

Nota di aggiornamento al Barometro delle libertà: Italia

Di Giuseppe Portonera

I. Nota metodologica

L'Istituto Bruno Leoni, in un indice curato da Jessica De Vivo (consultabile qui), ha valutato l'impatto dei provvedimenti con cui, passato il picco emergenziale, gli italiani hanno ricominciato a riappropriarsi del quotidiano esercizio delle principali libertà comprese dalla gestione della pandemia da Covid-19.

Pur nella consapevolezza per cui la regolazione dell'emergenza epidemiologica ha toccato pressoché tutto lo spettro costituzionale dei diritti, sono state monitorate solo le posizioni soggettive maggiormente "colpite" dai provvedimenti governativi.

In questo modo, si è giunti a restringere l'ambito di valutazione a otto diritti e libertà:

- il diritto all'istruzione;
- il diritto al lavoro e alle correlate attività economiche;
- la libertà di riunione (e di assembramento);
- la libertà di circolazione (e di movimento, comprensiva dell'esercizio delle attività svolte all'aperto);
- la libertà di culto;
- la riservatezza e la tutela della vita privata;
- il diritto al buon andamento della pubblica amministrazione;
- il diritto alla salute (per malati non COVID).

Giuseppe Portonera è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

	DPCM 11 giugno 2020	DPCM 7 agosto 2020	DPCM 13 ottobre 2020	DPCM 18 ottobre 2020	DPCM 24 ottobre 2020
Libertà di circolazione / Movimento / Attività all'aperto	4	4	3	3	3
Libertà di riunione (e di assembramento)	4	4	2	2	2
Libertà di culto	4	4	4	4	4
Diritto all'istruzione	3	5	5	5	4
Diritto al lavoro /attività economiche	5	4	3	3	3
Diritto alla salute (per malati non CoVid)	4	5	5	5	5
Tutela della vita privata e della riservatezza	4	4	4	4	4
Buon andamento della P.A.	3	5	5	5	5
TOTALE	31	35	31	31	30

La valutazione delle limitazioni imposte dai provvedimenti esaminati è stata posta in essere con una scala di punteggi da 1 a 5, attribuendo il punteggio massimo ai casi in cui la limitazione è stata irrisoria o nulla, e il punteggio minimo in caso invece di provvedimento fortemente limitativo del diritto o della libertà.

Durante l'estate, il Governo ha varato un nuovo DPCM (7 agosto 2020, i cui effetti sono stati prorogati fino al 7 ottobre 2020, con modifiche trascurabili, dal DPCM 7 settembre 2020), che ha – come si mostrerà nel dettaglio di seguito – tanto espanso l'esercizio di alcuni diritti e libertà, quanto ristretto l'esercizio di altri. Ciò si spiega alla luce di una "altalena" dei casi da contagio da COVID-19 registrati in quel periodo.

Le ultime settimane comunicano un aumento stabile dei casi, e ciò ha indotto il Governo ha annunciare una revisione – in senso maggiormente restrittivo – delle misure di prevenzione e diffusione del contagio. A tal fine, è stato varato un nuovo DPCM, il 13 ottobre 2020, cui ha fatto immediato seguito il DPCM del 18 ottobre 2020. Nel corso della settimana successiva, alcune delle Regioni - esercitando il potere loro riconosciuto dal DL 7 ottobre 2020, n. 125 - hanno adottato ulteriori misure «restrittive» (vedi le ricognizioni regionali del Barometro). Il 24 ottobre, infine, il Governo ha adottato un nuovo DPCM (24-10-2020).

Ciò ha reso opportuno una nota di aggiornamento dell'Indice. Si è mantenuta inalterata la metodologia impiegata precedentemente, con alcune modifiche imposte dalla peculiare

TABELLA 2

	Diritto all'istruzione	Diritto al lavoro e attività economiche	Libertà di riunione (e assembramento)	Libertà di circolazione e di movimento; attività all'aperto
5	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione
4	Chiusura solo per alcuni livelli scolastici Ricorso alla didattica a distanza.	Sospensione facoltativa (consigliata) di alcune categorie di attività economiche	Riunioni e assembramenti consentiti rispettando il distanziamento sociale e con strumenti di protezione individuale	Limitazioni di circolazione e movimento solo fuori dal territorio nazionale
3	Chiusura di tutti i livelli scolastici, ma con la possibilità di predisporre attività ludico/ricreative per bambini e adolescenti	Sospensione obbligatoria solo di alcune particolari categorie di attività economiche, privilegiando, laddove possibile, il lavoro agile. Introduzione di limitazioni, tanto spaziali quanto temporali, per le attività economiche allo stato consentite	Sospensione consigliata di riunione e, in generale, di occasioni di assembramenti	Obbligo di portare sempre con sé la mascherina e di indossarla. Limitazioni di circolazione e movimento all'interno del territorio nazionale, con il divieto di spostarsi tra Regioni.
2	Chiusura delle lezioni per tutti i livelli, ma esami in presenza	Sospensione delle principali attività economiche (con prosecuzione, laddove possibile, tramite lavoro agile), ad eccezione delle attività di stretta necessità (es. farmacie, supermercati)	Limiti quantitativi e/o qualitativi a riunioni e/o assembramenti	Limitazioni di circolazione e movimento all'interno della propria città e/o della propria provincia o Regione
1	Chiusura per tutti i livelli, sia per lezioni che per esami	Sospensione obbligatoria di ogni attività economica	Sospensione obbligatoria di riunioni e, in generale, di ogni possibile assembramento	Limitazione di ogni spostamento, anche all'interno del proprio comune di residenza, eccezion fatta per comprovate esigenze lavorative, alimentari o di salute (con modulo di autocertificazione)

natura di alcune delle misure introdotte dai DPCM 13, 18 e 24 ottobre 2020 e dalle varie ordinanze regionali. In particolare: nel caso del diritto all'istruzione, nel punteggio 4 è stata esplicitata la considerazione del ricorso alla cosiddetta didattica a distanza, anche in modo parziale; nel caso del diritto al lavoro e alle correlate attività economiche, nel punteggio 3 sono state considerate anche le limitazioni, tanto spaziali quanto temporali, per le attività economiche allo stato consentite; nel caso della libertà di circolazione e di movimento (ora comprensiva anche delle attività all'aperto), nel punteggio 3 è stato considerato, in aggiunta alle limitazioni di circolazione e movimento all'interno del territorio nazionale, l'obbligo di portare sempre con sé la mascherina e di indossarla, mentre nel punteggio 2 sono state incluse anche le limitazioni di movimento all'interno della propria provincia e/o regione.

I punteggi conseguiti in relazione a ciascuna libertà o diritto sono stati sommati tra di loro, in modo da pervenire a un indicatore sintetico sulla libertà personale durante la corrente fase di gestione dell'emergenza epidemica. Tale indicatore, per costruzione, assume un valore massimo pari a 40, corrispondente al pieno godimento delle libertà o diritti costituzionalmente garantiti, e uno minimo pari a 8, corrispondente a una loro sostanziale negazione.

Libertà di culto	Riservatezza e tutela della libertà privata	Buon andamento della P.A.	Diritto alla salute
Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione
Limiti quantitativi e/o qualitativi all'accesso ai luoghi di culto e/o alle funzioni religiose	Obbligo di sottoporsi a misurazione della temperatura corporea e/o altri controlli analoghi per accedere a locali aperti al pubblico		Rinvio o aumento dei tempi di attesa per prenotazioni
Sospensione di alcune celebrazioni religiose con limiti quantitativi e/o qualitativi all'accesso ai luoghi di culto e/o alle funzioni religiose	Obbligo di dichiarazione di dati personali nell'autocertificazione necessaria per gli spostamenti	Chiusura parziale degli uffici pubblici con mantenimento dei servizi essenziali	Accesso alle strutture ospedaliere per tutte le attività di ambulatorio già programmate, ma con sospensione di quelle ancora da programmare
Sospensione di tutte le celebrazioni religiose	Obbligo di rilasciare dichiarazioni personali mediante autocertificazione per accedere a determinati esercizi commerciali		Accesso alle strutture ospedaliere solo per attività di ambulatorio urgenti e non differibili, con sospensione di tutte le altre attività sanitarie
Chiusura dei luoghi di culto	Obbligo di adottare applicazioni idonee al tracciamento dei contagi	Chiusura totale di tutti gli uffici pubblici	Accesso alle strutture ospedaliere solo per urgenze (PS) e strumenti limitazioni per accesso di "esterni" (non pazienti) durante la degenza o la visita

2. Il barometro delle libertà

Diritto all'istruzione

In questo settore, fino al DPCM 18-10-2020, si è registrata una tendenza "espansionistica".

Con il DPCM 7-08-2020, in vista della ripresa delle attività fortemente voluta dal Governo e dall'opinione pubblica, alle istituzioni scolastiche è stato fatto obbligo di predisporre ogni misura utile all'avvio dell'anno scolastico 2020/2021. A tal proposito, è bene ricordare l'obbligo di mantenere il distanziamento sociale in classe e l'utilizzo delle mascherine, nonché l'obbligo di provvedere alla sanificazione degli ambienti. Quanto alle Università, si è stabilito che le accademiche possono essere svolte, là dove possibile, con modalità a distanza, a beneficio degli studenti che non riescano a parteciparvi fisicamente.

La tendenza "espansionistica" è stata avvalorata dal DPCM 13-10-2020 e dal DPCM 18-10-2020. A conferma dell'impegno preso dal Governo di garantire l'apertura di scuole università, è rimasto inalterato quanto previsto dal DPCM 7-08-2020. Sono stati, però, sospesi i viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche.

Il DPCM 18 ottobre 2020 ha previsto che le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottino «forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica, incrementando il ricorso alla didattica digitale integrata, che rimane complementare alla didattica in presenza», e, soprattutto, possano ricorrere all'utilizzo di turni pomeridiani di lezioni (disponendo che l'ingresso non avvenga in ogni caso prima delle 9:00). Alle Università è richiesto di predisporre piani di organizzazione della didattica e delle attività curriculari in presenza e a distanza in funzione delle esigenze formative.

Con il DPCM 24-10-2020 si è registrata un'inversione di tendenza. Difatti, se, da una parte, si è previsto che l'attività didattica per le scuole primarie e dell'infanzia proseguano in presenza, dall'altra, si è previsto che quella delle istituzioni scolastiche secondarie si sposti, per il 75%, in forma digitale integrata.

Diritto al lavoro e attività economiche

In questo settore si è registrata una tendenza "restrizionistica".

Tra le novità introdotte dal DPCM 7-08-2020, alcune meritano di essere segnalate. Innanzitutto, si è disposta la sospensione delle attività che si tengono in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso. Quanto agli spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, questi si sarebbero potuti svolgere con il numero massimo di 1000 spettatori per spettacoli all'aperto e di 200 spettatori per spettacoli in luoghi chiusi. Si è consentito lo svolgimento di attività di centri benessere, di centri termali (fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei LEA), di centri culturali e di centri sociali, nonché di sale giochi, sale scommesse e sale bingo e degli stabilimenti balneari, a condizione che le Regioni ne avessero accertato la compatibilità con l'andamento della situazione epidemiologica. Alle attività commerciali al dettaglio è stato imposto di assicurare, oltre al rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro, che gli ingressi avvenissero in modo dilazionato e che venisse «impedito di sostare all'interno dei locali più del tempo necessario all'acquisto dei beni». Quanto alle attività professionali, il DPCM "raccomandava" lo svolgimento in modalità di lavoro agile e che fossero incentivate le ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti.

La tendenza "restrizionistica" si è addirittura rafforzata con il DPCM 13-10-2020, il DPCM

18-10-2020 e il DPCM 24-10-2020. In aggiunta alle precedenti misure, rimaste in vigore, il DPCM 13-10-2020 aveva disposto il divieto di svolgimento delle attività di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) dopo le ore 24 con consumo al tavolo e dopo le ore 21 in assenza di consumo al tavolo: il DPCM 18 ottobre 2020 aveva inasprito le misure prevedendo che le attività sono consentite dalle ore 5:00 sino alle ore 24 con consumo al tavolo, ma con un massimo di sei persone per tavolo; e in assenza di consumo al tavolo, l'orario di chiusura dovrà essere anticipato alle ore 18.

Il DPCM 25-10-2020 ha previsto che le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) sono consentite dalle ore 5.00 fino alle 18.00: il consumo al tavolo è consentito per un massimo di quattro persone per tavolo, salvo che siano tutti conviventi. Resta consentita la ristorazione con consegna a domicilio, nonché la ristorazione con asporto (fino alle ore 24), ma con divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze e fermo l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro. È fatto obbligo per gli esercenti di esporre all'ingresso del locale un cartello che riporti il numero massimo di persone ammesse contemporaneamente nel locale.

In aggiunta a queste misure, il DPCM 24-10-2020 ha sospeso le attività di palestre, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali, fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza, nonché centri culturali, centri sociali e centri ricreativi. Vengono anche sospesi gli spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche e in altri spazi, anche all'aperto.

Libertà di riunione e di assembramento

In questo settore, con il DPCM 7-08-2020, sono rimaste sostanzialmente inalterate le precedenti misure. Di contro, con il DPCM 13-10-2020 si è registrata una tendenza "restrizionalistica", confermata dal DPCM 18-10-2020. In particolare, sono vietate le feste nei luoghi al chiuso e all'aperto, mentre quelle che seguono alle cerimonie civili o religiose (matrimoni, battesimi, lauree...) sono consentite con la partecipazione massima di 30 persone. Benché privo di cogenza giuridica, è bene sottolineare che, con riguardo alle abitazioni private, viene «fortemente raccomandato di evitare feste, nonché di evitare di ricevere persone non conviventi di numero superiore a sei».

Il DPCM 24-10-2020 ha rafforzato la tendenza espressa dai precedenti interventi, introducendo un divieto totale per feste nei luoghi chiusi e all'aperto, anche seguenti a cerimonie civili e religiose e vietando sagre e fiere, con l'eccezione delle manifestazioni fieristiche che osservino determinati protocolli.

Libertà di circolazione e di movimento; attività all'aperto

In questo settore, con il DPCM 7-08-2020, sono rimaste sostanzialmente inalterate le precedenti misure. In particolare, sono stati vietati gli spostamenti solo da e verso alcuni Stati, salvo che ricorrano – principalmente – uno o più dei seguenti motivi: a) esigenze lavorative; b) assoluta urgenza; c) esigenze di salute; d) esigenze di studio; e) rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza; f) ingresso nel territorio nazionale. Di contro, con il DPCM 13-10-2020 si è registrata una tendenza "restrizionalistica", confermata dal DPCM 18-10-2020. In particolare, è stato introdotto l'obbligo (sull'intero territorio nazionale) di avere sempre con sé le mascherine, nonché di indossarle nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto a eccezione dei casi in cui, «per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi». Restano esclusi dagli obblighi: a) i soggetti

che stanno svolgendo attività sportiva; b) i bambini di età inferiore ai sei anni; c) i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con questi versino nella stessa incompatibilità. Il DPCM 18-10-2020 ha previsto che si possa disporre la chiusura al pubblico, dopo le ore 21, di vie o piazze nei centri urbani, dove si possono creare situazioni di assembramento, fatta salva la possibilità di accesso e deflusso agli esercizi commerciali legittimamente aperti e alle abitazioni private.

La tendenza segnalata è stata confermata dal DPCM 24-10-2020, che ha anche previsto il divieto, dopo le ore 18, di consumo di cibi e bevande nei luoghi pubblici e aperti al pubblico. Benché privo di cogenza giuridica, «è fortemente raccomandato a tutte le persone fisiche di non spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso da quello di residenza, domicilio o abitazione, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di studio, per motivi di salute, per situazioni di necessità o per svolgere attività o usufruire di servizi non sospesi e non disponibili in tale comune».

Libertà di culto

In questo settore, tanto con il DPCM 7-08-2020 che con i DPCM 13-10-2020, DPCM 18-10-2020 e DPCM 25-10-2020, sono rimaste sostanzialmente inalterate le precedenti misure. In particolare, l'accesso ai luoghi di culto è ammesso con misure organizzative atte a evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai fedeli la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro.

Riservatezza e tutela della libertà privata

In questo settore, tanto con il DPCM 7-08-2020 che con i DPCM 13-10-2020, DPCM 18-10-2020 e DPCM 24-10-2020, sono rimaste sostanzialmente inalterate le precedenti misure. Invero, benché privo di cogenza giuridica, è bene sottolineare che viene «fortemente raccomandato l'uso dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie anche all'interno delle abitazioni private in presenza di persone non conviventi».

Diritto alla salute

In questo settore si è registrata una tendenza "espansionistica". Tanto con il DPCM 7-08-2020 che con i DPCM 13-10-2020 e DPCM 18-10-2020 e DPCM 24-10-2020, si è assistita a una piena normalizzazione dell'erogazione delle prestazioni sanitarie, con le difficoltà però connesse allo smaltimento dei ritardi precedentemente accumulati.

Buon andamento della P.A.

In questo settore, già con il DPCM 7-08-2020 si è registrata una tendenza "espansionistica", poi confermata dal DPCM 13-10-2020, verso una piena "normalizzazione" dell'erogazione delle prestazioni pubbliche. Il DPCM 18-10-2020 ha segnato una parziale correzione di marcia, confermata dal DPCM 24-10-2020, disponendo che nell'ambito delle pubbliche amministrazioni le riunioni si svolgono in modalità a distanza, salvo la sussistenza di motivate ragioni.

3. Osservazioni conclusive

I punteggi complessivi registrati sul nostro Indice tra giugno e ottobre raccontano di una conquista (da giugno ad agosto) e di una perdita (tra agosto e ottobre) degli spazi di esercizio dei diritti e delle libertà costituzionalmente garantiti da parte dei provvedimenti di gestione dell'emergenza sanitaria. Le ultime settimane hanno mostrato, in particolare, una costante tendenza restrizionistica negli interventi a livello nazionale e regionale. Già i valori assegnati al DPCM 13-10-2020 segnalavano - quasi si trattasse dell'oscillazione di un pendolo - un ritorno al punto in cui ci trovavamo a giugno.

Invero, già allora non si era davvero ritornati al punto di partenza: guardando, infatti, ai singoli punteggi, ci si rende conto di una "ridistribuzione" di essi, in specie dalle libertà individuali alle libertà per così dire collettive (ad esempio, si guardi allo spostamento di 2 punti registratosi tra i punteggi assegnati alle attività economiche e al buon andamento della P.A.). L'adozione quasi immediata di un nuovo DPCM (18-10-2020) ha poi lasciato intendere che il Governo avrebbe proseguito nel senso di una ulteriore, seppur incrementale, accentuazione delle misure in senso "restrizionistico": e così è stato, come dimostrato dal DPCM 24-10-2020, cui, infatti, è stato assegnato un punteggio inferiore rispetto a quello del DPCM 11-06-2020.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.