

OSSERVATORIO EMERGENZA COVID-19  
PAPER – 24 MARZO 2020

I diritti al tempo del coronavirus.  
Un dialogo

di Salvatore Prisco

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Napoli Federico II

e Fulvia Abbondante

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Napoli Federico II



# I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo<sup>\*</sup>

## di Salvatore Prisco

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Napoli Federico II

## di Fulvia Abbondante

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Napoli Federico II

L'idea di questo dialogo ci è venuta nel primo giorno in cui le università e le scuole italiane sono state chiuse, per effetto di un provvedimento del governo motivato dall' "emergenza Covid -19" e volto a rallentare e distanziare i "contatti sociali" — come ci è stato spiegato — e dunque la diffusione del morbo. Proviamo a riempire questo tempo vuoto che lascia interdetti, improvvisamente povero di impegni quotidiani stringenti sul piano professionale, con riflessioni che nascono dal nostro *Beruf*, ma cercano di andare oltre.

Vengono in mente molti precedenti letterari, dall'*Antigone* di Sofocle, in cui Edipo investiga sull'untore che ha recato la pestilenza che miete vittime a Tebe, prima di scoprire che l'incolpevole responsabile è lui stesso, alla *Storia della colonna infame* di Manzoni, dalla *Peste* di Camus a *Cecità* di Saramago: tutti autori e libri che del resto il primo dei coautori sta tematizzando problematicamente nel corso di *Diritto e Letteratura* alla Federico II, che per lui è anche l'ultimo, nel senso che dopo non ce ne sarà un altro, atteso il suo prossimo pensionamento.

Il riferimento più calzante e immediato a quanto stiamo vivendo è il *Decameron* di Boccaccio, in cui il lieto novellare di una brigata di giovani nasce in realtà nella cornice di una tragedia incombente, per l'esigenza di ingannare il tempo nella villa in cui essi si sono rinchiusi in quarantena, tentando così di sfuggire alla peste che flagella Firenze. Solo che noi possiamo oggi mantenere un contatto telematico, anzi ci è stato proprio imposto di tenere lezioni e seminari, esami di profitto e di laurea, solo in questo modo.

**Salvatore Prisco** —Direi di partire da qui, ossia dall'esigenza, che anche quest'obbligo sottolinea, appunto di "distanziare i rapporti sociali", come ha disposto l'autorità di governo, al punto da prescriverci perfino — nell'allegato al d.p.c.m. del 4 Marzo 2020 — le modalità di saluto e i gesti di affetto che è necessario evitare, incontrandosi: niente baci e abbracci, tenersi lontani almeno un metro e mezzo dall'interlocutore. Il potere politico si manifesta pienamente, come ci è del resto chiaro da gran tempo, decidendo sull'eccezione e sul governo autoritativo (nemmeno tanto forzato, ma consensuale, salvo irriducibili e oggi autolesionistiche sacche di resistenza) dei corpi. Schmitt e Foucault lo avevano già (pre)visto.

---

\* Paper non sottoposto a referaggio.



Si sta realizzando oggi in Italia una gestione commissariale dell'emergenza. Formalmente è tutto in regola, geometricamente razionalizzabile secondo una visione "alla Kelsen": ragioni di sanità e sicurezza possono - secondo la Carta Costituzionale - giustificare compressioni della libertà di circolazione e riunione e per questa via dell'autodeterminazione personale dei soggetti. In via ordinaria tali limitazioni possono (e di più: devono) disporle in via generale le Camere con legge, per di più rinforzata, cui sono in linea di principio riservate. Si sta invece procedendo a fronteggiare la situazione con dd.p.c.m. i quali hanno peraltro fondamento in un atto fonte primario, ossia nel decreto-legge 6/ 2020, posto che — in situazioni di straordinaria necessità e urgenza — questo tipo di atto normativo è come noto il possibile strumento sostitutivo, quanto a forza e valore, della legge formale, per cui la riserva di legge indispensabile a limitare le libertà è soddisfatta, secondo la giurisprudenza costituzionale, alla condizione della proporzionalità e temporaneità delle misure assunte.

Questi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri assumono di attuarlo, anche se è evidente che non si stanno fermando ad assolvere a questa funzione, ma riescono di fatto innovativi nell'adattare la portata della fonte primaria che li legittima all'effettiva dinamica della situazione in divenire. Sono gli atti da ultimo analizzati in un ampio e analitico studio critico recente (Edoardo Raffiotta, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019; per la loro applicazione nel sistema della protezione civile, 219 ss.).

Una interpretazione realistica di quanto accade non può peraltro che convenire nella constatazione che sostanzialmente la Costituzione è sospesa. Ricostruiamo, per convincercene, la sequenza degli atti normativi rilevanti che hanno portato a questo esito, per come si sono cronologicamente succeduti.

Il 31 Gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri, con propria deliberazione, adotta la dichiarazione di stato di emergenza (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del successivo 1° Febbraio), ai sensi degli artt. 7, c. 1, lettera c) e 24 del d. lg. vo 1/2018, ossia del codice della protezione civile. Essa origina dall'allarme e dall'intervento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità in tema di diffusione del cosiddetto "coronavirus". Segue quindi il ricordato decreto-legge.

Si prepara e si disegna a partire da questi presupposti il modello della "Costituzione dell'emergenza", gestito ad opera di un gabinetto ristretto i cui componenti sono il gruppo di esperti sanitari del Governo (quanto al contenuto delle prescrizioni tecniche) e il Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne è il vertice, con alcuni ministri (quello della salute e pochi altri), collegati ai Presidenti delle Regioni, che da esso vengono coordinati, anche se taluni tendono con propri atti a inasprire le misure di controllo e sanzione disposte da questa cabina nazionale di comando nei confronti dei cittadini e spesso le hanno precedute e "spinte", con inevitabili polemiche.



A questo proposito, balza agli occhi il differente grado di rapidità di impatto delle misure adottate tra un Paese come la Cina, governato autoritariamente e quelli organizzati in forme demoliberali, che devono fare i conti con un tessuto di poteri pubblici articolati sul territorio, diritti fondamentali, controlli giurisdizionali e da parte di Corti costituzionali indipendenti. È risultata altresì visibile la strategia governativa italiana di incrudire le misure di blocco delle attività economiche (salvandone da ultimo — come risulta da una conferenza stampa di Conte del 21 Marzo, con riferimento a un d. p. c. m. singolarmente preannunciato, ma non ancora pubblicato quando le presenti righe vengono licenziate — solo quelle che forniscono generi alimentari, vendono quotidiani e periodici, nonché medicine e infine beni e servizi telematici, tutti beni essenziali in una fase in cui ogni attività si svolge da remoto) e di contrasto agli assembramenti in modo progressivo e non *ex abrupto*.

Si tratta della realizzazione — beninteso per tempi e in un ordinamento che comunque restano democratici, sia pure in una situazione di torsione e tensione dei poteri pubblici — di una sorta di regime commissario *ad servandam Rem Publicam*, come l'ha modernamente definito Carl Schmitt (1921; in traduzione italiana *La dittatura*, a cura di A. Caracciolo, Milani, 1975).

Per quanto la strada di continuare a governare l'emergenza attraverso decreti-legge fosse la più diretta e teoricamente controllabile *ex post* dalle Camere in sede di conversione e dal Presidente della Repubblica all'atto della promulgazione della relativa legge, essa era però anche — nelle circostanze che si sono date — la meno percorribile *ad horas*: si consideri che i divieti stringenti di libera circolazione e le limitazioni nell'uso dei mezzi di trasporto per evitare il contagio non possono che colpire anche i rappresentanti politici ed inoltre che la scoperta della positività al morbo di alcuni fra loro ha perfino imposto alle Camere di riunirsi a ranghi ridotti, per l'eccessiva prossimità dei seggi in aula e nelle commissioni (si è infatti escluso dai Presidenti delle Assemblee di potere considerare presenti ai lavori i parlamentari, se collegati in via telematica) e una sola volta la settimana, pur dovendosi con accordi garantire la proporzionalità originaria dei rapporti di forza politici, ma restando comunque scoperta la rappresentatività di alcuni collegi.

Si è dunque scelta in prevalenza (dopo l'adozione del primo atto governativo con forza di legge che si è rammentato) appunto l'altra via delle ordinanze d'urgenza, ossia di decreti paranormativi del Presidente del Consiglio, facendo ricorso a una particolare variante dello schema dell'art. 76, in cui i principi, i criteri e l'oggetto della delega sono stati appunto posti — ma in modo giocoforza non stringente — col predetto decreto-legge 6/ 2020 ed essendo possibile individuare il termine finale di esercizio (non precisabile *a priori*) solo riferendosi al momento in cui il superamento dello stato di emergenza sarà intervenuto (per una rassegna della varietà delle soluzioni normative tutte contemporaneamente adottate nella circostanza della presente crisi, che in particolare è perplessa sulla scelta di non disporre le limitazioni con decreto-



legge, si legga Giuliaserena Stegher, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nómos*, 1/ 2020).

Si è osservato lucidamente, in un tentativo di razionalizzare quanto nasce confuso, che in effetti “Lo schema finora seguito dal Governo appare invero scontare qualche incertezza nella scelta dello strumento e ha provocato in dottrina qualche dubbio. Tali dubbi potrebbero essere sciolti facendo riferimento ai contenuti degli atti di volta in volta riguardati: laddove i contenuti intervengano solo nei limiti tipici delle ordinanze contingibili e urgenti, rispettando i criteri della provvisorietà, della non astrattezza, della proporzionalità con l'emergenza a cui si fa riferimento, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri — che sembrano avere una duplice legittimazione, una basata sul primo decreto legge, l'altra in quanto ordinanze di protezione civile — possono essere uno strumento adeguato; qualora invece i contenuti non rispondano a queste caratteristiche ovvero abbiano effetti permanenti o incidano sul bilancio ovvero manchi la necessaria proporzionalità e pertinenza si dovrebbe ritenere doveroso anche nel caso straordinario e urgente provocato dall'emergenza coronavirus l'intervento con atto con forza di legge” (così Beniamino Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/ 2020. Su *I diritti fondamentali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, più leggersi l'articolo di Lorenzo Cuocolo, che inaugura un *Dossier* dedicato al tema, nonché gli scritti che seguono, sempre in *Federalismi.it*).

È vero che i dd.p.c.m. dei quali si è detto eludono il controllo delle Camere, del Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale sugli atti legislativi, ma del resto non si vede chi potrebbe oggi fare valere quest'argomento, se perfino le opposizioni stanno di fatto collaborando col Governo e tutti hanno concordato di rinviare elezioni regionali, comunali e un referendum costituzionale senza nessuno strepito, che si sarebbe sicuramente udito in tempi normali. Sarebbe arduo anche trovare un avvocato che sollevasse ora un'eccezione in un giudizio incidentale e un giudice a quo che, ricevutala, l'accogliesse — o in alternativa che la sollevasse di ufficio — e rinviasse gli atti alla Corte Costituzionale.

Mi pare allora che si sia dunque adattato in concreto alla disciplina della specifica situazione lo schema giocoforza flessibile dei “poteri necessari per lo stato di guerra”, *ex art. 78* (ma mancando una formale deliberazione parlamentare autorizzativa a monte, che sarebbe stata invece necessaria), sul quale personalmente ho a suo tempo riflettuto a partire da una bella monografia giovanile di Michele Scudiero (*Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969).

Il punto è però che questa di oggi al virus è una guerra solo metaforica, benché cambi comunque le nostre vite e mieta vittime e non si può procedere ad applicare lo schema per analogia, se non con molta circospezione.



Da siffatta considerazione discende la mia proposta di allargare questo modello, in futuro, alla gestione di altre emergenze, attraverso una revisione costituzionale che fissi (integrando gli artt. 77, 78 e 120 della Carta Costituzionale) quello che possa farsi, che non debba farsi e chi debba farlo in situazione di emergenza, andando a comporre il gabinetto di gestione della crisi, che in ogni caso deve ovviamente rispondere in ultima analisi alle assemblee parlamentari e al Presidente della Repubblica, organi la cui azione va collocata all'inizio e alla fine del procedimento, autorizzandolo e seguendone l'applicazione perché non deragli, con le Camere che — ad emergenza finita — devono poi a consuntivo rivisitare il modo un cui la vicenda è stata giuridicamente coperta e sanare eventuali illegittimità *medio tempore* intercorse, che non vi sia stato modo di correggere prima, in ragione del carattere convulso degli eventi e dei rimedi ad essi.

Riporto, per concludere questo primo intervento, un passo da un editoriale giornalistico che condivido (Gaetano Azzariti, *I pieni e solitari poteri del capo del governo extraordinem*, ne *Il Manifesto*, 19 Marzo 2020), perché individua esattamente il punto essenziale al quale ci troviamo oggi di fronte, a partire dal caso — cui già si faceva riferimento — del voto a distanza degli eletti in assemblee politiche, ma con un'indicazione metodologica di valore più generale:

“Personalmente credo che anche in questa fase di necessità si possano trovare modalità organizzative per assicurare un voto in presenza garantendo tutte le misure di sicurezza necessarie (voto scaglionato e tempi dilazionati), ma non è questo il problema di fondo: ammesso che si ritenga che lo stato di necessità imponga una tale misura, bisognerebbe almeno riconoscere che si tratta di una deroga legittimata dallo stato di necessità, non certo una regola da introdurre per migliorare l'efficienza dei lavori del Parlamento. In fondo — se così ci si dovesse orientare — vista la “necessità” e considerata la natura dell'organo, sarebbe essenziale che fossero i Presidenti della Camere, in accordo con tutti i gruppi, sentiti gli uffici di presidenza, che autorizzassero la deroga in via d'eccezione, ribadendo di fatto in tal modo la legittimità delle attuali diverse normative previste dai regolamenti parlamentari. Insomma, il pericolo più grave in questa situazione è che qualcuno possa pensare che si possa in fondo proseguire anche cessato lo stato di necessità, magari teorizzando uno stato d'eccezione permanente”

È ben detto: *necessitas facit legem*, ma va assicurato che questa *lex* non debordi oltre lo stato di eccezione, che non faccia precedente. Se la deroga può legittimare un allargamento temporaneo di senso delle espressioni “seduta pubblica” e “presenza” dei parlamentari ad essa, di cui all'art. 64 della Carta Costituzionale, che autorizzi sedute con parlamentari operanti “da remoto”, non può però legittimare stabili modificazioni incisive in tale senso assunte in questo momento, come del resto rileva il Presidente della Camera Roberto Fico in un'intervista (“*I parlamentari sono come i medici, non possono fermarsi. Voto online? Difficile*”, di Annalisa Cuzzocrea, ne *La Repubblica*, 18 Marzo 2020) con parole peraltro assai caute ed



equilibrate, che possono anche sorprendere — come rileva l'intervistatrice — in un politico espresso da una formazione che ha fatto del ricorso alla telematica e alla democrazia diretta i suoi punti di forza e questo assunto vale per ogni statuizione derogatoria dell'ordine costituzionale normale che si assuma in questo periodo. Solo apparentemente contrario è chi (come Salvatore Curreri, *Caro Fico, meglio votare da casa o mandare a casa la democrazia?*, ne *Il Riformista*, 20 Marzo 2020) — nel ricordare la misura contenuta nell'ultimo decreto-legge del Governo di concedere a consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane di operare in forma valida telematicamente, come ha del resto deliberato di fare anche il Parlamento europeo — rammenta altresì i precedenti parlamentari negativi in termini, ma chiaramente circoscrive il suo favore alla possibilità di introdurre una simile misura nelle assemblee politiche al momento eccezionale, che così consente comunque un controllo del Governo e una dialettica con esso nei modi possibili nella situazione data (un più ampio dibattito parte da Francesco Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, 6/ 2020, cit., ove è anche, ma nel richiamato *Editoriale*, l'opinione di Caravita).

Mai modificare stabilmente la Costituzione, insomma, dunque non riscrivere in senso compressivo diritti fondamentali, né regolamenti parlamentari, né leggi elettorali, né promuovere o svolgere referendum di qualunque tipo, in una situazione di emergenza dichiarata e, se in scadenza, prorogare la durata degli organi costituzionali elettivi.

Ogni discussione quanto alla possibile stabilizzazione di ammodernamenti che talune soluzioni recherebbero alle istituzioni è legittima, ma va rinviata a tempi tranquilli, nei quali la riflessione può non essere concitata e può soppesare con ponderazione i *pro* e i *contra*. Sì invece a deroghe puntuali temporanee, se unanimemente condivise (nell'ufficio di presidenza e in conferenza dei capigruppo) dei regolamenti parlamentari, esplicitando che cadranno appena terminata l'eccezionalità, ossia munendo la deroga formalizzata di una condizione risolutiva espressa.

**Fulvia Abbondante** — L'esperienza del coronavirus è fuori di dubbio un ottimo banco per testare su di un piano concreto tutti gli scenari di trasformazione della nostra forma di Stato che, soprattutto negli ultimi anni, ha subito per numerose ragioni — crisi economica, immigrazione dalle aree più povere del mondo — una torsione, se non addirittura la negazione, di un valore fondante alla nostra Carta Costituzionale: il principio di solidarietà.

Solo qualche mese fa i dibattiti sul cosiddetto “regionalismo differenziato”, sul residuo fiscale, sull'efficienza delle aree del Nord *vs* la presunta incapacità amministrativa di quelle del Sud erano un tema all'ordine del giorno, non solo nell'agenda politica, ma ancora di più sul piano scientifico.



Si sa, però, che la vita è anarchica, non ha regole predeterminate e conduce il suo gioco in modo quasi sempre inaspettato ed imprevedibile.

Per un incredibile scherzo del destino, il punto più alto della crisi epidemiologica che il nostro Paese sta vivendo si concentra territorialmente in quelle regioni che per prime avevano sostenuto l'istanza di differenziazione, *ex art.* 116 III comma.

Guardando la vicenda che stiamo purtroppo vivendo dalla prospettiva attuale, la prefigurata avocazione al livello regionale di competenze delicate, quali la sanità e l'istruzione — che di fatto realizzava un completo svuotamento delle competenze concorrenti — in virtù della vantata maggiore efficienza e virtuosità delle amministrazioni delle regioni del Nord — si riferiva a settori materiali che sono, in questa fase emergenziale, quelle maggiormente sottoposte a pressione e ad una riorganizzazione precipitosa, con l'aggravarsi dell'epidemia, implicando un intenso e continuo intervento dal centro e la imprescindibilità di meccanismi di collaborazione interterritoriale. La ricaduta istituzionale della pandemia in atto, insomma, sta dimostrando che la differenziazione spinta può funzionare solo in condizione di "ordinarietà": ha ragione Camilla Buzzacchi (*Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona gialla*, in *la costituzione.info*, 2 Marzo 2020).

Tale dato è ormai evidente, ma — cogliendo le sollecitazioni letterarie da te proposte — vorrei provare a fare anche io una narrazione distopica, un gioco controfattuale.

Immaginiamo che la situazione fosse stata diversa: regionalismo differenziato già introdotto e operante a pieno regime in alcuni territori del Nord, centro dell'epidemia nelle aree del Mezzogiorno in cui sanità ed istruzione sono già al collasso da anni. In questo caso, plausibilmente, la devastazione che avrebbe prodotto il Covid-19 in termini di morti e comunque di affanno della sanità pubblica sarebbe stato senza dubbio più evidente, palpabile e soprattutto si sarebbe prodotta in tempi rapidi. Questo scenario avrebbe reso ancora più chiaro quanto sia necessario raggiungere, attraverso la previsione almeno dei livelli essenziali di prestazione, un'omogeneità di prestazioni minime, che siano in grado di garantire la gestione degli affari pubblici nell'ordinarietà, ma ancor più nella straordinarietà degli eventi.

Mi convinco pertanto ancora di più della fondatezza delle critiche mosse alla bozza della c. d. legge-quadro sul procedimento per disciplinare l'autonomia regionale differenziata, che — nel paventare la possibilità dell'avvio del procedimento stesso anche in assenza di una determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale — avrebbe determinato una frattura ancor più profonda tra le parti del territorio nazionale: un fossato che il palesarsi di una qualsiasi emergenza finisce per rendere addirittura incolumabile (il punto abbiamo provato ad argomentarlo assieme ne *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consultaonline.org*, 19 dicembre 2019, 7 s.).



Inoltre mi viene in mente che i sistemi efficienti non sempre sono in grado di fotografare la complessità dei fenomeni. Voglio dire che la dimensione reale del problema è stata sottovalutata, anche perché la sanità del Settentrione si è sentita in grado di affrontare difficoltà financo robuste, non immaginando, appunto, il sopravvenire dell'emergenza

Il timore, peraltro, è che la solidarietà sia sbandierata nei momenti di grande disagio e dolore collettivo per poi essere immediatamente dimenticata nel momento in cui la necessità sia terminata e che anzi le pulsioni all'esclusione ne escano potenziate, in ragione del prevalere degli egoismi che immancabilmente esplodono in una situazione di stress emergenziale della convivenza sociale e anzi si radicalizzano in maniera esponenziale proprio durante e ancor più dopo simili eventi. Le pandemie sono guerre anomale. Non esistono nemici identificabili, un bene e un male ideali, ma mettono a nudo l'opzione più cruda; quella fra la vita e la morte

L'evidenza fattuale — che ha mostrato come il sistema sanitario regionale più efficiente del Paese sia andato letteralmente in *tilt* — potrà anzi indurre, conclusa questa terribile situazione, a spingere l'acceleratore sulla richiesta di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, che sarebbero motivate dall'esigenza del ristoro di uno sforzo inusitato e poderoso, al fine di ottenere quello che è sempre stato l'obiettivo di tali richieste: una attribuzione quasi totale del cosiddetto “residuo fiscale”, dunque con una forte compressione della perequazione interterritoriale, peraltro sin qui comunque insufficiente a colmare il *gap* fra aree economicamente differenti. Aumentare l'efficienza del proprio territorio per tenere fuori il resto: Boris Johnson, ad altro titolo, *docet*.

D'altro canto, se ci sarà a lungo da riflettere su quale assetto dare alla nostra forma di Stato, si dovrà necessariamente immaginare (visto l'agire scomposto, contraddittorio e disordinato e in taluni casi anche arbitrario assunto dalle singole regioni e in alcuni casi addirittura dai comuni nella prima fase del fenomeno sul quale stiamo riflettendo) anche se non sia il caso — come suggerivi — di “stringere i bulloni” del modello di gestione di tali tipologie di emergenze — le quali, peraltro, ormai si ripresentano purtroppo con una certa continuità, sebbene con intensità diverse — che non può essere quello di interventi polverizzati e acefali, foriero di confusione e quindi di danni e al tempo stesso ma assieme richiede garanzie dei diritti temporaneamente sacrificati, laddove l'esercizio ne resti nel limbo per un periodo imprecisabile *ab initio*.

La caratteristica delle epidemie è che esse non hanno confini e localizzazioni fisiche quindi sono globali per definizione a differenza di altre catastrofi che hanno carattere territoriale” e soprattutto che non hanno un andamento ipotizzabile e governabile aprioristicamente, modificandosi questo di giorno in giorno, con l'aggravarsi del contagio.



Occorre il coordinamento tra tutti i livelli di governo (lo nota bene Francesco Palermo, *Il virus è centralista?*, ne *Il Mulino online*, 26 febbraio 2020) già dalla fase iniziale dello stato di pericolo e anche dal punto di vista della comunicazione istituzionale, giacché la presenza in campo di Internet ha favorito il diffondersi di notizie preziose, ma anche di oscurità, affanni, inaccuratezze, insomma di un'informazione poco chiara e coerente, oscillante tra preoccupazioni per la salute pubblica e altre, relative agli effetti di inevitabile aprirsi dell'ennesima crisi economica.

L'Italia ha già sperimentato *best practices* di coordinamento in campo sanitario quando la minaccia è conclamata, come appunto nella presente circostanza. La Protezione Civile, in base alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2016 ("Individuazione della Centrale Remota Operazioni Soccorso Sanitario per il coordinamento dei soccorsi sanitari urgenti, nonché dei Referenti Sanitari Regionali in caso di emergenza nazionale", che si legge nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2016) sta operando, con ordinanza del capo dipartimento della Protezione civile n. 644 del 4 marzo 2020 (in G. U. n. 56 del 5 marzo 2020), per acquisire, ai sensi dell'art 1, lett. a) e attraverso un referente sanitario regionale, "le richieste di disponibilità di posti letto ed eventuali fabbisogni organizzativi da parte delle regioni particolarmente colpite dall'emergenza Covid-19 e tempestiva allocazione dei pazienti, con la messa a disposizione obbligatoria, da parte delle altre regioni, di posti letto e risorse umane, strumentali e tecnologiche rispondenti alle urgenze e necessità terapeutiche, eccettuate quelle Regioni che dispongano di un solo presidio ospedaliero sul territorio regionale nonché la contestuale attivazione di tutte le misure di raccordo per l'immediato e sicuro trasporto a bordo di ogni tipo di vettore, ivi compresi l'elicottero sanitario, nonché il trasporto su ala fissa ordinariamente utilizzato per le attività di prelievo e trasporto di organi e tessuti ed *équipe*" (art.1, lett. b, ivi).

La comparsa del *virus* e la sua rapidissima diffusività mette però in luce anche altri paradossi, stavolta *feedback* positivi, quasi come se l'emergenza facesse aumentare la lucidità e aguzzasse l'ingegno.

La ricerca scientifica, da sempre fanalino di coda delle politiche pubbliche (in particolare al Sud, dove i tagli anche al finanziamento dell'istruzione e dell'Università sono cresciuti esponenzialmente negli ultimi anni), sta dando ottima prova di sé in queste ore.

In primo luogo, l'isolamento del Covid-19 è stata effettuata da una *équipe* che annoverava tra le altre una ricercatrice precaria dello Spallanzani, prontamente assunta dopo la scoperta, che ha avuto risonanza mondiale. In secondo luogo, attraverso una sperimentazione congiunta fra medici napoletani e medici cinesi un farmaco utilizzato per altre patologie è stato in grado, in poche ore, di consentire a pazienti in rianimazione di riprendere la respirazione autonoma. Si è insomma avuta un'internazionalizzazione forse un po' estemporanea ed improvvisata, ma che sta dando risultati sperimentali ed operativi sorprendenti.



Anche sul fronte dell'istruzione, pur con scarsi investimenti sulla digitalizzazione della scuola, si riesce ad assicurare il fondamentale traguardo di consentire agli studenti di non perdere l'anno. Quanto all'università, *ex malo bonum*, attivare non più a macchia di leopardo, ma in via generalizzata didattica a distanza, nonché esami e sedute di laurea da remoto (unico modo di assicurare oggi le nostre normali attività) ha imposto al sistema un salto di qualità cui nemmeno i più recalcitranti e “conservatori”, che ancora esistono tra noi, si sono potuti sottrarre, essendosi dovuti convertire all'uso delle nuove tecnologie (e qualcuno, come mi hai detto di te stesso, ha scoperto pure di divertirsi). Simili attività sono peraltro possibili solo attraverso infrastrutture in grado di garantire la banda larga con una velocità che possa assicurare la prestazione di servizi sofisticati. Come sosteneva già da tempo un'attenta dottrina, l'accesso alla *broad band* va configurato come diritto sociale, poiché esso è in grado di realizzare la piena inclusione grazie alla sua capacità di essere un “luogo/ non luogo”, flessibile e sempre disponibile (Giovanna De Minico, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum di Quaderni Costituzionali.it*, 6. 3. 2013 e *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in *Federalismi.it*, 4/ 2018, ma anche Guido d'Ippolito, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, nel volume curato dallo stesso con Maria Rosaria Allegri. *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2017, 65 ss e ancora, di recente, Tommaso Edoardo Frosini *Un accesso libero e gratuito a internet tutela i diritti, scienza e tecnica ci aiutano*, ne *Il Dubbio*, 12 Marzo 2020).

Le circostanze hanno fatto scoprire e imposto a tutti, in sostanza, lo studio, l'informazione, l'intrattenimento in modalità a distanza, come un effetto dell'eccezionalità. Per chi si trovi in gravi difficoltà non solo momentanee (penso a soggetti disabili o a chi viva in aree poco e mal servite da trasporti pubblici, o investite da calamità), questa modalità di accesso alla cultura, in senso ampio, rappresenterebbe la soluzione di un problema. Non dovremmo dimenticarlo domani.

Il diritto che nasce della crisi può dunque essere un poderoso strumento di ripensamento della organizzazione sociale: dentro una crisi sta in realtà sempre una sfida, la chiusura di un vecchio ordine e l'apertura alla creazione del nuovo, come ci aveva insegnato già Santi Romano (*Lo Stato moderno e la sua crisi*, nel volume di saggi omonimo, Milano, 1969, specialmente 12 ss.).

Ancora un paradosso: è stato un piccolo, invisibile essere vivente a ricordarcelo e a imporci di cambiare il nostro punto di vista sulla macro-realtà globale.

**Salvatore Prisco** — Hai toccato molti punti rilevanti, ma mi sembra particolarmente importante l'accento che poni sulla solidarietà, tanto interterritoriale, quanto veicolata da un uso intelligente delle nuove tecnologie, per favorire la formazione a distanza e l'inclusione (quindi) di aree e soggetti deboli. Giustamente vedi nel coronavirus un male, ma anche un'occasione di stimolo per cambiare in meglio e



al tempo stesso temi che, passata l'emergenza, tornino cattive abitudini, per dire così, ossia conservatorismo nelle prassi ed egoismo.

Da quando esiste il mondo, i grandi sconvolgimenti naturali sono stati attribuiti dall'uomo a un *deus absconditus* irato contro i suoi peccati, come gli effetti dell'ira stornati su un capro espiatorio, (nei romanzi di Daniel Pennac un personaggio fa il *bouc émissaire* proprio per campare, ma c'è poco da sorridere quando diventa tale un popolo intero o un'ernia). Da Edipo che investiga su chi abbia portato la peste a Tebe, prima di scoprire che si tratta di lui stesso, agli untori condannati per quella del Seicento a Milano, di cui narra la manzoniana *Storia della colonna infame*, al gesuita Paneloup, che invita a pentirsi dei peccati nella *Peste* di Camus, il meccanismo è il medesimo.

Ci si può peraltro interrogare in modo meno potentemente emotivo. Così si scopre che del coronavirus sapevamo giù tutto: un romanzo (pubblicato in traduzione italiana da Adelphi, 2004) racconta dell'agente patogeno di una nuova pandemia — *The Next Big* — che “sarebbe stata 1) causata da un virus zoonotico che 2) viene da un animale selvatico, 3) verosimilmente un pipistrello, 4) probabilmente dopo essersi amplificato in un altro tipo di animale prima di passare agli esseri umani 5) poiché gli umani sono venuti forzatamente a contatto con questi animali, 6) molto probabilmente in un *wet market* 7) magari situato in Cina, e che 8) il nuovo virus si sarebbe rivelato particolarmente pericoloso se le persone contagiate gli avessero offerto un riparo, diffondendolo, prima di accusare alcun sintomo” (Rossella Pastore, *David Quammen: “Il mio libro Spillover ha predetto il coronavirus”*, ne *Il Sussidiario.net*, 15 Marzo 2020).

Giulio Tremonti (“*Il coronavirus? Mostra la crisi della globalizzazione*”, intervista a Danilo Taino, in *Corriere della Sera*, 1° marzo 2020; ma più in generale si veda Id., *Le tre profezie. Appunti per il futuro*, Milano, 2018) ha osservato che la Cina “è cresciuta troppo rapidamente, ora il suo ruolo è a rischio. È un momento epocale”, precisando che “ad avere prodotto questo incidente della Storia è proprio la contraddizione che si è aperta tra la parte meno sviluppata del Paese e quella costiera iper avanzata” (appunto quella dove persisterebbero abitudini di igiene pubblica poco rassicuranti: “Oggi ci sono due Cina: quella esterna ipersviluppata, quella interna ferma in un'arretratezza millenaria”) e “che il coronavirus arriva oggi dopo il fantasmagorico, felice ma artificiale trentennio della globalizzazione”, in modo da produrre così “un cambio radicale nel paradigma finora positivo e progressivo” di essa.

Personalmente riconduco ad una cattiva gestione della globalizzazione, come logica reazione, il fenomeno di “ritorno delle piccole patrie” rassicuranti, sul quale tu e io abbiamo offerto alla comunità scientifica nazionale un'occasione e una sede per incontrarsi e riflettere sul tema, a Napoli: uno sforzo organizzativo non da poco e un risultato scientifico che a me pare di notevole livello, i cui atti sono finalmente prossimi alla pubblicazione in volume.



La fine del compromesso socialdemocratico tra capitale e lavoro, che aveva governato l'Europa occidentale nel secondo dopoguerra mondiale, travolto dalla caduta del blocco di obbedienza sovietica, ha inoltre prodotto di rimbalzo la sbornia di un liberismo aggressivo, non più moderato da preoccupazioni di segno solidaristico, all'insegna di una presunta modernizzazione in realtà cieca, poi piegato dalla crisi economica incominciata sul finire del primo decennio del 2009 e la "narrazione" dell'assunta bontà etica di perseguire un individualismo dei trionfatori, teorizzato come giusta valorizzazione dei "migliori" e di un desiderabile darwinismo sociale. Né l'Unione Europea sembra avere giocato un ruolo determinante, a correggere queste tendenze: divisa al suo interno, governata da un blocco franco-tedesco egemone, con la sua parte meridionale guardata da questo con diffidenza, col fianco dell'est percorso da un'assai discutibile interpretazione dello Stato di diritto, infine laceratasi con la vicenda dell'uscita britannica, appare oggi una delusione rispetto al sogno dei suoi padri fondatori. È peraltro lecito sperare che il carattere trasversale della pandemia, che coinvolge al medesimo modo Paesi precedentemente classificati fra quelli virtuosi, in termini di "buona condotta economica" e altri, reprobati sotto osservazione, induca a ripensamenti profondi delle politiche delle istituzioni eurounitarie e in verità alcune dichiarazioni della Presidente della Commissione e di quella della Banca Centrale Europea sembrano confortare, in tale direzione.

Quanto all'Italia, si ha qualche dubbio sul fatto che il taglio dei diritti sociali, l'"aziendalizzazione" di scuola e università, la magnificazione di un individualismo dei trionfatori, teorizzato come giusto primato dei "migliori" e della bontà del darwinismo sociale, abbiano permesso a un piccolo agente infettivo di trovarla disarmata, poco coesa, pronte a farsi penetrare dal nemico? Con la crisi economica che questa epidemia finisce col produrre non avremo la "decrecita felice", tanto irrisa da quanti si facevano beffe delle preoccupazioni di chi richiamava non a frenare lo sviluppo, ma a perseguirlo in modo più equo e rispettoso, ad esempio, anche dei vincoli ambientali. Il risultato è che la decrecita è già tra noi, ma è ora — in sovrappiù — infelice e i legami di socialità condivisa abbiamo dovuto allentarli per decreto governativo. Chi ci assicura che l'atteggiamento di diffidenza reciproca ad accostarci fisicamente, in questa fase (comportamento che anzi si è dovuto addirittura imporre normativamente giacché non da tutti tenuto in modo spontaneo), non resterà depositato, tossina ormai ineliminabile, nella nostra psiche e nei rapporti reciproci, anche quando ci saremo messi la crisi presente alle spalle?

**Fulvia Abbondante** — Tenterò di rispondere alla tua ultima domanda. Bisogna concentrarsi ancora e sempre sulla tecnologia e soprattutto sull'uso dei dati. Un primo segno dell'importanza, in questa vicenda, delle informazioni massicce che la Rete incamera è evidente, leggendo l'articolo 14 del D.L. del 9 marzo 2010 n. 14 che, in deroga all'art 9 del Regolamento Europeo sulla Protezione dei Dati Personali, consente



L'utilizzo di *big data* ai fini della profilassi, diagnosi e l'assistenza sanitaria dei contagiati, nonché per la gestione emergenziale del Servizio sanitario nazionale. Fin qui nulla di nuovo, visto che l'Organizzazione Mondiale della Sanità, ma anche medici e ingegneri suggeriscono il loro impiego per individuare il *trend* dell'epidemia. Attraverso l'analisi e le connessioni fra informazioni sulla mobilità di singoli (dati che devono essere assunti come aggregati, anonimi e non identificabili, messi a disposizione dalle piattaforme *social* e da imprese di telecomunicazioni) e densità della popolazione in una precisa area è infatti possibile fornire la mappatura delle aggregazioni e degli assembramenti delle persone, in modo da calcolare l'andamento dell'infezione sul territorio monitorato, con la conseguente previsione del fabbisogno di posti letto, supporti terapeutici e quant'altro sia necessario alla cura. In se stessa questa strategia potrebbe dimostrarsi efficace, ma quello che preoccupa è il dopo emergenza. Ritornando al decreto-legge prima richiamato, non convince la previsione dell'ultimo comma dell'art. 14, che prevede "l'adozione di misure idonee al ripristino delle regole che disciplinano i trattamenti di dati personali", quando l'allarme sarà cessato. Quale sarà la sorte dei dati raccolti durante la fase di pericolo non è per nulla chiaro, mentre sarebbe stato opportuno stabilire *expressis verbis* la distruzione di quelli rilevati durante il periodo emergenziale. È vero che l'urgenza impone velocità, ma non vorrei che dietro la rapidità delle scelte e in questo caos generale si creassero aree grigie, da cui attingere in futuro senza un controllo legale.

Va infine considerato che la possibilità del cosiddetto "contagio di ritorno" — e dunque di una pandemia ciclica — sta portando all'attenzione di tutti i governi occidentali una misura già adottata in questo frangente da Cina e Corea del Sud. Entrambi i Paesi hanno messo in campo strategie di *contact tracing*, è cioè possibile tracciare i movimenti dei soggetti asintomatici, o sintomatici lievi, risultati positivi al tampone in base ai dati di traffico del cellulare, della carta di credito, ovvero attraverso geolocalizzazione. Lo scopo del monitoraggio è quello di impedire contatti con altri soggetti o, attraverso il controllo del numero di uscite, quello di segnalare al soggetto infettato la presenza di altri soggetti o viceversa di avvisarli della vicinanza ad una fonte di trasmissione del Covid -19. Una misura così invasiva sarebbe possibile in Europa? Probabilmente sì, qualora vi fosse il consenso esplicito (e magari opportunamente espresso in forma scritta) del soggetto interessato, per controllarne gli spostamenti ed eventualmente segnalare possibili zone di assembramento o di contatto, in modo da evitare qualunque diffusione dell'agente patogeno, ma dubito che sia conforme a Costituzione inviare ad altri soggetti informazioni sul posizionamento di chi è affetto dal Covid -19 per evitare l'espandersi del contagio: abbiamo già assistito al linciaggio telematico, attraverso *chat* e *social media*, di persone che purtroppo erano risultate positive al *virus* e l'invio di informazioni che riguardano la salute di un soggetto sono pur sempre dati "sensibili" o, come affermava qualche anno fa la nostra Corte di Cassazione civile (sez. VI, n. 222,



ultima di una serie di pronunce analoghe dell' 11 gennaio 2016), supersensibili e dunque meritevoli di una tutela rafforzata.

D'altro canto, non va dimenticato che tali sistemi di monitoraggio funzionano solo dove la tecnologia consente di raggiungere alti gradi di complessità. Il nostro assetto di infrastrutture delle telecomunicazioni non sembra essere oggi in grado di funzionare a tale livello, né pare il caso accelerare l'espansione del 5G, tecnologia ovviamente sviluppata da industrie cinesi, senza che ci siano garanzie certe, sicure e verificabili, di che cosa succede ai nostri dati.

**Salvatore Prisco** — Vorrei dedicare il mio ultimo intervento ad alcune questioni specifiche, tra le molte che potrebbero ancora essere sollevate.

a) La libertà religiosa. Le misure di necessario “distanziamento sociale” del Governo colpiscono evidentemente quella esercitata in forma associata, ma anche in modo individuale. Sono interdette le celebrazioni dei riti e anche chi intenda entrare in una chiesa e pregare (sia pure osservate le distanze di rito da altri fedeli), o — malato in casa o in ospedale — intenda ricevere “i conforti della religione”, evidentemente non può giovarsene, come pure non è possibile disporre funerali, di carattere religioso o no, tanto che si sia morti in un luogo di cura, quanto se il decesso sia avvenuto in un'abitazione privata. Colpiscono le immagini, diffuse da *Facebook*, di una lunga teoria di camion militari in uscita da Bergamo, carichi di bare da avviare alla cremazione. Nell'emergenza, per i sospetti o conclamati infetti dal morbo, si muore e si viene portati all' “ultima dimora” senza che questo possa avvenire in presenza dei propri affetti. Di questi provvedimenti non può certo mettersi in dubbio la legittimità costituzionale, ma anche in questo caso — come in altri — deve invocarsi, a disporli, la leale collaborazione con le autorità delle confessioni religiose, per la chiesa cattolica nell'ambito del vigente sistema concordatario, per le altre sulla base delle intese, quando esistenti e operanti, o comunque con accordi puntuali, per quelle senza intese. Vincenzo Pacillo (*La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia* in *Olir*, 16 Marzo 2020), documenta la presumibile mancata attivazione di forme di collaborazione bilaterale, pur previste, per avere l'urgenza preso tutti alla sprovvista, pur giudicando alla fine legittima tale sospensione, benché l'assorbente ruolo assunto dal Governo debba rendere vigilanti, per evitare rischi di un “giurisdizionalismo di fatto”. È una valutazione equilibrata e saggia.

b) Diritti e carcere. Soccorre, a tutta prima, una riflessione ormai nota: “Città appestata, stabilimento panoptico; le differenze sono importanti. Esse segnano, a un secolo e mezzo di distanza, le trasformazioni del programma disciplinare. Nel primo caso, una situazione d'eccezione: contro un male straordinario, si

erge il potere; esso si rende ovunque presente e visibile; inventa nuovi ingranaggi; ripartisce, immobilizza, incasella; costruisce per un certo tempo ciò che è contemporaneamente la controcittà e la società perfetta; impone un funzionamento ideale, ma che si riconduce in fin dei conti, come il male che combatte, al semplice dualismo vita-morte: ciò che si muove porta la morte, si uccide ciò che si muove. Il ‘Panopticon’, al contrario, deve essere inteso come un modello generalizzabile di funzionamento; un modo per definire i rapporti del potere con la vita quotidiana degli uomini” (Michel Foucault, *Sorvegliare e punire. La nascita della prigione*, Paris, 1975, trad. it. di Alceste Tarchetti, Torino, 1976, parte III, capitolo 3°).

Il disciplinamento contro la diffusione di un’epidemia e quello per scontare in un istituto di reclusione una sanzione dell’ordine sociale, quando tale sia la pena prevista in una o più disposizioni incriminatrici dalla legge penale, sono oggettivamente accostabili, in quanto pratiche di segregazione e quella dei detenuti si somma addirittura, in questo momento, all’altra.

Si è osservato che la condizione carceraria sarebbe paradossalmente più favorevole, in astratto, ad impedire la diffusione del morbo in quell’ambiente (così Stefano Anastasia, *Carceri e coronavirus: non toccate i diritti dei detenuti*, ne *Il Riformista*, 3 marzo 2020), sempre che ovviamente si controllino con molta rigidità — e al limite si sospendano — ingressi dall’esterno di personale che in carcere lavora, colloqui di presenza coi familiari dei reclusi, lavoro esterno e licenze premio dei detenuti. Contro la disposizione inibitoria di pratiche di ordinario contatto del mondo che sconta una pena negli appositi istituti, dopo le scarse disposizioni di cui all’art. 11 del decreto legge 9/ 2020 si sono peraltro avute, come noto, rivolte contemporanee in molte case di pena, che hanno avuto conseguenze in termini di morti fra i detenuti, molti dei quali stranieri, loro evasioni dal solo carcere di Foggia e ferimenti tra il personale di sorveglianza. Questo ha imposto un intervento urgente (su cui Fabio Gianfilippi, *Le disposizioni emergenziali del DL 17 marzo 2020 n. 18 per contenere il rischio di diffusione dell’epidemia di COVID19 nel contesto penitenziario*, in *Giustizia insieme*, 18 Marzo 2020), che ha ampliato le possibilità di collegamento telematico dei detenuti con l’esterno e ha inteso deflazionare la stessa loro fisica presenza negli istituti, concedendo detenzione domiciliare (controllata con braccialetti elettronici) per i condannati fino a diciotto mesi da scontare, anche come pena residua, peraltro con esclusioni soggettive di chi abbia commesso gravi reati, sia delinquente abituale, sia sotto procedimento disciplinare aperto proprio per avere partecipato ai più recenti disordini.

Lo sguardo esperto del garante nazionale dei detenuti Mauro Palma (*Il carcere nello specchio di un’emergenza*, in *Giustizia Insieme*, 19 Marzo 2020) invita a riflettere sul punto con parole tanto potenti che sarà il caso di riportarle integralmente; si tratta di una lunga citazione, che però non si saprebbe amputare, o almeno non se la sente di farlo chi scrive:



“I numeri aiutano: alla data odierna 4567 persone scontano in carcere una pena – non un residuo di una pena maggiore – inferiore ai due anni, senza altre pendenze; di questi, 1545 scontano una pena inferiore a un anno. Questo dato per un verso ci interroga e per altro verso apre alla prospettiva che si vuole intraprendere in questo momento per venire incontro all’ineludibile esigenza di alleggerire la densità detentiva. Una densità ancora più accentuata oggi che, dopo le rivolte, più di mille posti sono divenuti indisponibili e si sono aggiunti ai quasi quattromila che già erano tali. Il numero interroga su cosa rappresenti quel residuo interno di persone che avrebbero potuto godere di modalità alternative che l’ordinamento prevede. Rappresenta qualcosa che in primo luogo sintetizzo con il termine povertà. Povertà non solo materiale o di dimora, ma anche di strutture sociali che sostengano la difficoltà, la capacità di comprendere, la possibilità di accedere a strumenti che non rendano i diritti delle mere enunciazioni. La loro presenza in carcere è l’immagine, quindi, di altre assenze, esterne a esso. Ma, in secondo luogo, rappresenta anche la tendenza a cedere anche inconsapevolmente alle paure che negli ultimi anni sono state coltivate da più parti alla ricerca di consenso”. In questa prospettiva, un commentatore sempre sensibile alla condizione dei detenuti ha condiviso il suggerimento di misure più incisive di quelle oggi assunte per svuotare reclusori troppo affollati avanzato da Emilia Rossi, dell’ufficio del garante nazionale, ossia “liberazione anticipata speciale, i domiciliari, la licenza per i semiliberi” (Luigi Manconi, *Carceri, il coraggio che non c’è*, in *Repubblica*, 19 Marzo 2020)

c) Cure e scelte tragiche. Ha ricevuto molta evidenza, sulla stampa quotidiana, un documento dal titolo *Raccomandazioni di etica clinica per l’ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili*, redatto per conto della Società Italiana Anestesia Analgesia Rianimazione e Terapia Intensiva — in acronimo SIAARTI — da un gruppo di lavoro di specialisti (Marco Vergano, Guido Bertolini, Alberto Giannini, Giuseppe Gristina, Sergio Livigni, Giovanni Mistraletti, Flavia Petrini) e leggibile sul relativo sito. Anche in questo caso, la nudità delle parole impiegate e la crudezza delle direttive proposte non richiede ulteriore commento:

“Le previsioni sull’epidemia da Coronavirus (Covid-19) attualmente in corso in alcune regioni italiane stimano per le prossime settimane, in molti centri, un aumento dei casi di insufficienza respiratoria acuta (con necessità di ricovero in terapia intensiva) di tale entità da determinare un enorme squilibrio tra le necessità cliniche reali della popolazione e la disponibilità effettiva di risorse intensive. È uno scenario in cui potrebbero essere necessari criteri di accesso alle cure intensive (e di dimissione) non soltanto strettamente di appropriatezza clinica e di proporzionalità delle cure, ma ispirati anche a un criterio il più possibile condiviso di giustizia distributiva e di appropriata allocazione di risorse sanitarie limitate. Uno scenario di questo genere è sostanzialmente assimilabile all’ambito della “medicina delle catastrofi”, per



la quale la riflessione etica ha elaborato nel tempo molte concrete indicazioni per i medici e gli infermieri impegnati in scelte difficili. Come estensione del principio di proporzionalità delle cure, l'allocazione in un contesto di grave carenza (*shortage*) delle risorse sanitarie deve puntare a garantire i trattamenti di carattere intensivo ai pazienti con maggiori possibilità di successo terapeutico: si tratta dunque di privilegiare la 'maggior speranza di vita'. Il bisogno di cure intensive deve pertanto essere integrato con altri elementi di "idoneità clinica" alle cure intensive, comprendendo quindi: il tipo e la gravità della malattia, la presenza di comorbidità, la compromissione di altri organi e apparati e la loro reversibilità. Questo comporta di non dover necessariamente seguire un criterio di accesso alle cure intensive di tipo *first come, first served*".

La prospettiva di razionalità terapeutica sopra riportata è invero raggelante e sottolinea l'assoluta necessità di rafforzare la formazione anche bioetica e non solo clinica degli operatori della sanità, se queste sono le sfide cui sono chiamati. Un operatore non può essere lasciato solo a sopportare opzioni di questa portata, che vanno condivise con i familiari del paziente, se incosciente e con l'intera comunità scientifico-operativa del settore coinvolto, nonché coi comitati etici, nell'ambito di un esercizio della professione e della pratica medica presidiate dall'alleanza curativa tra medico e paziente e dalla proiezione finalistica alla cura della persona, che certo escludono inutile accanimento terapeutico, ma al tempo stesso non possono consentire forme dissimulate di eugenetica e rischi di eutanasia (per una recente riflessione di scenario su tale ordine di problemi, rinvio a Valerio Nitrato Izzo, *Dilemmi e ragionamento giuridico. Il diritto di fronte ai casi tragici*, Napoli, 2019),

Sarebbe perciò opportuno sollecitare un parere urgente del Comitato nazionale di Bioetica, con riferimento alla corretta interpretazione e applicazione al caso del combinato disposto degli art. 6 (secondo il quale "Il medico fonda l'esercizio delle proprie competenze tecnico-professionali sui principi di efficacia e di appropriatezza, aggiornandoli alle conoscenze scientifiche disponibili e mediante una costante verifica e revisione dei propri atti./ Il medico, in ogni ambito operativo, persegue l'uso ottimale delle risorse pubbliche e private salvaguardando l'efficacia, la sicurezza e l'umanizzazione dei servizi sanitari, contrastando ogni forma di discriminazione nell'accesso alle cure") e 16 (a mente del quale "Il medico, tenendo conto delle volontà espresse dal paziente o dal suo rappresentante legale e dei principi di efficacia e di appropriatezza delle cure, non intraprende né insiste in procedure diagnostiche e interventi terapeutici clinicamente inappropriati ed eticamente non proporzionati, dai quali non ci si possa fondatamente attendere un effettivo beneficio per la salute e/o un miglioramento della qualità della vita. / Il controllo efficace del dolore si configura, in ogni condizione clinica, come trattamento appropriato e proporzionato. Il medico che si astiene da trattamenti non proporzionati non pone in essere in alcun



caso un comportamento finalizzato a provocare la morte”) del vigente codice di deontologia medica (in termini, Vladimiro Zagrebelsky, *Tutelare i diritti del paziente*, in *La Stampa*, 9 Marzo 2020)

d) Cultura, università, scienza, diritti della ricerca.

Un’ultima questione fondamentale va almeno accennata ed è sollecitata dalla circostanza che qui scrive un professore universitario. Il fatto che egli sia a fine carriera ufficiale e perciò non interessato a sostenere concorsi che prevedano la pubblicazione di lavori ulteriori, rispetto a quelli già editi, non toglie che continui a studiare e soprattutto che conosca tanti amici, allievi e più giovani colleghi che tale esigenza hanno e tuttavia vedono impraticabili, per una forzata chiusura che non si sa fino a quando durerà, le biblioteche e i laboratori di cui essi hanno – a seconda del campo cui sono dediti – necessità per il loro lavoro.

Un rimedio emergenziale a tale situazione è quello di un accordo urgente tra biblioteche, istituti di cultura, editori, laboratori scientifici, ministeri della cultura e dell’università dei diversi Paesi, che (anche in deroga a normative di tutela del diritto d’autore) favorisca la più ampia disponibilità e circolazione in *open access* dei materiali indispensabili al progresso delle conoscenze. *L’Appello per il diritto di accesso alla conoscenza scientifica in stato di emergenza*, sottoscritto il 19 Marzo 2020 dai bibliotecari delle Università italiane e degli enti di ricerca, il cui testo è reperibile sul sito dell’Università di Trieste, merita perciò di essere sostenuto, rilanciato, allargato a istruzioni analoghe anche di altri Paesi.

Se il coronavirus sarà alla fine servito anche ad aumentare la consapevolezza della necessità di un investimento maggiore — di sforzi umani e di risorse materiali — nella diffusione della ricerca scientifica e nella rimozione degli ostacoli ad essa, si potrà se non altro concludere che il male non viene sempre e solo per nuocere.

**Fulvia Abbondante** — Un’ultima considerazione, prendendo spunto dai rilievi che facevi a proposito della tragicità di alcune scelte che i medici rianimatori potrebbero trovarsi ad affrontare in solitudine.

Ancora una volta può soccorrere la tecnologia, o meglio l’applicazione dell’Intelligenza Artificiale utilizzata per simulare in tempo reale l’eventuale occupazione dei reparti rianimativi, onde evitare l’affollamento ed una migliore gestione delle risorse: un supporto evidentemente utile almeno per attenuare il possibile rischio di sovraffollamento, con la conseguenza di dover ricorrere alle scelte tragiche cui facevi riferimento.

In questi giorni è stato sviluppato un nuovo sistema di diagnostico in grado di rilevare, tramite TAC, nuovi casi di coronavirus in tempi rapidissimi e con una percentuale di accuratezza fino al 96%.



Si è anche proposta l'incentivazione dell'uso di algoritmi – quando la fase di emergenza sarà cessata — per potenziare forme di *Artificial Intelligence* in grado di individuare preventivamente l'insorgere di alcune malattie, utilizzando correlazioni tra dati non ancora noti e indicazioni desunte dagli esami clinici normalmente prescritti, per ricavare dunque non solo informazioni dirette a ottimizzare protocolli diagnostici e individuare percorsi di cura più precisi e personalizzati, ma anche la nostra potenziale vulnerabilità rispetto a patologie più o meno conosciute.

A parte le numerose perplessità che suscitano i cc. dd. algoritmi predittivi (evidenziate da Andrea Simoncini nel saggio *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1/2019, 63 ss.), chi ci assicura che, in un futuro non troppo lontano, tali dati non siano utilizzati per anticipare le scelte tragiche che paventavi?

Il coronavirus rappresenta il vaso di Pandora: sarà, infatti, il pretesto per radicalizzare gli aspetti peggiori della contemporaneità, che, utilizzati opportunamente, finiranno per rovesciare un vecchio ordine, sostituendolo con uno solo apparentemente nuovo, ma in fondo non migliore del precedente (cambierebbero la scena e il regista, ma nella sostanza non la sceneggiatura e gli attori), oppure — ed è questa la speranza, che nella rappresentazione del mito rimane appunto sul fondo del vaso scoperto — l'occasione per un cambiamento e per una correzione delle sempre più evidenti distorsioni della nostra società.