

PAPER N. 37

a.a. 2019/2020

Covid-19 e Costituzione

CAMILLA BARUFFI

Trento BioLaw Selected Student Papers

I paper sono stati selezionati a conclusione del corso *BioLaw: Teaching European Law and Life Sciences (BioTell)* a.a. 2019-2020, organizzato all'interno del Modulo Jean Monnet "BioLaw: Teaching European Law and Life Sciences (BioTell)", coordinato presso l'Università di Trento dai docenti Carlo Casonato e Simone Penasa.

Covid-19 e Costituzione

Camilla Baruffi*

ABSTRACT: Due to Covid-19 pandemic we have experienced the most imposing limitation of fundamental rights and freedoms. The purpose of this paper is to analyze the state of emergency and to demonstrate how restrictive measures are legitimate. In addition, the Coronavirus experience carries out some additional reflections on the indirect identification of national security in right to health.

KEYWORDS: Covid-19; state of emergency; constitutional rights and freedom; restrictive measures; nudging

SOMMARIO: 1. Brevi premesse sul contesto – 2. Stato d'emergenza, le garanzie costituzionali possono essere sospese? – 3. Diritto alla salute ed ordine pubblico – 4. Uno sguardo comparatistico allo stato d'emergenza – 5. Diritto alla salute come sovra-ordinato? una prospettiva dualistica dell'articolo 32 cost. – 6. Il nudging ai tempi del coronavirus – 7. Conclusioni

1. Brevi premesse sul contesto

Il covid-19 è un fenomeno pandemico che ha coinvolto il mondo negli ultimi mesi, un virus che ha portato al ridimensionamento delle nostre vite, come persone e soprattutto come cittadini.

I coronavirus sono un'ampia famiglia di virus noti per causare malattie respiratorie che possono andare dal raffreddore a più gravi sindromi, quali la MERS (Sindrome respiratoria Meridionale-*Middle East respiratory syndrome*) e la SARS (sindrome respiratoria acuta grave-*Severe acute respiratory syndrome*)¹. Il prefisso denominativo "corona" deriva dal fatto che si tratta di un filamento di RNA positivo che al microscopio elettronico assomiglia alla forma di una corona. La prima identificazione di questo virus risale agli anni 60'. È noto per infettare tanto l'uomo quanto l'animale; le cellule bersaglio primario sono quelle epiteliali del tratto respiratorio e gastrointestinale. Ad oggi solo sette coronavirus hanno dimostrato di essere in grado di infettare l'uomo. Nel dicembre 2019 SARS-CoV-2 è stato identificato per la prima volta a Wuhan, in Cina. Nella prima metà del mese di febbraio l'ICTV² (International Committee on Taxonomy of Viruses) ha assegnato a questo ceppo di coronavirus il nome ufficiale "Sindrome respiratoria acuta grave coronavirus 2" (SARS-CoV-2). L'11 febbraio 2020 l'OMS³ ha annunciato che la malattia respiratoria causata dal nuovo coronavirus era chiamata COVID-19. La nuova sigla è la sintesi dei termini CO-rona VI-rus D-isease e dell'anno d'identificazione, 2019. L'11 marzo 2020 il direttore generale dell'OMS Tedros Adhanom Ghebreyesus ha dichiarato il Covid-19 una pandemia. Ad oggi, 1 giugno 2020, il numero di contagi è 6.040.609, il numero dei morti è salito a 370.657. È risultata evidente e pressante a livello mondiale la necessità di contenere la

* Studentessa all'Università di Trento, Facoltà di Giurisprudenza.

¹Cfr. <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5337&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto>.

² Cfr. <https://talk.ictvonline.org>.

³ Cfr. https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.

diffusione di questo virus, il cui contagio sembra correre inesorabile. Il primo caso in Italia è stato registrato il 18 febbraio a Codogno. Il Governo italiano, dopo i primi provvedimenti contenitivi adottati il 22 gennaio, il 31 gennaio ha proclamato lo stato d'emergenza e messo in atto le prime misure di contenimento sull'intero territorio nazionale. Ai tempi del covid-19 il diritto muta, è un diritto d'emergenza. Le misure eccezionali possono essere conformi allo stato di diritto solo a due *conditio sine qua non*: il presupposto di fatto, cioè l'emergenza sanitaria e la temporaneità.

2. Stato d'emergenza, le garanzie costituzionali possono essere sospese?

Quello che in ambito socio-economico viene definito emergenza, a livello giuridico potrebbe essere trasposto nel concetto di "stato d'eccezione", espressione ineluttabilmente ambigua dal momento che si propone di riunire nella sua unicità una molteplicità di situazioni emergenziali che ambiscono ad una sospensione, più o meno pregnante, dei diritti costituzionali. Ontologicamente, lo stato d'eccezione, definito nella scienza politica come «particolare concezione del potere politico [...] che impone di sospendere il rispetto delle leggi scritte e di dedicarsi con tutte le forze al superamento della situazione stessa»⁴, si contrappone allo stato di diritto, configurandosi come una situazione in cui il diritto stesso è mutato ed in un certo senso sospeso. Sorge dunque spontanea la domanda se tale situazione debba considerarsi ingranaggio del potere costituito o una sorta di legittima riappropriazione del potere costituente. A tal riguardo si sono espressi molti filosofi: Schmitt lo considerava come uno stato intermedio tra natura e stato di diritto, Kelsen invece come uno stato pre-giuridico. In particolare, nella concezione schmittiana viene inteso come uno stato perenne, esso stesso espressione della sovranità: «Sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione»⁵. Viene naturale conseguire che in tal prospetto lo stato d'eccezione è fondamento e punto cieco del diritto, una sovranità senza limiti porta al venir meno dello stato di diritto. A tale dottrina è stata ricondotta la Costituzione di Weimar, in cui all'articolo 48 si prevedeva una sospensione parziale o totale dei diritti costituzionalmente garantiti per ristabilire l'ordine e la sicurezza pubblica, senza limiti di tempo. Sarà proprio quest'ultimo aspetto, la potenziale illimitatezza di tale eccezione emergenziale, che provocherà la degenerazione del potere statale. Nelle parole del filosofo ritroviamo un preciso ritratto della situazione politica del tempo: «Il Sovrano decide tanto sul fatto se sussista il caso estremo di emergenza, quanto sul fatto di che cosa si debba fare per superarlo. Egli sta al di fuori dell'ordinamento giuridico normalmente vigente e tuttavia appartiene ad esso perché a lui tocca la competenza di decidere se la costituzione in toto possa essere sospesa»⁶. Dopo

⁴ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di* in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Treccani, 1993.

⁵ C. SCHMITT, *La dittatura* opera del 1921, edizione a cura di A. CARACCILO ed. Settimo Sigillo-Europa Lib. Ed. 2015.

⁶ C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1922) in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna 1972.

l'esperienza fascista la dottrina costituzionalista ha affrontato lo stato d'eccezione non più come ordinario paradigma di governo, bensì come eccezione ammettibile solo quando si pone in pericolo lo stato di diritto stesso. È proprio in questa concezione di eccezione che Giorgio Agamben⁷ ha individuato l'archetipo dello *iustitium*, istituto emergenziale del diritto romano. Attraverso una lettura evolutiva è possibile individuare come la necessità diventi fonte autonoma di diritto. Sotto l'egida della filosofia kantiana definiamo lo stato d'eccezione non come uno stato pleromatico piuttosto, uno stato kenotipiano: un vuoto di potere che, secondo l'orientamento di Piazza⁸, si configura come una particolare fattispecie di deroga, non riconducibile alla revisione costituzionale *tout-court* dato il suo carattere di temporaneità.

La Costituzione italiana non prevede alcun articolo per disciplinare lo stato d'eccezione, volto a ricomprendere tutte quelle situazioni diverse che non integrano la previsione dello "stato di guerra" ex articolo 78. Si potrebbe dunque porre l'interrogativo se sia un vuoto normativo voluto o meno dall'Assemblea Costituente. Attraverso la lettura dei progetti dei padri costituenti non vi è dubbio che si tratti di un'omissione voluta, in particolare possiamo ritrovare tale chiara volontà nelle parole di Cherchi⁹, il quale riteneva che sospendere il diritto di libertà, in situazioni differenti dallo stato bellico, sarebbe corrisposto a sospendere lo stesso concetto di democrazia, «una contraddizione palese».

Sebbene priva del diretto presidio costituzionale, la disciplina dello stato d'emergenza è stata introdotta dalla legge ordinaria numero 225 del 24 febbraio 1992 inerente all'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile. Tramite le parole di Colonna si ripropone di spiegare come, sebbene lo stato emergenziale non trovi una precipua norma costituzionale, abbia comunque nella carta fondamentale protezione: «i costituenti ritennero che, senza prevedere particolari situazioni di emergenza, la possibilità di interventi straordinari in casi eccezionali di necessità ed urgenza, era prevista in alcuni casi espressamente indicati (articoli 13.3-21.4-77 Cost.)»¹⁰.

Nonostante le ferventi critiche, il costituzionalista Azzariti¹¹, in un'intervista a Repubblica, mette in luce la copertura costituzionale della situazione emergenziale creatasi con il Covid-19, con specifici riferimenti agli articoli 16, 17 e 32 Cost. Possiamo affermare ex articolo 16 che «ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale» ma dallo stesso dettato è posta la condizione: «salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e sicurezza». Possiamo rinvenire la medesima tecnica giuridica anche nell'articolo 17 sulla libertà di riunione, la quale «può essere vietata soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica». Dalla semplice lettura di queste due

⁷ G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003, per ulteriori approfondimenti SIMONCINI R. "Un concetto di diritto pubblico: lo "stato di eccezione" secondo G. Agamben" in *Diritto e questioni pubbliche*.

⁸ M. PIAZZA, *L'illegittima "sospensione della costituzione" prevista nel cosiddetto c.d. "Piano Solo"* in *Giur. Cost.*

⁹ B. CHERCHI, *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 1981.

¹⁰ F. COLONNA, *Stato di pericolo pubblico e sospensione dei diritti di libertà dei cittadini*, in *Democrazia e Diritto*, 1967.

¹¹ Repubblica intervista di L. MILELLA, *Coronavirus, Azzariti: "Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato"*.

norme si nota come “sicurezza” e “incolumità pubblica” diventino le stesse basi fattuali per lo stato d’emergenza. Nel caso di specie, l’emergenza derivante dal Covid-19, l’articolo 32 sulla salute, tutelata dalla Repubblica tanto in via individuale quanto collettiva, diviene espressione stessa delle eccezioni poste dai Costituenti al fine dell’eventuale compressione di altri diritti fondamentali, quali quelli sopra analizzati. Ad una superficiale lettura stato d’eccezione e stato di diritto si porrebbero in pragmatica contraddizione. Uno stato di diritto per potersi definire tale deve porre dei limiti al potere, concetto bene evidente dalla lettura dell’articolo 16 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino: «Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha costituzione». È necessario trovare un paradigma di legalità anche nel caso di situazione emergenziale, una legalità che permetta ampio spazio di manovra, necessario e confacente alla straordinarietà ed urgenza della situazione. Come sottolineava Mortati¹², dinanzi a situazioni emergenziali il diritto non è capace di imbrigliare i fatti e la necessità diviene legge, incontrando i limiti posti nei generali principi dell’ordinamento giuridico, tali per cui codeste misure devono essere generiche ed astratte, limitate nel tempo, motivate, non retroattive ed ovviamente, proporzionali allo scopo, nel caso di specie la lotta al covid-19. Si tratta di un delicato bilanciamento di esigenze (quella sanitarie ed economica) e diritti fondamentali, nonché tra democrazia e autorità esecutiva per le manovre urgenti necessarie. Si viene allo scontro di due principi, quello di necessità e di legalità, nonché di legittimità costituzionale. L’emergenza non giustifica l’ingerenza nel nucleo essenziale dell’ordinamento, superata la quale si valica il potere costituito per tornare al potere costituente.

Sulla rilevanza internazionale dell’emergenza non è necessario discutere. Come precedentemente detto, l’11 Marzo 2020 l’OMS aveva qualificato la situazione come pandemia. Tuttavia, quest’ultima dichiarazione non costituisce causa di giustificazione per la violazione di obblighi internazionali assunti dai singoli stati. Conseguentemente, la legittimità delle misure restrittive adottate dallo Stato italiano ed altri stati Europei deve essere valutata alla luce del diritto internazionale generale o delle singole Convenzioni. Al riguardo assumono particolare rilevanza la CEDU ed il PIDCP; entrambe le Convenzioni contengono pre-determinate clausole di limitazione indicanti i parametri che devono essere rispettati dagli Stati quando mettano in atto misure potenzialmente interferenti per il godimento dei diritti in esse sanciti. Ai sensi degli articoli 8-11 e dell’articolo 2 protocollo 4 CEDU, possono porsi limitazioni ai diritti degli individui qualora derivino da “misure necessarie in una società democratica” per la salvaguardia, tra l’altro, “della salute pubblica”. Anche l’articolo 5 al paragrafo 1 lett. E) prevede che il diritto alla libertà personale possa essere limitato “se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa”. In virtù di tali clausole, al pari di quanto avviene nella nostra Carta Costituzionale, sono espressamente previste delle

¹² C. MORTATI, voce *Costituzione*, in *E.d.D.*, vol. XI, Milano, 1962.

legittime limitazioni ai diritti convenzionalmente garantiti, purché conseguenti ad uno degli scopi normativamente indicati e sussista un ragionevole bilanciamento, nonché rispetto del principio di proporzionalità¹³. Nel caso dell'emergenza Covid-19 l'Italia, come altri stati europei, ha dovuto porre in essere misure restrittive di elevata rigidità ed estensione, tali per cui si segna il passaggio dalle ordinarie clausole di limitazione, alla clausola straordinaria di deroga¹⁴ prevista ex articolo 15. Ai sensi di tale clausola di sospensione lo stato può legittimamente derogare, per un lasso di tempo limitato, agli obblighi assunti in virtù della ratifica della Convenzione. Nel nostro ordinamento, non vi è stato unanime accordo sull'attuazione di tale deroga: alcuni hanno ritenuto che le misure restrittive attuate all'interno del nostro territorio non oltrepassassero i limiti di ciascuna clausola di limitazione, rientrando dunque nel margine di manovra concesso allo stato dalle stesse. Tale prospettiva risulta a mio parere inverosimile. Prendendo in considerazione la giurisprudenza della Corte secondo cui la limitazione "ordinaria" di un diritto non può spingersi fino alla compromissione della sua essenza, ci rendiamo facilmente conto come, in particolare in relazione ad alcuni diritti convenzionalmente garantiti quali la libertà di movimento o di riunione, durante l'emergenza covid-19 siano stati oltrepassati i "limiti dell'ordinarietà". La deroga proposta dall'articolo 15 si pone come un diritto in capo allo stato, il quale, in presenza di specifici presupposti, ne può liberamente usufruire senza alcuna autorizzazione. Laddove, tuttavia, il diritto di deroga sia esercitato, sorge in capo allo stato l'obbligo procedurale di notifica al Segretario Generale del Consiglio D'Europa. Qualora sussistano i presupposti affinché lo stato possa legittimamente derogare alla Convenzione, ugualmente alle previsioni inerenti al nostro ordinamento interno, sono posti dei limiti: le misure devono essere proporzionate al carattere e all'entità dell'emergenza; temporanee; conformi agli altri obblighi internazionali gravanti sullo stato; non devono incidere sui cosiddetti diritti inderogabili.

In riferimento all'emergenza Covid-19 sono già state effettuate notificazioni di deroga, ai sensi dell'articolo 15, da parte di Lettonia, Romania, Armenia, Moldavia, Estonia e Georgia (seguendo l'ordine cronologico). Ad oggi l'Italia non ha ancora provveduto alla notifica della deroga al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

3. Diritto alla salute ed ordine pubblico

Abbiamo parlato finora di legittimazione al restringimento dei diritti fondamentali di fronte alla grave crisi derivante da Covid-19. In Italia lo stato d'emergenza è sorto anche da altri fenomeni quali il terrorismo, in particolare quello di matrice politica, nell'Italia dei cosiddetti anni di piombo. Seppur in tempi diversi, con basi fattuali completamente differenti, le parole di Guido Galli, scritte all'indomani del sequestro di Aldo

¹³G. PINO, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion Pratica*, 2014, pp. 541 ss.

¹⁴ E. SOMMARIO, *Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *SIDIBlog*, 27 marzo 2020, disponibile presso il sito <http://www.sidiblog.org/2020/03/27/misure-di-contrasto-allepidemia-e-diritti-umani-fra-limitazioni-ordinarie-e-deroghe/>.

Moro, nella premessa di un libro di criminologia, echeggiano ancora oggi estremamente attuali: «viviamo tempi oscuri: ma gli strumenti per uscirne non devono essere totalmente inidonei alla difesa delle istituzioni e della vita dell'individuo; o indiscriminatamente compressivi della libertà individuale, in nome di 'ragioni di emergenza' il cui sbocco frequente ci è purtroppo ben noto»¹⁵. Allora come oggi, viene ribadito che l'emergenza non può legittimare compressioni irragionevoli dei diritti fondamentali, può essere solo una base fattuale che potenzialmente dà adito ad una loro ponderata compressione in nome del bene della Nazione. Fondamentale conferma di quest'orientamento ci viene data dalla nota sentenza numero 15 del 1982, in cui era stata sollevata questione di legittimità costituzionale delle norme volte al prolungamento della carcerazione preventiva, disposte con decreto-legge 15 dicembre 1979 numero 625, convertito con legge 6 febbraio 1980 numero 15. Uno dei giudici *a quibus* della Corte di Assise di Torino ravvisava un contrasto delle disposizioni in questione con l'articolo 5 comma 3 della CEDU (la disposizione prevede che ogni persona arrestata o detenuta debba «essere tradotta al più presto dinnanzi ad un giudice o un altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura»). In conformità con quanto proposto dalla Consulta nella sentenza 1146 del 1988 e dalla Corte Costituzionale nella sentenza 1 del 1956, viene evidenziato che la norma, riferimento per la questione di legittimità, «non propone alcun criterio concreto, in quanto si astiene dal fornire una qualsiasi specificazione», ragione per cui si ritiene legittimo compiere un giudizio di ragionevolezza circa la sua stessa applicazione. La Corte ammette una restrizione di un diritto fondamentale, di fronte ad una situazione eccezionale, sottoponendo tale procedimento ad uno «scrutinio di ragionevolezza», volto a verificare la congruità della disposizione eccezionale rispetto al bene protetto. Strettamente collegato al criterio di ragionevolezza è il carattere della temporaneità delle misure eccezionali. Riprendendo testualmente le parole della Corte: «se si deve ammettere che un ordinamento [...] versa in uno stato di emergenza, si deve, tuttavia, convenire che l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo». Rispetto al principio di proporzionalità e temporaneità, come paletti e baluardi del bilanciamento tra diritti fondamentali, spicca la giurisprudenza tanto della Corte di Giustizia quanto della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. All'interno della quarta sentenza Kadi¹⁶, relativa all'inserimento nelle cosiddette black list dell'ONU, con il conseguente sequestro dei beni delle persone fisiche e giuridiche sospettate di finanziare o

¹⁵ G. GALLI, *La politica criminale in Italia negli anni 1974-1977*, Cortina ed., 1978.

¹⁶ COMUNICATO STAMPA n°79/05, 21 Settembre 2005 Sentenza del Tribunale di primo grado nelle cause riunite T-306/01 e T-315/01 *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation e Yassin Abdullah Kadi / Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*.

partecipare a reti terroristiche, spiccano particolarmente questi concetti, che la corte ritiene fondamentali ai fini di un legittimo bilanciamento. Il medesimo orientamento viene assunto dalla Corte Europea Dei Diritti dell'Uomo la quale, rispetto alla giurisprudenza italiana sovraesposta ed a quanto espresso nella sentenza Kadi, si premura di sottolineare come il restringimento di diritti fondamentali di fronte ad una situazione emergenziale debba essere un'operazione ponderata non solo alla luce dei principi di proporzionalità e temporaneità, ma con l'ulteriore attenzione a non sovvertire i valori dei diritti fondamentali che si è volti a proteggere. A tal proposito è esemplificativa la concurring opinion espressa dai giudici Myjer e Zegrebelsky nella sentenza numero 37201/06 del 22 febbraio 2008 (Saadi c. Italia): «Les etats ne doivent pas recourir à des méthodes qui sapent les valeurs memes qu'ils cherchent à protéger» (gli stati non devono ricorrere a metodi che contravvengano i valori stessi che cercano di proteggere).

Durante la lotta al terrorismo si sono poste limitazioni ai diritti fondamentali per la sicurezza nazionale ponendo di fronte ai cittadini un nemico fisico e facilmente identificabile; oggi, si chiede ai cittadini una limitazione dei propri diritti costituzionali per combattere un nemico invisibile. Comun denominatore di entrambe le situazioni emergenziali prese in considerazione, diverse per i presupposti fattuali fondanti ma, con simili vittime, è il concetto di sicurezza nazionale. Quest'ultimo viene individuato dalla maggior parte della dottrina italiana come un diritto riconosciuto a livello costituzionale che assume «uno status giuridico in parte autonomo -come diritto ad un'esistenza protetta, indispensabile ad altri diritti di cui il soggetto è titolare- e in parte indiretto, nel senso che è complementare agli altri diritti, ovvero come istanza radicata nella nozione di benessere e di qualità di vita, collettiva ed individuale»¹⁷. Nel caso dell'emergenza sanitaria derivante da covid-19, il diritto alla sicurezza trova un'indiretta copertura costituzionale all'interno dell'articolo 32 essendo, nel caso della pandemia, il diritto alla salute sinonimo stesso di sicurezza nazionale, nonché presupposto ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico. Normalmente tutte le libertà costituzionali hanno una massima capacità di espansione ma, in situazione eccezionali ed entro limiti indicati, possono essere previste (con una sostanziale inversione di tendenza) limitazioni delle stesse¹⁸. Il diritto alla salute, ricomprensivo in una sua indiretta analisi anche il diritto alla sicurezza nazionale, in una situazione eccezionale quale quella dell'epidemia, deve considerarsi come supremo, in quanto intrinsecamente capace di imporsi su altre disposizioni costituzionali, dal momento che si pone come presupposto per la fruizione di quest'ultime.

Domanda che può naturalmente sorgere è se effettivamente la fenomenologia della crisi sanitaria possa essere fatta rientrare all'interno del concetto di sicurezza nazionale, come solitamente intesa dalla dottrina italiana. La nostra legislazione non include una definizione di sicurezza nazionale, è necessario fare

¹⁷ T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forumcostituzionale.it*, 2006.

¹⁸ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984.

riferimento a quella, ufficiosa ma autorevole, riportata nel “Glossario dell’Intelligence”¹⁹. Per sicurezza nazionale si intende: «condizione in cui ad un Paese risultino garantite piene possibilità di sviluppo pacifico attraverso la salvaguardia dell’intangibilità delle sue componenti costitutive, dei suoi valori e della sua capacità di perseguire i propri interessi fondamentali a cospetto di fenomeni, condotte ed eventi lesivi o potenzialmente tali. È un bene costituzionale che gode di tutela prioritaria. [...] Comunque si intenda definirla, la nozione di sicurezza nazionale – e quella, connessa, di interesse nazionale – mantiene in ogni caso una forte caratterizzazione dinamica, risultando legata tanto al grado di maturità del Paese cui si riferisce quanto al contesto storico: ne costituisce esempio la rilevanza strategica assunta dai concetti di sicurezza economico-finanziaria e di sicurezza ambientale». Partendo da questa designazione, secondo cui si tratta di un concetto mutevole, che deve essere adattato al momento storico e ricorrere quando vi siano condotte o fenomeni potenzialmente lesivi per la nazione, è facile ricomprendere all’interno di sicurezza nazionale anche l’idea di sicurezza sanitaria. La pandemia covid-19 infatti è un fenomeno che ha impedito allo stato di “perseguire i propri interessi fondamentali” ed ha impedito la “possibilità di sviluppo pacifico” del paese tangendo alcune “delle sue componenti costitutive” e “valori”. Per rafforzare questo convincimento è possibile proporre uno sguardo comparatistico alle legislazioni emergenziali di Spagna e Germania. La costituzione degli stati emergenziali tedesca, prevista nella Legge Fondamentale, disciplina le seguenti situazioni: lo stato di difesa (Verteidigungsfall), vale a dire lo stato d’emergenza esterno; lo stato di tensione (Spannungsfall), anteriore allo stato di difesa; limitazioni, per esigenze difensive, delle libertà di lavoro, attraverso il servizio militare e civile obbligatorio; lo stato di catastrofe; limitazioni della segretezza epistolare, postale e delle telecomunicazioni; lo stato d’emergenza interno (attuato in occasione della pandemia covid-19). Possiamo dunque notare come rientranti nello stato d’emergenza vi sono diverse esplicite ipotesi di lesioni di sicurezza nazionale, tra le quali viene fatta rientrare specificatamente (all’interno dello stato di emergenza interno) anche l’eccezione derivante da catastrofe epidemiologica. Del pari anche nella legislazione emergenziale spagnola ritroviamo un concetto di sicurezza nazionale ampio, entro cui viene fatta specifica menzione di stato d’emergenza interno derivante da “crisi sanitarie quali epidemie e situazione di grave contaminazione”. Volgendo dunque la nostra attenzione su una lettura comparata dello stato d’emergenza e della conseguenziale nozione di sicurezza nazionale, possiamo notare come quest’ultimo concetto sia di ampia portata e possa al suo interno includere la fenomenologia di crisi sanitaria. Presupponendo che la sicurezza nazionale sia considerata un diritto costituzionalmente garantito, tanto in via diretta quanto in via indiretta, possiamo affermare che nel caso della crisi sanitaria derivante da covid-19 quest’ultimo ritrovi la propria copertura costituzionale all’interno dell’articolo 32, ponendosi la salvaguardia al diritto alla salute come

¹⁹ Glossario Intelligence 2013.

presupposto stesso della protezione della sicurezza nazionale. La lotta sanitaria al covid-19 ai fine della salvaguardia della salute dei cittadini è, tanto direttamente quanto indirettamente, un agire al fine di garantire la «condizione in cui ad un Paese risultino garantite piene possibilità di sviluppo pacifico attraverso la salvaguardia dell'intangibilità delle sue componenti costitutive, dei suoi valori e della sua capacità di perseguire i propri interessi fondamentali».

4. Uno sguardo comparatistico allo stato d'emergenza

Abbiamo finora parlato di un'ampia visione relativa al concetto di "ordine pubblico", tanto da fare un paragone tra le misure emergenziali adottate in caso di terrorismo e quanto invece accaduto in questo greve periodo di emergenza sanitaria. Ebbene, viene in rilevanza la proposta di riforma costituzionale francese, promossa nel 2015 sotto il governo Hollande in seguito agli attentati terroristici di matrice islamica. Il disegno di legge prevedeva infatti la costituzionalizzazione dello stato d'emergenza (proposta già emersa nel 2007 dal Comitato Balladur), sino a quel momento disciplinato dalla legge ordinaria. Tale previsione, differentemente a quanto avviene in Italia, era volta a formalizzare a livello costituzionale la facoltà del Governo, attraverso l'adozione di un decreto in circostanze di straordinaria urgenza, di trasferire poteri eccezionali alle autorità civili al fine di prevenire turbative all'ordine pubblico. Per completezza è necessario notare come sia stato predisposto l'inserimento di un nuovo articolo, il numero 3-1, in risposta prettamente al fenomeno terroristico, prevedendo infatti la revoca della cittadinanza francese a tutti coloro che, seppur nati in Francia, siano stati condannati in via definitiva per il compimento di crimini lesivi dei fondamentali interessi della Nazione o di atti di terrorismo. Il vantaggio derivante dall'introduzione della clausola di emergenza sarebbe stato quello di permettere l'adozione di tutte le misure idonee ad affrontare situazioni di pericolo o crisi imminenti, permettendo una deroga al regime ordinario di separazione dei poteri e di piena garanzia dei diritti fondamentali, dei quali è infatti permesso un temporaneo limite d'esercizio. Le previsioni dello storico articolo 16 non furono state ritenute idonee a fronteggiare l'emergenza terroristica in quanto, a fronte del dettato costituzionale, non ponevano in essere alcuna interruzione del funzionamento delle istituzioni repubblicane. L'articolo in questione, infatti, consente al Capo dello Stato di concentrare su di sé prerogative legislative, regolamentari ed amministrative, qualora: «le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni istituzionali siano minacciati in maniera grave ed immediata» e «il regolare funzionamento dei poteri pubblici sia interrotto». Del pari non fu considerato idoneo nemmeno il ricorso all'articolo 36, che formalizza lo stato d'assedio, mai dichiarato durante la Quinta Repubblica. Di fronte all'impotenza della lettera costituzionale, il giorno dopo gli attentati di Parigi il Consiglio dei Ministri ritenne opportuno adottare un decreto con cui dichiarare lo stato d'emergenza, disciplinato dalla legge ordinaria 55-385 aprile 1955. Tale procedura, secondo la riforma, avrebbe dovuto esser inserita all'interno dell'articolo 36-1 della Costituzione. Questo regime, in caso di

pericolo derivante da gravi violazioni dell'ordine pubblico, conferisce ai Prefetti delle circoscrizioni interessate e al Ministro dell'Interno, facoltà e poteri di limitare l'esercizio di alcune libertà fondamentali, quali quelle di riunione, di movimento e di espressione. Tenendo in considerazione gli importanti interessi in gioco, *l'état d'urgence* spiega i suoi effetti in modo temporaneo per un periodo non superiore a dodici giorni, prorogabile solo attraverso legge con cui il Parlamento si riappropria delle proprie prerogative²⁰

Il regime sopra descritto non rende la Francia un *unicum* nel panorama europeo. La Legge Fondamentale tedesca prevede un regime di "stato di emergenza interna"²¹. Per lo stato d'eccezione interno tedesco non è prevista a livello costituzionale una definizione. Formalmente manca una previsione costituzionale riguardo la temporaneità di tale condizione; contrariamente troviamo previsioni relativamente ai possibili provvedimenti adottabili, i quali devono essere conformi alle leggi normali che regolano anche le possibili restrizioni delle libertà fondamentali. Il pieno significato e la portata dello "stato d'emergenza interno" derivano dalla lettura combinata degli articoli 35, 91, 87° e 4LF. In tale complesso contesto normativo avviene una distinzione tra due stati d'eccezione interna: lo stato di catastrofe regionale e sovraregionale indicato come catastrofe naturale o disastro particolarmente grave che può colpire un Land o il territorio nazionale intero (come nel caso dell'epidemia di coronavirus); lo stato di emergenza interno in senso stretto, descritto all'articolo 91 LF, come pericolo imminente per l'esistenza e per l'ordinamento fondamentale liberale e democratico del Bund o di un Land. Tale ultimo distinguo riprende, sebbene inserito in altro ordinamento, quanto previsto all'articolo 16 della Costituzione francese.

La Costituzione spagnola²² contiene disposizioni che prevedono esplicitamente stati di allarme e di eccezione, dichiarati i quali è possibile sospendere temporaneamente i diritti fondamentali e le libertà dei cittadini, rimettendo la disciplina di dettaglio alla legge organica. L'articolo 116 della costituzione spagnola fa riferimento a tre diversi stati emergenziali in cui, nonostante il potere esecutivo abbia un ruolo centrale, non si esclude l'intervento della Camera bassa del Parlamento, che sarà di diversa intensità a seconda della gravità dei fatti, presupposto primario. Altro importante riferimento in tale ambito giuridico è la legge organica numero 4 del 1981, la quale contiene previsioni non dissimili a quelle analizzate nei due precedenti ordinamenti giuridici. Lo stato d'allarme è stato concepito per fronteggiare le situazioni di emergenza "naturali" (quali quella del coronavirus), specificatamente elencate all'articolo 4 della suddetta legge: a) catastrofi, calamità o disgrazie pubbliche, quali terremoti, inondazioni, incendi urbani o boschivi, o incidenti di grande magnitudo; b) crisi sanitarie, quali epidemie e situazioni di grave contaminazione; c) paralisi dei

²⁰ CHIUSOLO, La riforma costituzionale francese dopo gli attentati di Parigi, tra opportunità politica e valore simbolico: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2016/01/chiusolo.pdf>

²¹ AA, Vv., *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*: <https://bit.ly/37qdkai>.

servizi pubblici essenziali per la comunità; d) situazioni di carenza di prodotti di prima necessità. Lo stato d'allarme viene dichiarato dal Governo con decreto adottato in Consiglio dei Ministri. In via di principio, lo stato d'allarme non pone in essere un'automatica limitazione dei diritti fondamentali dato che la sua dichiarazione implica solo che tutte le autorità civili della Pubblica amministrazione del territorio coinvolto, compresi i corpi di polizia, siano collocate sotto gli ordini diretti dell'autorità competente: il Governo o, per sua delega, il Presidente di una Comunità autonoma. Ex articolo 12 primo comma della Costituzione spagnola, in caso di emergenza sanitaria, l'autorità competente è legittimata ad adottare autonomamente le misure previste dalla legislazione ordinaria in materia di lotta alle malattie infettive. Legittimato a dichiarare lo stato d'eccezione è in primo luogo la Camera dei Deputati, solo qualora: «il libero esercizio dei diritti e delle libertà dei cittadini, il normale funzionamento delle istituzioni democratiche e dei servizi pubblici essenziali per la comunità, o qualsiasi altro aspetto dell'ordine pubblico, risultino così gravemente compromessi che l'esercizio dei poteri ordinari si riveli insufficiente per il loro ristabilimento e mantenimento». Il governo, nella proposta autorizzativa, dovrà specificare tutti gli effetti dello stato d'eccezione, con esplicita menzione dei diritti fondamentali la cui sospensione viene richiesta, sempre entro i limiti ed i termini fissati all'articolo 55 comma 1 della Costituzione.

5. Diritto alla salute come sovra-ordinato? Una prospettiva dualistica dell'articolo 32

Abbiamo vissuto e stiamo vivendo tempi in cui diritto alla salute è sinonimo di mantenimento dell'ordine pubblico, è presupposto intrinseco per l'esercizio delle libertà costituzionali garantite al cittadino, un uomo morto non potrà infatti in alcun modo usufruirne. Sulle orme di questa prospettiva, è dunque possibile immaginare il diritto alla salute come sovraordinato rispetto agli altri diritti fondamentali? La giurisprudenza fino al caso ILVA (sentenza numero 85 del 2013) aveva escluso la possibilità di individuare una gerarchia tra diritti fondamentali. La Corte Costituzionale affermò che: «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». Nel caso di specie il giudice rimettente aveva considerato il diritto alla salute come sovraordinato non solo alla luce del valore intrinseco che assumeva (prendendo in considerazione quanto sancito nella precedente sentenza numero 365 del 1993 in cui la Corte Costituzionale aveva ritenuto l'ambiente e la salute come "valori primari"), ma anche grazie ad un indice rivelatore, quale l'aggettivo "fondamentale" contenuto nell'articolo 32. La Corte costituzionale rigetta tale interpretazione, ritenendo che la Costituzione italiana «come altre costituzione democratiche e pluraliste contemporanee,

richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi». Sebbene al giorno d'oggi non ci siano ancora riferimenti giurisprudenziali nel nostro ordinamento, l'epidemia di Covid-19 potrebbe portare ad un ripensamento dei fatti ed una rivalutazione di opinioni tanto giurisprudenziali, quanto dottrinali, che sembravano consolidate. Nell'attuale situazione innegabilmente il diritto alla salute ex articolo 32 della Costituzione è presupposto per la fruizione di tutti gli altri. Alla luce di quanto accaduto a causa del Covid-19 si è evidenziata una netta gerarchia tra diritti. Il diritto alla salute, nella sua doppia configurazione di diritto individuale ed interesse collettivo, si pone quale una *condicio sine qua non* per il riconoscimento degli altri diritti garantiti dalla costituzione e le limitazioni alle altre libertà costituzionalmente garantite, quali agli articoli 13-16-17-19-21-4-41 sono ispirate alla ragionevolezza e proporzionalità.

In questa situazione emergenziale è emerso chiaramente il carattere polisemico del diritto alla salute, il quale si configura tanto come un bene "individuale", tanto come un bene "collettivo". Durante l'epidemia queste due configurazioni sono diventate complementari ed interdipendenti: la salute individuale diventa presupposto per la salute collettiva dal momento che minore è il numero dei contagiati, minore è il tasso di contagiosità. Nel medesimo tempo minore sarà il tasso di contagiosità, minore sarà la possibilità che il singolo individuo possa contrarre il virus e necessiti di cure assistenziali sanitarie. Figurativamente potremmo vedere questo fenomeno come un cerchio in cui l'interesse alla salute individuale si pone in continuità con l'interesse alla salute collettiva, essendo l'uno il presupposto del seguente.

Sorge in merito un altro interrogativo: nello stato d'emergenza posto dal coronavirus, possiamo intendere il diritto alla salute individuale quale sovraordinato in toto del suo dato letterale e concettuale? Il dettato costituzionale protegge infatti la salute nella sua duplicità: «la salute non deve essere intesa come semplice assenza di malattia, ma come stato di completo benessere fisico e psichico»²³. Come a tutti è noto l'emergenza generata dal virus ha costretto le strutture ospedaliere, tanto private quanto pubbliche, a limitare i loro ambiti di intervento andando in primis a sacrificare tutti i servizi di assistenza demandati a malattie psichiatriche²⁴. Tali pazienti, cittadini, non sono stati abbandonati ma piuttosto, hanno ricevuto una diversa assistenza a distanza la quale, sebbene sia stata sicuramente un palliativo, non ha potuto certamente sostituire i servizi ordinariamente garantiti.

In quest'ottica emerge un altro fenomeno, quello dei "nuovi malati", coloro che hanno contratto malattie mentali²⁵ (quali depressione o disturbi alimentari) oppure fisiche a causa delle misure eccezionali imposte

²³ Definizione di salute della Costituzione dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità)

²⁴ Cfr. Intervista E. AGUGLIA, *Dalle vulnerabilità del paziente psichiatrico alla telepsichiatria*, 24 aprile 2020, disponibile presso il sito: <https://www.sopsi.it/video/emergenza-covid-19-e-salute-mentale/>.

²⁵ AV COVID-19 effect on mental health: patients and workforce, in *The Lancet Psychiatry*, VOLUME 7, ISSUE 6, 1 giugno 2020

per affrontare l'emergenza coronavirus. La tutela della salute mentale è diventata un sub-diritto? L'isolamento forzato, il coronavirus hanno ridimensionato il mondo in cui credevamo di vivere e hanno creato un diritto alla salute diverso da quello generalmente tutelato. Si è configurato un diritto fondamentale che si va a sovrapporre allo stesso concetto di ordine pubblico, in cui la condizione della collettività si pone come prevalente sull'individualità del cittadino, un diritto avente una fenomenologia talmente ampia, tale da dover essere in se stesso bilanciato. Come emerge dai recenti studi condotti²⁶, l'isolamento ha portato ad un notevole aumento non solo delle malattie psichiatriche, bensì di infarti, obesità e malattie cardio vascolari derivanti dall'inattività imposta²⁷. Tra i tanti morti che ogni giorno contiamo dobbiamo aggiungere anche tutti coloro che non hanno potuto o non hanno voluto rivolgersi alle strutture sanitarie, sebbene ve ne fosse bisogno.

Abbiamo parlato di stato d'emergenza, catastrofe naturale. Ebbene di fronte al coronavirus abbiamo dovuto ridimensionare tale concetto, comprenderlo nella sua immensa vastità. Dall'evoluzione dei fatti risulta evidente la necessità di configurare una gerarchia tra i diritti fondamentali, sebbene quest'idea sia stata fino ad oggi rigettata dalla nostra giurisprudenza Costituzionale. In occasione della pandemia viene in evidenza come il diritto alla salute, nella sua complessa fenomenologia, si ponga necessariamente sovraordinato rispetto ad altri diritti fondamentali, essendo esso stesso presupposto per la loro fruizione. Partendo da tali considerazioni, non solo diviene legittima una limitazione dei diritti fondamentali, bensì risulta necessario un ulteriore bilanciamento all'interno dello stesso articolo 32. Un fragile equilibrio che si giustifica solo per il suo carattere di temporaneità e straordinarietà.

6. Il nudging ai tempi del Coronavirus

A fronte della pandemia gli stati si sono trovati dinnanzi alla necessità di mettere in atto misure restrittive molto rigide che per essere efficaci, necessitano di una vera e propria rivoluzione comportamentale. In tale contesto è risultato preminente il ruolo assunto dalla teoria del Nudge, la quale si è dimostrata cruciale al fine di facilitare comportamenti virtuosi e solidaristici da parte dei cittadini, in conformità con il dettato dell'articolo 2 della Costituzione.

Le abitudini sono legate alla parte più intuitiva della mente, il cosiddetto Sistema 1, perciò non possono essere modificate con facilità ragionando. Per far ciò nella maniera più veloce, secondo la teoria del nudge, è necessario usare degli strumenti detti "pungoli", da intendersi come segnali ripetuti, soprattutto a livello di inconscio²⁸. Secondo la Teoria del Nudge, i pungoli sono utili soltanto se riescono effettivamente a

²⁶ Cfr. Intervista a E. AGUGLIA *Salute mentale della popolazione generale*, 24 aprile 2020, disponibile presso il sito: <https://www.sopsi.it/video/emergenza-covid-19-e-salute-mentale>.

²⁷ AA.Vv. *Reduction of hospitalizations for myocardial infarction in Italy in the COVID-19 era*, *Rivista online European Heart Journal*, VOLUME 7, ISSUE 22, 7 GIUGNO 2020

²⁸ Cfr. L. PADELLA, *Economia comportamentale contro il Coronavirus*, <https://www.startingfinance.com/approfondimenti/economia-comportamentale-coronavirus/>

modellare i comportamenti come desiderato. Nel caso del Coronavirus, la loro efficacia è alta quando le persone ripongono fiducia nelle istituzioni e nelle loro indicazioni. Per raggiungere tale scopo gli Stati dovrebbero riuscire a far sentire i cittadini partecipi delle misure di contenimento e non oggetto di esse.

Uno degli Stati che all'interno dell'Unione ha utilizzato al meglio l'economia comportamentale, ai fini della lotta al Covid-19, sembra essere stato l'Irlanda²⁹. All'interno di questo ordinamento si è deciso fin dai primissimi segnali di epidemia di utilizzare diversi pungoli, identificabili prettamente in segnali, cartelli, linee di distanziamento, immagini significative, al fine di rendere i cittadini consapevoli del rischio imminente e delle precauzioni necessarie da prendere affinché non fossero contagiati. Tale atteggiamento, alquanto pressante nei primigeni periodi del covid-19 si è dimostrato efficace, dai dati ad oggi raccolti sappiamo infatti che l'Irlanda ha avuto un numero iniziale di contagi contenuto.

Atteggiamento del tutto diverso è stato invece assunto dal Regno Unito. Il BIT³⁰ (Behavioral Insights Team) è un gruppo di esperti che a partire dal 2010 hanno iniziato a collaborare con il governo inglese, presieduto al tempo dal presidente Cameron, con lo scopo di fornire indicazioni per migliorare l'efficacia delle politiche governative. Il team supporta il processo decisionale del governo, identificando gli elementi comportamentali nelle politiche e suggerendo leve comportamentali per aumentarne l'efficacia. Pare che in Inghilterra sia stata presa una decisione iniziale di non incoraggiare l'isolamento sociale bensì di vedere l'epidemia come un fenomeno naturale che si sarebbe potuto combattere con la cosiddetta "immunità di gregge", perché, secondo il BIT, le persone avrebbero subito soggiaciuto al peso delle misure restrittive se imposte troppo presto nel corso della crisi. Se tali presupposti fossero confermati, ricordiamo infatti che al momento si parla di informazioni da consolidare, si tratterebbe di un esperimento sociale dimostratosi pericoloso e sbagliato. La necessità/l'obbligo di restare a casa per evitare la diffusione incontrollata del virus ha portato all'attenzione il problema di quali siano le motivazioni per cui gli individui decidono di ottemperare ad un obbligo, di conseguenza quali siano i pungoli che possano portare ad una maggiore *compliance*³¹. La teoria sulle scelte individuali³² evidenzia come, oltre alle motivazioni egoistiche (nella fattispecie tutela della propria salute), anche la percezione individuale delle norme sociali e della necessità permettono di indurre gli individui al rispetto di una regola (nella fattispecie l'isolamento e più in generale il distanziamento sociale). Si è dimostrato che la stessa influenza di soggetti di riferimento è un pungolo assai efficace in quanto, riponendo il cittadino fiducia nella figura autoritaria, è quest'ultimo indotto ad un processo imitativo della

²⁹Cfr. F. BALDO TESI, *La pandemia condiziona i consumatori, arginiamola con scelte gentili* https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/03/18/covid19-consumatori-pandemia/?refresh_ce=1. Per ulteriori

approfondimenti: <https://www.filodiritto.com/la-roadmap-reopening-dellirlanda-post-covid-19>

³⁰ Cfr. <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>

³¹ D. DI CAGNO, *Nudging al tempo del Coronavirus*, <https://open.luiss.it/2020/04/08/nudging-al-tempo-del-coronavirus/>

³² Cfr. <https://lamenteemeravigliosa.it/teoria-delle-scelte/>

stessa. Vi sono dunque due baluardi che hanno sostenuto l'economia comportamentale ai tempi dell'epidemia: il ruolo dell'autorità e la pressione dei pari i quali, per un senso individualista ed allo stesso tempo pubblico, spingono al rispetto delle normative emergenziali.

L'isolamento che abbiamo vissuto è stato difficile, ha sconvolto le vite di tutti, ha costretto ogni cittadino a rinunciare alle proprie libertà. Imporre tali e tante limitazioni è stato arduo ed è stato compito delle istituzioni mettere in atto meccanismi di rete sociale per rendere il periodo della quarantena maggiormente vivibile ed accettabile. Nel momento in cui i cittadini avessero avvertito la quarantena come una mera imposizione, senza capirne il motivo e l'importanza che quest'ultima assumeva tanto per il singolo quanto per la collettività, sarebbero stati maggiormente portati a violarla. In questo frangente possiamo ritenere che l'Italia si sia mossa con grande abilità, presentando un governo forte e trasparente. Qui assume un ruolo rilevante l'informazione, poiché consente di eliminare il muro di insicurezza che vi è tra agente ed evento. Il supporto dell'attività giornalistica ha assunto grande valore, mostrando alle persone -in diretta- cosa stesse succedendo realmente al di fuori delle proprie case. Dimostrando quali fossero le conseguenze di quello che poteva essere visto come un "semplice sgarro", si ha reso i cittadini più consapevoli e responsabili dei propri gesti. Moltissimi esperimenti sulla teoria dei giochi, infatti, confermano come i soggetti siano portati a cooperare di più quando c'è una comunicazione trasparente. Mantenere il cittadino costantemente informato aiuta ad eliminare parte del velo d'incertezza che si ha nei confronti di un fenomeno sconosciuto. Se gli individui possono stare maggiormente in contatto tra loro, in questo caso a distanza tramite le moderne telecomunicazioni, si crea un maggior senso di comunità che rende tutti più disposti alla cooperazione. Quando gli agenti si sentono parte di un sistema collettivo, difficilmente agiranno in contro tendenza; il senso di appartenenza ad un gruppo, la consapevolezza dell'essere un cittadino italiano, genera un sentimento di responsabilità nei confronti degli altri, nei confronti della propria Nazione. Vi è solo un piccolo appunto che è possibile fare, relativo allo scaglionato prolungamento delle misure di isolamento sociale. Secondo l'effetto dell'ancoraggio, le persone si legano alle prime informazioni ricevute. Dichiarare una chiusura delle attività per un determinato periodo e prolungarne poi la durata, avrebbe portato gli individui a vivere con maggior negatività l'estensione dell'isolamento. È inevitabile dedurre che in un simile contesto anche l'applicazione della psicologia di massa è estremamente delicata.

7. Conclusioni

L'emergenza sanitaria causata dalla pandemia Covid-19 ha portato ad una necessaria riflessione sulla possibilità di configurare un regime gerarchico all'interno dei diritti fondamentali. Il diritto alla salute, in senso prettamente fisico ed epidemiologico, ha ricoperto un ruolo preminente rispetto alle altre libertà costituzionali, in quanto si pone come fondamento per la fruizione delle stesse. Grazie ad una lettura evolutiva si è cercato di dimostrare come, nell'attuale stato di crisi, il diritto alla salute sia divenuto sinonimo

di ordine pubblico, potendo così proporre un paragone tra l'attuale stato emergenziale e quello che l'Italia ha affrontato durante i cosiddetti "anni di piombo". Per la prima volta nella nostra storia contemporanea abbiamo dovuto affrontare una tale grave crisi virologica, per la prima volta il nostro Governo ha dovuto imporre l'isolamento forzato, limitando i diritti di ogni cittadino in nome dell'interesse collettivo quanto individuale. Proprio in tale prospettiva, grazie alle tecniche di economia comportamentale, grazie alle scelte politico-giuridiche del nostro ordinamento, ci siamo sentiti parte di una Nazione sofferente, ogni cittadino è stato disposto a sacrificare alcuni dei propri diritti costituzionalmente acquisiti al fine di poterne usufruire con maggior forza alla fine di questa tragedia. Ne possiamo dedurre che le limitazioni poste in capo a diritti costituzionalmente garantiti non solo risultano legittime alla luce della Carta Costituzionale, bensì divengono responsabilità (sotto l'ombra del principio di solidarietà enunciato dall'articolo 2 Cost.) e scelta consapevole di ciascun cittadino italiano.