Introduzione.

In questo lavoro di ricerca sulla Costituzione ai tempi del Covid19, ho preso spunto dal dibattito emerso dai media in questi ultimi tre mesi, intorno al metodo e al merito con cui si è affrontata l'emergenza sanitaria. Sono partito dall'analizzare la funzione normativa del Governo e il suo rapporto col Parlamento, secondo il dettato costituzionale; ho poi affrontato la questione dei sostenitori della "linea dura" e di quelli più garantisti in relazione alla sospensione di alcuni diritti costituzionalmente garantiti, tralasciando quella dei doveri dei cittadini che, invece, non hanno subito che lievi restrizioni, in campo economico, attraverso l'elargizione una tantum di un bonus INPS alle partite Iva o del credito d'imposta del 60% dell'affitto alle imprese. Ho, quindi, cercato delle statistiche affidabili per capire come stesse evolvendo la patologia. Ho dedicato un breve capitolo alla Cittadinanza Digitale, questione fondamentale emersa in questo periodo. Nella parte finale del mio lavoro, in Appendice, dopo le mie conclusioni personali, ho riportato alcuni diagrammi chiarificatori dell'Istituto Superiore della Sanità.

La pandemia che abbiamo vissuto ha scompaginato la situazione che tutti avevamo conosciuto in questi ultimi decenni, a cui bene o male ci eravamo abituati. Vediamo perché.

Costituzione e funzione normativa del Governo[1].

Il potere legislativo è esercitato dal Parlamento, ma la Costituzione riconosce al Governo il potere di emanare Atti normativi, ovvero Atti aventi forza di legge (decreti legislativi e decreti-legge) e Regolamenti. I decreti legislativi prevedono che il Parlamento incarichi espressamente il Governo di disciplinare una materia di cui il primo non ha piena competenza tecnica. I decreti-legge si attuano in casi di necessità e urgenza. Il Governo allora può, di propria iniziativa, adottare un decreto-legge secondo gli articoli 77 e 72 della Costituzione. Vi sono delle limitazioni all'uso dei decreti-legge. Secondo la sentenza 360/1996 della Corte Costituzionale il Governo può regolare con un nuovo decreto la stessa materia solo se "*il nuovo decreto ha un contenuto sostanzialmente diverso dal precedente"* e "*il contenuto può essere identico al precedente, ma deve fondarsi su nuovi motivi di straordinaria necessità e urgenza non riconducibili al solo ritardo conseguente alla mancata conversione del precedente decreto"*.

Con la Legge 400/1988 si vieta l'utilizzo del decreto-legge in determinate circostanze: disciplinare i rapporti giuridici sorti in conseguenza di decreti-legge non convertiti; conferire deleghe legislative al Governo; disciplinare le materie per cui è vietato il ricorso alle commissioni parlamentari deliberanti. Il decreto deve contenere misure di applicazione immediata con un contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

I Regolamenti invece sono fonti del diritto secondarie, subordinate alle fonti costituzionali e primarie come Leggi e Atti aventi forza di legge.

Argomenti a favore o contro le limitazioni delle libertà costituzionali in caso di emergenza sanitaria.

In questi mesi, si sono formate due scuole di pensiero sulla gestione dell'emergenza Covid 19: una più garantista e minoritaria che critica le limitazioni che abbiamo vissuto in questi mesi ed un'altra maggioritaria e decisionista che sostiene che il D.L. sia parificabile alla legge ordinaria; quindi le limitazioni imposte e per espressa delega sarebbero legittime e non in contrasto con la Costituzione.

Quali sono stati gli articoli della Costituzione che sono stati sospesi o compressi durante l'emergenza? L'articolo 13 (libertà personale); l'articolo 16 (libertà di circolazione); l'articolo 17 (libertà di riunione); l'articolo 41 comma 1 (libertà di iniziativa economica); l'articolo 19 (libertà di culto); l'articolo 34 (garanzia e obbligo di istruzione). Questi principi cardine sono stati sospesi o compressi in virtù dell'articolo 32 (diritto

[1] Simone Crocetti, Op. Cit., pagg. 96-99

sergiomauri.info

alla tutela della salute). Si è fissato, perciò il principio secondo cui il diritto alla salute non è un mero bene individuale, ma collettivo da salvaguardare e tutelare, anche limitando diritti concorrenti.

È interessante notare che i due fronti formatisi in questi mesi, non hanno né un'origine né un sostegno strettamente partitici, ma raggruppino persone di diverso orientamento, accomunate da una sensibilità ed inclinazioni intellettuali sentite come irrinunciabili. In questo senso sono molto interessanti e illuminano bene quali siano le priorità in gioco, ristrutturando in un certo senso le categorie politiche intorno a cui eravamo abituati a muoverci.

Gli argomenti a sostegno della linea dura.

Coloro che si sono espressi "*senza ombra di dubbio*" o parlando di "*male minore*" in relazione alle misure del Governo, non riscontrandovi alcun tipo di contraddizione seria con il dettato costituzionale, lo hanno fatto in virtù della constatazione che "*un Governo perfetto non esiste*" o che le azioni del Governo si giustificano per loro stesse, per proteggere i cittadini da ben altre problematiche[2]. La schiera dei sostenitori del Governo è stata molto ampia, andando dai personaggi del mondo dello spettacolo a quelli dell'informazione, dal settore pubblico a parte della finanza.

La base legale ai D.P.C.M. successivi alla Delibera sullo Stato di emergenza sanitaria della durata di sei mesi è contenuta nel D.L. n°6 del 23 febbraio 2020. In questo D.L., atto che ha forza di Legge, al Presidente del Consiglio si dava autorizzazione formale di adottare tutte le necessarie misure restrittive per fronteggiare l'emergenza. Sono soprattutto gli articoli 1 e 3 a specificare che attraverso i D.P.C.M., quindi attraverso l'autorità politica, sono attesi provvedimenti tali da contenere il contagio.

Tra i provvedimenti presi ricordiamo anche quelli da Codice Penale, come l'omicidio colposo, in caso di non osservanza della quarantena, poi parzialmente depenalizzati con D.L. del 25 marzo 2020, riconducendoli a violazioni amministrative. Veniva comunque concessa, stante la quarantena di massa, la possibilità di uscire da casa uno per famiglia per procurarsi il cibo o le medicine qualora ci fosse stata questa necessità, o per far espletare i bisogni fisiologici o di cura al proprio animale domestico. Tuttavia, era consentito spostarsi sia all'interno del proprio Comune che fuori, in caso di comprovata necessità lavorativa, ma non per tutti, solo per determinate categorie produttive e/o commerciali segnalate da apposita lista di codici ATECO[3].

In tutti i D.L., ma soprattutto in quello iniziale, si teneva conto delle dichiarazioni dell'O.M.S. (Organizzazione Mondiale della Sanità) riguardo la pandemia in atto. Da notare che le raccomandazioni per affrontare una pandemia prevista a breve-medio termine, pubblicate dall'O.M.S., risalivano all'inizio del 2018[4]. La questione della sua imprevedibilità, quindi, sarebbe almeno parzialmente da rivedere. Ma andiamo avanti.

Il D.P.C.M. ha natura amministrativa che non ha forza di Legge, essendo fonte normativa secondaria. Si utilizza per dare attuazione a disposizioni di Legge come nel caso dei D.L.. Il D.P.C.M. non è soggetto ad alcuna conversione da parte del Parlamento ed è sottratto, se ne viene sollevata la questione della legittimità costituzionale, al vaglio della Corte Costituzionale. Quindi, prima si è utilizzato il D.L. che, tuttavia, entro 60 giorni deve essere convertito in Legge ed infatti il D.L. 6 e il D.L. 19 del 2020 sono stati approvati e convertiti in Legge dal Parlamento, con modifiche. Quindi, attraverso i due D.L. il Governo ha proseguito la sua azione di salvaguardia facendo ricorso ai propri D.P.C.M..

[2] Vedasi: archive.is/543iX

[3] Sono combinazioni alfanumeriche che identificano un'attività economica.

[4] Sulla riunione di Ginevra dell'OMS agli inizi del 2018, vedasi: http://origin.who.int/emergencies/diseases/2018prioritization-report.pdf. Sul gruppo di esperti R&D Blueprint vedasi: https://www.who.int/blueprint/about/en/ . Sull'agente patogeno virale, ribattezzato Malattia X, vedasi: https://edition.cnn.com/2018/03/12/health/disease-x-blueprint-who/index.html .

sergiomauri.info

Le tesi a favore delle misure prese dal Governo si possono ben riassumere in un articolo di Fanpage pubblicato il 30 aprile 2020[5]. In tale articolo il premier Conte rispondeva a coloro che lo accusavano di aver escluso il Parlamento. In particolare, Conte affermava che fosse stato necessario usare i D.P.C.M. vista la letalità del virus, ricordando anche che "*la Corte Costituzionale ha ritenuto giustificata l'adozione di misure eccezionali in caso di gravi emergenze, come questa, quando la vita stessa della popolazione è in pericolo*".

Tuttavia, anche la "linea dura" si è dovuta confrontare con le richieste del mondo confindustriale che, nel *lockdown,* vedeva compromessa la produzione di ricchezza del Paese e una fuoriuscita dell'Italia dalla competizione economica in molti campi. La "linea dura" è stata parzialmente emendata permettendo una graduale riapertura (o non chiusura) delle produzioni più importanti.

Argomenti garantisti e critici verso l'operato del Governo.

Al 10 aprile scorso, risultavano emessi dal Governo ben 21 provvedimenti: 5 decreti-legge (di cui uno convertito con modifiche), 9 D.P.C.M. (sulla base del Codice di Protezione Civile), 1 D.M., 3 Ordinanze MinSalute, 1 Circolare MinInterno, 1 Direttiva MinInterno ai Prefetti in riferimento al D.P.C.M., 1 Delibera del Consiglio dei Ministri (la Dichiarazione dello stato di emergenza). In questa notevole mole di normative, atte ad affrontare l'emergenza in cui, peraltro, alcuni D.L. andavano a correggere errori di D.L. precedenti, è interessante notare che vi sono delle sotto-deleghe a poteri di rango inferiore che devono decidere quali diritti costituzionalmente garantiti sono da limitare. Abbiamo perciò avuto interpretazioni diverse da parte di autorità locali sulla limitazione del diritto di circolazione del cittadino, fino al punto che alcuni esecutori delle prescrizioni nazionali e locali, ovvero agenti delle forze dell'ordine, lo hanno fatto in modo arbitrario. In questa situazione caotica, anche il sistema mediatico non ha aiutato, creando non poca confusione ed eludendo un compito che era anche il suo, cioè quello di chiedere conto al Governo di quello che stava facendo[6].

Lo Stato può, in condizioni straordinarie (emergenze e guerre) comprimere o sospendere alcuni diritti costituzionali del cittadino, ma tali limitazioni non si possono fare con atti del Governo, come il D.P.C.M., ma attraverso leggi approvate dal Parlamento. Il Governo ha varato uno stato di emergenza sanitaria nazionale con le connesse cautele, applicando l'art. 24 del Codice della Protezione Civile (Coproc) che aveva, un paio d'anni fa, riorganizzato la normativa del settore, per lo stato di emergenza.

Tuttavia, l'articolo 16 della Costituzione che prevede proprio la riserva di legge nel caso dell'emergenza sanitaria, secondo alcuni giuristi è relativa, cioè riferita non solo alla legge formale, ma anche a un provvedimento avente forza di legge, come il decreto legislativo o il decreto-legge. Da questo punto di vista il Governo si è messo al sicuro: il Coproc è un Decreto Legislativo, per cui la riserva di legge appare rispettata. Tuttavia, il diritto non è solo forma, ma anche sostanza, per cui potremmo rilevare qui un problema. Infatti, la delega legislativa prevista dall'articolo 76 della Costituzione deve essere ammessa non per materia, ma per oggetto, intendendosi per tale parola uno scopo ben definito. Infatti, quella di "oggetti definiti" fu la dizione definitiva dei costituenti. Deriva, pertanto, un divieto al potere legislativo a concedere a quello esecutivo deleghe generiche per la disciplina di "materie". Quindi la gestione delle emergenze di cui al Coproc è una materia non un oggetto che sarebbe la singola emergenza da trattare, altrimenti si avrebbe una delega legislativa al Governo, di tipo permanente. Il Coproc è un Testo Unico e come tale le deleghe sono considerate anomale perché, sempre secondo l'articolo 76, il Parlamento non conferisce alcuna direttiva al Governo. Le deleghe legislative generiche sono vietate. Essendo stata, poi, l'analogia tra la guerra e il Corona virus più

[5] https://www.fanpage.it/politica/conte-parlamento-non-e-stato-escluso-ma-in-emergenza-cosi-letale-era-necessario-usare-i-dpcm/

[6] http://www.opinione.it/politica/2020/04/17/luca-maria-blasi_politica_governo-lockdown-costituzione-stato-emergenza-delega-legislativa/

sergiomauri.info

volte sottolineata, dobbiamo ricordare che l'articolo 78 della Costituzione dispone che le Camere deliberino lo stato di guerra e conferiscano al Governo i "poteri necessari", ma non i "pieni" poteri né quelli "adeguati".

Il problema, quindi, non è formale poiché formalmente le procedure sono state rispettate, ma sostanziale. Secondo i detrattori dell'azione di Governo non c'è violazione formale, ma abuso sostanziale per eccesso di potere. Qual è la differenza tra provvedimento abusivo e illegittimo? Il primo rispetta la correttezza formale, ma stravolge i principi presupposti. Per questo motivo una delega permanente, prevista in un codice che consente al Governo di attivarla a discrezione, non è straordinaria. Quindi, l'articolo 24 comma 1 del Coproc, dove si stabilisce che la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale spetti al Consiglio dei Ministri anziché al Parlamento, sarebbe incostituzionale. Tale norma risale all'articolo 5 L. 225/92 che viene replicata e fa emergere ora, col *lockdown,* la sua profonda contraddizione. A questo punto pure lo "*stato di guerra al Corona virus*" andava dichiarato dal Parlamento che rappresenta tutto il popolo e non dal Governo, espressione tutt'al più di una maggioranza [7].

In conclusione, secondo le tesi garantiste, è il Parlamento ad avere la competenza esclusiva in materia di dichiarazione dell'emergenza, attraverso apposita legge e non in modo permanente e che sia sempre il Parlamento a dover dare istruzioni specifiche al Governo per la limitazione dei diritti costituzionali coinvolti. Con il Coproc, al contrario, il Governo può dichiarare lo stato di emergenza con delibera "*non soggetta a controllo preventivo di legittimità*" (Coproc, articolo 24, comma 5); può prorogare a discrezione l'emergenza fino a 24 mesi, comprimendo i diritti costituzionali. Peraltro, in questo contesto, i Presidenti delle Regioni e i Sindaci sono diventati "*autorità territoriali di protezione civile*" che possono comprimere, a livello locale, i diritti costituzionali dei cittadini con sanzioni penali che non si confrontano col principio di legalità e tassatività delle fattispecie criminose. In questo sovrabbondare di deleghe di secondo grado qualcuno ha sentito la mancanza di un intervento da parte della Corte Costituzionale. Quindi, per i critici della gestione dell'emergenza attuata dal Governo, è stato l'eccesso di delega a rendere incostituzionale l'articolo 24 del Coproc e i provvedimenti conseguenti del potere esecutivo centrale e locale soffrono lo stesso problema ed andavano annullate.

Nel lontano 1974 il costituzionalista Alessandro Pace scrisse che "*l'articolo 13 non sembra possa cedere all'articolo 32*"[8] e che "*D'altro canto mai potrebbe, dall'autorità pubblica, essere invocato l'articolo 32 della Costituzione, per derogare, per motivi di salute, alla portata e alle garanzie dell'articolo 13*"[9]. Si trattava allora di provvedere ad un bilanciamento tra beni costituzionalmente garantiti, ricordando che è solo per Legge o per provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che questi diritti si possono limitare. Anche il presidente emerito della Corte Costituzionale, Sabino Cassese, osservava che il carattere limitativo delle misure previste, imponeva la promulgazione di una Legge. Il Governo ha sopperito a questo applicando l'articolo 24 del Coproc e con il D.L. n° 6 del 23 febbraio 2020 (il primo in cui si limitavano alcune libertà fondamentali) autorizzava il Presidente del Consiglio a adottare misure di contenimento e gestione della crisi epidemiologica, non previste nemmeno in stato di guerra.

Il costituzionalista e professore di Diritto Pubblico Comparato a Perugia, Francesco Clementi, sottolinea due problemi emersi in questo periodo: l'uso smodato dei D.P.C.M. e la "sparizione" del Parlamento[10]. C'è anche dell'altro. Non è mai stato deciso quale tipo di autonomia territoriale dovesse avere l'Italia, sempre tenendo presente che era necessaria una clausola di supremazia per le situazioni di emergenza, perciò utile al

[7] https://www.ilprimatonazionale.it/cultura/provvedimenti-conte-limitano-liberta-incostituzionali-153949/

[8] Enciclopedia del Diritto, 1974, Giuffrè Editore, alla voce Libertà personale, pagina 298.

[9] Ibidem, pagina 296.

[10] http://www.vita.it/it/article/2020/03/24/clementi-un-mese-di-democrazia-sospesa-e-di-confusione/154627/

sergiomaurin.info

coordinamento delle iniziative. Sono quindi emerse ulteriori asimmetrie oltre all'uso smodato dei D.P.C.M.: il conflitto tra Stato e Regioni, le asimmetrie tra Regioni e Sindaci. In sostanza, il mancato coordinamento è stato eluso appaltandolo alla Protezione Civile, generalizzando la confusione. Il D.P.C.M., a differenza del D.L., è blindato ed eventualmente impugnabile da un giudice in futuro. L'emergenza ha quindi giustificato una strategia di elusione dell'attività parlamentare, riducendo il Parlamento all'attesa dei documenti del Governo. Clementi sottolinea un ulteriore questione interessante: perché i Presidenti delle Camere non hanno scelto di tenere i parlamentari a Roma in seduta permanente, oppure – come alternativa – col voto a distanza? Il secondo caso, infatti, è stato adottato dal Parlamento Europeo e da paesi come il Belgio e la Spagna.

In un'intervista a Radio Radicale[11], pubblicata l'11 maggio 2020, il costituzionalista Giovanni Guzzetta esprime la propria opinione in merito ad un emendamento, poi accantonato, sulla richiesta di parere al Parlamento intorno ai D.P.C.M. prima della loro emanazione. Una sorta di azione consultiva da parte del Presidente del Consiglio, con il Parlamento, al fine di conoscerne gli orientamenti. Secondo Guzzetta si sarebbe trattato di un contentino dato al Parlamento poiché la strada maestra sarebbe stata quella di votare dei D.L. (secondo la Legge) e non dei D.P.C.M.. La scelta di utilizzare i D.P.C.M. ha creato squilibri forti tra Governo e Parlamento. Inoltre, l'emendamento accantonato prevedeva un tipo di consultazione "virtuale", visto che si specificava che le consultazioni sarebbero state possibili solo se le condizioni lo avessero permesso e, notoriamente, durante le emergenze queste condizioni non ci sono e qualora la consultazione avesse avuto luogo, il Governo non sarebbe stato obbligato a tenerne conto. Nel caso di emergenze, spiega Guzzetta, la Costituzione prevede che gli atti siano collegiali, col Presidente della Repubblica che li emana, convertiti in legge dal Parlamento, nel caso, contestati dalla Corte Costituzionale ed eventualmente posti sotto quesito referendario. Ancora secondo Guzzetta, il Presidente del Consiglio è ricorso ai D.P.C.M. nonostante avesse la maggioranza in Parlamento per sfuggire al controllo parlamentare con l'alibi della letalità del virus.

Il filosofo Cacciari, da parte sua, preferisce attaccare l'operato del Governo criticandone l'efficacia e pure le premesse[12]. Il filosofo dice chiaramente che la nostra Costituzione non è chiara sui poteri in stato di emergenza. Tuttavia, è soprattutto a livello di provvedimenti che riguardano l'economia che Cacciari da un giudizio molto perplesso, poiché è sul dopo che si giocherà il futuro del Paese, precisamente quando la diminuita ricchezza prodotta[13] si ripercuoterà sulle minori entrate dello Stato e sarà difficile provvedere un quadro di vita paragonabile a quello precedente. Ma soprattutto il filosofo sarebbe felice di non sentir più parlare di quei tagli che ci hanno regalato 800 reparti in meno e un terzo o un quarto delle strutture di rianimazione rispetto a Francia e Germania.

Tuttavia, un vero e proprio attacco ad ampio raggio è arrivato dal filosofo Giorgio Agamben che parla di crollo etico di un intero Paese nei confronti di una malattia. Non credendo più in nulla, dice Agamben, i cittadini si aggrappano a ciò che gli rimane: l'esistenza meramente fisica, senza tutto ciò che, oltre l'aspetto biologico, ci fa uomini. Nella sua rubrica ospitata dalla Casa Editrice Quodlibet, Agamben, filosofo influenzato dalla biopolitica, ha scritto una specie di diario dell'epidemia[14], parlando di dati statistici diffusi dall'Istat e citando di prima mano lo stesso Presidente dell'Istat Blangiardo[15]; parlando anche di una "nuova religione" chiamata medicina, in cui l'obbligo alla salute, ormai responsabilità individuale, sarebbe diventata un precetto insostituibile; del fatto che le misure introdotte dai D.P.C.M. sarebbero rimaste tra noi a lungo (e sembra che il distanziamento sociale sarà duro a morire, sia nella sanità che nell'istruzione); del fatto che la Chiesa non

[11] https://www.radioradicale.it/scheda/605530/emergenza-coronavirus-lutilizzo-dei-dpcm-e-il-ruolo-del-parlamento-intervista-al .

[12] https://www.youtube.com/watch?v=0MTj2dfRFeo .

[13] È prevista una contrazione del PIL vicina al 10%.

[14] https://www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben .

[15] https://www.avvenire.it/attualita/Pagine/morti-e-nati-cosa-cambier

sergiomauri.info

si fosse smarcata dal Governo secondo il principio derivato da una frase pronunciata da Gesù e riportata nei vangeli sinottici (Marco, Matteo e Luca): "*Date a Cesare quello che è di Cesare e a Dio quello che è di Dio*" e ricordando che il Papa porta il nome di Francesco, colui che si dedicò ai lebbrosi, mentre ora dice messa in solitudine e piena osservazione dei precetti di "Cesare". Agamben lamentava inoltre che, citare il numero di morti senza confrontarli col passato o con quelli di coloro che sono morti per altre patologie, incontrava seri problemi di scientificità. E considerava estremamente barbaro l'aver bruciato i corpi dei defunti, senza che i congiunti avessero potuto dare l'ultimo saluto al morente. Insomma, il rischio non giustifica mai l'inumanità.

Ad esprimersi criticamente sui provvedimenti presi dal Governo ci hanno pensato pure nove magistrati di Aosta. Riporto qui il loro pensiero, contenuto in una nota dell'ANSA[16]: "*Con estremo sconforto - soprattutto morale - abbiamo assistito - ed ancora assistiamo - ad ampi dispiegamenti di mezzi per perseguire illeciti che non esistono, poiché è manifestamente insussistente qualsiasi offesa all'interesse giuridico (e sociale) protetto*". Lo affermano, in riferimento al divieto di passeggiate, nove magistrati in qualità di "cittadini": Eugenio Gramola, presidente del tribunale, i giudici Anna Bonfilio, Maurizio D'Abrusco, Luca Fadda, Davide Paladino, Marco Tornatore, Stefania Cugge (giudice a Ivrea) e i PM Luca Ceccanti ed Eugenia Menichetti.

Infine, vale la pena ricordare l'intervento[17] di una penna non secondaria del Corriere della Sera, Pierluigi (Pigi) Battista, intervistato da Dagospia, il sito di informazione "corsara" di Roberto D'Agostino. Il suo pensiero si può ben condensare nel titolo sintetico dell'intervista: "*Gli esperti? Non sanno niente. Tutta la presunta scienza si condensa in due raccomandazioni. State a casa e lavatevi le mani. Stiamo vivendo un esperimento sociale disumano. La politica ha ceduto la sovranità a un'oligarchia tecno-sanitaria. Noi ci siamo ormai abituati all'illiberalità. E l'idea di segregare gli anziani fino a dicembre è una misura iniqua, odiosa, vessatoria*". Parole forti, tuttavia senza risposta dagli interessati.

In ambito regionale, una cronaca interessante, minuziosa e pittoresca dei fatti e delle contraddizioni collegate all'emergenza si può trovare sul Blog *Leopost*, dove sia attraverso articoli che foto e video girati sul posto, multe alla cittadinanza incluse, appare chiara la situazione di confusione al confine con l'abuso, in cui si sono trovati gli operatori delle forze dell'ordine incaricati di far rispettare le norme contenute nei D.P.C.M..

Statistiche sul Covid e la sua letalità, con tabelle in Appendice.

Di particolare interesse, per inquadrare meglio le misure prese dal Governo, le statistiche sulla diffusione del contagio pubblicate dall'Istituto Superiore di Sanità in collaborazione con l'Istat e aggiornate ogni venerdì[18]. Questi dati che vale la pena leggere, dimostrano alcune cose importanti. Innanzitutto, che l'epidemia c'è stata, è ancora in corso e al 21 maggio ha prodotto 31096 decessi. Dimostra che l'età media dei decessi è intorno agli 80 anni ed è di 20 anni più alta della media d'età di coloro che hanno contratto la malattia. Inoltre, nella maggior parte dei casi i decessi erano in concorso con una o più patologie, mentre solo il 4,1% dei deceduti non avevano alcuna patologia pregressa. Dimostra che i decessi in pazienti con meno di 50 anni sono, al 21 maggio, l'1,1%. Riguardo ai decessi di persone con meno di 40 anni (78 in tutto), di 11 non ci sono informazioni cliniche, 53 avevano gravi patologie preesistenti e 14 non avevano patologie di rilievo.

Un altro dato interessante e da analizzare con cura è quello della letalità del virus, fattore cui principalmente ha fatto riferimento il Governo per i suoi atti normativi. Non esistono a tutt'oggi valori certi ed assoluti al cento per cento sulla mortalità da Corona virus. Le statistiche e la loro affidabilità si fanno nel tempo e col decorso della pandemia. L'O.M.S. la stimava, il 5 marzo scorso, intorno al 3,4% (più dell'influenza) in base ai

[16] https://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2020/04/21/coronavirus-magistrati-aosta-passeggiate-non-sono-illeciti_57cfbed6-37c8-48b9-939f-208bb03fcced.html .
[17] https://www.dagospia.com/rubrica-29/cronache/ldquo-esperti-non-sanno-niente-tutta-presunta-scienza-si-condensa-234720.htm .
[18] https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-decessi-italia

dati globali[19]. In Italia si era arrivati, secondo dati diffusi ufficialmente dai media e dalla Protezione Civile ad una cifra intorno al 10% di letalità, la più alta nel mondo. Tuttavia, i dati su cui si basavano le dichiarazioni di Conte apparivano falsati dal fatto che i tamponi eseguiti fossero pochi, quindi l'incidenza delle morti, elevato. È stato uno studio dell'ISPI (Istituto Studi Politica Internazionale[20]) ripreso dal Sole 24 Ore[21] a riportare chiarezza sull'argomento, allargando la base dei positivi e quindi diminuendo la percentuale dei decessi, ora intorno all' 1,14%. Lo studio dell'ISPI si rifà al metodo di calcolo di studio internazionale fatto sulla Cina che ha ricalcolato il tasso di letalità della patologia[22].

Note sulla Cittadinanza Digitale.

Un capitolo interessante è quello sulla Cittadinanza Digitale, cioè della capacità di una persona di partecipare alla società online, quindi con diritti e doveri conseguenti. Essendo la Cittadinanza Digitale una estensione di quella tradizionale, essa non ne è né in alternativa né in opposizione. Questo tipo di cittadinanza è possibile grazie al supporto di servizi e strumenti come l'identità, il domicilio e le firme digitali. Essa serve a semplificare il rapporto tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione. I principali elementi che la costituiscono sono: il domicilio digitale, il Difensore civico digitale unico, i pagamenti digitali, la firma digitale, lo SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale), la CIE (Carta d'Identità Elettronica), l'ANPR (l'Anagrafe Nazionale Popolazione Residente).

Durante l'emergenza Covid19, con l'aumentare delle interazioni online, abbiamo potuto sperimentare anche un ampliamento delle problematiche connesse. Un esempio per tutti, il *data breach* occorso all'INPS tra il 31 marzo e il 1° aprile scorsi. Si è trattato dell'acquisizione di un numero imprecisato di informazioni con violazione della privacy relativo agli utenti INPS. Tra il 31 marzo e il 1° aprile, in piena emergenza sanitaria, dal sito dell'INPS è stato possibile accedere ad informazioni riguardanti i dati personali di un vasto numero di contribuenti. Un fatto grave che ha fatto intervenire il Garante della Privacy, Antonello Soro, il quale si è chiesto se fosse un problema di progettazione del sistema o di un qualcosa di più grave ancora. Il *data breach* è una falla nella sicurezza in cui le informazioni sono accedute senza autorizzazione. È il risultato di un attacco informatico e comporta la violazione dei protocolli GDPR[23] che prevedono, in questi casi, la notifica dello stesso all'autorità preposta.

Un'ulteriore questione è emersa nel tempo del Covid19, quella dell'applicazione Immuni, nata per tracciare i contagi, da scaricare sul proprio smartphone. Si tratta di un'applicazione disponibile gratuitamente dalla fine di maggio per la maggior parte dei cellulari, sia quelli con sistema operativo iOS, e quindi gli iPhone, sia quelli con sistema operativo Android, e quindi Samsung, Xiaomi, Huawei eccetera. La polemica è stata innescata dal fatto che, come è noto, le applicazioni sono in grado di registrare le operazioni compiute dagli utenti con i loro dispositivi, come sono in grado di prendersi i dati personali e più sensibili dell'utente stesso. A prescindere dalle rassicurazioni arrivate sia da parte del Governo che da parte di Bending Spoons e Jakala, le due aziende tecnologiche cui è stata affidata la creazione dell'applicazione, ciò che preoccupa molti osservatori, riguardo la destinazione dei dati raccolti, sono gli azionisti presenti nelle due aziende, che completano il quadro dei finanziatori del progetto oltre i quattro fondatori: H14 (Società Luigi, Eleonora e Barbara Berlusconi), Mediobanca, Nuo Capital (Fondo d'Investimento con capitali cinesi), Davide Serra, Renzo Rosso, Paolo Marzotto e Giuliana Benetton[24].

---

[19] https://www.wired.it/scienza/medicina/2020/03/05/letalita-coronavirus-influenza/
[20] https://www.ispionline.it/
[21] https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-l-ispi-550mila-contagi-reali-e-tasso-letalita-all-114percento-ADPXhcG

[22] https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.09.20033357v1
[23] Acronimo per General Data Protection Regulation ovvero Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati.
[24] https://www.startmag.it/innovazione/bending-spoons-tutti-i-segreti-della-societa-dellapp-anti-covid-19/

Conclusioni.

Ci ritroviamo oggi nella Fase 2 avanzata e prossimi alla Fase 3 che dovrebbe portare alla riapertura dei "confini" intracomunitari, ricomparsi in piena emergenza. Tutti i cittadini, giustamente, sperano in un ritorno alla normalità. Personalmente credo che il ritorno ci sarà, ma in una normalità dall'aspetto e dai contenuti diversi da ciò che conoscevamo prima. Piaccia o no, il fatto che il Presidente del Consiglio e i media ci ricordino, periodicamente, che l'emergenza potrebbe ritornare il prossimo autunno o inverno, non sono motivo di allegria, sotto il profilo della "normalità" a noi più consona. Tuttavia, l'esperienza fatta in questi mesi potrebbe aiutare sia noi che il Governo a gestire meglio la situazione, magari con un maggiore coinvolgimento del Parlamento e dei cittadini. È mia opinione che, alcune norme restrittive rimarranno tra noi, poiché la situazione post-emergenziale sarà forse più difficile da gestire rispetto a quella vissuta finora in ambito sociale ed economico. Saremo, forse, investiti da una nuova ondata di privatizzazioni, visto che il debito pubblico tenderà a salire. Qualcuno parla pure di una patrimoniale in arrivo.

Più o meno in tutto il mondo si è fatta esperienza di un nuovo tipo di *governance* in cui spiccavano gli esecutivi. Questo nuovo tipo di *governance* si è articolato tra gli shut down dei Parlamenti ungherese e israeliano e il modello moderatamente libertario della Scandinavia, passando per l'esperienza italiana in cui l'esecutivo ha avuto un ruolo preponderante ed altre ancora che hanno puntato maggiormente alla partecipazione dei cittadini, come in Germania.

Nell'ambito della Scuola il *lockdown* ha inizialmente sospeso l'articolo 34 (garanzia e obbligo di istruzione). È stato però istituita celermente la didattica a distanza (DAD). Anche in questo caso, possiamo dire che l'emergenza è stata gestita, anche se ci sono delle criticità, soprattutto per la buona volontà di insegnanti e studenti. Nonostante le difficoltà e la nota arretratezza italiana nel campo delle nuove tecnologie, più dei due terzi degli studenti è stata raggiunta dalla DAD, oltre il 70% delle scuole attive con la DAD hanno previsto forme di valutazione, oltre il 90% delle scuole ha predisposto attività e materiali per gli alunni con disabilità e circa l'85% per quelli con DSA. In circa il 70% dei casi sono state predisposte anche attività e materiali per gli alunni con BES (Bisogni Educativi Speciali), mentre circa la metà delle scuole ha svolto riunioni degli organi collegiali a distanza. Sono emerse delle problematiche di accesso e godimento dei diritti connessi alla Cittadinanza Digitale, ovvero quelli strettamente collegati alla possibilità e modalità di accesso alle tecnologie informatiche che sono alla base della realizzazione della Cittadinanza stessa. Parliamo quindi di *digital divide* o *divario digitale*, cioè di quella condizione sociale per cui esiste una differenza evidente tra coloro che hanno effettivo accesso alle tecnologie e chi ne è escluso.

Alla fine di maggio, la situazione normativa era questa[25]: dei 17 provvedimenti adottati dal Governo, listati ufficialmente sul sito del medesimo, ben 11 risultavano aver cessato d'efficacia. Di questi ultimi ben 8 erano confluiti nel D.P.C.M. del 10 aprile. Quindi in un provvedimento solo ce n'erano racchiusi diversi altri. La situazione, in divenire, si svilupperà ulteriormente, modificando ancora i provvedimenti adottati.

Bibliografia.

- Valerio Onida, La Costituzione, Appendice con il testo della Costituzione, Supplemento a "Il Sole 24 Ore", 2008
- Mario Panazza, Fatti e problemi del nostro tempo, Napoli, Editrice Il Girasole, 1988
- Enciclopedia del Diritto, Giuffrè Editore, 1974
- Simone Crocetti, Tutti in aula, Milano, Tramontana, 2019

Sitografia.

[25] http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa

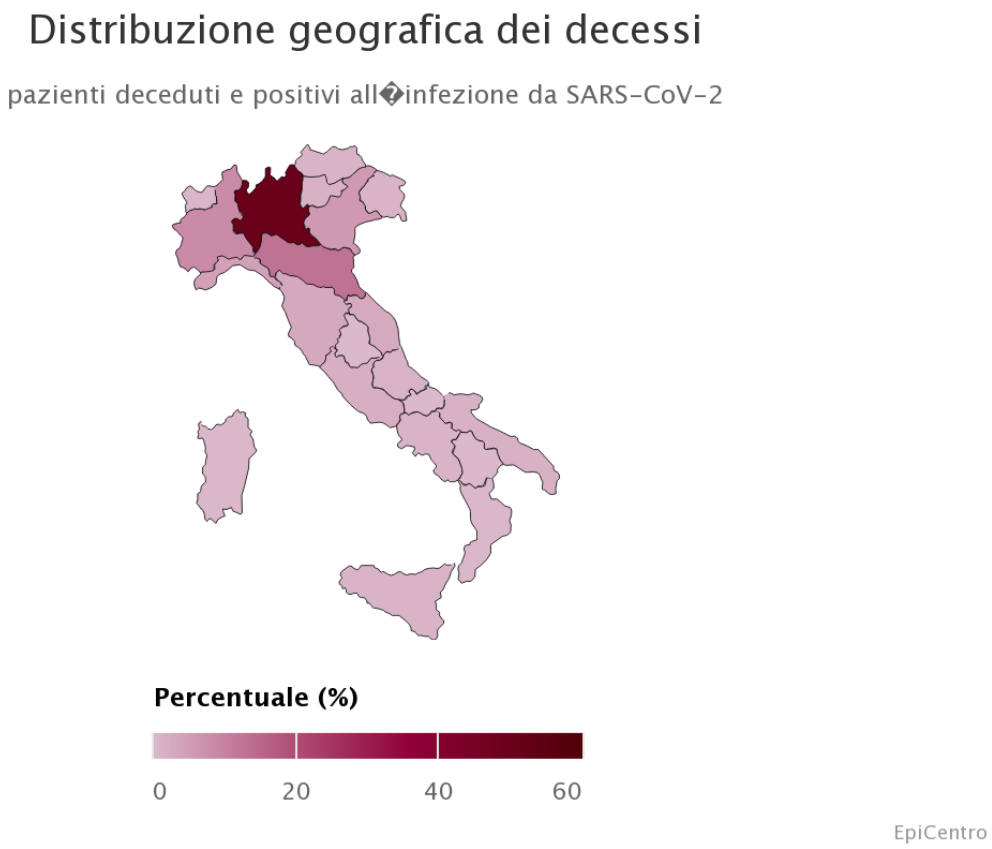
sergiomauri.info

- http://www.opinione.it/politica/2020/04/17/luca-maria-blasi_politica_governo-lockdown-costituzione-stato-emergenza-delega-legislativa/
- https://www.ilprimatonazionale.it/cultura/provvedimenti-conte-limitano-liberta-incostituzionali-153949/
- http://www.vita.it/it/article/2020/03/24/clementi-un-mese-di-democrazia-sospesa-e-di-confusione/154627/
- http://www.protezionecivile.gov.it/-/il-codice-di-protezione-civile-cosa-camb-1
- https://www.radioradicale.it/scheda/605530/emergenza-coronavirus-lutilizzo-dei-dpcm-e-il-ruolo-del-parlamento-intervista-al
- https://www.youtube.com/watch?v=0MTj2dfRFeo
- https://www.youtube.com/watch?v=SfDGiBuX-LI
- https://www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben
- https://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2020/04/21/coronavirus-magistrati-aosta-passeggiate-non-sono-illeciti_57cfbed6-37c8-48b9-939f-208bb03fcced.html
- https://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2020/04/21/coronavirus-magistrati-aosta-passeggiate-non-sono-illeciti_57cfbed6-37c8-48b9-939f-208bb03fcced.html
- https://www.dagospia.com/rubrica-29/cronache/ldquo-esperti-non-sanno-niente-tutta-presunta-scienza-si-condensa-234720.htm
- https://www.fanpage.it/politica/conte-parlamento-non-e-stato-escluso-ma-in-emergenza-cosi-letale-era-necessario-usare-i-dpcm/
- https://www.leonarduzzi.eu/
- https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-decessi-italia
- https://www.wired.it/scienza/medicina/2020/03/05/letalita-coronavirus-influenza/
- https://www.ispionline.it/
- https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-l-ispi-550mila-contagi-reali-e-tasso-letalita-all-114percento-ADPXhcG
- https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.09.20033357v1
- https://www.startmag.it/innovazione/bending-spoons-tutti-i-segreti-della-societa-dellapp-anti-covid-19/
- http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa

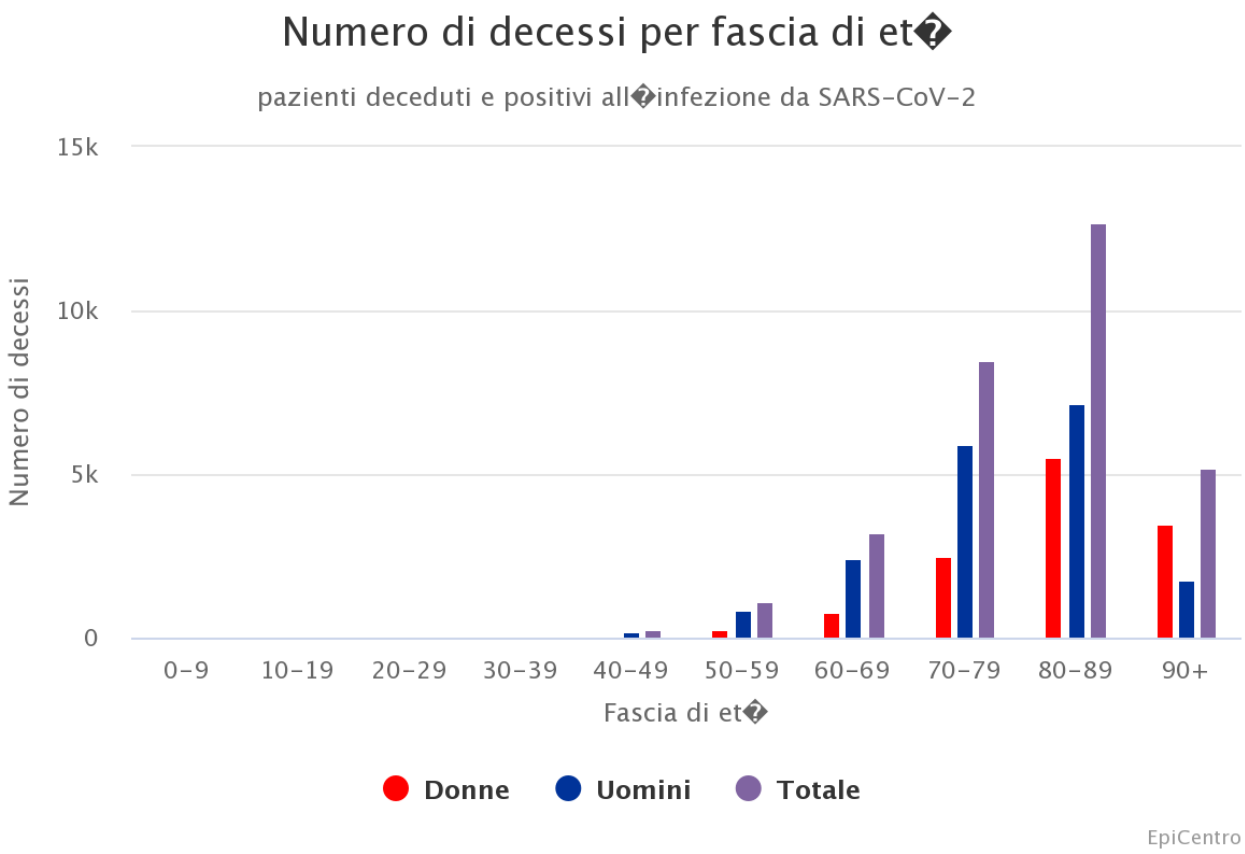
sergiomauri.info

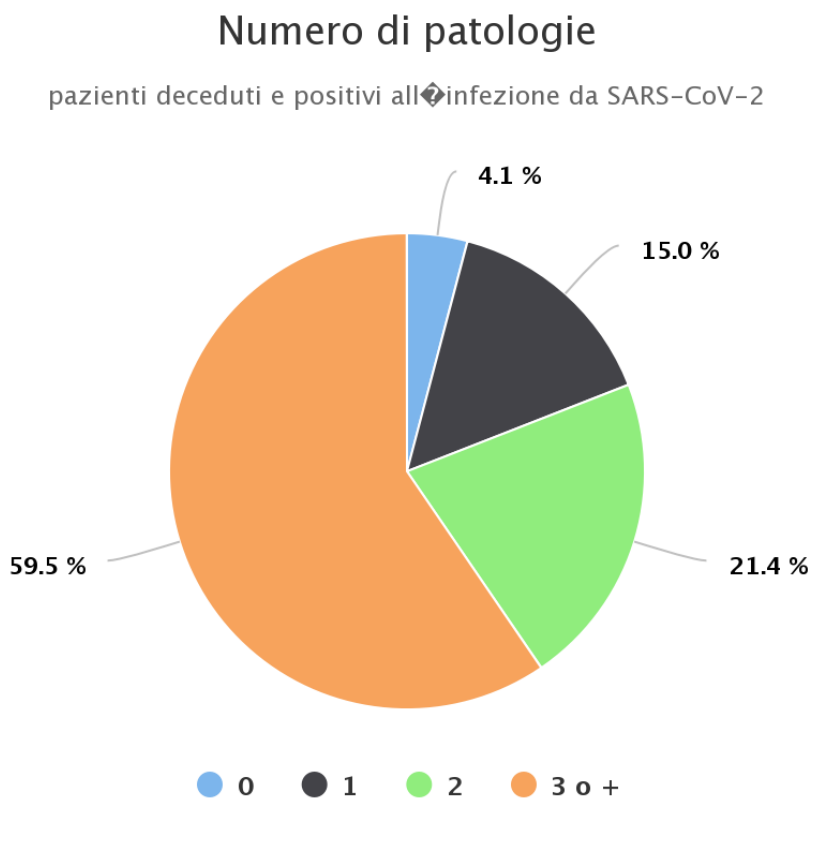
Appendice.

Alcuni grafici dell'Istituto Superiore di Sanità in collaborazione con l'Istat.



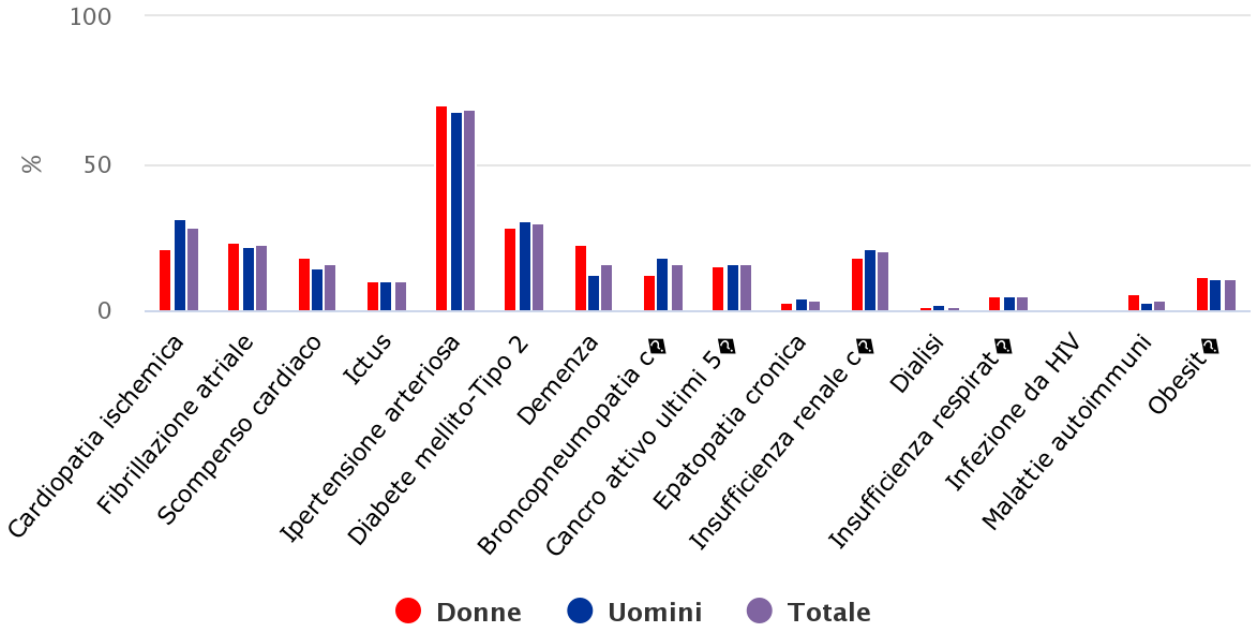
sergio


Numero di decessi per fascia di et
pazienti deceduti e positivi all infezione da SARS-CoV-2
15k
10k
5k
0
Numero di decessi
0-9
10-19
20-29
30-39
40-49
50-59
60-69
70-79
80-89
90+
Fascia di et
Donne
Uomini
Totale
EpiCentro


Numero di patologie
pazienti deceduti e positivi all infezione da SARS-CoV-2
4.1 %
15.0 %
21.4 %
59.5 %
0
1
2
3 o +
EpiCentro

Patologie preesistenti osservate pi☐ frequentemente per sesso

pazienti deceduti e positivi all☐infezione da SARS-CoV-2



EpiCentro

sergiomaz