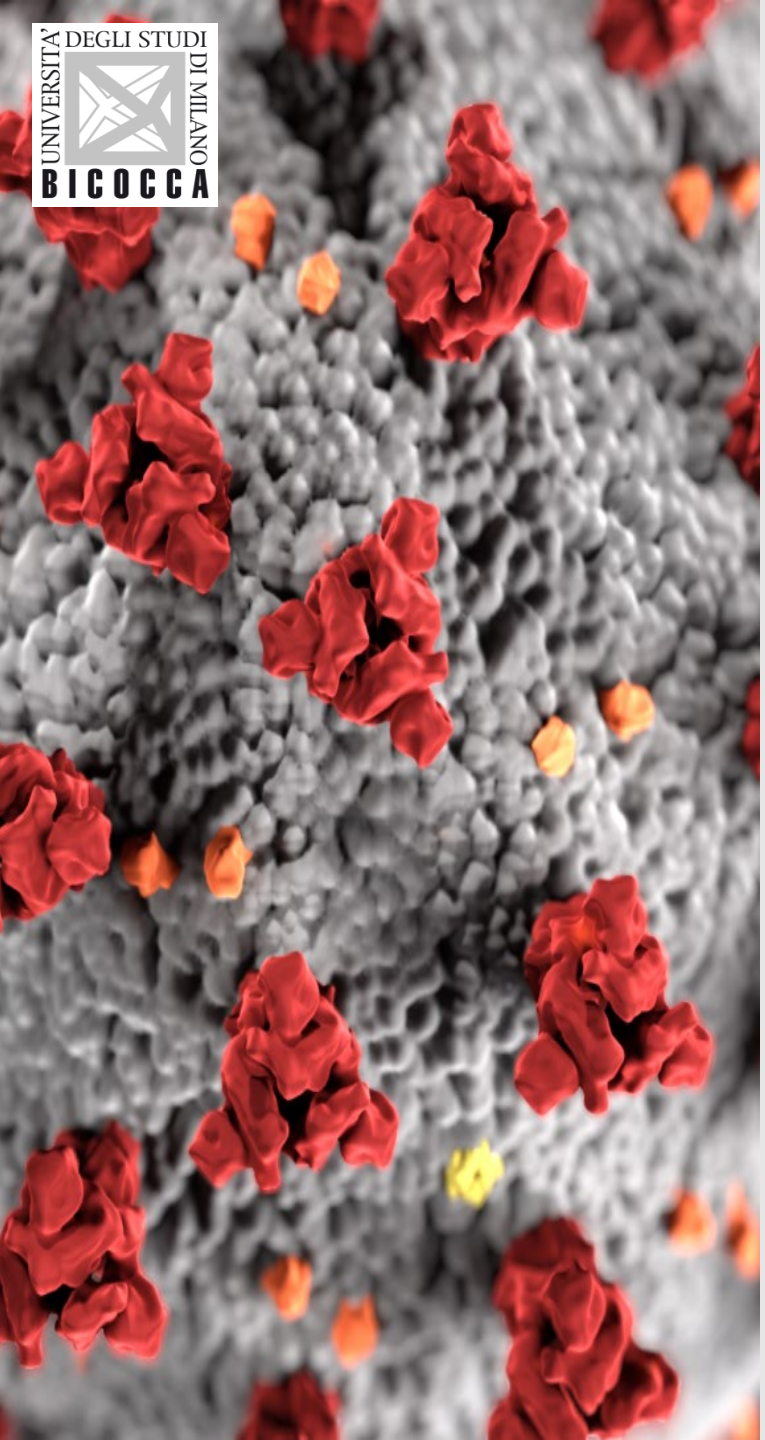


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

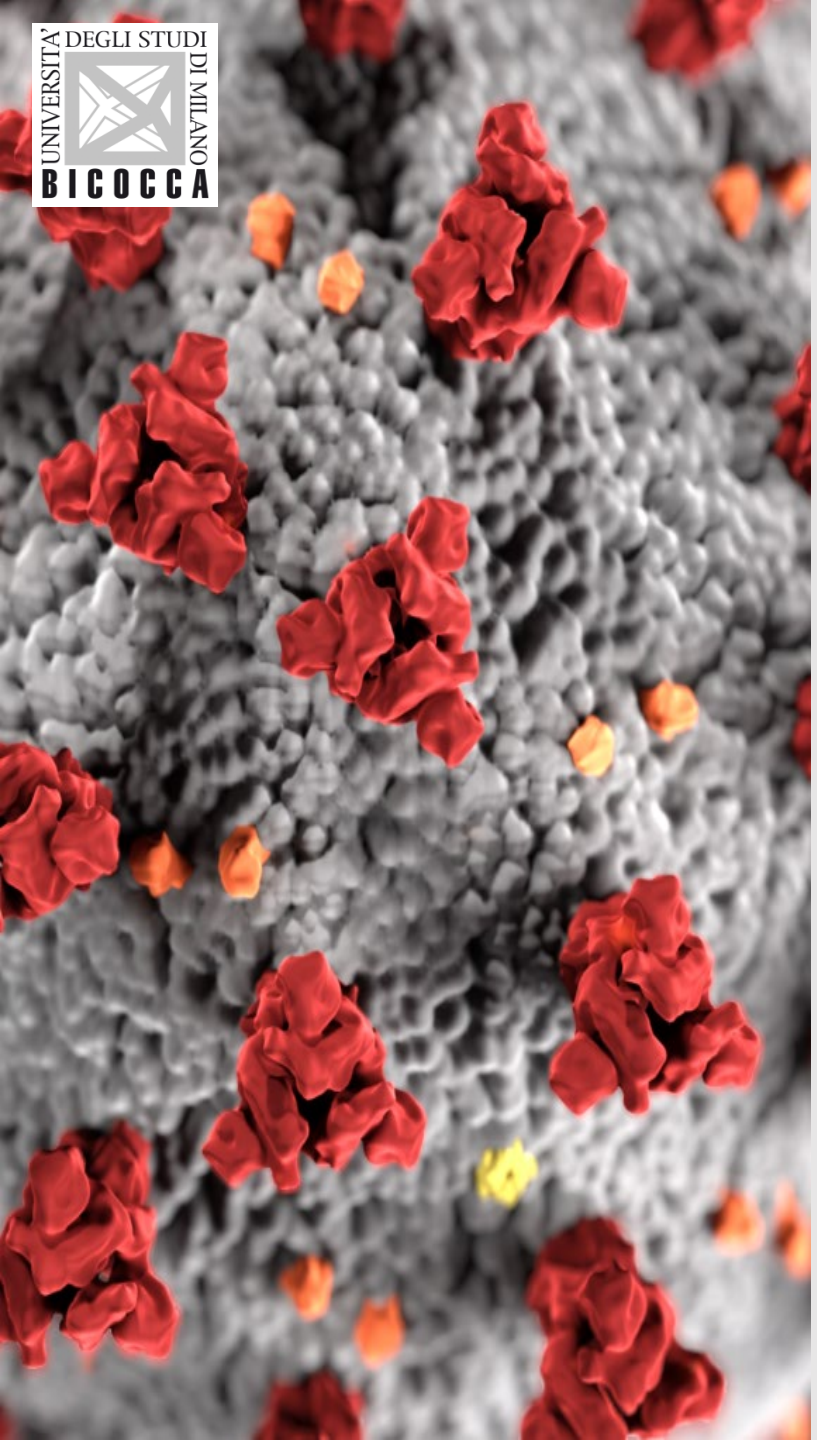
DiSeaDe

GLI EFFETTI DEL *CORONAVIRUS* SUI DIRITTI E SULLE ISTITUZIONI

A cura di
Camilla Buzzacchi, Monica Bonini,
Salvatore La Porta, Alessandro Candido,
Elena di Carpegna

Dati aggiornati al 14 aprile 2020

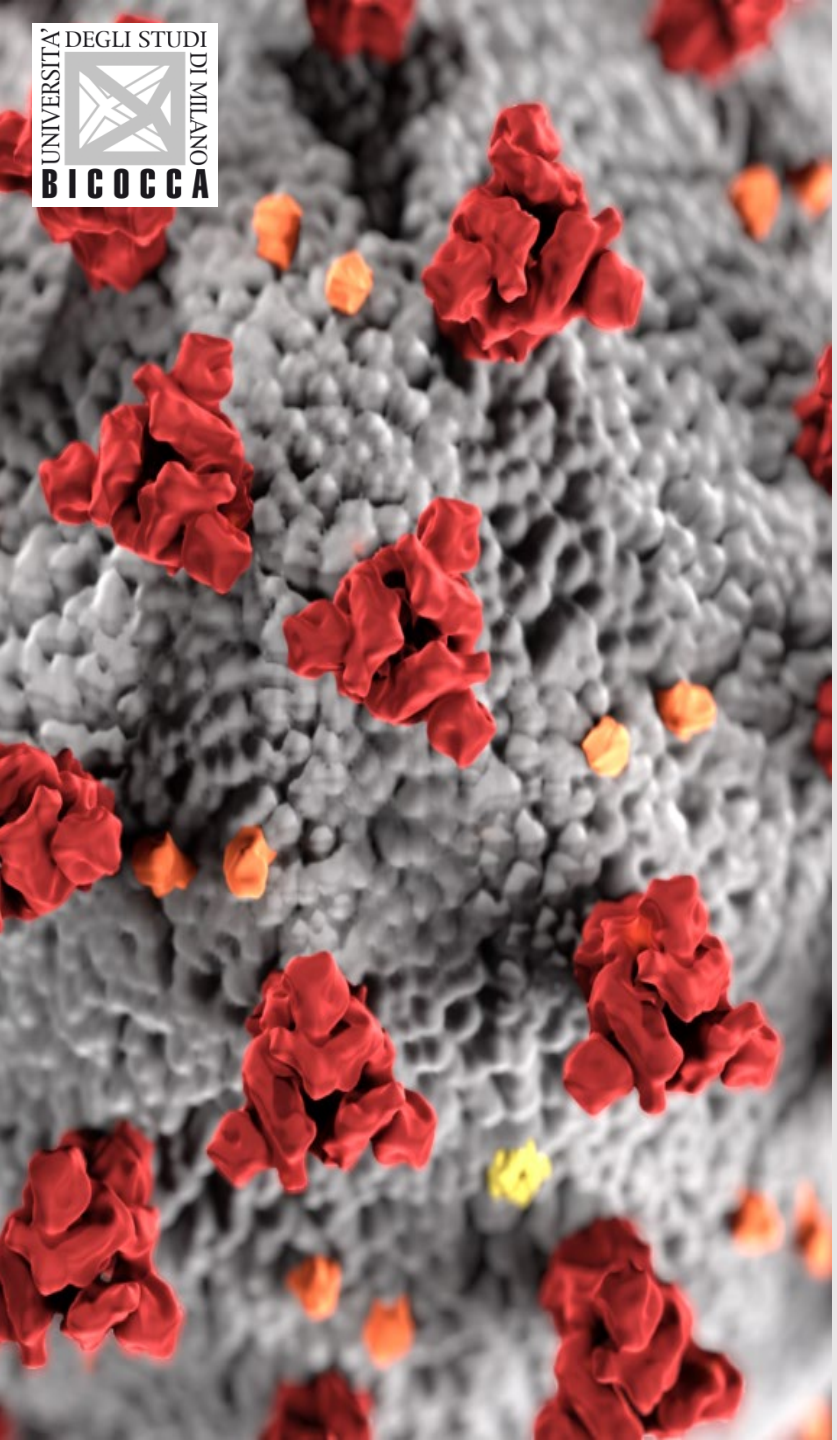
Per ogni ulteriore informazione: camilla.buzzacchi@unimib.it



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA

GLI EFFETTI DEL *CORONAVIRUS* SUI DIRITTI E SULLE ISTITUZIONI Q&A

- È possibile limitare i diritti dei cittadini?
- È possibile limitare i diritti dei cittadini per affrontare l'emergenza originata dal *Coronavirus*?
- Come può il Governo limitare i diritti dei cittadini?
- Qual diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?
- Come può lo Stato coprire i costi straordinari dell'emergenza sanitaria?
- Quali strumenti è meglio usare per ottenere l'adempimento delle nuove regole?
- Quale coordinamento è auspicabile tra istituzioni centrali e territoriali?
- Quali prospettive nei sistemi sanitari regionali sottoposti a commissariamento per disavanzo?
- Quale coordinamento è auspicabile tra istituzioni nazionali e dell'UE?



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DISEADE

È possibile limitare i diritti dei cittadini?

È possibile limitare i diritti dei cittadini?

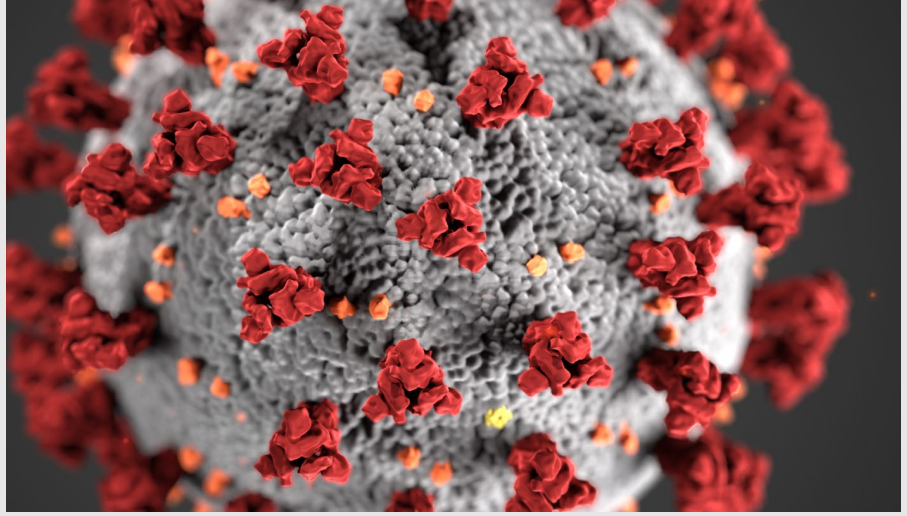
Le democrazie occidentali consentono soltanto ai **Parlamenti**,

ossia agli organi assembleari direttamente

eletti dai cittadini,

di **adottare atti** (ossia leggi) che

possono limitare i diritti.



È possibile limitare i diritti dei cittadini?

In **situazioni del tutto straordinarie**,

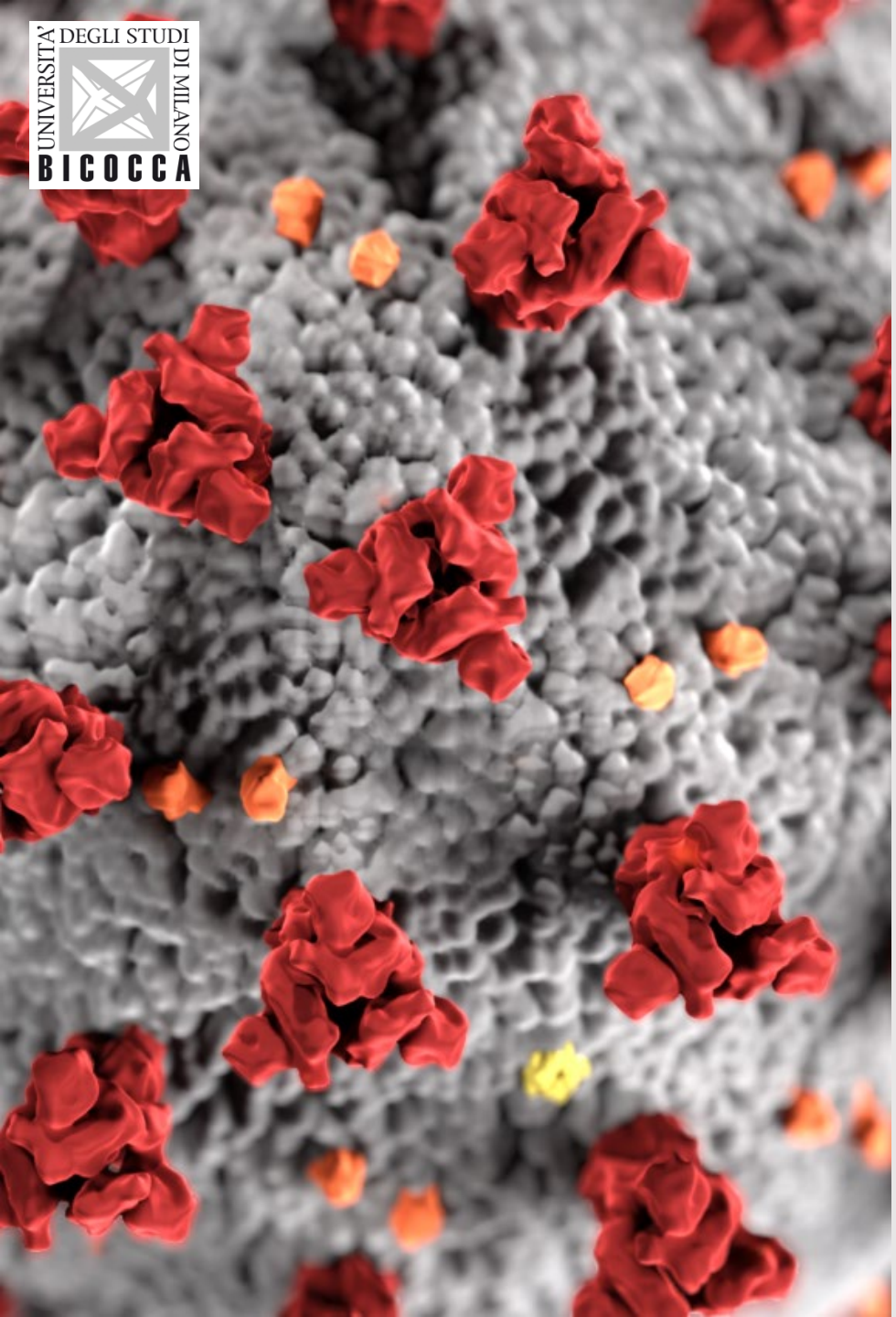
alcuni diritti possono essere limitati

a) per un **tempo** rigorosamente limitato,

b) adottando **atti** diversi dalla legge.

In questi casi **un ruolo importante** spetta non solo al **Parlamento**,

ma anche al **Governo**.



È possibile limitare i diritti dei cittadini?

In Italia è possibile adottare

misure eccezionali

per affrontare gravi casi di emergenza;

proprio in casi simili è possibile limitare alcuni diritti dei cittadini, ossia

a) la libertà di circolazione e soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale (art. 16 Cost.) e

b) la libertà di riunione (art. 17 Cost.).

È possibile limitare i diritti dei cittadini?

Le ragioni

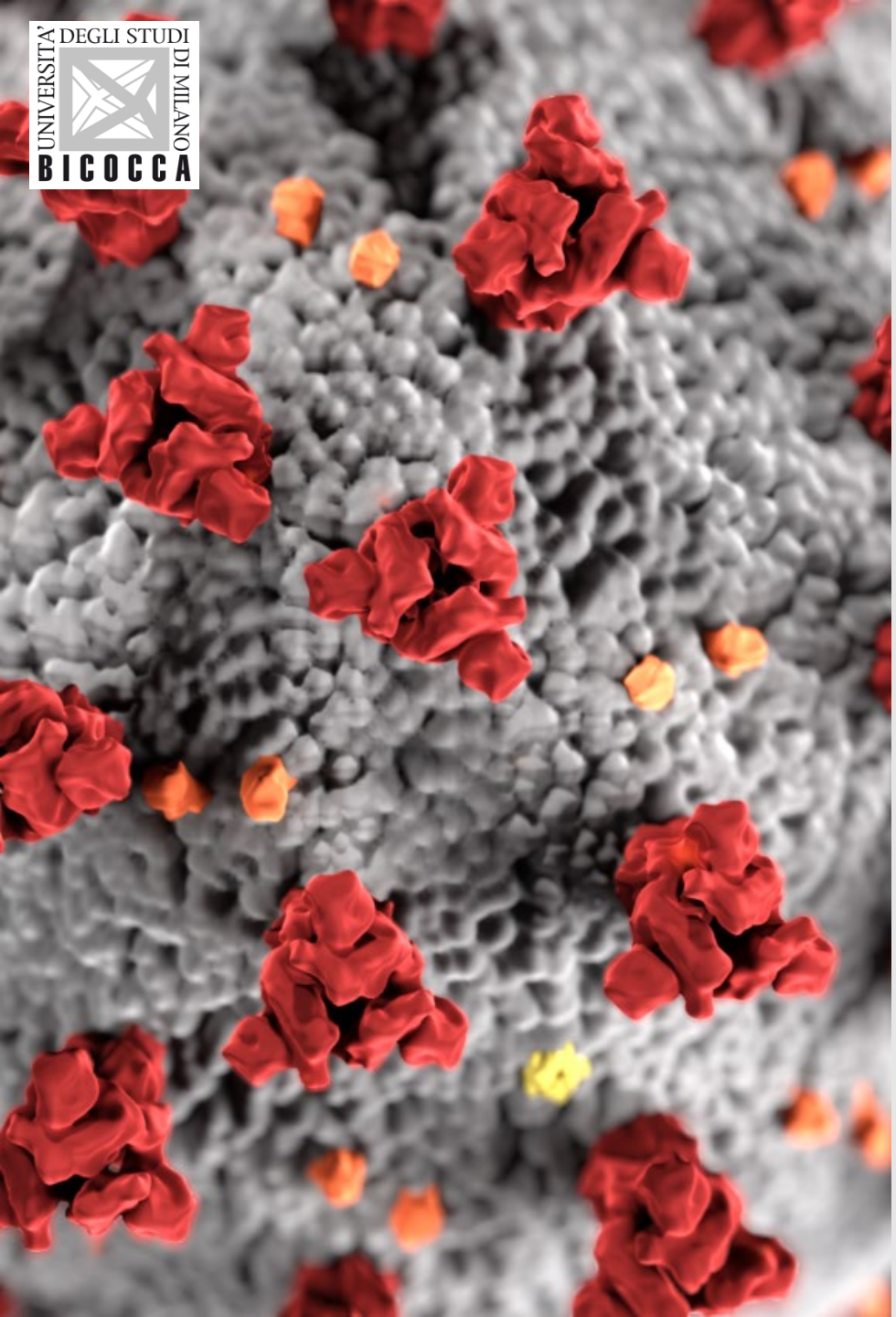
che possono indurre a limitare queste libertà sono

stabilite dalla Costituzione,

che le identifica nei:

a) motivi di sanità e sicurezza (art. 16 Cost.) e nei

b) comprovati motivi di sicurezza e incolumità pubblica (art. 17 Cost.).



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DISEADE

È possibile limitare i diritti dei cittadini per affrontare l'emergenza originata dal *Coronavirus*?

È possibile limitare i diritti dei cittadini per affrontare l'emergenza originata dal *Coronavirus*?

L'attuale stato di emergenza sanitaria

a) è uno stato di emergenza «di fatto», definito a livello internazionale come «pandemia» da parte dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità;

è, poi,

b) una situazione di fatto che le Istituzioni italiane devono governare nel rispetto di norme costituzionali

Con Delibera del 31 gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo stato di emergenza

È possibile limitare i diritti dei cittadini per affrontare l'emergenza originata dal *Coronavirus*?

Per tutte le ragioni finora indicate,

in questa situazione del tutto particolare

il **Governo italiano** può adottare **provvedimenti di emergenza.**

È possibile limitare i diritti dei cittadini per affrontare l'emergenza originata dal *Coronavirus*?

Per rispettare pienamente la Costituzione,

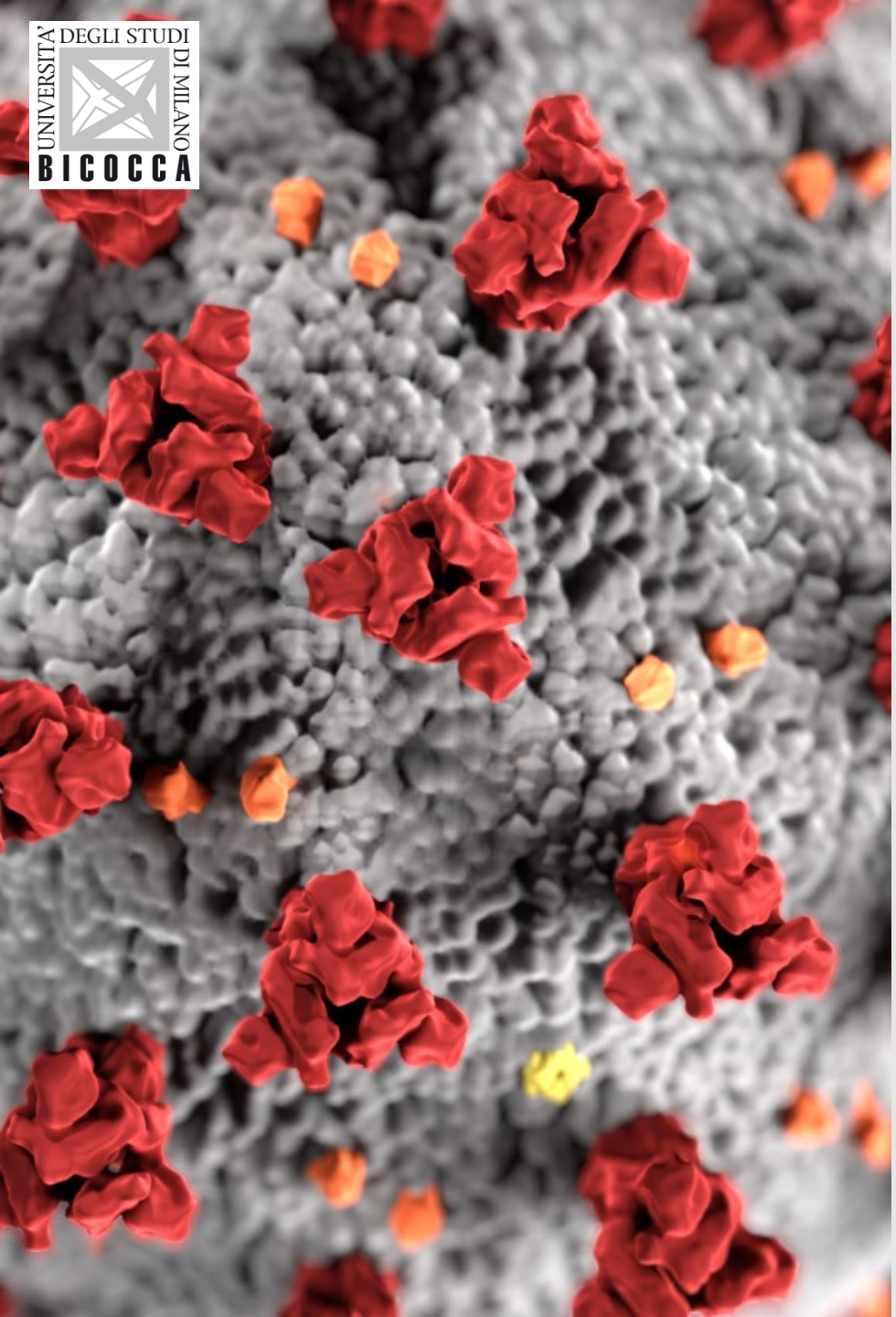
gli interventi indispensabili

per la salute pubblica

devono però essere adottati

dall'intero Governo (non dal solo Presidente del Consiglio)

secondo specifiche modalità.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DiSeaDe

Come può il Governo limitare i diritti dei cittadini?

Come può il Governo limitare i diritti dei cittadini?

Per fronteggiare

l'emergenza sanitaria nazionale

il Governo può adottare

decreti legge

(previsti dall'art. 77 Cost.).

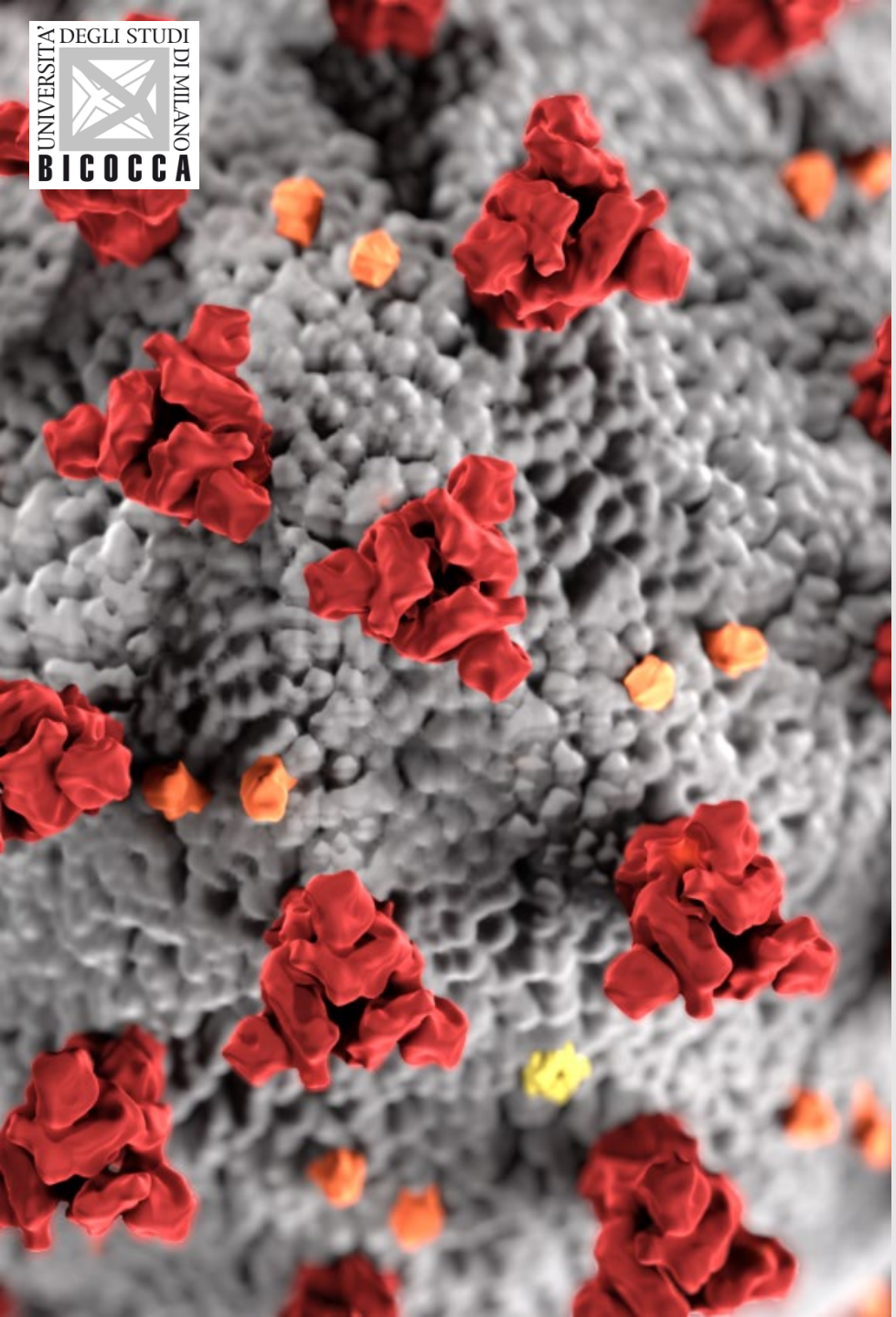
I decreti legge sono però

provvedimenti provvisori:

a) il Governo può adottarli **solo per fronteggiare l'emergenza**,

b) senza, così facendo, **sostituirsi** in tutto e per sempre **al Parlamento,**

c) e dovendo **sottoporli anche al Presidente della Repubblica.**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DiSeaDe

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

➲ **Tra l'8 e il 9 marzo 2020 il Governo ha limitato la libertà di circolazione e di soggiorno di tutti i cittadini, con l'obiettivo di evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori… nonché all'interno dei medesimi territori;**

➲ **gli eventuali spostamenti dovranno essere motivati sulla base di comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o motivi di salute;**

➲ **Discorso a parte meritano:**

✓**l'invito all'isolamento rivolto ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre;**

✓**il divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione per i positivi al virus o per i soggetti sottoposti a quarantena.**

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

- Il **lock-down**: tra l'11 e il 22 marzo 2020 il Governo ha sospeso la maggior parte delle attività produttive e commerciali; rimangono consentite soltanto poche attività tassativamente elencate;
- dal 22 marzo 2020 è vietato trasferirsi o spostarsi con mezzi di trasporto pubblici o privati in un comune diverso da quello in cui ci si trova (salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute);
- tutte le misure restrittive trovavano inizialmente applicazione fino al 13 aprile 2020, salva possibilità di proroga e/o modifica in senso ampliativo o restrittivo, a seconda del concreto evolversi della situazione epidemiologica.

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

Il d.p.c.m. 10 aprile 2020

- Il Governo ha emanato un nuovo decreto, efficace dal 14 aprile 2020 al 3 maggio 2020, che proroga le misure restrittive sin qui adottate per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19;
- si precisa che «è consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione»;
- riaprono le cartolerie, le librerie e le rivendite di abbigliamento per bambini e neonati;
- riprende la produzione di fertilizzanti e prodotti chimici per l'agricoltura e quella di utensileria manuale, l'industria di legno e sughero, gli articoli in paglia e i materiali da intreccio, la costruzione di Pc, le riparazioni e manutenzioni di aerei e treni, la cura del paesaggio, le opere idrauliche e il commercio all'ingrosso, compreso quello di carta e cartone; per i call center si precisa invece che le attività sono consentite solo «in entrata»;
- vengono poste regole più stringenti per chi arriva in Italia dall'estero.

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

➲ L'art. 16 della Costituzione consente di limitare la **libertà di circolazione** soltanto "con legge", "in via generale" e **per motivi di sanità o di sicurezza** → vuol dire che la Costituzione pone dei limiti alla discrezionalità del legislatore, indicando i motivi per i quali la legge può limitare la circolazione delle persone;

➲ Tutti i d.p.c.m. adottati trovano oggi la loro fonte nel decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, che ha abrogato il precedente decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 e ha previsto l'adozione di **ulteriori decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri**;

➲ La limitazione del diritto alla libertà di movimento appare **ragionevole** rispetto allo **scopo**.

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

Ulteriori comportamenti della nostra quotidianità oggetto di limitazione….

L'altra libertà che viene limitata è **la riunione** (art. 17), quando più persone sono presenti nello stesso luogo per uno scopo comune (ad es. una festa);

➲ i decreti sospendono tutte le manifestazioni organizzate, gli eventi in luogo pubblico (ad es. una piazza) o privato: quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico (come **cinema, teatri, *pubs*, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche…**);

➲ gli **assembramenti** (ad es. la coda fuori da un negozio) sono sempre vietati.

Vari altri comportamenti della nostra quotidianità incontrano ormai dei limiti ....

I **luoghi di culto** solo in un primo momento sono rimasti aperti, perché potevano garantire che i frequentatori mantenessero la distanza consigliata di almeno un metro.

Ora sono **sospese tutte le cerimonie civili e religiose**: funerali, matrimoni, battesimi...

E' stato inoltre **sospeso il servizio di istruzione**, ma sono state fermate anche le **attività culturali, ludico-sportive e sanitarie, di ristorazione e bar, commerciali**.

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

Per 60 giorni stop alle procedure concorsuali e a quelle previste dagli ordinamenti delle professioni regolamentate, nonché agli esami di abilitazione per l'accesso alle professioni.

Stop anche alla giustizia: sospensione dei termini fino all'11 maggio 2020 per il deposito degli atti e per lo svolgimento delle attività processuali, salvo quelle urgenti.

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

Il decreto scuola (d.l. 8 aprile 2020, n. 22)

Qualora non sia possibile il rientro a scuola

entro il 18 maggio:

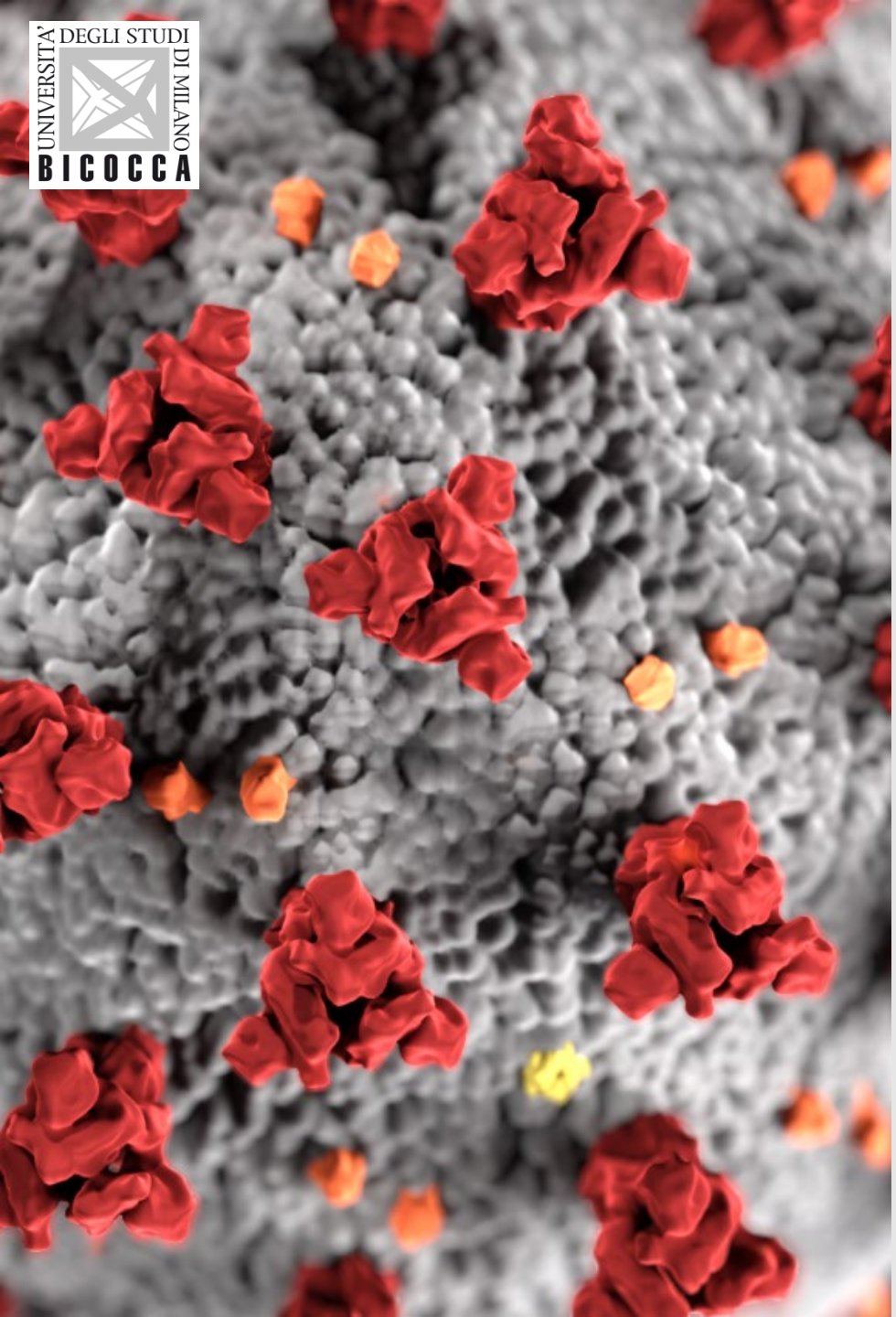
- **tutti promossi;**
- **gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado saranno ammessi all'esame di Stato per la maturità e saranno valutati attraverso un esame orale on line;**
- **gli esami di terza media saranno svolti attraverso la valutazione di un elaborato predisposto dal candidato.**

Quali diritti occorre limitare per contenere la diffusione del contagio?

Anche l'attività economica privata può essere limitata

Per evitare la contestuale presenza di più persone nello stesso luogo, i decreti introducono restrizioni anche di attività economiche private come:

- la **sospensione** delle attività produttive ad eccezione di quelle che riguardano settori ritenuti rilevanti (come alimentari, farmaceutici, fonti di energia, ecc.) o di quelle funzionali a queste (come la logistica, i trasporti, ecc.);
- la **sospensione** delle attività di ristorazione e commerciali ad eccezione di quelle indispensabili (quali supermercati, farmacie, edicole, ecc.);
- la **sospensione** delle attività di palestre, centri sportivi, piscine e impianti simili;
- **la sospensione** delle manifestazioni culturali, ludico, sportivo e fieristico, quali, per es.: concerti, spettacoli teatrali e cinematografici, partite di calcio, ecc.;



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DiSeaDe

Come può lo Stato coprire i costi straordinari dell'emergenza sanitaria?

Come può lo Stato coprire i costi straordinari dell'emergenza sanitaria?

Attualmente, la pandemia rappresenta un evento tale da permettere di derogare alle regole di bilancio

Per affrontare l'emergenza sanitaria e adottare le misure per l'economia

le Camere

– a maggioranza assoluta – hanno autorizzato

il Governo

a uno scostamento del bilancio per € 25 miliardi

Il decreto Cura Italia in pillole (d.l. 17 marzo 2020, n. 18)

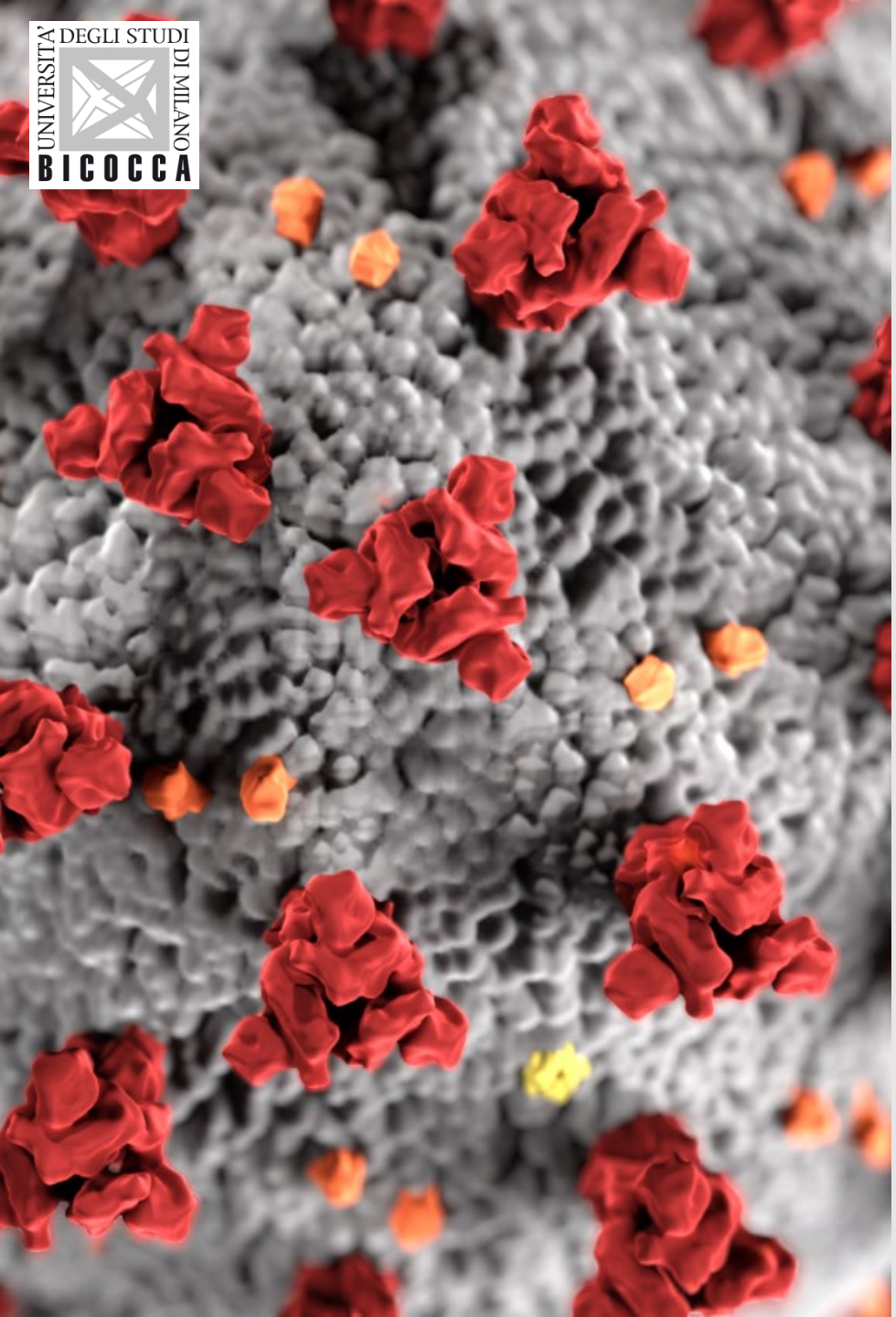
- ✓ **Finanziamento e potenziamento del Sistema sanitario nazionale, della protezione civile e, più in generale, di tutti i soggetti pubblici impegnati nel fronteggiare l'emergenza (attraverso assunzioni, aumenti dei posti letto in terapia intensiva, finanziamenti agevolati e contributi a fondo perduto, fondi per sanificazione degli ambienti…);**
- ✓ **Sostegno ai lavoratori e all'occupazione (ad es. Cassa integrazione in deroga, stop ai licenziamenti per due mesi…);**
- ✓ **Supporto al credito per imprese e famiglie (bonus da 600 euro per autonomi e partite IVA, congedi parentali, voucher baby sitter, moratoria dei finanziamenti…);**
- ✓ **Sospensione dei termini degli adempimenti e versamenti fiscali e contributive; sospensione dei termini per la riscossione delle cartelle esattoriali.**

Il decreto liquidità in pillole (1) (d.l. 8 aprile 2020, n. 23)

- ✓ **Accesso al credito, sostegno alla liquidità, all'esportazione, all'internazionalizzazione e agli investimenti: lo Stato garantirà – tramite la società Sace, del gruppo Cassa Depositi e Prestiti – un totale di circa 200 miliardi di euro in favore delle banche che effettuino finanziamenti alle imprese sotto qualsiasi forma. La garanzia copre tra il 70% e il 90% dell'importo finanziato ed è subordinata a determinate condizioni.**
- ✓ **Misure finalizzate ad assicurare la continuità delle imprese nella fase dell'emergenza, con particolare riguardo a quelle che prima della crisi erano in equilibrio e presentavano una regolare prospettiva di continuità aziendale (con particolare riguardo alla redazione del bilancio, alla sottrazione alla procedura fallimentare durante l'emergenza…).**

Il decreto liquidità in pillole (2) (d.l. 8 aprile 2020, n. 23)

- ✓ **rafforzamento dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica e degli obblighi di trasparenza in materia finanziaria; in particolare, si amplia con effetto immediato l'ambito di intervento oggettivo della disciplina golden power ai settori di rilevanza strategica del Regolamento europeo n. 452/2019, consentendo di sottoporre alla preventiva autorizzazione le operazioni rilevanti relative, tra l'altro, ai settori finanziario, creditizio e assicurativo, alle infrastrutture e tecnologie critiche, tra cui l'energia, i trasporti, l'acqua e la salute, alla sicurezza alimentare, all'accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, all'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cibersicurezza, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie;**
- ✓ **rinvio di adempimenti fiscali e tributari da parte di lavoratori e imprese. In particolare, si prevede la sospensione dei versamenti di Iva, ritenute e contributi per i mesi di aprile e maggio, in aggiunta a quelle già previste con il "Cura Italia".**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DiSeaDe

Quali autorità sono chiamate a vigilare?

Quali autorità sono chiamate a vigilare?

- Il **Prefetto** deve assicurare l'esecuzione delle misure, anche attraverso forze armate, polizia, vigili del fuoco.
- I **Presidenti delle Regioni** possono introdurre misure ancor più restrittive di quelle statali, nei limiti delle proprie competenze.
- I **Sindaci** non possono adottare **ordinanze** contingibili ed urgenti in contrasto con le misure statali e, in seconda battuta, regionali.

➲ Nel caso di inosservanza degli obblighi imposti dal decreto, è prevista **la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000, con aumento fino a un terzo se la violazione avviene mediante l'utilizzo di un autoveicolo** (art. 4, d.l. n. 19/2020).

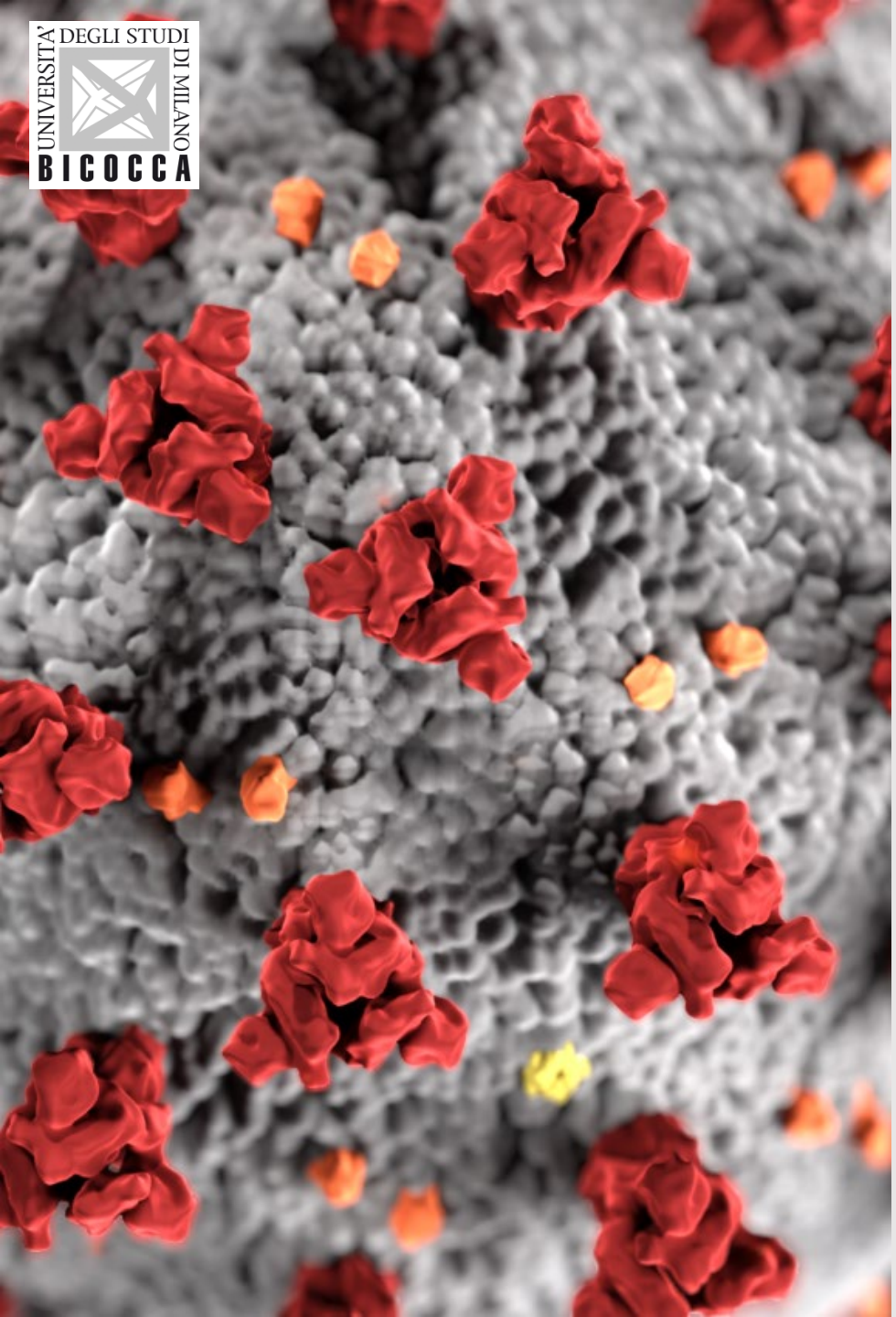
➲ I trasgressori sono altresì passibili di sanzione penale dell'arresto da 3 mesi a 18 mesi e dell'ammenda da euro 500 ad euro 5.000. Misure ancor più gravi sono previste nel caso di diffusione dell'**epidemia**.

Quali autorità sono chiamate a vigilare?

Regione Lombardia

Regione Lombardia
ordinanza n. 528 del 11 aprile 2020

- ✓ vengono adottate misure più stringenti rispetto a quelle nazionali;
- ✓ quando si esce occorre utilizzare la mascherina o, in subordine, qualunque altro indumento a copertura di naso e bocca;
- ✓ restano efficaci i precedenti provvedimenti riguardanti gli spostamenti, la presenza di persone in luoghi pubblici e le attività all'aperto e sportive;
- ✓ rimane confermata la chiusura degli alberghi (con le eccezioni già in vigore), degli studi professionali (che proseguono l'attività in *smart working*, salvo eccezioni per particolari scadenze), dei mercati all'aperto e tutte le attività non essenziali
- ✓ il commercio al dettaglio di articoli di carta, cartone, articoli di cartoleria e forniture per ufficio, libri, fiori e piante è consentito esclusivamente negli ipermercati e nei supermercati;
- ✓ è invece consentita l'attività di commercio al dettaglio di vestiti per bambini e neonati



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DiSeaDe

Quale coordinamento è auspicabile tra istituzioni centrali e territoriali?

Quale coordinamento è auspicabile tra istituzioni centrali e territoriali?

La gestione degli aspetti sanitari spetta alle Regioni, ma…

lo Stato conserva irrinunciabili competenze:

a) per **coordinare** la diffusione della corretta informazione sulle pratiche di igiene da seguire;
b) per **allestire** strutture e fornire presidi sanitari in via straordinaria;
c) per intervenire su una legislazione a cui occorre derogare (ad es.: v. «norme sul pubblico impiego per richiamare i medici in pensione»).

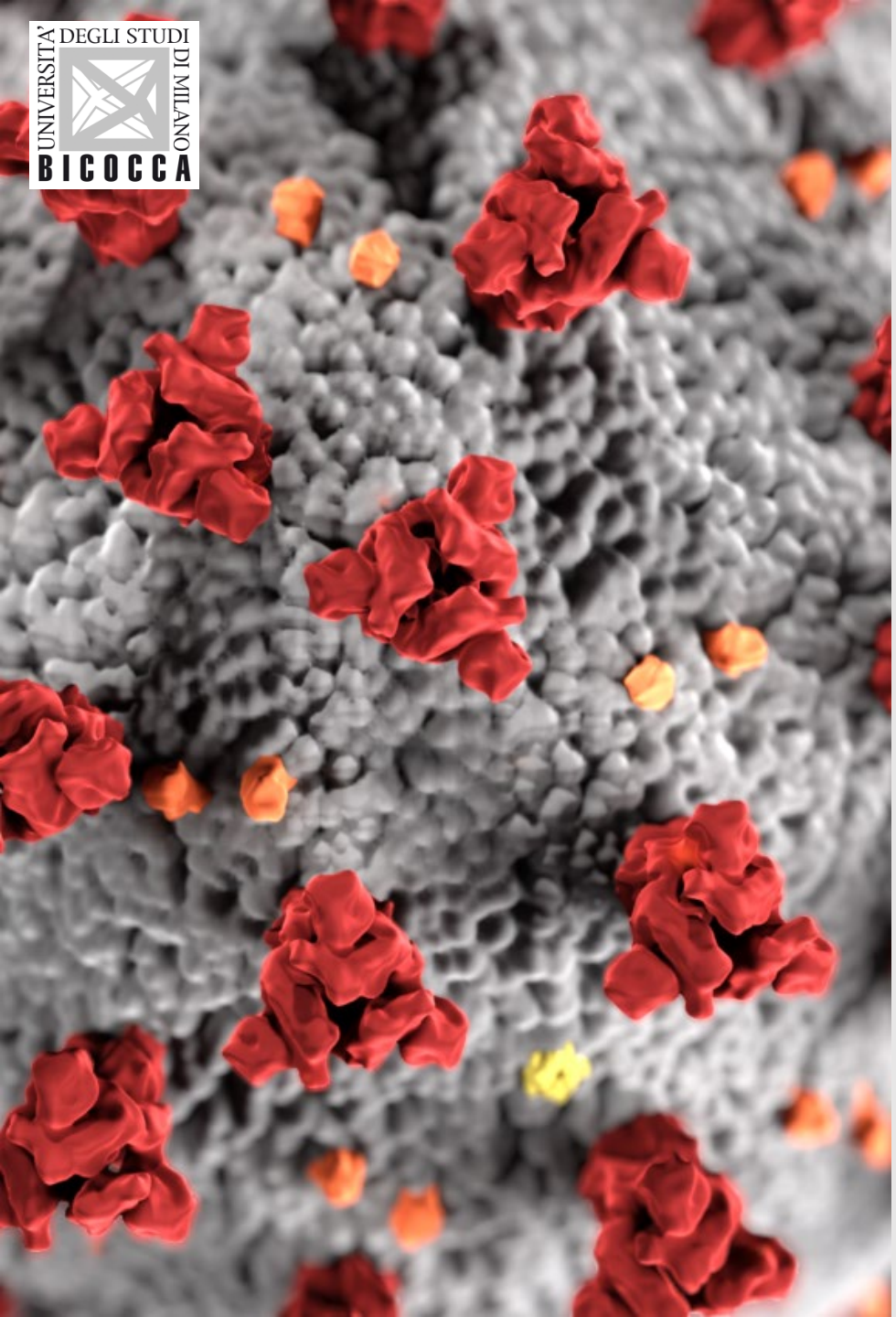
Quale coordinamento è auspicabile tra istituzioni centrali e territoriali?

La gestione degli aspetti relativi all'istruzione spetta allo Stato, ma…

le Regioni devono essere consultate per gli impatti che il funzionamento del sistemo scolastico ha sui territori:

a) lo **Stato** ha il compito di intervenire sulla **legislazione** che riguarda la corretta **conclusione dell'anno scolastico**;

b) Stato e Regioni possono fornire **strumenti telematici** per le lezioni a distanza, nonché **modi alternativi di apprendimento**.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DiSeaDe

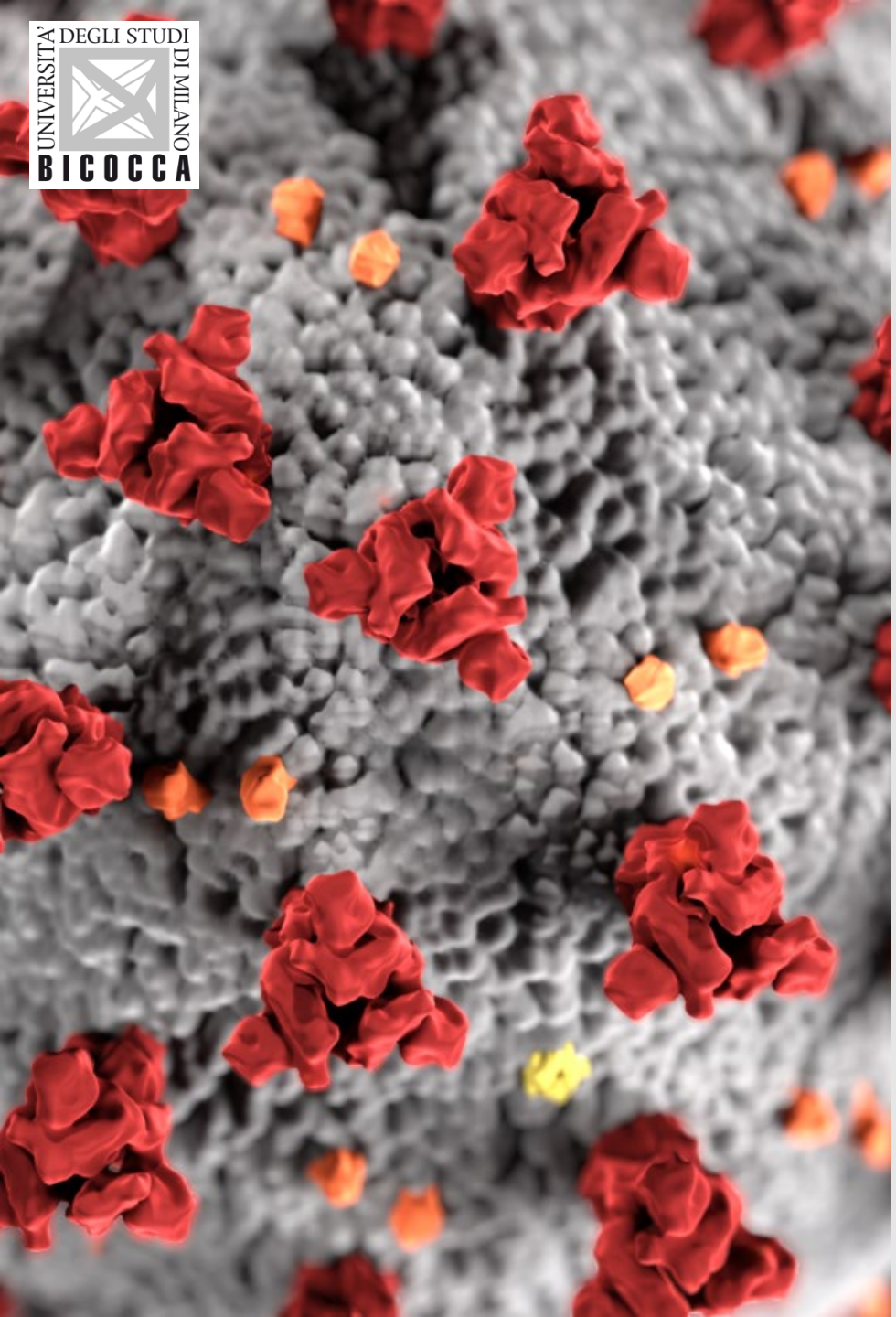
Quali prospettive nei sistemi sanitari regionali sottoposti a commissariamento per disavanzo?

Quali prospettive nei sistemi sanitari regionali sottoposti a commissariamento per disavanzo?

Il sistema sanitario regionalizzato comporta capacità differenti di «produrre sanità pubblica»:

a) nei sistemi sanitari regionali il diritto alla tutela della salute potrebbe essere soddisfatto in maniera non eguale;

b) alcune Regioni sono sottoposte da anni a commissariamento per disavanzo sanitario: potrebbero avere serie difficoltà ad affrontare il numero straordinario di ricoveri.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

DiSeaDe

Quale coordinamento è auspicabile tra istituzioni nazionali e dell'UE?

Quale coordinamento è auspicabile tra istituzioni nazionali e dell'UE?

La gestione degli aspetti relativi alla crisi economica spetta in prima istanza allo Stato, ma …

a) lo **Stato** sta negoziando con l'UE margini di spesa in disavanzo maggiore di quella prevista dalle regole fiscali europee;

b) lo **Stato** può prevedere forme di **sostegno alle famiglie e sussidi alle imprese** (ad es.: **esenzioni fiscali, provvidenze finanziarie**);

c) le **Regioni** possono destinare alla loro popolazione e alle loro imprese misure di sostegno finanziario e servizi di **agevolazione delle attività economiche e sociali.**