

**Recensione a S. Staiano (a cura di), “Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 1-772**

SIMONE CAFIERO\*

---

**Indice** disponibile all’indirizzo:

<https://www.unina.it/documents/11897/0/Indice+-+Nel+ventesimo+anno+del+terzo+milleennio/b35be096-6e51-439d-ab39-bfb6a7fd02>

**Data della pubblicazione sul sito:** 22 settembre 2020

#### **Suggerimento di citazione**

S. STAIANO, *Recensione a S. Staiano (a cura di), “Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 1-772, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).*

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto dell’Economia nell’Università degli Studi di Napoli Federico II. Indirizzo mail: [simone@cafiero.it](mailto:simone@cafiero.it).

Il volume “Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19” propone una riflessione critica, alimentata dal contributo di diversi autori, in merito alle conseguenze dell'emergenza sanitaria generata dal nuovo coronavirus SARS-COV-2 sull'ordinamento giuridico, sul sistema politico e sull'assetto economico del nostro Paese.

Il punto di vista privilegiato dall'opera è senz'altro quello giuridico e guarda alla varietà dei problemi posti dalle strategie con cui i pubblici poteri hanno inteso far fronte agli scenari, in talune fasi davvero drammatici, dischiusi dalla pandemia. Alle riflessioni dei giuristi, però, si accompagnano apporti afferenti ad altre discipline quali l'economia, la scienza politica, la medicina, la statistica. Si tratta, invero, di una precisa scelta metodologica: la portata del fenomeno in discorso è tale da richiedere, anche nella prospettiva di un'indagine perlopiù incentrata sui nodi giuridici del governo dell'emergenza, un ampio confronto interdisciplinare in grado di rendere ragione della sua complessità. È solo per tale strada che la riflessione giuridica plurale condotta nel volume può giovare di una piena conoscenza del «fatto» emergenziale.

La scelta di metodo appena descritta si riflette nella struttura del volume, che si articola in sei parti, ciascuna delle quali ospita contributi riconducibili ad un diverso ambito disciplinare.

La Parte I, dedicata specificamente alla riflessione costituzionalistica sui modi della produzione del diritto durante la pandemia, si apre con un contributo di Sandro Staiano. L'autore, osservando che non si è assistito alla deliberazione dello «stato di guerra» da parte delle Camere a norma dell'art. 78 Cost., e rifiutando l'idea che possa essersi affermato in via di fatto uno «stato d'eccezione» non previsto da norme costituzionali e capace di determinare la sospensione di queste ultime, sostiene che l'emergenza in atto debba trovare collocazione nel «normale» regime dell'art. 77 Cost., rientrando tra i «casi straordinari di necessità e d'urgenza» che consentono al Governo di esercitare il potere normativo di rango primario attraverso decreti-legge. È proprio con un decreto-legge, il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (poi modificato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19), che si è delineato l'assetto dei poteri di ordinanza che ha caratterizzato la strategia di governo della crisi sanitaria, prevedendo che essi fossero esercitati attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e, «nelle more dell'adozione» di questi ultimi, attraverso ordinanze del Ministro della salute, delle Regioni e dei sindaci. A questi poteri d'ordinanza, che si aggiungono a quello conferito al Dipartimento della protezione civile dal d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, si è poi affiancato quello attribuito al Commissario straordinario per l'emergenza, a norma del d.l. 17 marzo 2020, n. 18. Ebbene, se è vero che non è in atto alcuno «stato di eccezione» idoneo ad autorizzare la sospensione delle garanzie costituzionali, la dottrina non può esimersi dal verificare la conformità alla Costituzione della decretazione

emergenziale appena richiamata. In tal senso, a giudizio dell'autore, i principali profili di tensione con l'assetto costituzionale sono rappresentati dall'estrema ampiezza dei poteri d'ordinanza attribuiti al Governo e alle altre «autorità competenti», che suscita dubbi sulla loro conformità alle riserve di legge previste a tutela di molti tra i diritti costituzionali posti in gioco dalla pandemia; e dal carattere indiscriminato delle misure di contenimento, che, incidendo nella stessa misura su situazioni socio-economiche profondamente differenziate, rischiano di incrementare quegli «ostacoli di ordine economico e sociale» che l'art. 3, co. 2, Cost. impone alla Repubblica di rimuovere.

Da questo punto di partenza si svolgono gli altri contributi della prima parte: quello di Umberto Ronga, dedicato all'esame di come il già palese rafforzamento dell'Esecutivo (e a suo interno del Presidente del Consiglio dei ministri) si sia riproposto in nuove forme nella fase emergenziale; quello di Fulvio Pastore, relativo ai rapporti tra maggioranza e opposizioni nel corso della crisi; quello di Gennaro Ferraiuolo, che si avvale del concetto di «nazionalismo banale» elaborato da Michael Billig per riflettere sulle relazioni tra Stati, identità nazionali e integrazione europea nel contesto della pandemia; quello di Valeria Marzocco e Alessia Farano, in cui si esamina il tema del rapporto tra *expertise* tecnico-scientifica e decisione politica alla luce dell'esperienza del Comitato tecnico-scientifico istituito in Italia (anche attraverso un confronto con i corrispettivi organi operanti in Francia e nel Regno Unito); quello di Alfonso Vuolo, dedicato alla tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici comuni (perlopiù amministrativi) contro gli atti statali e regionali di gestione dell'emergenza; quello di Michela Troisi, che esamina le innovative soluzioni, comprensive persino della possibilità di un'udienza pubblica per via telematica, adottate dalla Corte costituzionale per assicurare l'esercizio continuativo delle proprie funzioni.

La Parte II offre una riflessione sulla pandemia dal punto di vista del diritto dell'Unione Europea. Essa si apre con un articolo a firma di Amedeo Arena, in cui si indaga se e come le misure di contenimento del contagio adottate in Italia possano trovare giustificazione nel sistema dei Trattati europei, pur arrecando considerevoli limitazioni alla libertà di circolazione delle persone, alla libertà dei commerci tra Stati membri e alla libertà d'impresa. Seguono i contributi di Teresa Cimmino, Claudia Massa, Flavia Rolando, Chiara Fiorillo e Cristina d'Ambrosio, riguardanti i diversi aspetti del dialogo tra l'Italia e le istituzioni europee nell'ambito della gestione dell'emergenza; si segnala infine l'indagine di Adriano Maffeo sulle misure adottate dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea per conciliare l'esigenza della prosecuzione della sua attività con la tutela della salute dei suoi dipendenti e degli operatori del diritto.

La Parte III si svolge invece nella prospettiva del diritto internazionale. Lo studio di Giovanni Zarra è dedicato a verificare se le misure di contenimento adottate con i vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e quelle

ulteriormente restrittive adottate dalla Regione Campania con l'ordinanza n. 15 del 2020, possano farsi rientrare tra le restrizioni dei diritti ammesse dalla Convenzione EDU o se invece, almeno per alcune di esse, sarebbe stato necessario ricorrere al meccanismo emergenziale di deroga previsto dall'art. 15 CEDU. Seguono due contributi di Donato Greco, dedicati all'inquadramento della pandemia, rispettivamente, nell'ambito del diritto internazionale della salute pubblica e del diritto internazionale del commercio, e uno di Giuliana Lampo, in cui ci si propone di verificare se le misure italiane sfavorevoli agli imprenditori stranieri possano ritenersi giustificate – oltre che dalle recenti tendenze interpretative della giurisprudenza internazionale in merito al cd. *power to regulate* – dalle norme di diritto internazionale generale sulla forza maggiore e sullo stato di necessità.

La Parte IV ospita studi di carattere economico, tra i quali possono citarsi quello di Gianfranco Viesti e di Adriano Giannola, strettamente complementari tra loro: se il primo si dedica ad illustrare nel dettaglio il carattere profondamente differenziato dell'impatto della pandemia tra i diversi settori economici, le diverse categorie di lavoratori e i diversi territori, il secondo argomenta in ordine alla necessità che le politiche di contrasto alla crisi mirino al recupero economico e demografico dell'Italia meridionale, allo scopo di farne un «secondo motore» indispensabile alla crescita del Paese.

La Parte V si propone di esaminare le ricadute dell'emergenza sul sistema politico: in particolare il contributo di Fortunato Musella interpreta le peculiari modalità della produzione del diritto emergenziale quale risultato dell'ulteriore accelerazione impressa dalla pandemia alla personalizzazione e alla disintermediazione della politica già ampiamente in atto nel nostro Paese.

La Parte VI è dedicata a una disamina dei risultati conseguiti dalla scienza medica in relazione al nuovo coronavirus e delle modalità che presiedono alla loro comunicazione. In particolare, lo studio a firma di Francesco Guarino, Angela Cicatelli, Ivano Spiniello, Giovanni Improta, Maria Triassi e Stefano Castiglione si concentra sulle relazioni tra lo sviluppo della pandemia e la questione ambientale, per poi passare a descrivere l'utilità, ai fini della prevenzione e del monitoraggio del contagio, dell'analisi di campioni prelevati dalle acque reflue urbane. Infine, a chiusura del volume, l'articolo di Marco Esposito riflette sui limiti della comunicazione dei dati della Protezione civile sull'andamento del contagio, con particolare riferimento all'aumento giornaliero del numero dei casi positivi e all'incidenza delle patologie pregresse sulle probabilità di decesso, segnalando altresì come il travisamento dei dati abbia contribuito all'iniziale sottovalutazione del fenomeno.

Scorrendo i contributi appena richiamati, sembra possibile individuare due temi che costituiscono il nucleo della riflessione più strettamente giuridica offerta dal volume. Il primo attiene alla *sede* dell'assunzione delle decisioni attinenti al

governo della pandemia: ad esso si ascrivono, tra le altre, le indagini sulle relazioni tra Governo e Parlamento, sullo spazio (ulteriormente) conquistato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle Giunte regionali, sui rapporti Stato-Regioni, sui rapporti tra l'Italia e l'Unione Europea, sul ruolo giocato dagli organismi tecnici. Il secondo, invece, concerne le *modalità* di garanzia dei diritti dei cittadini a fronte dell'intensificarsi dell'intervento dei pubblici poteri a salvaguardia della comunità: ad esso possono riferirsi gli studi sulla legittimità dei diversi modelli di tracciamento dei contatti e quelli sulla compatibilità delle misure restrittive italiane con il diritto internazionale o dell'Unione europea, così come quelli sulle misure adottate per assicurare la prosecuzione dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Sullo sfondo resta un elemento di riflessione trasversale ai temi affrontati nelle singole trattazioni e ai loro differenti approcci analitici. Pur nella diversità dei settori disciplinari toccati, e nella varietà delle valutazioni espresse circa le dinamiche poste in gioco nella contingenza presente, gli autori manifestano infatti un approccio comune, che può forse considerarsi la principale chiave di lettura offerta dal volume per interpretare (in sede scientifica) ed affrontare (in sede politica) la pandemia. Si tratta della consapevolezza che, per un verso, l'effetto dirompente della pandemia si è alimentato di tensioni e contraddizioni già presenti nell'ordinamento giuridico, nel sistema politico e nella struttura economico-sociale del nostro Paese; per altro verso, l'emergenza epidemiologica aggrava quelle stesse tensioni e contraddizioni. In tal senso le considerazioni di Sandro Staiano sulle inefficienze del riparto delle funzioni tra Stato e Regioni in ambito sanitario e, in senso più ampio, degli apparati amministrativi; o le riflessioni critiche di Gennaro Ferraiuolo e Fortunato Musella sulla personalizzazione dei partiti politici, specie a livello regionale; o gli spunti offerti da Donato Greco a proposito dell'attuale assetto dell'Organizzazione mondiale della sanità; o, ancora, le previsioni di Gianfranco Viesti e Adriano Giannola sulla capacità della pandemia di aggravare le diseguaglianze sociali e di consolidare il dualismo economico tra le Regioni del Nord e quelle del Sud. D'altro canto, è proprio questo loro aggravarsi a rendere le suddette contraddizioni più agevolmente percepibili dal dibattito politico e dall'opinione pubblica, e a segnalare l'urgenza di darvi risposte diverse da quelle offerte in passato. L'emergenza pandemica, pur nella sua drammaticità, potrebbe porre le condizioni per una più decisa riconsiderazione di antichi problemi; è compito del decisore politico trarne le adeguate conseguenze nella definizione di nuove politiche pubbliche. È in tale prospettiva che può rivelarsi prezioso il contributo di consapevolezza critica offerto dalla riflessione scientifica, nelle sue diverse declinazioni.