

## Il ritorno dei diritti

### L'Indice delle libertà dopo il Covid

Di Jessica De Vivo

La rapida ed estesa diffusione della pandemia di Covid-19 ha indotto il Governo e le Regioni ad adottare, a partire da inizio marzo su scala nazionale, alcuni provvedimenti fortemente limitativi di alcune libertà personali con l'obiettivo di frenare la diffusione del contagio.

Lo scopo del presente **indice** è di valutare l'impatto di tali provvedimenti, protratti nel corso del tempo, su **alcuni fondamentali diritti e libertà**, tutelate a livello costituzionale.

A tal proposito, si impongono alcune **considerazioni metodologiche**.

In primo luogo, una premessa di carattere temporale: nonostante gli interventi a livello nazionale e regionali si siano susseguiti da inizio marzo, la scelta abbracciata dal presente lavoro è stata quella di considerare solo i provvedimenti del Governo e delle Regioni a partire dalla "fase 2", inaugurata con il DPCM del 26 aprile 2020. Tale scelta muove dalla principale considerazione che i provvedimenti adottati a livello nazionale e regionale nella "fase 1" hanno inevitabilmente ridotto diritti e libertà in un momento davvero emergenziale. In questo quadro di repentino e generale "appiattimento", non si sarebbero potute cogliere al meglio le sfumature, anche variegiate nel corso del tempo, delle limitazioni e soprattutto il loro carattere anomalo nel bilanciamento con la tutela della salute individuale e pubblica. Inoltre, se il *lockdown* imposto nella prima fase rispondeva all'esigenza di appiattare la curva epidemica e ridurre l'afflusso di pazienti alle postazioni di terapia intensiva, le fasi successive sono state segnate da una maggiore discrezionalità e anche da un dibattito più acceso riguardo quale fosse la strategia più adeguata. La scelta, dunque, è stata quella di considerare solo i provvedimenti a partire dal 4 maggio e, in questo panorama, solo quelli adottati dal Governo direttamente inerenti diritti e libertà costituzionalmente garantiti, escludendo dunque quei provvedimenti che non intervengono se non mediatamente in questo senso, limitandosi a disciplinare altri aspetti della gestione dell'epidemia.

In secondo luogo, pur consapevoli che la regolazione dell'emergenza epidemiologica ha toccato pressoché tutto lo spettro costituzionale dei diritti, si è scelto di monitorare solo quelli maggiormente colpiti date le modalità del loro esercizio. Si è giunti dunque a limitare l'ambito di valutazione a sette diritti e libertà:

- 1) il diritto all'istruzione (in particolare fino alle scuole secondarie);
- 2) il diritto al lavoro e alle correlate attività economiche;

Jessica De Vivo è assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato, Università di Milano Bicocca.

- 3) la libertà di riunione (e di assembramento);
- 4) la libertà di circolazione (e di movimento);
- 5) la libertà di culto;
- 6) la riservatezza e la tutela della vita privata;
- 7) il diritto alla salute (per malati non Covid).

In terzo luogo, 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 quando la limitazione è stata irrisoria, non prevedendo il provvedimento alcuna misura impattante sull'esercizio del diritto o della libertà considerati, e il punteggio minimo in caso invece di provvedimento fortemente limitativo sul diritto o la libertà.

La seguente Tabella riporta analiticamente i criteri per l'attribuzione dei punteggi nelle sette dimensioni considerate.

<b>TABELLA 1</b>				
	DPCM 26 aprile 2020	DL 33 2020	DPCM 17 maggio 2020	DPCM 11 giugno 2020
Movimento	2	3	4	4
Riunione	1	2	2	4
Culto	3	4	4	4
Istruzione	2	2	3	3
Lavoro	3	4	4	5
Salute	3	3	4	4
Privacy	3	3		4
PA	3	3		3
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>31</b>

Da ultimo, 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 "Fase 2" 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.

Con riguardo ai provvedimenti adottati a livello statale che impattano sui diritti e sulle libertà considerate nel presente lavoro, in questa seconda fase dell'emergenza, occorre fare riferimento al DPCM del 26 aprile 2020, al d.l. n. 33/2020 del 18 maggio 2020, al DPCM del 17 maggio 2020 e, infine, al DPCM dell'11 giugno 2020.

Come si può facilmente cogliere dai punteggi attribuiti, le libertà indubbiamente più colpite dai provvedimenti sono quella di circolazione e movimento, quella di riunione e assembramento, infine il diritto all'istruzione. Quest'ultima, in particolare, sembra essere stata "immobile" dinnanzi ai mutamenti *in melius* che si sono succeduti nel corso del tempo con i vari provvedimenti adottati e che hanno toccato gli altri diritti e libertà.

Infatti, il **diritto all'istruzione** non ha fatto registrare alcun significativo ricupero in termini di punteggi, passando da 2 a 3, nonostante le limitazioni agli altri diritti e libertà si siano progressivamente attenuate; l'unico dato rilevante, con riferimento, appunto, al diritto all'istruzione, è la ripresa di attività ludiche, ricreative ed educative per bambini e ragazzi a decorrere dal 15 giugno 2020, introdotta con il DPCM del 17 maggio 2020. Si tratta di un parziale miglioramento nel quadro, invece, di una sospensione a tappeto che ha riguardato le attività (ad esclusione degli esami in presenza) di tutti i livelli scolastici. È bene precisare che, in fase di conclusione del presente studio, sono intervenute le Linee Guida del Ministero dell'Istruzione, con cui viene disposta la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative per l'anno 2020/2021 e, in particolare, la ripresa delle lezioni del nuovo anno scolastico per tutti gli studenti di ogni ordine e grado fissata per il 14 settembre 2020. Nonostante questo intervento, la scelta è stata quella di mantenere un punteggio basso (3) per due ragioni: in primo luogo perché l'intervento del Governo italiano è arrivato in forte ritardo rispetto agli interventi degli altri Paesi, colpiti anch'essi dall'emergenza epidemiologica; in secondo luogo perché le Linee Guida in questione non sembrano intervenire in maniera puntuale sulla concreta ripresa delle attività, lasciando irrisolte le concrete possibilità, oltre che modalità, di riapertura. Inoltre, a differenza di altri Paesi, non è stata disposta alcuna offerta di servizi educativi successiva, quale per esempio la previsione di un posticipo della fine dell'anno scolastico per consentire di svolgere lezioni in presenza almeno per gli anni conclusivi nei vari cicli scolastici.

Le limitazioni alla **libertà di circolazione e movimento** e a quella di riunione e assembramento, invece, sono state allentate con il trascorrere del tempo, come evidenziato dalla progressione dei punteggi, nonostante si tratti di due libertà che hanno subito drastiche compressioni soprattutto nella fase iniziale. Con riferimento alla prima, il punteggio è salito in maniera graduale, da 2 a 4, in ragione dei progressivi allentamenti delle misure: si è passati dalla limitazione di movimento e circolazione all'interno della propria città e poi Regione, per approdare a una limitazione parziale (riguardanti solo alcuni Paesi) solo fuori dal territorio nazionale, almeno fino al 30 giugno, secondo quanto previsto dall'ultimo DPCM, passando per la possibilità intermedia di muoversi solo all'interno del territorio nazionale (a partire dal 2 giugno).

La stessa progressione è stata seguita anche con riferimento alla libertà di **riunione e assembramento**, sebbene con alcune peculiarità. Con il primo provvedimento del 26 aprile 2020, tale libertà è stata fortemente limitata con la sospensione obbligatoria di riunioni, in generale, di qualsiasi forma di assembramento. Si è poi passati, con il d.l. n. 33/2020, alla previsione di limiti quantitativi e/o qualitativi a riunione e/o assembramenti; a tal proposito, però, è riscontrabile un aspetto peculiare e probabilmente contraddittorio. Infatti, con il DPCM del 17 maggio 2020 gli spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche e in altri spazi all'aperto riprendono le loro attività a partire dal 15 giugno, pur mantenendo limiti qualitativi e quantitativi; continuano a rimanere chiusi, invece, i centri benessere e i centri termali (fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza), ma, soprattutto per quel che qui rileva, i centri culturali e i centri sociali. A tale contraddizione sembra porre rimedio il DPCM dell'11 giugno, che prevede un ulteriore snellimento delle limitazioni, portando dunque tale libertà a un punteggio quasi pieno: è prevista una ripresa di tutti gli sport, anche quelli di contatto (sebbene con le usuali misure precauzionali); riprendono gli spettacoli aperti al pubblico (come da precedente provvedimento), e altresì i centri culturali e sociali (così come quelli termali e di benessere). Rimane poi un aspetto interessante, sempre a proposito della libertà di riunione e assembramento: anche con quest'ultimo provvedimento, restano so-

TABELLA 2

	Diritto all'istruzione	Diritto al lavoro e attività economiche	Libertà di riunione (e assembramento)	Libertà di circolazione (e movimento)
5	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione
4	Chiusura solo per alcuni livelli scolastici	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	Sospensione consigliata di riunione e, in generale, di occasioni di assembramenti	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
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)

spese le attività che hanno luogo in sale da ballo, discoteche o luoghi assimilati (all'aperto o al chiuso) almeno fino al 14 luglio 2020, facendo però rimanere in capo alle Regioni la possibilità di stabilire una diversa data o un diverso numero di spettatori, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, nel quadro, ovviamente, dell'andamento epidemiologico.

Con riferimento al **diritto al lavoro e alle attività economiche**, invece, fin da subito si è avvertita l'esigenza, compatibilmente con l'andamento dell'epidemia, di allentare le misure, con la sospensione solo di alcune categorie di attività economiche, privilegiando, laddove possibile, la via del lavoro agile. Con il d.l. n. 33/2020, poi, si è assistito a una graduale riapertura anche delle categorie più a rischio (acconciatori, centri estetici e ristoratori), benché con l'obbligo di adottare specifiche misure, tra i quali distanza di sicurezza, strumenti di protezione (mascherine), sanificazione degli ambienti. Con l'ultimo DPCM, poi, il punteggio diventa quasi pieno, in quanto le limitazioni divengono via via meno significative, consentendo anche la ripresa delle sale da bingo e da gioco, anche se con particolari accorgimenti per gli esercenti delle attività.

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

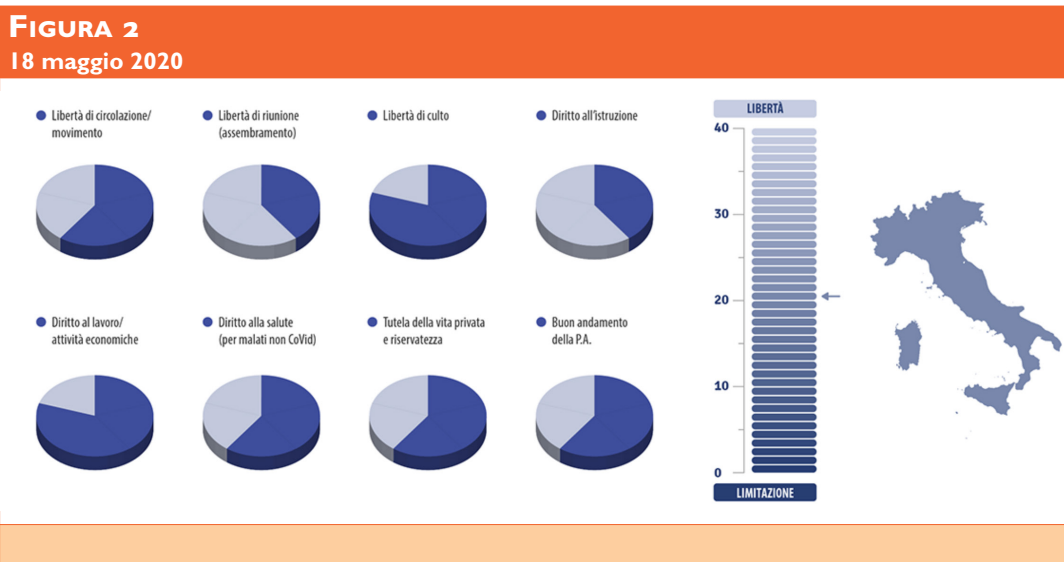
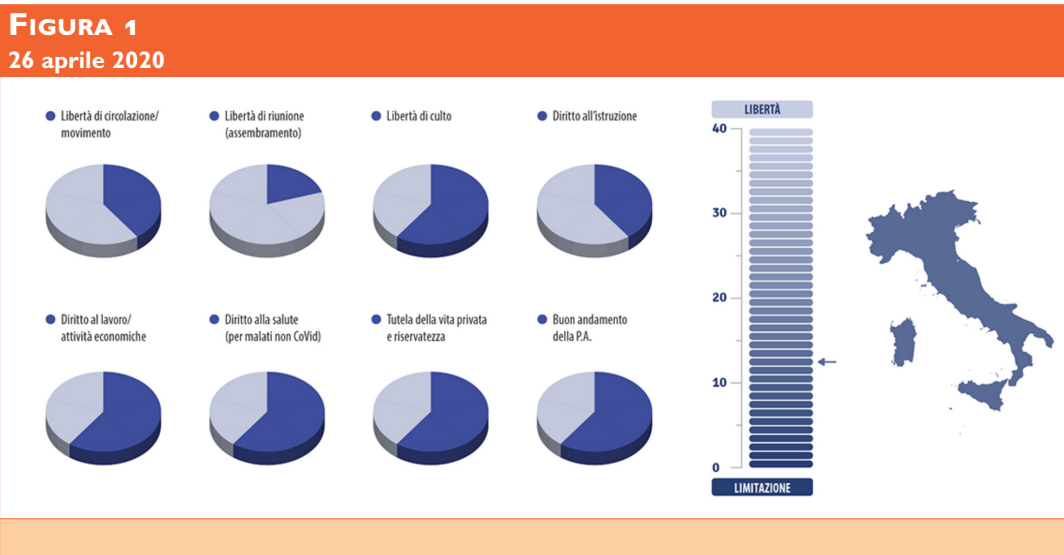
Un graduale attenuamento delle misure si è verificato anche con riferimento alla **libertà di culto**. Mentre inizialmente il punteggio di riferimento si attestava intorno ai 3 punti, con la sospensione di alcune celebrazioni accompagnata da limiti di carattere qualitativo o quantitativo, in una fase successiva è passato a 4, permanendo solo limiti quantitativi a partire dal d.l. n. 33/2020, permettendo dunque lo svolgimento delle celebrazioni, sebbene con le consuete precauzioni legate al distanziamento sociale.

Venendo poi alla **riservatezza** e alla tutela della **vita privata**, le limitazioni in tal senso sono state progressivamente sfolte con il susseguirsi dei provvedimenti: in una prima fase, quella di apertura della fase 2 e costituita dal DPCM del 26 aprile 2020, il punteggio complessivo può essere individuato in 3: accanto infatti all'obbligo di comunicare il proprio arrivo sul territorio nazionale e di sottoporsi ad eventuali verifiche e controlli anche per soggiorni di breve durata, vi era ancora l'obbligo di spostamento mediante modello di autocertificazione, peraltro con l'ulteriore ipotesi della visita ai congiunti. L'abolizione dell'autocertificazione ha avuto l'immediato effetto di impattare positivamente sulla tutela della

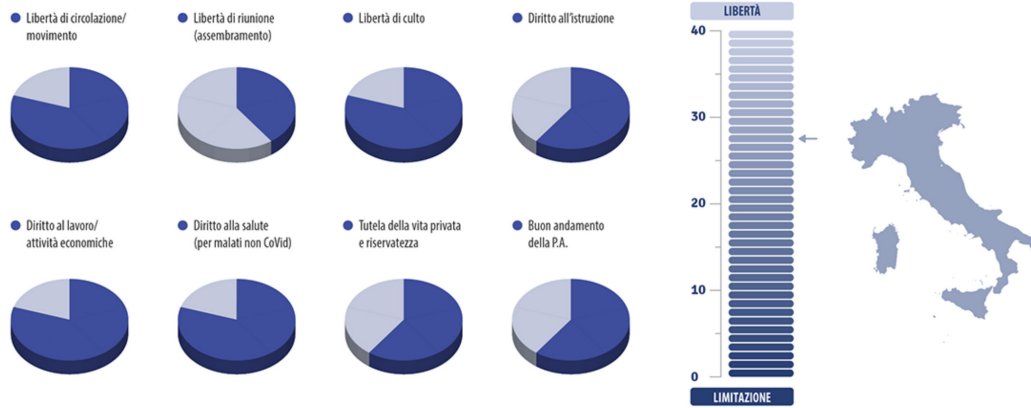
vita privata e della riservatezza, che rimane limitata (con un punteggio superiore di 4) solo in quanto vi è l'obbligo di rilasciare dati personali, oltre che sottoporsi alla misurazione della temperatura corporea, per accedere a determinate attività.

Il medesimo andamento caratterizza il **diritto alla salute** per malati non Covid. Infatti, a partire dal 18 maggio, si è assistito a una graduale ripresa di tutte le attività mediche (visite, ricoveri, ecc...), che erano state sospese in ragione dell'emergenza, permanendo solo limitazioni con riferimento agli accompagnatori dei degenti o dei pazienti, onde evitare assembramenti.

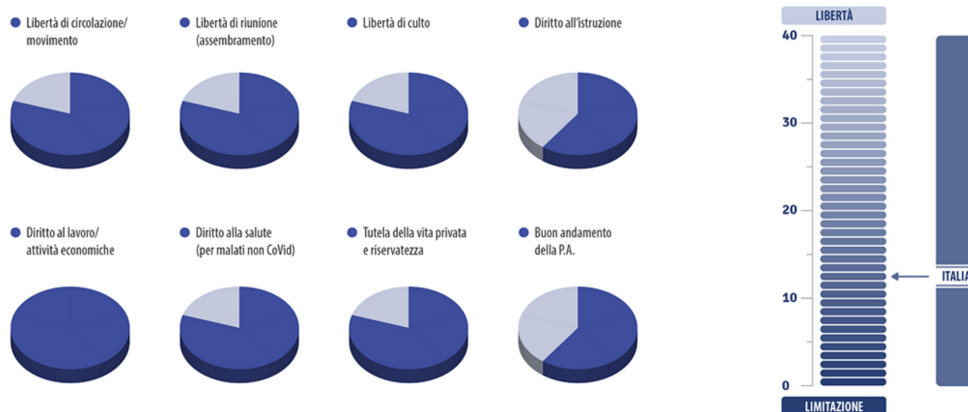
Occorre, infine, dar conto di una particolare categoria, quella del **buon andamento della pubblica amministrazione**: con ciò si fa riferimento, ovviamente, all'efficienza degli uffici, soprattutto quelli a contatto diretto con il pubblico. Il punteggio attribuito, infatti, si è cristallizzato intorno ai 3 punti con tutti i provvedimenti: la logica è quella della chiusura parziale dei pubblici uffici con mantenimento dei servizi ritenuti essenziali e, in ogni caso, adeguate misure per evitare assembramenti.



**FIGURA 3**  
3 giugno 2020



**FIGURA 4**  
11 giugno 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.