necessarie, garantendo che sia rispettato un equilibrio fra l'interesse pubblico alla tutela della salute e i diritti individuali e collettivi e coinvolgendo, se del caso, istituzioni specializzate (come il Garante della *privacy* riguardo al citato progetto di tracciamento elettronico).

V Domanda

La Costituzione consente alcune limitazioni di diritti fondamentali in presenza di determinati presupposti (come i motivi di sanità per la libertà di circolazione e di soggiorno), ma non dice nulla del tempo. Ora, la Corte costituzionale ha invece riconosciuto una specifica rilevanza alla temporaneità di misure derogatorie al fine di considerarne la legittimità. Deve valere lo stesso nel caso di specie? Ed è possibile stabilire un orizzonte massimo della deroga?

GIACOMO CANALE

Ancorché non espressamente prevista, è ragionevole presumere una limitata durata temporale per le misure di emergenza. Peraltro in questo specifico caso va considerato il fattore temporale anche in una diversa prospettiva non sempre adeguatamente valorizzata nel dibattito pubblico. Si fa riferimento al rapporto tra diffusione del contagio e capacità di reazione del sistema sanitario.

Si ricorderà che all'inizio dell'emergenza la situazione stava provocando un collasso nel sistema sanitario poiché i pazienti in terapia intensiva (nel momento massimo circa 4.100 unità) si stava pericolosamente avvicinando al numero di posti letto in terapia intensiva (allora circa 4.500 posti), con conseguenze umane e sociali devastanti. Adesso il rapporto è di uno a dieci, perché i pazienti che necessitano di terapia intensiva sono circa 1.000 e i posti sono divenuti circa 10.000. Dunque la pesante limitazione alle libertà personali e alle attività economiche oggi sembra non essere più giustificata dalla imperativa necessità di evitare il collasso del sistema, o meglio dovrebbe essere

rimodulata in modo da essere allineata con l'andamento dell'evocato rapporto.

Infatti, anche se dovesse aumentare il numero dei contagi, magari per il maggior numero di tamponi effettuati, finché il sistema non è messo in pericolo, la situazione è gestibile e quindi il pericolo di contagio va disciplinato con modalità e procedure che abbiano la minore incidenza sulle libertà costituzionali (obbligo di uso DPI; distanziamento fisico, sanificazione obbligatoria ecc.). Peraltro tale soluzione non solo sembra quella giuridicamente più corrispondente al dettato costituzionale, ma anche quella più concretamente sostenibile perché è impossibile mantenere un piano di assistenza sociale così ampio per un tempo eccessivamente prolungato. Già oggi si rischia il futuro collasso economico se solo non ci fosse la BCE a tenere bassi i tassi di interesse con i suoi acquisti di titoli di stato italiani.

Inoltre, non va nemmeno sottovaluto l'impatto limitativo di queste minime misure; basti pensare alle lunghe fila per acquistare qualsiasi bene o alla inevitabile riduzione del giro di affari della maggior parte degli esercenti commerciali. Ma tali sacrifici sono obiettivamente necessari per assicurare la finalità protettiva.

Quindi la finestra temporale deve intendersi funzionalmente connessa all'esigenza giustificatrice dell'adozione delle misure, cioè evitare il collasso delle terapie intensive, e quindi oggi virtualmente chiusa.

LORENZO MADAU

Come anticipato nel quesito n. 3, nell'ottica della giurisprudenza costituzionale, l'orizzonte temporale assume carattere decisivo all'interno delle valutazioni sulla ragionevolezza di previsioni che introducano compressioni dei diritti fondamentali.

Non a caso, è stata spesso richiamata nel dibattito di questo periodo la sentenza n. 15/1982 sulle misure emergenziali che, negli anni del terrorismo, avevano prolungato di 1/3 i termini di custodia preventiva per determinati reati. La Corte aveva fatto salve tali misure proprio sul presupposto della loro temporaneità, legata alla situazione di emergenza terroristica, chiarendo però che esse «*perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo*».

Al di là di tale noto riferimento, comunque, quello della necessaria temporaneità delle misure limitative dei diritti fondamentali rappresenta un vero e proprio punto fermo della giurisprudenza della Corte (si pensi all'orientamento sulle misure di sacrificio dei diritti sociali giustificate dalla crisi economica e da esigenze di contenimento della spesa pubblica).

Ne discende che una compressione dei diritti così accentuata come quella che si è avuta con le misure anti-virus, può essere eccezionalmente ammessa solo se contenuta entro un arco temporale limitato, coincidente con quello reso necessario per far fronte alla fase più acuta dell'epidemia.

E', infatti, solo la natura temporanea che permette di evitare che, in relazione ai diritti contrapposti (su tutti la libertà di circolazione), possa parlarsi di un loro totale e definitivo sacrificio. Ne consegue, dunque, che un'eventuale ingiustificata protrazione

delle misure limitative oltre il necessario, ne determinerebbe, senza dubbio, l'illegittimità sopravvenuta.

La necessaria temporaneità non significa, però, che si possa indicare una “data di scadenza” esatta, superata la quale le limitazioni diverrebbero all'istante illegittime. Essa, invece, va collegata direttamente al perdurare dello stato di emergenza e alla gravità della minaccia alla vita e alla salute dei cittadini determinata dallo stato di diffusione del contagio.

Senza dubbio, inoltre, la sussistenza dello stato di emergenza, soprattutto nel caso di specie, non è idonea ad essere inquadrata in uno schema del tipo *on/off*. Al contrario, la gravità della situazione di emergenza tenderà a perdere d'intensità solo gradualmente e, dunque, parallelamente e prudentemente dovranno necessariamente allentarsi in misura progressiva anche le misure restrittive.

E' tuttavia scontato che, in una certa misura, alcune delle misure restrittive accompagneranno necessariamente la nostra esistenza per un periodo apprezzabile di tempo, senza che, per ciò solo, esse possano ritenersi illegittime. Ancora una volta, sarà sempre il criterio della ragionevolezza che dovrà guidare i bilanciamenti del legislatore e il controllo giurisdizionale su di essi.

CARLO SALOI

Come si ricava da alcune decisioni in cui la Corte costituzionale si è pronunciata su situazioni di emergenza (penso alla sentenza n. 15/1982 sui limiti alla carcerazione preventiva ai tempi del terrorismo, e alla sentenza n. 127/1995 sulle deroghe basate sull'ordinanza inserita all'interno del sistema di protezione civile), il criterio che il decisore politico deve seguire nell'adozione di misure eccezionali volte a fronteggiare eventi straordinari è quello della temporaneità dei relativi effetti.

Tali provvedimenti, essendo destinati a fronteggiare un'emergenza che, in quanto tale, “è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea” (Corte cost., sentenza n. 15/1982), non devono avere una durata ingiustificatamente protratta nel tempo, perché altrimenti si trasformerebbero in norme ordinarie.

Da questo punto di vista, le restrizioni adottate con i provvedimenti messi in campo dall'ordinamento per fronteggiare i perniciosi contagi da Covid-19, che – per motivi sanitari – hanno inciso grandemente sui diritti fondamentali dei consociati, sono legittime e trovano fondamento costituzionale fintanto che la curva epidemica sia in crescita e il tasso di contagi stabilizzato.

Sulla scorta del *trend* positivo di calo dei contagi diffuso in questi giorni dall'Istituto superiore di Sanità, si pone, invece, come necessario, pena l'illegittimità delle misure, il progressivo allentamento delle limitazioni e perfino una loro progressiva applicazione selettiva (legata al livello di diffusione del contagio nelle varie aree del territorio), in attesa del superamento stesso del *lockdown*.

FEDERICO SPAGNOLI

Nelle sue differenti formulazioni in vari ordinamenti, lo stato d'emergenza è abitualmente concepito come una fase temporanea, caratterizzata dall'intrinseca provvisorietà delle misure eccezionali, soggette a conferma periodica (come ad esempio in Francia, Spagna, USA) e destinate a permanere solo finché perdura la situazione alla quale si riferiscono.

La Costituzione, nelle sporadiche previsioni riconducibili ad uno statuto costituzionale dell'emergenza, non pone limiti temporali di questo tipo (Cfr. art. 16 Cost.), o lo fa in termini assolutamente generici (Cfr. art. 77 Cost. in merito alla scadenza prevista per la conversione del decreto legge).

Proprio di recente, però, la Corte costituzionale (sentenza n. 36/2020), pronunciandosi su un caso in materia di personale regionale, ha riconosciuto che eventuali deroghe di carattere transitorio a principi costituzionali (in quel caso l'art. 97, 4° comma Cost.) sono legittime solo se accompagnate dalla previsione espressa di un termine finale di efficacia, o comunque se sono effettivamente temporanee.

A maggior ragione, ciò dovrebbe valere per previsioni che incidono su diritti fondamentali, passibili di restrizioni solo per tutelare altre posizioni giuridiche equivalenti, come il diritto alla salute, e comunque non troppo prolungate, pena un loro pericoloso svuotamento.

Attualmente, il termine finale per l'emergenza sanitaria dichiarata originariamente con Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 è il 31 luglio 2020. In questo periodo è consentita al Capo della Protezione Civile l'adozione di ordinanza c.d. "in deroga" per l'attuazione degli interventi di cui all'art. 25, 2° comma, lett. *a* e *b* del D.lgs. n. 1/2018.

Se ne desume che il Governo vede, o perlomeno vedesse all'epoca, l'emergenza sanitaria come un fenomeno inerentemente transitorio, al quale attribuire un orizzonte temporale massimo che giustifichi, per un periodo relativamente breve, il ricorso a fonti normative eccezionali.

Va però osservato che, sulla base delle informazioni medico-scientifiche disponibili, difficilmente la pandemia potrà concludersi in breve tempo, ed è assai probabile che essa si ripresenti con virulenza nella seconda metà dell'anno.

Questo muta la prospettiva di riferimento e rende difficile fissare una data precisa come termine finale di efficacia delle misure eccezionali.

Presumibilmente, fino a che permarrà un rischio serio per la salute pubblica, i pubblici poteri dovranno reagire in modo adeguato, se necessario prorogando lo stato d'emergenza sanitaria.

Questo implica, però, che le misure adottate, per non trasformarsi in restrizioni semipermanenti, debbano essere calibrate sulle specifiche esigenze ed essere soggette al controllo del Parlamento e della Corte costituzionale, oltre a dover seguire una certa pianificazione temporale, al di là dell'approccio un po' "a tentoni" che ha caratterizzato la reazione del Governo nel primo periodo dell'emergenza.

I PARTECIPANTI AL FORUM

Simone Baldetti, Dottorando – Università di Pisa

Giacomo Canale, Dottorando – Università di Pisa

Gian Luca Conti, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Pisa

Hugo Frazão, Dottorando – Università di Pisa

Cristina Luzzi, Dottoranda – Università di Pisa

Giuseppe Lauri, Dottorando – Università di Pisa

Lorenzo Madau, Dottorando – Università di Pisa

Isadora Migliavacca, Dottoranda – Università di Pisa

Martino Pintus, Dottorando – Università di Pisa

Pier Giuseppe Puggioni, Dottorando – Università di Pisa

Andrea Raciti, Dottorando – Università di Pisa

Carlo Saloi, Dottorando – Università di Pisa

Federico Spagnoli, Dottorando – Università di Pisa