



«Non di soli diritti vive il cittadino, ma di ogni dovere che la solidarietà costituzionale impone»: il bilanciamento dei diritti fondamentali ai tempi del Coronavirus

di Remo Trezza *

SOMMARIO: 1. Coronavirus in Italia. Brevi cenni. – 2. Le misure “sempre *in itinere*” messe in campo dal Governo italiano. – 3. I diritti fondamentali “sacrificati” e la tutela della salute pubblica quale “causa legittimante il sacrificio”. – 4. Utilizzo dei droni e diritto alla *privacy*; brevi considerazioni finali.

1. Coronavirus in Italia. Brevi cenni

Il 9 gennaio 2020, l’Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato che le autorità sanitarie cinesi hanno individuato un nuovo ceppo di Coronavirus mai identificato prima nell’uomo, provvisoriamente chiamato 2019-nCoV e classificato in seguito ufficialmente con il nome di SARS-

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno, tirocinante presso la Corte di cassazione. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato l’8 aprile 2020.



CoV-2. Il virus è stato associato a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale.

L'11 febbraio 2020, la medesima Organizzazione ha annunciato che la malattia respiratoria causata dal nuovo *coronavirus* è stata chiamata CoViD-19 (*Corona Virus Disease*)¹.

Il 30 gennaio 2020, l'Istituto Superiore di Sanità (Iss) ha confermato i primi due casi di infezione da CoViD-19 in Italia. Si tratta di due turisti cinesi che sono stati ricoverati dal 29 gennaio all'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani" di Roma.

Le Autorità sanitarie regionali hanno messo in atto tutte le misure per tracciare i contatti dei due contagiati in via precauzionale, in accordo con le misure già definite dal Ministero della salute². Tutte le Regioni italiane, sulla base della circolare ministeriale³, si sono attivate nella valutazione di casi sospetti. Inoltre, il 6 febbraio 2020, l'Iss ha comunicato alla *task force* del Ministero della Salute l'esito positivo del test di conferma su uno dei rimpatriati da Wuhan e messo in quarantena nella città militare della Cecchignola. Il paziente è stato ricoverato all'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani" di Roma ed è risultato in buone condizioni di salute. Il 21 febbraio 2020, l'Iss ha confermato il primo caso autoctono in Italia risultato positivo all'ospedale Sacco di Milano. Per la prima

¹ Per un maggiore approfondimento, si veda *Nuovo coronavirus - SARS-CoV-2*, in *Epi-Centro*, consultabile sul sito dell'Istituto Superiore di Sanità.

² Si vedano tutte le misure poste in essere dal Ministero della Salute, consultabili sul sito <http://www.salute.gov.it/portale/home.html>.

³ Vedi la Circolare del 31 gennaio 2020 del Ministero della Salute sui potenziali casi di *coronavirus* (nCoV) e relativa gestione e quella del 27 gennaio 2020 sulla polmonite da nuovo *coronavirus* (2019 nCoV) in Cina.



volta anche in Italia si è verificata la trasmissione locale di infezione da nuovo Coronavirus. La Regione Lombardia, in stretta collaborazione con Iss e Ministero della salute, ha avviato le indagini sui contatti dei pazienti al fine di prendere le necessarie misure di prevenzione e identificare i casi di trasmissione autoctona. I dati sui contagiati, sui decessi, sulle persone guarite e sulla distribuzione regionale della epidemia in corso nel nostro Paese sono resi disponibili sul sito del ministero della Salute, in sinergia con le informazioni disponibili dalla Protezione civile. Si sottolinea che i casi sospetti per CoViD-19 vengono inizialmente testati presso i laboratori di riferimento individuati dalle Regioni e dalle Pa. Sui casi che risultano positivi, l'Iss effettua test di conferma all'infezione da SARS-CoV-2, come indicato nelle circolari ministeriali del 22, del 27 gennaio 2020 e del 22 febbraio 2020. Solo quelli risultati positivi al secondo test sono casi "confermati" e confluiscono nei dati inviati alle autorità sanitarie internazionali (Ecdc, Oms)⁴.

2. Le misure "sempre *in itinere*" messe in campo dal Governo italiano

Il Ministro della salute, il 22 gennaio 2020, ha riunito una *task force* per coordinare, in raccordo continuo con le istituzioni internazionali compe-

⁴ Va specificato che quando si consultano i dati italiani riportati sui siti delle istituzioni internazionali bisogna considerare che il processo di validazione e conferma dei casi può causare un ritardo e dunque un non sincronismo delle informazioni disponibili a livello locale e sui siti degli organismi internazionali. Tuttavia si sottolinea che, indipendentemente dal flusso di pubblicazione dei dati, le istituzioni nazionali e internazionali sono in stretto contatto e aggiornate in tempo reale.



tenti, gli interventi nel nostro Paese. La *task force* è composta dalla Direzione generale per la prevenzione, dalle altre direzioni competenti, dai Carabinieri dei Nas, dall'Istituto superiore di sanità (Iss), dall'Istituto "Lazzaro Spallanzani" di Roma, dall'Usmaf (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera), dall'Agenzia italiana del farmaco, dall'Agenas e dal Consigliere diplomatico.

Il 31 gennaio 2020, subito dopo che l'Oms ha sancito l'emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale⁵, il Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria per l'epidemia da nuovo Coronavirus, attivando tutti gli strumenti normativi precauzionali previsti in Italia in questi casi (Biarella 2020). Dopo la conferma dei primi due casi in Italia, il Governo ha ritenuto opportuno interrompere i collegamenti aerei con la Cina. Inoltre, è stato attivato il numero di pubblica utilità 1500 dove operatori sanitari appositamente formati e mediatori culturali forniscono, 24 ore su 24, risposte alle domande dei cittadini e sono state diffuse locandine informative con consigli di prevenzione negli aeroporti⁶. In Italia, la Circolare ministeriale del 22 gennaio 2020, n. 1997, ha stabilito l'attivazione del sistema di sorveglianza dei casi sospetti di infezione da nuovo coronavirus SARS-CoV-2. Il coordinamento della sorveglianza è affidato

⁵ A tal proposito, è bene specificare che l'Oms, l'11 marzo 2020, ha poi dichiarato lo stato di «pandemia». Si rinvia al discorso tenuto dal Direttore Generale, consultabile su <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020>.

⁶ Oltre agli aeroporti, le locandine informative, specie quelle relative al decalogo igienico-sanitario da seguire, sono state distribuite, per la loro affissione, presso tutte le attività commerciali.



all'Iss che raccoglie le segnalazioni dalle Regioni attraverso una piattaforma *web* dedicata. Le definizioni di caso e gli aspetti diagnostici di laboratorio sono in continua evoluzione e fanno riferimento all'ultima circolare ministeriale disponibile (Biarella 2020).

Sebbene ad oggi non siano state documentate trasmissioni di SARS-CoV-2 mediante la trasfusione di emocomponenti labili, di organi, tessuti e cellule e il rischio non sia attualmente noto, il Centro nazionale sangue (Cns) dell'ISS e il Centro nazionale trapianti (Cnt) hanno attivato misure di prevenzione precauzionali per il sistema trasfusionale e sui donatori segnalati nelle Regioni italiane che hanno registrato casi di contagio.

Il 23 febbraio 2020, il Governo ha adottato quella che i più hanno definito «norma genitrice» (Carrozzino 2020), dalla quale, poi, sono discese tutte le altre norme, specie quelle regionali. Stiamo parlando del d.l. n. 6 del 2020, conv. in l. n. 13 del 5 marzo 2020, per mezzo del quale: «Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da CoViD-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1» (art. 2 d.l. n. 6/2020).

L'8 marzo 2020, il Consiglio dei Ministri ha varato il d.P.C.M. «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19, applicabili sull'intero territorio nazionale» (Biarella 2020) in cui si definiscono le nuove misure per il contenimento della diffusione del virus responsabile della CoViD-19 in Lombardia e nelle Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia; le nuove misure di contrasto e contenimento



per l'intero territorio nazionale e le misure di informazione e prevenzione e il loro monitoraggio.

Nello specifico, il d.P.C.M. dell'8 marzo 2020, che ha abrogato i precedenti provvedimenti (specie dd.P.C.M. 1 marzo 2020 e 4 marzo 2020⁷), ha previsto che, all'art. 1, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus CoViD-19 nella Regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, bisogna evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori menzionati, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute. È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza (Biarella 2020).

Le disposizioni prevedono che ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5° C) è fortemente raccomandato di rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante.

È fatto, inoltre, divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus.

Vengono sospesi gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati. Resta consentito lo svolgimento

⁷ Tali provvedimenti erano stati adottati per il contenimento dell'epidemia nei c.d. "comuni focolaio". Cfr., infatti, gli allegati presenti nei due dd.P.C.M. citati.



dei predetti eventi e competizioni, nonché delle sedute di allenamento degli atleti professionisti e atleti di categoria assoluta che partecipano ai giochi olimpici o a manifestazioni nazionali o internazionali, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse, ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico. In tutti tali casi, le associazioni e le società sportive, a mezzo del proprio personale medico, sono tenute a effettuare i controlli idonei a contenere il rischio di diffusione del virus CoViD-19 tra gli atleti, i tecnici, i dirigenti e tutti gli accompagnatori che vi partecipano.

A tal proposito, molte sono state, in prima battuta, le critiche mosse nei confronti della misura adottata dal Governo. Si è discusso, prima ancora della decisione di differimento da parte del Comitato olimpico internazionale (Coi) delle Olimpiadi 2020, se tale misura avesse mai potuto essere così gravosa, specie nei confronti degli atleti professionisti, i quali avrebbero avuto, su un piano squisitamente giuridico, una forte compressione del diritto al lavoro (Panzer 2020).

Viene raccomandato ai datori di lavoro pubblici e privati di promuovere, durante il periodo di efficacia del decreto, la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti dei periodi di congedo ordinario e di ferie, fermo restando quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. r) (Jattoni Dall'Asèn e Trovato 2020).

Questa prospettiva applicativa della norma, tuttavia, non sembra aver fatto i conti con le disposizioni ordinarie che presidiano la regolazione del diritto alle ferie e quindi con l'art. 2099 c.c. e con l'art. 10 del d.lgs. n. 66/2003. Va ricordato, infatti, che sebbene sia il datore di lavoro a dover «preventivamente comunicare al prestatore di lavoro il periodo stabilito per il godimento delle ferie» (art. 2109 c.c.), questo potere viene stemperato talvolta dalle procedure che impone il contratto collettivo applicato



in azienda, volto a tutelare gli interessi in gioco, determinando un piano di ferie che sia frutto di un bilanciamento tra le esigenze di vita dei lavoratori e degli interessi aziendali; talaltra, dalla legge in quanto è riconosciuta al lavoratore la possibilità di richiedere il godimento di almeno due settimane di ferie (cfr. art. 10 del d.lgs. n. 66/2003).

È per questa ragione, allora, che il legislatore si è limitato a raccomandare di «promuovere» anziché di «utilizzare» o «imporre» le ferie unilateralmente. Pertanto, si ritiene che il ricorso a questi istituti vada sempre gestito di comune accordo con il lavoratore o con gli interlocutori sindacali, onde evitare che se ne faccia un utilizzo improprio⁸.

Accanto al periodo di congedo obbligatorio, è previsto un ulteriore periodo di astensione facoltativa della lavoratrice o del lavoratore, denominato “congedo parentale”. In questo caso, i genitori possono astenersi in alternativa o contemporaneamente e l’astensione del padre non è condizionata al diritto di astensione della madre e alla relativa rinuncia (art. 32, comma 4, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 o Testo unico per il sostegno alla maternità). Il periodo di congedo, sia obbligatorio che facoltativo, è indennizzato sia pure con percentuali variabili rispetto alla retribuzione percepita, in relazione al caso concreto (art. 34 T.u.): è a tali congedi che si riferisce la norma. Infine, sia la lavoratrice-madre che il lavoratore-padre possono, alternativamente, astenersi dal lavoro a causa della malattia del figlio (Piglialarmi 2020).

Va sottolineato che la norma prevede la sospensione dei congedi ordinari del personale sanitario e tecnico, nonché del personale le cui attività

⁸ Se non addirittura illegittimo; Vedi, sul punto, Trib. Pordenone 25 luglio 2016, n. 121 che ha ritenuto illegittime le c.d. “ferie forzate” perché non è stata inviata una comunicazione preventiva, né è stato espletato un esame congiunto con l’interlocutore sindacale.



siano necessarie a gestire le attività richieste dalle unità di crisi costituite a livello regionale e vengono adottate, in tutti i casi possibili, nello svolgimento di riunioni, modalità di collegamento da remoto con particolare riferimento a strutture sanitarie e sociosanitarie, servizi di pubblica utilità e coordinamenti attivati nell'ambito dell'emergenza CoViD-19, comunque garantendo il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro ed evitando assembramenti (Venanzoni 2020).

Vengono chiusi gli impianti nei comprensori sciistici e vengono sospese tutte le manifestazioni organizzate, nonché gli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico, quali, a titolo d'esempio, grandi eventi, cinema, teatri, *pub*, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati. Il decreto stabilisce, imperativamente, che nei predetti luoghi è sospesa ogni attività (Bozzaotre 2020).

Vengono sospesi, inoltre, i servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 2, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 65, e le attività didattiche in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università e le Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, di corsi professionali, *master*, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza a esclusione dei corsi per i medici in formazione specialistica e dei corsi di formazione specifica in medicina generale, nonché delle attività dei tirocinanti delle professioni sanitarie. Al fine di mantenere il distanziamento sociale, è da escludersi



qualsiasi altra forma di aggregazione alternativa. Sono sospese le riunioni degli organi collegiali in presenza. Gli enti gestori provvedono ad assicurare la pulizia degli ambienti e gli adempimenti amministrativi e contabili concernenti i servizi educativi per l'infanzia richiamati, non facenti parte di circoli didattici o istituti comprensivi (Banfi 2020).

Pare che i ricercatori della *London School of Hygiene & Tropical Medicine* abbiano usato i dati più aggiornati sui contagi da CoViD-19 a Wuhan e nel resto della Cina per sviluppare un modello di trasmissione che rendesse conto dell'impatto della chiusura delle scuole e dei luoghi di lavoro⁹.

Un secondo studio internazionale¹⁰ che ha coinvolto i ricercatori della Fondazione Bruno Kessler di Trento e ha preso in analisi dati raccolti in Cina prima e durante l'epidemia, ha confermato che la chiusura delle scuole permette una notevole riduzione di diffusione dei contagi, rendendo meno pendente la curva che porta al picco. Secondo gli scienziati, conformemente al pensiero del Comitato scientifico costituito *ad hoc* dal Governo italiano, la sospensione "fisica" delle lezioni può avere un impatto significativo sulle dinamiche epidemiche e sulla capacità di risposta degli ospedali anche se – da sola – non è sufficiente a interrompere la catena di trasmissione del virus (Intini, 2020).

Le analisi hanno dimostrato che la chiusura di scuole e luoghi di lavoro riduce il numero dei casi e ritarda il picco dei contagi (di fatto appiattendolo la curva epidemica). Gli effetti di queste misure di distanziamento sociale

⁹ Per esempio, sfruttando le informazioni su quanto spesso le persone di varie fasce di età si mescolano nei vari luoghi, o sul numero di contatti al giorno che ciascuno ha nei vari contesti sociali.

¹⁰ <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.19.20039107v1.full.pdf>.



sono diversi sulle varie fasce di età: la riduzione della trasmissione si vede soprattutto sui bambini in età scolare e sugli anziani. I modelli hanno inoltre evidenziato che le misure sono più efficaci se il ritorno a scuola e al lavoro a Wuhan avverrà in modo scaglionato e a partire da aprile, anziché da marzo. Con questa strategia un eventuale (non sappiamo se evitabile) secondo picco epidemico non si avrebbe che ad ottobre.

Il Decreto ha stabilito che l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro. Vengono, inoltre, sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri (Cottone 2020).

Su tale punto "delicato", perché di gran lunga impattante sulla libertà religiosa di ciascun individuo, si è pronunciata più volte la Presidenza della Conferenza episcopale italiana: essa ha stabilito che i singoli Vescovi delle Diocesi avevano competenza a decidere sulla chiusura delle chiese-edifici fisici. «La Chiesa italiana sente dunque il dovere di spiegare che condivide le limitazioni a cui ogni cittadino è sottoposto. A ciascuno, in particolare – insiste la nota Cei, pesando le parole – viene chiesto di avere la massima attenzione, perché un'eventuale sua imprudenza nell'osservare le misure sanitarie potrebbe danneggiare altre persone» (Ognibene 2020).

Sono chiusi i musei e gli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e sono sospese anche le procedure concorsuali pubbliche e private a esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero in modalità telematica; sono



inoltre esclusi dalla sospensione i concorsi per il personale sanitario, ivi compresi gli esami di Stato e di abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo, e quelli per il personale della protezione civile, i quali devono svolgersi preferibilmente con modalità a distanza o, in caso contrario, garantendo la distanza di sicurezza interpersonale di un metro (Giardini 2020).

La preoccupazione più grande per questi settori veniva dalla grave crisi economica che stava per abbattersi (secondo qualcuno è già in atto) su di essi e, dunque, delle misure a loro sostegno da prendere in tempi brevi.

Non è facile quantificare le ricadute della pandemia sull'economia della cultura. Bastano, però, alcune cifre: almeno 30mila (ma il numero è sotto-stimato) lavoratori che ruotano intorno al sistema di gestione e visita del patrimonio museale che usufruiranno degli ammortizzatori sociali; 18.600 titoli di libri che nel 2020 non saranno pubblicati e quasi 40milioni di copie che non saranno stampate; mercato discografico in calo del 60%, circa 110 milioni di euro di incassi al botteghino delle sale cinematografiche che verranno meno (più gli investimenti stranieri che rischiano di saltare) solo per marzo/aprile 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso.

Una crisi pervasiva, a cui il Governo ha iniziato a far fronte con una serie di aiuti anche in questo caso inseriti nel decreto legge "Cura Italia"¹¹. Il provvedimento ha messo sul piatto diverse misure: l'indennità di 600 euro per i lavoratori dello spettacolo; la sospensione dei versamenti previdenziali e assistenziali; la cassa integrazione in deroga; un fondo di 130 milioni di euro per spettacolo, cinema e audiovisivo; la destinazione ad

¹¹ Vedi il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020.



artisti, interpreti ed esecutori del 10% dei compensi che la Siae raccoglie sulla cosiddetta “copia privata”; rimborsi con *voucher* anche per i biglietti di spettacoli e musei; sospensione dei versamenti tributari a maggio per gli esercenti cinematografici e per gli organizzatori corsi, fieri ed eventi anche culturali, tra cui non è chiaro se rientrino anche i produttori (Bruno e Cherchi 2020).

Con gli ultimi provvedimenti le attività di ristorazione e bar, nonché quelle relative agli esercizi commerciali presenti all’interno dei centri commerciali e dei mercati, non sono più consentite (Allegretti e Meldolesi 2020).

Ritorna, ancor più minaccioso, il tema della “crisi economica” a cui dovrà essere data una risposta. Sono in campo, infatti, numerosi interventi legislativi relativi agli incentivi alle grandi, medie e piccole imprese.

Sono sospese le attività di palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali (fatta eccezione per l’erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza), centri culturali, centri sociali, centri ricreativi e, infine, sono sospesi gli esami di idoneità di cui all’art. 121, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, da espletarsi presso gli uffici periferici della motorizzazione civile aventi sede nei territori di cui al presente articolo; con apposito provvedimento dirigenziale è disposta, in favore dei candidati che non hanno potuto sostenere le prove d’esame in ragione della sospensione, la proroga dei termini previsti dagli artt. 121 e 122, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285¹² (De Nes 2020; Torre 2020).

¹² Le elencate misure, molto restrittive, sono state prese per le c.d. “zone rosse”, qualificate nella rubrica dell’art. 1.



Il successivo articolo, invece, essendo divenuta l'Italia interamente "zona protetta", ha inteso estendere le misure precedente all'intero territorio nazionale, aggiungendone delle altre, ancora più restrittive, tra le quali: sospensione di congressi, riunioni, *meeting* e gli eventi sociali, in cui è coinvolto personale sanitario o personale incaricato dello svolgimento di servizi pubblici essenziali o di pubblica utilità¹³; sospensione delle attività di *pub*, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati, con sanzione della sospensione dell'attività in caso di violazione; la sospensione dei viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado; la riammissione a scuola con specifico certificato medico; il divieto di accompagnare i pazienti e permanere nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS)¹⁴; l'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (Rsa), *hospice*, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non¹⁵; l'adozione

¹³ Vi è, tra le altre misure, anche il differimento a data successiva al termine di efficacia del decreto di ogni altra attività convegnistica o congressuale, nonché la sospensione delle manifestazioni, degli eventi e degli spettacoli di qualsiasi natura, ivi inclusi quelli cinematografici e teatrali, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato.

¹⁴ Ovviamente la norma prevede la possibilità che il personale sanitario preposto dia specifiche indicazioni a riguardo.

¹⁵ La norma, anche in tal caso, concede una certa discrezionalità alla direzione sanitaria della struttura che, però, è tenuta ad adottare le misure necessarie a prevenire possibili trasmissioni di infezione.



delle modalità di lavoro agile¹⁶ (Gabanelli e Querzè 2020); la raccomandazione ai datori di lavoro di favorire la fruizione di periodi di congedo ordinario o di ferie (Dagnino 2020).

Le misure, poi, hanno previsto la regolamentazione di nuovi ingressi negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni¹⁷ (Gentilucci 2020). I colloqui visivi si svolgono in modalità telefonica o video, anche in deroga alla durata attualmente prevista dalle disposizioni vigenti¹⁸ (Castaldo e Coppola 2020; Civinnini 2020; Gentilucci 2020; Mazzotta 2020; Palma 2020; Paravin 2020; Santalucia 2020); la raccomandazione, infine, di limitare i permessi e la libertà vigilata o di modificare i relativi regimi in modo da evitare l'uscita e il rientro dalle carceri, valutando la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare (Maglione e Mazzei 2020).

Il decreto ha previsto, inoltre, l'apertura dei luoghi di culto condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luo-

¹⁶ La modalità di lavoro agile è disciplinata dagli art. 18-23 della legge 22 maggio 2017, n. 81 e può essere applicata, per la durata dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, dai datori di lavoro a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti.

¹⁷ La disposizione, in tale specifico caso, stabilisce che i casi sintomatici dei nuovi ingressi sono posti in condizione di isolamento dagli altri detenuti, con la raccomandazione di valutare la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare.

¹⁸ In casi eccezionali, si ricorda, può essere autorizzato il colloquio personale, a condizione che si garantisca in modo assoluto una distanza pari a due metri.



ghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro¹⁹ (Gambassi 2020; Grana 2020); il divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus²⁰ (Dominelli 2020).

Con ulteriore d.P.C.M. del 22 marzo 2020 sono state sospese altre attività commerciali e produttive, con specifici elenchi allegati e sanzioni annesse (Oreto 2020).

Con il d.l. n. 19 del 25 marzo 2020, infine, sono state adottate varie misure per l'implementazione ed il miglioramento della sanità in questa emergenza epidemiologica e tante altre in merito alla tutela del diritto al lavoro (Gentilucci 2020).

Va da sé che la normativa è in continua evoluzione e non si può pertanto avere un quadro preciso delle disposizioni, specie alla luce del fatto che non vi sono solo provvedimenti nazionali, ma anche regionali e comunali (ordinanze) (Buscema 2020; Caravita 2020; Cerquozzi 2020;

¹⁹ Va da sé che, in tali casi, le Autorità ecclesiastiche si sono mosse, specie a livello diocesano (Ordinario del luogo), nell'adottare misure di contenimento specifico (come la sospensione dei corsi di catechismo per bambini e ragazzi). Il decreto, per completezza, ha anche sospeso tutte le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri.

²⁰ Oltre alle misure emanate dal Governo, si vedano anche tutti i provvedimenti presi dalle Regioni e, in alcuni casi, dai sindaci dei comuni italiani. Si pensi alle numerose ordinanze emanate dai Presidenti delle Regioni del Sud (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia, Sardegna, Basilicata) per prevedere misure di quarantena obbligatoria o fiduciaria per coloro che partono dal Nord, specie dalle "zone rosse", e decidono di ritornare nelle suddette regioni. Oppure si vedano le ordinanze regionali che hanno sospeso, ancor prima delle misure nazionali, le attività di palestre, centri benessere *et similia*; o, ancora, le ordinanze di alcuni sindaci che hanno sospeso i mercati settimanali per evitare assembramenti.



Dell’Atti e Naglieri 2020; Pagano 2020; Pappone 2020; Ravì Pinto 2020; Ratto Trabucco 2020; Venanzoni 2020).

3. I diritti fondamentali “sacrificati” e la tutela della salute pubblica quale “causa legittimante il sacrificio”

È palese il sacrificio che a numerosi diritti fondamentali, sanciti dalla Costituzione, si sta imponendo (Filice e Locati 2020). L’idea è quella di analizzare, misura dopo misura, la disposizione costituzionale sacrificata a fronte dell’emergenza sanitaria di portata assolutamente indiscutibile (Caravita 2020; Ratto Trabucco 2020).

L’art. 1 del d.P.C.M. originario, che è rimasto efficace sino al 3 aprile²¹, tra le tante cose, ha inteso vietare lo spostamento delle persone presenti nelle “zone rosse”²², salvo comprovate esigenze lavorative o necessità ovvero per motivi di salute (Biarella 2020).

Ai più è nota la privazione di effettività dell’art. 16 della Costituzione che consente a ciascun cittadino di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale. I costituenti sono stati così lungimiranti da aver posto, però, una deroga costituzionale, la quale recita: «salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o sicurezza». Anche il divieto assoluto di mobilità è indice di limitazione della disposizione costituzionale appena richiamata, la quale,

²¹ Si veda il nuovo d.P.C.M. del 1° aprile 2020 che ha esteso l’efficacia delle misure originariamente previste sino al 13 aprile 2020.

²² Essendo in questa fase l’Italia un’unica zona rossa, si è inteso limitare gli spostamenti tra un Comune e l’altro, salvo i comprovati motivi sopra delineati.



però, viene a essere imposta ai fini della tutela della salute personale e pubblica (*rectius*: collettiva) (Candido 2020; De Riso, 2020; Ruggeri 2020; Scaffidi 2020).

Va sottolineato che la presenza nella disposizione citata della riserva di legge, rafforzata per contenuto e la contestuale assenza, nella stessa, dell'ulteriore garanzia della riserva di giurisdizione (imposta, invece e per esempio, nell'art. 13 della Costituzione), inducono a ritenere ammissibile, previa autorizzazione rilasciata e contenuta in una fonte primaria, l'intervento nella materia *de qua* anche dell'autorità amministrativa; essa, invero, potrà adottare atti sempre e comunque assoggettabili al controllo giurisdizionale, seppure *a posteriori*²³.

Nel caso, il d.l. n. 6 del 2020 e la successiva legge di conversione, con modificazioni, n. 13 del 2020 paiono adempiere, sufficientemente e adeguatamente, al ruolo di fonte primaria attributiva della potestà normativa in favore dei d.P.C.M. in conseguenza dei primi adottati; peraltro, non appare secondario evidenziare che la modificazione più rilevante operata in sede di conversione dell'anzidetto d.l. è stata l'introduzione al comma 1 dell'art. 1 e al comma 1 dell'art. 2 della locuzione «con le modalità previste dall'art. 3, commi 1 e 2» (del ridetto atto avente forza di legge, poi convertito, *nda*), in entrambi i casi dopo le parole «le autorità competenti».

Questa ultima notazione, infatti, consente di esaminare un ulteriore punto della questione. Disciplinando le «modalità» di adozione dei d.P.C.M. consequenziali all'emanazione della fonte autorizzativa del potere normativo del Governo, l'art. 3, comma 1, d.l. n. 6 del 2020, poi con-

²³ Cfr. Corte Cost., 30 giugno 1964, n. 68.



vertito nella l. n. 13 del 2020, ha inteso derogare all'ordinario procedimento di formazione dei regolamenti, previsto dall'art. 17 della l. 400/1988: ciò comporta il positivo superamento dello scrutinio formale circa la legalità dei d.P.C.M., i quali, infatti, sono stati adottati in ossequio all'anzidetto dato dispositivo («visto il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6... e, in particolare, l'articolo 3»), vale a dire «Su proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, nonché i Ministri dell'istruzione, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole alimentari e forestali, dei beni e delle attività culturali e del turismo, del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblica amministrazione, per gli affari regionali e le autonomie, nonché sentiti(o) il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (per il solo d.P.C.M. del 9 marzo 2020, *nda*) e, per i profili di competenza, i Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto» (nel caso del d.P.C.M. del 8 marzo 2020) (Carrozzino 2020).

Una lettura d'insieme delle disposizioni costituzionali e convenzionali relative alla libertà di circolazione (art. 16 Cost. e art. 2 Prot. 4 Cedu) e alla libertà personale (art. 13 Cost. e art. 5 Cedu) – per limitarci a queste libertà fondamentali, fortemente limitate dall'emergenza Coronavirus, ma il discorso potrebbe essere esteso, come si vedrà, ad altre (ad es, alla libertà di riunione *ex artt.* 17 Cost. e 11 Cedu, o al diritto al rispetto della vita privata o familiare, *ex art.* 8 Cedu) – consente di individuare un *set* di requisiti di compatibilità costituzionale/convenzionale delle misure adottate per contenere la diffusione del CoViD-19: previsione per legge, disciplina di presupposti e modalità, ragionevolezza (idoneità rispetto allo scopo), necessità (assenza di alternative che non compromettano quelle libertà, ovvero



inefficacia, rispetto allo scopo, di misure che comportano un minor grado di compromissione delle libertà stesse), proporzionalità, temporaneità, possibilità di un ricorso giurisdizionale (artt. 24, comma 1, Cost e art. 13 Cedu) e, quando sia coinvolta la libertà personale, previsione della convalida da parte dell'autorità giudiziaria delle misure adottate in via d'urgenza (art. 13 Cost.).

In particolare, quanto alla libertà di circolazione, tanto l'art. 16 Cost. quanto l'art. 2 Prot. 4 Cedu fanno espresso riferimento alla tutela della salute come possibile ragione giustificatrice di una limitazione. Quanto alla libertà personale, un'analogha espressa menzione non si rinviene nell'art. 13 Cost., che per le restrizioni consentite – per atto motivato dell'autorità giudiziaria, eventualmente attraverso convalida di provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza, in casi eccezionali di necessità e urgenza – rinvia come è noto ai «casi» e ai «modi» stabiliti dalla legge; un'espressa menzione delle ragioni di salvaguardia della salute è invece presente nell'art. 5, comma 1, lett. e) Cedu, che contempla l'ipotesi della «detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa». È questa l'ipotesi della quarantena e delle misure analoghe, associate dalla Cedu a quella detenzione per ragioni di giustizia e attratta nella previsione (art. 5, comma 4) del «diritto a presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della detenzione» (Gatta 2020 b).

L'art. 1, come detto, sospende inoltre tutte le competizioni sportive, cozzando tale disposizione, probabilmente con il medesimo diritto alla salute previsto dall'art. 32 Cost. In questo contesto, però, si comprende come il diritto alla salute, quale interesse della collettività, prevalga addirittura sul diritto alla salute individuale (come, per esempio, il benessere



psico-fisico tratto dallo sport, ma non, *ex adverso*, per gli atleti professionisti, ai quali è imposto, come detto, anche una *deminutio* del diritto costituzionale al lavoro) (Noccelli 2020).

Le disposizioni in tema di lavoro limitano evidentemente i diritti e le libertà previsti dagli artt. 35-38 Cost., sempre in ottica di prevalenza della salute pubblica²⁴ (Bartelloni 2020; Macrì 2020).

L’inserimento del diritto al lavoro tra i principi fondamentali della Costituzione implica una ricostruzione attenta tra l’art. 4 e i precedenti tre articoli della Carta costituzionale (Bonifacio 1969, 12 ss.; Prosperetti 1969, 314-315.).

Secondo autorevole dottrina, è proprio la natura democratica della Repubblica a richiedere la partecipazione attiva di tutti i cittadini alla vita del Paese: ciò non può verificarsi senza lo svolgimento di un lavoro, il quale non solo affranca dai bisogni ma è anche strumento di elevazione dei cittadini (Smuraglia 1958, 46 ss.).

Tradizionalmente il diritto al lavoro rientra nel gruppo dei c.d. “diritti sociali”. Circa il carattere sociale del diritto al lavoro e sulla sua funzione propulsiva è stato fondamentale il contributo fornito dalla giurisprudenza costituzionale: essa ha costantemente chiarito, da subito, che l’art. 4 rappresenta «un’affermazione sul piano costituzionale della importanza sociale del lavoro che, senza creare rapporti giuridici perfetti, costituisce un invito al legislatore a che sia favorito il massimo impiego delle attività libere nei rapporti economici»²⁵.

²⁴ Si faccia anche riferimento al protocollo Governo - parti sociali del 14 marzo 2020.

²⁵ Cfr. Corte cost., 26 gennaio 1957, n. 3.



La previsione espressa del diritto al lavoro da parte della Costituzione è stata interpretata dalla giurisprudenza costituzionale in termini sostanzialmente “programmatico”, ossia di norma che non implica il diritto azionabile ad avere un posto di lavoro, ma dalla quale portata scaturisce una funzione di stimolo cogente per lo Stato, che deve attivarsi al fine di perseguire l’obiettivo della piena occupazione (Caravita 1990; Gragnoli 2018, 21).

La stessa Corte costituzionale, infatti, ha affermato che «l’art. 4 non garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di un’occupazione» poiché l’unica situazione giuridica del cittadino che trovi il suo inderogabile fondamento nella norma in esame è quella per cui il diritto al lavoro rappresenta un «fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell’attività lavorativa»; a questa situazione fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, «da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell’ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, e dall’altra l’obbligo – il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all’effettiva realizzazione del descritto diritto – di indirizzare l’attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l’impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro»²⁶.

Tuttavia, il carattere non immediatamente precettivo dell’art. 4 non può comportare la riduzione del diritto al lavoro allo stadio di mera affer-

²⁶ Cfr. Corte Cost., 9 giugno 1965, n. 45.



mazione. Infatti, la dottrina maggioritaria ha enucleato un duplice significato del diritto al lavoro in termini di precetto indefettibile: il primo è positivo e consiste nella pretesa a ottenere un lavoro, il secondo è negativo e consiste nel dovere di astensione da parte dei pubblici poteri da ogni interferenza nella scelta del lavoro (Mancini 1975, 203 ss.).

Certo, è doveroso evidenziare come nella attuale situazione di crisi economica e finanziaria, ancora di più acuita a causa dell'emergenza COVID-19, è difficile ipotizzare in concreto un diritto al lavoro inteso come facoltà di scelta di un'attività che risponda alle inclinazioni e alle aspirazioni dei singoli; sembra pure anacronistico affermare ancora la pretesa negativa di astensione da parte dello Stato dall'esercizio di qualsiasi condizionamento su detta scelta, perché per molti cittadini costituisce un dramma personale e sociale trovare un lavoro, qualsiasi esso sia. In ogni caso, non ci si può esimere dal richiamo del dettato costituzionale e dell'importantissima forza cogente del medesimo in termini, quanto meno, di politica del lavoro.

Al riguardo, il legislatore ha cercato di creare nuovi modelli lavorativi, più agili, auspicando di affievolire quanto più possibile il grande problema contemporaneo della disoccupazione.

In questa chiave di lettura, autorevole dottrina ha affermato che, sotto l'aspetto sociale, il mercato del lavoro rappresenta il punto più evidente dello stato di crisi del modello del c.d. *welfare state*: la persistente disoccupazione è inconfondibilmente un segno della mancata attuazione del dettato costituzionale (Veneziani 1996, 90 ss.).

Di grande interesse, poi, è il comma 2 dell'art. 4, il quale prevede espressamente il dovere di lavorare: tuttavia, essendo detta disposizione meramente programmatica, la dottrina maggioritaria ha sostenuto che



non sia una norma a carattere pienamente giuridico, essendo difficile individuare con sufficiente precisione le conseguenze della violazione di un simile precetto (Crisafulli 1952).

L'art. 35, comma 1 è strettamente connesso all'art. 4, in cui il lavoro viene riconosciuto e tutelato come un diritto fondamentale; nell'art. 35, l'art. 4 trova la sua diretta e immediata applicazione (Paladin 1998, 666).

D'altronde, anche da un punto di vista testuale, il comma 1 dell'art. 35 riecheggia l'art. 4, sebbene fornisca una nozione di lavoro più dettagliata rispetto a quella generica prevista dall'art. 4, e, nello specifico, inserisce il lavoro nella dimensione economica.

Nonostante sia evidente la connessione tra i due articoli succitati, è stato affermato che l'art. 35 ha soltanto una «funzione introduttiva alle disposizioni che entrano a far parte di questo [titolo III]»: esso, cioè, non intende «determinare i modi e le forme di tutela del lavoro, ma solo enunciare il criterio ispiratore comune alle disposizioni stesse, nelle quali ultime esclusivamente sono poi da ritrovare le specificazioni degli oggetti della tutela voluta accordare²⁷».

La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, affermato che la generale protezione del lavoro contenuta nell'art. 35 di per sé non osta alla determinazione di limitazioni al diritto al lavoro, come nella relazione intercorrente, per lo studio in esame, tra il diritto al lavoro e l'emergenza sanitaria. Difatti la Corte costituzionale²⁸ ha precisato che «se è vero che tutti i cittadini hanno diritto al lavoro e che quest'ultimo è oggetto, nel suo complesso, di apposita garanzia costituzionale, è vero altresì che proprio

²⁷ Cfr. Corte cost., 9 marzo 1967, n. 22.

²⁸ Cfr. Corte cost., 28 novembre 1972, n. 165.



dall'art. 35, nel suo comma 1, si evince il potere del legislatore ordinario di attuare una distinta protezione delle svariate forme ed applicazioni del lavoro».

La tutela della salute dei lavoratori costituisce un vero e proprio obbligo del datore di lavoro. Il principio, di rango costituzionale (art. 32 Cost.), è declinato all'art. 2087 c.c.: il datore di lavoro è tenuto tanto ad astenersi da comportamenti lesivi nei confronti del lavoratore, quanto ad adottare tutte le misure tecnologicamente possibili in materia di sicurezza e igiene sul posto di lavoro, aggiornandole al passo con lo sviluppo della scienza, al fine di preservare l'integrità psicofisica e la dignità morale dei lavoratori nell'ambiente di lavoro. Il sistema è poi completato dal d.lgs n. 81 del 2008 che stabilisce una serie di obblighi specifici e procedure per la salvaguardia della salute e la prevenzione delle malattie e degli infortuni sul lavoro.

Sulla base di questo impianto normativo, il momento di emergenza sanitaria impone certamente alle aziende (per meglio dire, a qualsiasi datore di lavoro) l'implementazione di una serie di azioni finalizzate, nello specifico, a proteggere la salute dei propri dipendenti dagli effetti del virus.

È bene ricordare che la mancata adozione di adeguate misure finalizzate alla tutela della salute dei lavoratori può comportare principalmente due effetti: a) il rifiuto legittimo del lavoratore di conformarsi alle direttive aziendali (andare al lavoro, fare una trasferta o un viaggio, visitare un certo cliente o fornitore), essendo questa la c.d. "eccezione di inadempimento" (art. 1460 c.c.) ai sensi della quale nei contratti a prestazioni corrispettive – come è certamente il contratto di lavoro – «ciascuno dei contraenti può rifiutarsi di adempiere la sua obbligazione, se l'altro non adempie o non offre di adempiere contemporaneamente la propria [...]»;



b) il diritto al risarcimento del danno alla salute, eventualmente cagionato dai comportamenti (anche solamente omissivi) del datore di lavoro qualora sussista rapporto di causalità tra danno e condotta. È onere del datore di lavoro dimostrare di avere adottato tutte le cautele necessarie a impedire il verificarsi del danno.

A evitare le conseguenze sopra descritte, quindi, è opportuno che il datore di lavoro, nell'affrontare questo momento di particolare emergenza sanitaria, ponga in essere specifici comportamenti attivi (adozione misure di prevenzione e di contrasto al diffondersi del c.d. "rischio biologico"; obbligo di informativa) (Antonelli 2020).

La sospensione delle manifestazioni, degli eventi, di qualsiasi natura, rappresenta un sacrificio imposto agli artt. 17 e 18 Cost. nella misura in cui garantiscono la libertà di riunione e la libertà di associazione (Mene-gatto 2020; Torre 2020).

L'art. 17 riconosce una piena libertà di riunione nei luoghi privati e in quelli aperti al pubblico. Solamente per le riunioni nei luoghi pubblici è richiesta, almeno tre giorni prima e in forma scritta, la comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza: tale comunicazione deve contenere il giorno, l'ora, il luogo e l'oggetto della riunione; le generalità delle persone designate a prendere la parola; le generalità e le firme dei promotori. I «due soli limiti» al diritto di riunione sono rappresentati dalla necessità che i cittadini si riuniscano «pacificamente» e «senza armi». Inoltre, una riunione può essere vietata nei luoghi pubblici solo se vi sono «rischi per la sicurezza e l'incolumità pubblica» (Ciannamea 2017). È evidente, dunque, che l'emergenza Coronavirus rappresenta un vero e proprio rischio per la incolumità pubblica.



L'art. 18, comma 1 Cost. non riprende la distinzione contenuta nel codice civile tra associazioni riconosciute e non riconosciute e garantisce a ogni cittadino (*rectius*: persona) il diritto di associarsi liberamente «per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale», senza bisogno di un'autorizzazione preventiva: in sostanza, tutto ciò che è penalmente lecito al cittadino *uti singulus*, gli è ugualmente lecito *uti socius*. La libertà di associazione contiene un profilo positivo (la libertà di costituire un'associazione o di aderirvi) e uno negativo (la libertà di non associarsi o di recedere da un'associazione). Una deroga a questi principi è costituita dalle associazioni coattive che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, sono giustificate solo quando lo esiga un interesse pubblico. La libertà di associazione in generale comporta poi la libertà dell'associazione di organizzarsi come meglio crede, mentre un riferimento alla struttura interna «a base democratica» e al «metodo democratico» sussiste *ex artt.* 39 e 49 Cost., nel caso rispettivamente dei sindacati e dei partiti politici. Una simile libertà, seppur con i soli limiti del divieto delle associazioni segrete e delle associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici attraverso un'organizzazione di tipo militare, intesa in senso generale, sta subendo un ridimensionamento effettivo di notevole importanza, sopperito, in alcuni casi, dall'instaurazione di rapporti associativi *online*.

La sospensione dell'attività didattica di ogni ordine e grado impone una limitazione al diritto all'istruzione (artt. 33-34 Cost.).

A tal punto, è bene evidenziare che, soprattutto da un punto di vista dell'Italia inglobata in una Comunità internazionale, qualora gli Stati reputino che la minaccia rappresentata dall'attuale epidemia metta a repentaglio i propri interessi essenziali, possono far ricorso – previo un formale atto di notifica – alla clausola di deroga prevista dai trattati (ad esempio



all'articolo 15 della Cedu) e sospendere il pieno godimento di alcuni diritti per introdurre misure straordinarie. In effetti, Lettonia, Romania, Armenia, Moldavia, Estonia e Georgia hanno già deciso di far ricorso alla clausola, sospendendo diritti quali la libertà di movimento, la libertà di riunione, soprattutto il diritto all'istruzione o il pieno godimento del diritto di proprietà (rendendosi necessaria la requisizione di strutture o beni essenziali per il trattamento dei malati). Le sospensioni hanno per ora durata limitata a quattro o otto settimane, ma nulla vieta che possano essere rinnovate e ampliate.

Resta da capire se, per introdurre misure del genere, ci fosse realmente bisogno di ricorrere alla deroga, considerato che numerose (e pesanti) restrizioni possono comunque essere adottate attraverso le limitazioni ordinarie. Alla base di tale scelta potrebbe esserci l'aspettativa di una maggior indulgenza della Corte europea nel valutare la congruità di misure introdotte in presenza di stati d'emergenza conclamati. Altra spiegazione plausibile è che, avendo adottato misure la cui legittimità non è stata ancora testata dalla Corte, gli Stati non sono sicuri della loro compatibilità con la Cedu e preferiscono quindi derogare per mettersi al riparo da eventuali future censure.

Intanto esperti incaricati di vigilare sul rispetto dei diritti umani per conto delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa invitano gli Stati ad adottare misure di contrasto al virus che siano in linea con il rispetto dei diritti fondamentali. Le azioni intraprese non devono avere effetti discriminatori, ma prendere in considerazione le esigenze specifiche dei gruppi particolarmente vulnerabili, come gli anziani o i senza tetto. Le misure introdotte devono inoltre essere unicamente rivolte a debellare la malattia



e non devono minare in modo permanente il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto (Sommario 2020).

È essenziale rimarcare la posizione delle Nazioni Unite, specie in merito al diritto all'istruzione: nell'utilizzo (ormai crescente) della didattica a distanza, si stanno sempre più palesando discriminazioni tra studenti, tra i quali vi è chi ha più possibilità di accedere alla connessione *internet* – mediante strumentazioni all'avanguardia ed estremamente tecnologiche – e chi, invece, ne possiede pochissime o (nei casi peggiori) nessuna²⁹.

D'altro canto è necessario ricordare che, sempre in virtù della propria partecipazione a trattati sui diritti umani, gli Stati hanno il dovere di proteggere gli individui su cui esercitano giurisdizione da minacce gravi e imminenti, soprattutto quando mettono a repentaglio il diritto alla vita. Se, dunque, non prendessero alcuna misura per prevenire il contagio, si troverebbero comunque in violazione dei propri obblighi internazionali.

La sospensione delle celebrazioni civili e religiose, incluse le esequie, rappresenta una compressione degli artt. 7, 8, 19, 20 e 29 Cost. (Carrer 2020).

Le suddette restrizioni hanno un effetto ancora più devastante in termini di sofferenza e dolore, soprattutto sul piano della limitazione alla libertà religiosa. In tali situazioni viene meno innanzitutto la dimensione antropologica della ritualità, imprescindibile elemento nei momenti di passaggio e "di transizione", come quello che l'umanità sta vivendo con la pandemia di Coronavirus.

²⁹ È d'uopo, sul punto, richiamare l'informativa che la ministra dell'istruzione, Azzolina, ha tenuto presso il Senato il 26 marzo 2020 e il successivo dibattito.



Le riflessioni culturali, di stampo psicologico, antropologico, filosofico e finanche teologico attorno all'esperienza della morte, infatti, conven-gono «sul fatto che l'uomo e la donna della post-modernità non possono vivere l'esperienza del morire senza affidarsi alla dimensione della ritua-lità. Di fronte alla morte si riscontra una sorprendente domanda di riti, perché non bastano risposte più o meno ideologiche, non bastano i di-scorsi astratti, seppur affascinanti, seri e profondi. Malgrado i venti della se-colarizzazione, i riti legati alla morte, anche se minacciati, resistono – ma-gari trasformandosi – perché per affrontare il mistero della morte, come per le altre tappe esistenziali di passaggio o di crisi – quali la nascita, l'in-gresso nell'età adulta, lo sposarsi, la malattia –, “ci vogliono i riti” (A. de Saint-Exupéry). La stessa elaborazione meramente civile del lutto va oggi in cerca di ritualità significative. La morte e il lutto esigono di essere ge-stiti non intellettualisticamente né teoricamente, ma esistenzialmente e ri-tualmente» (Magnani 2014, 241, ripreso in Gianfreda 2020).

La dimensione religiosa coesistente al culto dei defunti, e quasi irri-nunciabile proprio in quell'ambito, è evidente peraltro anche storica-mente quando ad esempio, nell'ordinamento italiano pre-costituzionale, gli stringenti e generalizzati limiti alle manifestazioni pubbliche di libertà religiosa subivano una parziale attenuazione quando esse riguardavano i trasporti funebri, rispetto ai quali i poteri del questore erano limitati ad eventuali divieti attinenti solo alla “forma” dei funerali o alle cautele in ragione della salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cit-tadini³⁰.

³⁰ Cfr. il testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza (Tulps), che escludeva «gli accompagnamenti del Viatico e i trasporti funebri, salvo le prescrizioni



In regime costituzionale, la formulazione ampia dell'art. 19 Cost., che occorre leggere sistematicamente insieme agli artt. 2 e 3, nonché 7 e 8 Cost., allo scopo di apprezzarne a pieno la portata prescrittiva e "positiva", si sofferma esplicitamente e direttamente sugli aspetti culturali legati alla libertà religiosa, in quanto manifestazione esterna "per eccellenza" della stessa e ricaduta "visibile" della professione della fede religiosa: «Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa [...] e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume» (Gianfreda 2020; Colaianni 2020).

Le restrizioni "dolorosamente" fatte proprie dalla Chiesa italiana, in spirito di collaborazione per il bene del Paese e di responsabilità comunitaria, non escludono *in toto* le esequie ecclesiastiche, ma si limitano a ridurre, in molti casi, il rito alla sola fase della benedizione della salma nel luogo della sepoltura. Ciò che si perde rimane comunque la messa esequiale e dunque la percezione proprio del significato pasquale della stessa oltre che la dimensione comunitaria che segnala visibilmente l'appartenenza del defunto e dei suoi cari al Popolo di Dio.

Nei costanti sforzi della Chiesa italiana di vivere nel mondo e di calarsi in maniera collaborativa e leale nelle realtà umane nelle quali vive, si moltiplicano le azioni di vescovi, parroci e ministri per dare testimonianza di quel mistero pasquale anche nei momenti di lutto e sofferenza che i fedeli-cittadini stanno vivendo in questo tempo, ma gli strumenti di cui dispone sono effettivamente "spuntati" e deboli, tanto più in un momento come l'attuale di continue ricerche di senso da parte anche dei fedeli più devoti.

delle leggi e dei regolamenti di sanità pubblica e di polizia locale» dal regime autorizzatorio riconosciuto al questore per «le cerimonie religiose fuori dai templi» e per «le processioni ecclesiastiche o civili».



Proprio per queste ragioni, forse, anche le messe esequiali – con tutte le dovute precauzioni sanitarie – potevano essere proposte quali “eccezioni” a quel “digiuno eucaristico e liturgico”, che caratterizza i tristi e angoscianti giorni del Coronavirus, cadenzati dal bilancio quotidiano dei morti, spesso privati, assieme ai loro cari, per ragioni di sicurezza sanitaria, del conforto spirituale nell’estremo momento della vita (Gianfreda 2020).

La chiusura dei musei e di ogni istituto di arte rappresenta, invece, un diretto sacrificio degli artt. 9-33-34 Cost. (Malo 2020).

La sospensione di attività commerciali o la loro subordinazione ad orari e misure rappresenta una compressione degli artt. 41 e 42 Cost. (Crocetta 2020).

Il problema costituzionalistico ha a che fare direttamente con la base legale della limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini. Si pensi, essenzialmente ma non solo, alla libertà di circolazione (art. 16 Cost.), come già detto, e alla libertà d’iniziativa economica (art. 41 Cost.): due libertà che possono subire limitazioni, in una situazione eccezionale come quella che stiamo vivendo, e che possono soccombere rispetto al superiore interesse alla tutela della salute pubblica, a condizione – questo il punto – che le limitazioni stesse siano previste dalla legge o almeno da un atto avente forza di legge (Gatta 2020 a).

La sospensione delle attività di palestre, centri benessere *et similia* rappresenta un sacrificio del diritto alla salute stesso, specie dell’art. 2 Cost. (Palma, 2020).



Ulteriori misure sono state adottate nel campo della giustizia³¹, con la sospensione dei termini processuali e delle udienze giudiziarie con relativo sacrificio degli artt. 24, 25 Cost. (Mazzotta 2020; Ruggeri 2020), bilanciato però da una serie di misure atte a garantire gli adempimenti della giustizia.

Il Coronavirus ha cambiato profondamente (anche se probabilmente solo temporaneamente) l'approccio dei magistrati e degli avvocati al metodo telematico e ha consentito dei balzi avanti prima inconcepibili³².

Il decreto-legge c.d. "Cura Italia" è intervenuto confermando, nel processo civile avanti ai tribunali e alle corti di appello, l'obbligo del deposito telematico anche degli atti introduttivi fino al 30 giugno 2020, così come l'obbligo di assolvere al versamento del contributo unificato unicamente con sistemi telematici. Lo stesso decreto ha poi disposto la sospensione dei termini fino al 15 aprile.

³¹ V., in tal senso, il d.l. 8 marzo 2020, n. 11, recante «Misure straordinarie e urgenti in materia di giustizia»; si prevede un ulteriore provvedimento per prorogare la sospensione delle udienze.

³² Si pensi che i Tar Lombardia e Veneto hanno addirittura sospeso il deposito delle copie cartacee di cortesia (ora pericoloso veicolo di virus) e lo stesso è successo in numerosi tribunali civili. Alcuni tribunali (es. Lecce) hanno poi dato il via libera al deposito via PEC degli atti destinati al giudice di pace, consentendo così la prosecuzione dell'attività del magistrato di prossimità anche in questa delicata fase di emergenza; altri tribunali, tra cui Padova, hanno optato per la previa comunicazione via Pec dell'intenzione di depositare atti urgenti al giudice di pace. La Cassazione ha poi dato il via libera, con disposizione di servizio del Primo Presidente del 13 marzo scorso, al deposito di memorie o motivi aggiunti a mezzo Pec per il periodo dal 23 marzo al 31 maggio 2020. Nel frattempo, a partire dal febbraio 2020, è in corso di organizzazione la sperimentazione del *desk* del consigliere, ovvero il corrispondente per la Cassazione della *console* del magistrato per tribunali e corti d'appello. Inoltre, in data 23 marzo 2020, sono stati pubblicati i nuovi schemi Xsd da utilizzare sul Model Office per la sperimentazione del processo telematico in Cassazione.



Alla luce della sospensione dei termini, alcuni uffici hanno assunto provvedimenti radicali, come il tribunale di Torino che ha adottato il 18 marzo scorso un protocollo in cui è disposto il rifiuto di tutti i depositi telematici non urgenti nel settore civile. Una simile scelta è criticabile per il fatto che comporta un esame della busta prima del rifiuto (previsto dal protocollo), nonché per il fatto che creerà la conseguenza di un sovraccarico di depositi concentrati nel momento in cui scadrà la sospensione. Più opportuni sembrano i provvedimenti adottati da altri Tribunali in cui la segnalazione di urgenza è affidata a un duplice canale (*flag* su deposito ed *email*) mentre gli altri depositi non urgenti verranno aperti ove possibile e una volta smaltiti i depositi urgenti. La sospensione dei termini è stata estesa anche ai processi penale, amministrativo, tributario e contabile (Berti e Zumerle 2020).

Le misure concernenti, invece, lo slittamento del *referendum* costituzionale³³ e probabilmente anche delle elezioni amministrative e regionali rappresentano una compromissione dell'art. 48 Cost. (Maestri 2020).

In tutti i casi, anche l'inattività del Parlamento in questo momento così delicato della vita nazionale, ha posto le basi per intraprendere una disquisizione intorno al voto telematico (Patta 2020). Secondo alcuni, infatti, la lettera della Costituzione non sembra porre ostacoli al voto telematico (Curreri 2020), per il quale: «A tale soluzione non pare osti lo stesso articolo 63 della Costituzione che fa semplicemente riferimento alla necessaria presenza dei componenti delle Camere, lasciando quindi all'autonomia regolamentare di ciascuna Camera – garantita dagli artt. 64, 72, co. 2,

³³ Vedi la Decisione del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020 con cui si rinvia *sine die* la celebrazione democratica del *referendum* costituzionale.



e 68 – se essa debba essere esclusivamente quella fisica oppure, in circostanze eccezionali, anche quella telematica». Ci sono anche dei precedenti: il Parlamento catalano prevede la possibilità del voto per delega e del voto telematico (Patta, 2020).

Le misure previste, lette in ottica di sistema costituzionale, pur apparendo “restrittive”, risultano essere, *a contrario*, oltremodo “attraenti”, nel senso che calamitano in un unico vortice la persona e i suoi diritti. Una persona che, nella consapevolezza contingente della tutela della salute pubblica, dalla quale deriva inevitabilmente la tutela del diritto alla vita, quale fondamentale presupposto logico-ontologico per l’esplicazione di tutti gli altri diritti, dovrà, in rapporto di correlazione, farsi carico dei doveri imposti dall’art. 2 Cost., tra i quali spicca maggiormente il dovere di solidarietà sociale (Balduzzi 2020; De Nes 2020; Serio 2020).

È sempre il caso di specificare che le norme, in tal caso, servono sicuramente a contenere un contesto epidemico sempre più dilagante, ma il buon senso che la Carta costituzionale insegna ormai da settant’anni segna la strada che ciascuno deve perseguire.

Il diritto alla salute pubblica è, dunque, nel bilanciamento tra diversi diritti costituzionalmente garantiti, la *ratio* ispiratrice delle misure normative d’urgenza in tale contesto e risulta essere il diritto che, rispetto agli altri, meglio esplica i suoi effetti nell’ordinamento, sui due piatti della bilancia, nel sacrificio degli altri (Balduzzi 2020).

Si sta verificando, soprattutto nella realtà fattuale, quello che non si era mai considerato fin d’ora, ovvero la «gerarchizzazione dei principi ex art. 2 Cost.». Si sa, infatti, che l’art. 2 Cost., da taluni definita «clausola di eternità dei diritti» (Perlingieri 2006), ingloba in sé tre principi fondanti: personalismo, solidarismo e pluralismo, triade di pari rango. Ora, alla luce



dell'emergenza sanitaria, pare che questi principi vengano a porsi in "condizione di supremazia" l'uno sull'altro.

Il principio personalistico (tutela della salute psico-fisica individuale, benessere personale, abitudini della persona, libertà, diritti, tutti sacrificati dalle normative d'urgenza) e quello pluralistico (libertà di associazione, riunione, tempo libero, formazioni sociali, che vengono sacrificate all'individuo nella collettività) sono da considerarsi sacrificati rispetto alla piena esplicazione del principio solidaristico (rispettare le regole d'urgenza, ottemperare alle disposizioni, per la sicurezza nazionale, l'incolumità dei *cives* e la tutela della salute pubblica generale). In questa dimensione bilanciatoria, dunque, il principio solidaristico (al fine di debellare il *virus* presente), dovrà prevalere sulle esigenze individuali e collettive di cui ciascun individuo potrebbe farsi portatore.

4. Utilizzo dei droni e diritto alla *privacy*: brevi considerazioni finali

Oltre a queste misure appena enunciate e attraverso le quali si è fatta un'analisi di bilanciamento con i diritti costituzionali che vengono investiti, è d'uopo soffermarsi sul comunicato dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (Enac) del 23 marzo 2020, avente ad oggetto «Provvedimenti governativi emergenziali in vigore fino al 03/04/2020 – Utilizzo droni».

La lettera, nell'ottica di garantire il contenimento dell'emergenza epidemiologica "Coronavirus", al fine di consentire le operazioni di monitoraggio degli spostamenti dei cittadini sul territorio comunale, prevista dai d.P.C.M. 8 e 9 marzo 2020, sottolinea che si è reso necessario procedere a



derogare ad alcune previsioni delle disposizioni del Regolamento Enac «Mezzi aerei a pilotaggio remoto», edizione 3 del 11 novembre 2019³⁴.

Fino al 3 aprile 2020³⁵, facendo seguito a numerose richieste provenienti da diversi comandi di Polizia locale dell'intero Paese, dovranno essere eseguite talune disposizioni che qui si riportano.

Le operazioni condotte con sistemi aeromobili a pilotaggio remoto (Sapr) con mezzi aerei di massa operativa al decollo inferiore a 25 kg, nella disponibilità dei comandi di Polizia locale e impiegati per le attività di monitoraggio, potranno essere condotte in deroga ai requisiti di registrazione e di identificazione di cui all'art. 8 del citato regolamento.

Per quanto riguarda le operazioni critiche di tali Sapr esse potranno essere effettuate in *Visual Line of Sight*³⁶ in deroga all'art. 10 anche su aree urbane dove vi è scarsa popolazione esposta al rischio di impatto, non sarà altresì necessario il rilascio di autorizzazione da parte di questo Ente

³⁴ Si veda il Regolamento, consultabile al presente link: https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2019-Nov/Regolamento_Mezzi_Aerei_a_Pilotaggio_Remoto_Ed_3_1112019.pdf.

³⁵ È evidente che l'estensione dell'efficacia delle disposizioni si coordina con il lasso temporale previsto dai dd.P.C.M. dell'8 e del 9 marzo 2020.

³⁶ Si reputa necessario sottolineare che, in termini definitivi, l'espressione *Visual line of sight* «means a straight line along which an observer has a clear view and which may be achieved by: a) spectacles, contact lenses, or a similar device used to correct any subnormal vision; b) a first-person view and a trained and competent observer who maintains visual line of sight of the drone UAV, can see through and around all of the airspace the drone is flying in, and/or maintain direct communication with the person who is operating the aircraft». V. la definizione consultabile qui: <https://www.dronetraining.co.nz/questions/drone-law/what-is-visual-line-of-sight-as-defined-by-caa/>



e non sarà richiesto la rispondenza delle operazioni agli scenari *standard* pubblicati.

Inoltre, in deroga alle previsioni di cui all'art 27 del citato regolamento Enac e alle disposizioni contenute nella circolare Enac Atm 09, fino al 3 aprile 2020, sono autorizzati tutti gli enti di Stato di cui all'art 744 del codice della navigazione e delle Polizie locali dei comuni italiani, a operare con propri Apr se impiegati nell'ambito delle condizioni emergenziali dovute all'epidemia CoVid-19, nelle aree prospicienti di tutti gli aeroporti civili di cui al paragrafo 7 della circolare Enac Atm 09³⁷ e identificate come "aree rosse", a una quota massima di 15 metri.

In caso di svolgimento di voli operati con Apr, nelle aree sopra specificate, l'Ente titolare dello stesso, dovrà fornire preventivamente comunicazione alla TWR dell'aeroporto limitrofo all'area d'interesse al fine di comunicare la presenza del drone e di coordinare le rispettive attività.

È comunque data sempre priorità al traffico degli aeromobili da/verso gli aeroporti e rimane in capo all'operatore del drone la responsabilità sia di dare precedenza agli aeromobili in volo, sia di separarsi da questi ultimi.

È evidente come, da queste misure a carattere derogatorio, nascono delle implicazioni giuridiche di notevole portata. *In primis*, la situazione sanitaria, oltre a far proliferare un'inaudita pleora di provvedimenti emergenziali, come si è visto, si sta trascinando dietro un'alta percentuale di diritti fondamentali compressi (basti pensare al solo art. 13 Cost.). *In secundis*, si sta cercando di attuare, a livello governativo, una serie di misure quanto più drastiche possibili che vadano a colpire in special modo

³⁷ È possibile consultare la circolare del 24 maggio 2019 al seguente link: <https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2019-Mag/Circolare%20ATM-09.pdf>.



i comportamenti irresponsabili dei cittadini (Buscema 2020; Peppone 2020; Ravì Pinto 2020).

Con la possibilità di utilizzo dei droni per contrastare fenomeni di “riltuttanza all’ottemperanza delle norme” si sta, in qualche modo, cercando di infondere, in chiave di funzione general-preventiva (Fiandaca e Musco 2014, 746 ss.), il timore di “sanzione immediata”, con qualche dubbio, però, sorgente dal punto di vista del diritto alla *privacy*³⁸.

L’interferenza nella vita privata altrui è un reato ed un drone potrebbe essere in grado di realizzarla. Le declinazioni del diritto alla *privacy*, specie in questa situazione di emergenza, possono essere così riassunte: non bisogna invadere spazi privati come cortili e giardini riservati; non bisogna violare l’intimità delle persone; non bisogna volare in aree popolate

³⁸ Premesso che l’Enac obbliga, per i voli aventi finalità professionali, al possesso di un vero e proprio brevetto di volo con autorizzazione al pilotaggio, oltre all’obbligo per i piloti professionisti di stipulare una apposita polizza assicurativa, va innanzitutto ricordato come la legge tuteli il diritto alla riservatezza e sanzioni penalmente chiunque si intrometta indebitamente negli spazi privati della vita di una persona compiendo il reato di «interferenze illecite nella vita privata» (art. 615-bis c.p.). Il Garante per la protezione dei dati personali ha poi emanato una serie di consigli affinché chi utilizza i droni muniti di videocamera in luoghi pubblici e per fini ricreativi non violi la *privacy* degli individui ripresi. Di norma sarà necessario effettuare una comunicazione preventiva e chiedere il consenso delle persone riprese in caso di pubblicazione online delle registrazioni. Se questo non fosse possibile bisognerà rendere irriconoscibili i soggetti ripresi con oscuramento dei volti e delle targhe delle automobili. Allo stesso modo se nei video sono presenti conversazioni altrui le persone coinvolte andranno rese non riconoscibili così come i discorsi, questo perché il regolamento europeo 2016/679 introduce il concetto di *privacy by design*, ossia della tutela anticipata dei dati da parte dei titolari del trattamento che sono chiamati a individuare e predisporre le idonee misure di protezione prevenendo le possibili violazioni. Questo determina che le riprese video effettuate in luoghi pubblici con i droni sono possibili, ma nel caso in cui si vogliano registrare video amatoriali bisognerà in ogni modo evitare il trattamento illecito di dati personali.



come strade pubbliche, condomini, parchi, spiagge; non si possono pubblicare su internet o in qualsiasi altro spazio le immagini filmate da un drone se appaiono volti di persone a meno che questi non vengano oscurati o gli interessati abbiano fornito il consenso; se nel filmato vengono riprese auto è necessario oscurare le targhe; non si può usare un drone per registrare, a distanza, una conversazione tra altre persone a meno che il soggetto che registra non sia materialmente presente alla discussione (ma ciò col drone di solito non succede); nell'occhio della telecamera del drone non possono finire spazi privati altrui (Fardo 2020).

È palese che alcuni di questi limiti – e ne sono stati elencati soltanto i più rilevanti – sono comunque superati dalla tutela della salute pubblica (vedi, per esempio, il divieto di sorvolare le strade pubbliche o le spiagge), ma si rende necessario sottolineare che la tutela medesima non possa in nessun caso spingersi alla violazione di regole ferree (relative alla tutela della riservatezza) che, seppur minacciate, sono ancorate alla dignità della persona umana (Lonardo 1999; Perlingieri 2006).

In definitiva i droni, in questa contingenza emergenziale, potranno (*rectius*: dovranno) solo ed esclusivamente essere utilizzati per gli scopi dettati dalla normativa e, conseguentemente, dalle deroghe intervenute con la lettera dell'Enac (ciò può essere riassunto come teoria del "fine le-cito"), per evitare assembramenti e spostamenti non consentiti, senza mai poter, in alcun modo, provocare inquietudini ulteriori nei cittadini già ampiamente provati da questa drammatica circostanza.

È bene, infine, ulteriormente evidenziare che tra due diritti fondamentali di rilievo costituzionale (diritto alla salute, ancor prima il diritto alla vita, e il diritto alla *privacy*), sicuramente prevarrebbero i primi, ma



nell'ottica di un rispetto pieno, nell'utilizzo dei droni per il fine appena detto, anche dei limiti dettati per la tutela del secondo.

Queste brevi considerazioni fanno sì da porre in evidenza quanto, in momenti così complessi e difficili per il nostro Paese, sia necessario tenere sempre lo sguardo rivolto alla Carta costituzionale che, nonostante tutto, continua a sostenere i passi, alcune volte vacillanti, del legislatore del nostro tempo, sempre più intento a farsi notare anziché farsi comprendere (Trezza 2019, 15). Le persone, prima ancora dei cittadini, sono chiamate, specie in questi giorni di dura prova, a rispettare i doveri imposti dal sistema costituzionale, in quanto il combinato disposto degli artt. 2, 32 e 54 Cost. impone il dovere di solidarietà sociale, che si concretizza nel rispetto delle regole e, dunque, nel mantenersi fedeli alla Patria.

In tutti i casi, la tutela della salute pubblica resta l'unica causa di giustificazione ai sacrifici imposti ai diritti costituzionali e ai cittadini è rivolto l'appello di avere la consapevolezza di rispettare anche e soprattutto i doveri, perché non di soli diritti vive il cittadino, ma di ogni dovere che la solidarietà costituzionale impone.



Bibliografia

Allegretti, U. (2020), *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 (25 marzo).

Antonelli, P. (2020), *Gli obblighi del datore di lavoro a tutela della salute dei lavoratori ai tempi del coronavirus*, in *AMTF*, 17 marzo.

Balduzzi, R. (2020), *Coronavirus. La solidarietà cardine costituzionale per l'emergenza*, in *Avvenire*, 14 marzo;

Ballirano, F.P. (2018), *GDPR: Nuova privacy anche per i droni. Cosa fare per essere in regola*, in *DroneZine. La prima rivista italiana sui droni*, 11 giugno.

Banfi, D. (2020), *Coronavirus: misure di distanziamento sociale per tutta Italia*, in *Fondazione Umberto Veronesi - Magazine*, 10 marzo.

Bartelloni, F. (2020), *Coronavirus: la dialettica fra emergenza sanitaria ed emergenza normativa*, in *la Repubblica*, 25 marzo.

Berti, R., F. Zumerle (2020), *Giustizia digitale impreparata al coronavirus: i danni per i ritardi*, in *Agendadigitale.eu*, 3 aprile.

Biarella, L. (2020), *Decreto Lockdown, Italia: nuove misure anti-contagio*, in *Altalex*, 26 marzo.

Bonifacio, F.P. (1969), *Il lavoro fondamento della Repubblica democratica*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, III, Firenze: Vallecchi, p. 12 ss.

Borgato, M., D. Trabucco (2020), *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 24 marzo.



Bruno, E., A. Cherchi (2020), *Coronavirus, l'epidemia colpisce la cultura: casse vuote per musei, cinema e librerie*, in *IlSole24Ore.it*, 3 aprile.

Buscema, L. (2020), *Emergenza sanitaria ed ordinamento democratico: questioni di metodo e di valore*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 27-34.

Candido, A. (2020), *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 11 marzo.

Caravita, B. (1990), *Art. 4*, in V. Crisafulli, L. Paladin (dir.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova: Cedam, p. 34 ss.

Caravita, B. (2020), *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 18 marzo.

Carrer, M. (2020) *Salus rei publicae e salus animorum, ovvero sovranità della Chiesa e laicità dello Stato: gli artt. 7 e 19 Cost. ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 339-343.

Carrozzino, P. (2020), *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *laCostituzione.info*, 19 marzo.

Castaldo, A., F. Coppola (2020), *Coronavirus: le disposizioni dell'art. 4 del DL n. 19/2020 tra uniformità e semplificazione*, in *il Quotidiano Giuridico*, 30 marzo.

Cerquozzi, F. (2020), *"Stato d'emergenza" e Costituzione*, in *Ius in itinere*, 26 marzo (aggiornato il 2 aprile).

Ciannamea, F. (2017), *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell'Interno sulle manifestazioni urbane*, in *Giurisprudenza penale Web*, 10, pp. 1-13.

Civinini, M. G. (2020) *La Giustizia in quarantena*, in *Questione giustizia*, 31 marzo.



Colaianni, N. (2020), *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 7, pp. 1-16.

Cottone, N. (2020), *Coronavirus, stop a matrimoni e funerali: le regole in chiesa dalla messa in tv alla confessione a distanza*, in *IlSole24Ore.it*, 9 marzo.

Crisafulli, V. (1952), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano: Giuffrè, pp. 149-150;

Crocetta, C. (2020), *Diritti sociali al tempo dell'emergenza coronavirus: una "prima analisi" in chiave antropologico-giuridica*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 249-257.

D'Aloia, A. (2020 a), *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 7-12;

D'Aloia, A. (2020 b), *L'emergenza e... i suoi 'infortuni'*, in *Dirittifondamentali.it*, 26 marzo.

Dagnino, E. (2020), *La tutela della privacy ai tempi del coronavirus: profili giuslavoristici*, in *Giustizievole.com*, 17 marzo.

De Nes, M. (2020), *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 315-319.

De Riso, A.G.E. (2020), *Gli effetti del divieto della libertà di movimento*, in *Diritto e giustizia*, 31 marzo.

Dell'Atti, L., G. Naglieri (2020), *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da Covid-19*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 35-43.

Dominelli, C. (2020), *Coronavirus: quarantena obbligatoria per chi arriva al centro-sud dalla zona arancione. Ecco le misure Regione per Regione*, in *IlSole24Ore.it*, 8 marzo.



Fardo, M. (2020), *Utilizzo dei droni nel contrasto al Covid-19. Il complesso bilanciamento tra la salute pubblica e la riservatezza personale*, in *Giurisprudenza penale Web*, 3.

Fiandaca, G., E. Musco (2014), *Diritto penale. Parte generale*, Bologna: Zanichelli, 7° ed.

Filice, F, G.M. Locati (2020), *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, in *Questione giustizia*, 27 marzo.

Gabanelli, M., R. Quarzè (2020), *Coronavirus, smartworking obbligatorio per tutti ma ad 11 milioni di italiani manca la connessione*, in *Corriere.it*, 15 marzo;

Gambassi, G (2020), *Coronavirus. Bassetti: la Chiesa è accanto a tutti nell'emergenza. Grazie ai sacerdoti*, in *Avvenire.it*, 14 marzo;

Gatta, G.L. (2020 a), *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, in *Sistema penale*, 16 marzo.

Gatta, G.L. (2020 b), *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in *Sistema penale*, 2 aprile.

Gentilucci, P. (2020), *La longa manus del Coronavirus sulla giustizia penale e sulle carceri*, in *Giurisprudenza penale Web*, 3.

Giardini, G. (2020), *Coronavirus, i musei italiani che resistono e vanno online*, in *IlSole24Ore.it*, 14 marzo.

Gianfreda, A. (2020), *Libertà religiosa e culto dei defunti nell'epoca del Coronavirus*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, 17 marzo.

Gragnoli, E. (2018), *Commento all'art. 4 Cost.*, in M. Grandi, G. Pera, R. De Luca Tamajo, O. Mazzotta (cur.), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, 6° ed., Padova: Cedam.



Grana, F.A. (2020), *Coronavirus, chiudere le porte ai fedeli significa ammettere che la Chiesa ha fallito*, in *IlFattoQuotidiano.it*, 14 marzo.

Intini, E. (2020), *CoViD-19 e scuola: la chiusura aiuta*, in *Focus.it*, 27 marzo.

Jattoni Dall'Asén, M., I. Trovato (2020), *Ferie forzate per Coronavirus: l'azienda può obbligarti a stare a casa? Le norme*, in *Corriere.it*, 9 marzo.

Lonardo, L. (1999), *Informazione e persona. Conflitti di interessi e concorso di valori*, Napoli: Edizioni scientifiche italiane.

Macrì, V. (2020), *Coronavirus, misure d'emergenza e Costituzione. La salute è in cima ai valori costituzionali*, in *L'Euripses.it*, 16 marzo.

Maestri, G. (2020), *Urne rinviate per virus: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 293-300.

Maglione, V., B.L. Mazzei (2020), *Rischio coronavirus, è corsa per decongestionare le carceri*, in *IlSole24Ore.it*, 23 marzo.

Magnani, F. (2014), *Postfazione*, in CEI. Ufficio liturgico nazionale, *Rito delle esequie. "Umbra mortis vitae aurora". Prospettive per la riflessione e la prassi*, Noventana: Mediagraf, pp. 239-242.

Magrì, G. (2020), *Diritto di informazione e dovere di verità al tempo di COVID-19*, in *Giustizia insieme*, 26 marzo;

Malo, M. (2020), *Coronavirus e diritto dell'ambiente: le coordinate*, in *Liber-taegiustizia.it*, 11 marzo.

Mancini, G.F. (1975), *Art. 4*, in G. Branca (dir.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma: Zanichelli - il Foro italiano, p. 199 ss.

Massa Pinto, I. (2020), *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo.

Mazzotta, G. (2020), *La giustizia penale alla prova dell'urgenza*, in *Questione giustizia*, 28 marzo.



Meldolesi, A. (2020), *C'è ristorazione dopo il coronavirus? Quanti avranno la forza di riaprire? Cosa accadrà dopo la pandemia*, in *ReporterGourmet.com*, 25 marzo.

Menegatto, G. (2020), *Diritto e diritti nell'emergenza: ripartire dalla Costituzione*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 83-88.

Mosci, L., T. Ricci (2019), *Droni e sicurezza: tutto sulle nuove regole Ue 2019-2020*, in *Agendadigitale.eu*, 2 luglio.

Nocelli, M. (2020), *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 11 marzo.

Ognibene, F. (2020), *Coronavirus. La Presidenza Cei: chiusura delle chiese possibile, la scelta ai vescovi*, in *Avvenire*, 12 marzo.

Oreto, G. (2020), *Ultime notizie Coronavirus Covid-19: il DPCM 22 marzo 2020 in Gazzetta conferma l'apertura degli studi professionali*, in *Lavoripubblici.it*, 23 marzo.

Pagano, F.F. (2020), *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza COVID-19*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 209-218.

Paladin, L. (1998), *Diritto costituzionale*, 3° ed., Padova: Cedam.

Palma, A. (2020), *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza Covid-19*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 321-325.

Panzeri, V. (2020), *Coronavirus, passeggiate a piedi e sport: cosa si può fare (e l'autocertificazione)*, in *Quotidiano.net*, 12 marzo.

Pappone, M. (2020), *I rischi di una confusione semantica ai tempi dell'emergenza Coronavirus tra Decreti legge, ordinanze, DPCM e Circolari*, in *Ius in itinere*, 18-28 marzo.

Paravin, G.M. (2020), *Coronavirus e carcere*, in *Giustizia insieme*, 12 marzo.



Patta, E. (2020), *Coronavirus, verso il voto telematico alle Camere: sì di M5S, Pd e Lega*, in *IlSole24Ore.it*, 12 marzo.

Perlingieri, P. (2006), *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli: Edizioni scientifiche italiane.

Pigliarini, G. (2020), *Sulla promozione delle ferie e dei congedi ai sensi dell'art. 1, comma 1 lett. e) del DPCM dell'8 marzo 2020 dopo l'entrata in vigore del Decreto "Cura Italia"*, in *BollettinoAdapt.it*, 18 marzo.

Poli, L. (2020), *Epidemie, diritti fondamentali e doveri dell'individuo*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 309-313.

Prisco, S., F. Abbondante (2020), *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 24 marzo.

Prosperetti, U. (1969), *I principi costituzionali del diritto del lavoro nell'attuazione legislativa e giurisprudenziale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, III, Firenze: Vallecchi, p. 313 ss.

Ratto Trabucco, F. (2020), *Prime note al D.P.C.M. 8 marzo 2020: con l'emergenza Coronavirus la gerarchia delle fonti diventa un optional*, in *LexItalia*, 3.

Ravì Pinto, R. (2020), *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 43-50.

Ruggeri, A. (2020), *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 1.

Santalucia, G. (2020), *La giustizia penale di fronte all'emergenza da epidemia da COVID-19 (Brevi note sul d. l. n. 11 del 2020)*, in *Giustizia insieme*, 9 marzo.

Scaffidi, A. (2020), *Coronavirus e libertà di circolazione*, in *Salvis Juribus*, 29 febbraio.

Serio, M. (2020), *Solidarietà (presente e futura) prospettica nord-sud al tempo del coronavirus*, in *Giustizia insieme*, 18 marzo.



Smuraglia, C. (1958), *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano: Feltrinelli.

Sommario, E. (2020), *Misure di contrasto al coronavirus e rispetto dei diritti umani*, in *Affarinternazionali.it*, 29 marzo.

Torre, F. (2020) *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal / Rivista di BioDiritto*, 1s, pp. 61-69.

Trezza, R. (2019), *La responsabilità civile del medico: dall'oscurantismo al doppio positivismo. Focus sulla responsabilità civile del medico prenatale*, Salerno: Brunolibri.

Venanzoni, A. (2020), *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 26 marzo.

Veneziani, B. (1996), *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, p. 69 ss.



Abstract

«Citizen Shall Not Live Only by Rights, but by Every Duty Imposed by Constitutional Solidarity»: Balancing Fundamental Rights in the Time of Covid-19

Premised brief notes on the spread of Coronavirus in Italy, this contribution wants to dwell on what measures have been adopted by the Italian Government and, consequently, which fundamental rights, as provided for by the Constitution, have been put under strong compression. The paper focuses on the individual measures adopted and on their respective implications on the founding rights of the human person, with a completely new balance, which finds the protection of public health as the legitimating cause of the sacrifice imposed.

Keywords: Covid-19; fundamental rights; balancing; constitutional solidarity.