

Il diritto di fronte
all'emergenza
Un percorso interdisciplinare

a cura di

SALVO RANDAZZO, ROBERTO MARTINO,
VINCENZO DONATIVI, ANDREA PANZAROLA, LUCIO LAURETI

Prefazione di SALVO RANDAZZO



Edizioni Scientifiche Italiane

Questo volume è stato finanziato grazie ai Fondi di Ateneo 2019/2020 – Università LUM – Dipartimento di Scienze giuridiche e dell’Impresa

Progetto grafico della copertina di Giuliana Randazzo

RANDAZZO, Salvo; MARTINO, Roberto; DONATIVI, Vincenzo; PANZAROLA, Andrea; LAURETI, Lucio;
(a cura di)

Il diritto di fronte all'emergenza

Un percorso interdisciplinare

Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2020

pp. 472; 24 cm

ISBN 978-88-495-4527-2

© 2020 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7

Internet: www.edizioniesi.it

E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Indice

<i>Prefazione</i> di SALVO RANDAZZO Giuristi ed emergenza: alla ricerca di una <i>Notstandsverfassung</i>	VII
FRANCESCO ALICINO Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia	1
CATERINA LUISA APPIO - DAVIDE DE FILIPPIS La sorte delle procedure concorsuali “minori” pendenti al tempo del Coronavirus	23
NICOLA CIPRIANI L’impatto del <i>lockdown</i> da Covid-19 sui contratti	47
PATRIZIA DE PASQUALE La lotta alla pandemia di Covid-19. Un bilancio dell’azione dell’Unione	67
VINCENZO DONATIVI Il rafforzamento dei poteri speciali dello Stato (“ <i>golden powers</i> ”) nella legislazione di emergenza	77
ALESSANDRA FORTI Il regime delle emergenze fitosanitarie e il caso Xilella Fastidiosa	93
PATRIZIA GUIDA Narrare l’epidemia, tra cronaca e letteratura	111
LUCIO LAURETI - ALBERTO COSTANTIELLO - ETTORE MASSARI Covid-19: Emergenze sanitarie ed emergenze economiche	135
ROBERTO MARTINO - MIRKO ABBAMONTE Ragionevole durata del processo ed emergenza sanitaria da Covid-19	163

ANGELO GIUSEPPE OROFINO La solidarietà in diritto amministrativo: da strumento di protezione dell'individuo a parametro di disciplina del rapporto	185
ANDREA PANZAROLA - MARCO FARINA Il processo civile sotto l'incubo del coronavirus. Situazione di emergenza e ordine isonomico	219
NICOLÒ POLLARI Un modello economico per gestire la crisi da Covid-19, fra rischi collettivi e contratto sociale	249
STEFANO PREZIOSI Modelli di sviluppo economico e diritto penale. Sullo sfondo della crisi pandemica	265
SALVO RANDAZZO Stato di eccezione, pestilenze e <i>dictatores</i> . L'emergenza "fisiologica" nel diritto pubblico romano	303
GIANFRANCO STANCO I giuristi e le Università di fronte alle emergenze della peste (1347-1522)	327
ANTONELLO TARZIA Chiusura della scuola, allontanamento dalla Costituzione. Preoccupazione per il confinamento della comunità scolastica in un non luogo virtuale	349
FRANCESCO VERGINE - GABRIELLA MICHELI Il rapporto antinomico tra l'emergenza sanitaria e il processo penale	405
<i>Indice delle fonti</i>	427
<i>Indice della dottrina</i>	441
<i>Gli Autori</i>	449

Giuristi ed emergenza: alla ricerca di una *Notstandsverfassung*

Il diritto, nell'emergenza, è sempre messo alla prova, subisce uno *stress* a cui è impreparato. Da una parte l'urgenza indifferibile di decisioni a salvaguardia di valori fondamentali, come la salute e la vita stessa, dall'altra la preoccupazione che negli interstizi del diritto "emergenziale" possano attecchire alterazioni incontrollate dei principi fondamentali del nostro ordinamento. Un'eventualità che non va persa di vista e che assume, inevitabilmente, un estremo interesse teorico.

Le situazioni di emergenza non previste dagli ordinamenti giuridici diventano così una delle principali e più complesse sfide a cui può essere chiamato uno Stato moderno o una coalizione di Stati. Alla base della difficoltà di far fronte all'emergenza c'è, appunto, la novità della situazione che si verifica e che trova impreparati i meccanismi istituzionali consueti, spesso privi tanto di puntelli normativi appropriati, quanto di prassi consolidate a cui fare riferimento. Non c'è ambito giuridico, credo, che sia immune da questa sfida, che involge la complessità della nostra scienza, posta di fronte alla necessità di sentirsi, più che mai, parte di altre scienze, confrontandosi con la lezione che proviene dalla storia e che impone nuovi e urgenti dialoghi con le scienze sociali, dalla filosofia alla sociologia, alla stessa economia, in un momento in cui diritto ed economia sono i due spigoli, pericolosamente scoperti, dell'emergenza pandemica.

Una necessità che deriva anche da un dato oggettivo. A differenza di quanto avviene nel caso di conflitti bellici o delle correlate urgenze umanitarie, situazioni certamente di "emergenza", ma rispetto alle quali il diritto, nazionale e internazionale, non soltanto possiede già meccanismi per farvi fronte, ma può anche attingere ad esperienze simmetriche per calibrare interventi e governare gli eventi, tutto ciò non avviene per le emergenze inconsuete, come quelle che scaturiscono da epidemie di proporzioni planetarie.

La complessa situazione in cui ci troviamo in relazione alla pandemia da Covid-19 è certamente uno di questi casi e, per questa ragione, si pone all'attenzione dei giuristi in tutta la sua urgenza e problematicità, come dimostra la molteplicità delle riflessioni dottrinali, ma anche politiche e giurisprudenziali, che si stanno affastellando sul tema e di cui anche questo volume è un esempio. Un interesse che evidenzia un vuoto di adeguati meccanismi formali, colmato solo in parte da strumenti che, adattati alla specificità di questo evento, mostrano tuttavia una inevitabile inadeguatezza e sono fonte di preoccupazioni,

se non di allarme, non solo nel giurista ma, ancor prima, nella comunità nazionale.

Si pensi alla decretazione d'urgenza ed al groviglio normativo che, sullo sfondo appannato e improprio dell'art 78 della Costituzione, disciplinante lo stato di guerra, ha visto in campo decreti-legge e decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – l'ormai centrale d.p.c.m., noto per l'innanzi solo ai giuristi – non di rado in tensione rispetto alle ordinanze di organi variamente impegnati sul fronte dell'emergenza, dai Ministri ai Presidenti delle regioni, sino agli atti dell'OMS o delle varie Autorità di regolazione italiane ed europee. E tutto ciò nel difficile rapporto, talvolta conflittuale, fra i poteri dello Stato, in primo luogo fra il governo e le regioni, sullo sfondo di una ancor più sfuggente regolamentazione internazionale e europea, che ha reso tutti consapevoli della circostanza che il diritto nazionale, da solo, non può offrire risposte risolutive.

La riflessione, che va così sempre più orientandosi a livello internazionale e sovranazionale, ci rende partecipi di una tensione politica tanto pressante da indurci ad una profonda revisione, culturale, prima ancora che tecnica, dei capisaldi rassicuranti cui siamo abituati, costringendoci ad abbandonare quella che Paolo Grossi ha definito “la pigrizia culturale” del giurista.

Così vanno ripensati, con un approccio culturalmente e non solo tecnicamente nuovo, gli stessi capisaldi del diritto e dei suoi ambiti spaziali, perché un nemico come quello che stiamo fronteggiando supera i confini, interni ed esterni, del diritto, ne rivela fragilità insospettate e li fa apparire idealmente superati e tecnicamente inadeguati.

La più semplice obiezione che potrebbe opporsi a queste sconfortanti constatazioni è che, proprio perché i fatti che si verificano sono nuovi, o in assoluto o, quantomeno, come nel nostro caso, nelle proporzioni che hanno assunto, l'ordinamento non può che essere impreparato, non essendo possibile prevedere un evento eccezionale – proprio perché tale – e di conseguenza predisporre misure preventive adeguate, tanto sul piano delle basi normative, quanto su quello dell'organizzazione e dell'agire dei poteri pubblici, per fronteggiarlo.

Tuttavia, se i meccanismi costituzionali che possediamo consentono in certa misura, come è avvenuto e sta avvenendo nel nostro paese in relazione all'epidemia da Covid-19, di provvedere con strumenti di intervento certamente previsti dall'ordinamento, ciò non può farci ignorare la diffusa sensazione di inadeguatezza del sistema rispetto a eventi che il diritto, nel suo insieme, non ha previsto e disciplinato adeguatamente. Le conseguenze sono sotto i nostri occhi: si pensi all'evidente flessione del ruolo di attori istituzionali certamente non secondari, come il Parlamento, rispetto all'accentuazione del ruolo dei poteri apicali del nostro sistema costituzionale, come il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Presidente della Repubblica.

Sullo sfondo, sospese al banco di prova di una storia che è ancora in divenire, ci sono i riferimenti che costituiscono le nostre principali certezze: la legge, il cui ruolo appare offuscato rispetto alla decretazione d'urgenza, e la stessa Costituzione, ai cui limpidi percorsi sfugge questo tipo di emergenza.

Tutto ciò impone alla nostra comunità scientifica, nei vari ambiti disciplinari, una riflessione urgente che guardi ai fatti che abbiamo vissuto e che stiamo vivendo senza timori, ma con la consapevolezza di dovere offrire, adesso e senza riserva, il nostro contributo di idee alla comunità nazionale e al legislatore. In gioco non c'è solo la salute della nostra comunità, ma i valori della democrazia e della tutela dei diritti fondamentali.

Questo ci spinge a superare i limiti di un disarticolato *Notstandrecht*, ed a metterci alla ricerca di una più generale e rassicurante *Notstandsverfassung*, nell'auspicio, da più parti invocato, di "costituzionalizzare" l'emergenza, ma in termini che devono comunque guardare al contesto globale e che spingano a rivedere modelli internazionale e sovranazionali, a partire da quello Europeo, verificandone coerenza ed effettività.

A questi temi tenta di offrire alcune risposte questo volume interdisciplinare, pubblicato nell'ambito dei progetti di ricerca del Dipartimento di Scienze Giuridiche e dell'Impresa finanziati, con lungimirante generosità, dall'Università LUM Giuseppe Degennaro. Sono grato a Roberto Martino, Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche e dell'Impresa, a Vincenzo Donativi, Andrea Panzarola e Lucio Laureti per avere voluto e curato con me questo volume, sostenendone la pubblicazione.

Ringrazio, insieme a loro, i dottori Olga Cascarano, Marcello Morelli e Antonio Romano per aver curato gli indici che chiudono il volume.

Credo che questo libro, per la ricchezza dei suoi contenuti, per la tensione scientifica e morale che traspare da essi e per la grande coesione, umana prima ancora che scientifica, fra gli studiosi che vi hanno contribuito, dimostri come la nostra giovane Università non sia soltanto un luogo, moderno e avanzato, di formazione e di ricerca scientifica, ma una Comunità Accademica, nel senso più alto dell'espressione.

Un ultimo pensiero. Fra gli Autori dei contributi pubblicati in questo volume non c'è il nome di Amedeo Franco, che non sarebbe mancato se fosse ancora fra noi, offrendoci ancora una volta la sua analisi, intelligente e pragmatica, del diritto, magari filtrandola con quella disarmante bonomia che ci rende il suo ricordo particolarmente caro.

Mi piace pensare che, dovunque si trovi adesso, sia felice di scorrere queste pagine.

Casamassima, dicembre 2020

SALVO RANDAZZO



LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso
nel mese di dicembre dell'anno 2020
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli
Stampato in Italia / Printed in Italy
red.nignat - ftc.topint

Per informazioni ed acquisti

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli
Tel. 0817645443 - Fax 0817646477
Internet: www.edizioniesi.it