

L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19

di Arianna Vedaschi e Lorenzo Cuocolo

Abstract: The health emergency in comparative law: the case of Covid-19 – This Editorial introduces a special issue of DPCE Online that analyses public health emergency in comparative law, with specific focus on the Covid-19 crisis. In particular, this short piece highlights the key research streams of this monographic section and the main concerns that, from a comparative public law perspective, arise from the struggle against the “new” Coronavirus.

Keywords: Covid-19; Public Health Emergency; Fundamental rights; Comparative law.

Eguagliare la pervasività del Covid-19 è una sfida persa in partenza. La pandemia ha, infatti, avuto una penetrazione così capillare da rendere improprio qualsiasi studio con pretese di completezza. Questa sessione monografica vuole comunque restituire alla comunità scientifica una (prima) approfondita riflessione sulle reazioni degli ordinamenti giuridici all'emergenza sanitaria causata dal *virus* SARS-CoV-2, Covid-19 (dall'abbreviazione dell'inglese “*Coronavirus disease 2019*”).

L'indagine che si propone inizia nei primi giorni dello scorso marzo sulla spinta della *call for papers* lanciata dalla Direzione di questa *Rivista* e che ha visto l'entusiastica adesione di numerosi studiosi, desiderosi di confrontarsi con l'ultima e inaspettata crisi e, soprattutto, con le sue conseguenze sul piano giuridico.

Il lavoro, benché concepito e realizzato in tempi piuttosto stretti, ha da subito avuto l'ambizione di essere qualcosa di più di un semplice *instant book*. Il dibattito dottrinale e le vicende ordinamentali esplose negli ultimi mesi hanno infatti consentito di maturare riflessioni che – seppur non definitive – sono dotate di un apprezzabile livello di approfondimento. Ciò spiega perché alcuni Autori abbiano scelto di intervenire nel dibattito in un primo momento con contributi “istantanei” e poi qui, con riflessioni più ponderate.

Cionondimeno, l'obiettivo di questo volume non è solo quello, pur importante e indubbiamente utile, di offrire un'indagine retrospettiva tesa a ricostruire la reazione dei diversi ordinamenti messi alla prova dall'emergenza Covid-19, ma altresì quello di porre domande (e tentare qualche risposta) su come gli ordinamenti costituzionali possano e debbano reagire con equilibrio agli sconvolgimenti derivanti dall'emergenza, che oggi si chiama Covid-19.

Ferma la natura a-politica della sua causa scatenante, l'attuale emergenza ha dimostrato di non essere meno pericolosa, almeno per certi aspetti, delle crisi politiche. Senza voler riassumere in poche righe introduttive i risultati della ricerca (*rectius*, delle ricerche), preme sottolineare che, nell'appellarsi alle imperative ragioni dell'emergenza da Covid-19, la maggior parte dei paesi ha esaltato il ruolo degli esecutivi a scapito delle assemblee legislative, il che ha comportato inevitabili torsioni delle forme di governo, soprattutto nelle democrazie avanzate. Un'analogia tendenza accentratrice la si è pure osservata sul piano della forma di Stato, giacché non pochi ordinamenti decentrati (specialmente quelli autonomistici) hanno visto un'espansione dei poteri del livello di governo centrale. Sempre sul versante della forma di Stato, l'impatto dell'emergenza, o meglio della relativa azione di contenimento, è risultato particolarmente evidente sul piano dei diritti e delle libertà costituzionalmente garantiti. Ovviamente il grado e le modalità di compressione hanno sensibilmente variato a seconda dei paesi trattati e dei diversi sistemi di garanzia. Negli ordinamenti di matrice liberale il ricorso all'emergenza è stato spesso "coperto" da provvedimenti legislativi preesistenti, oppure finanche adottati in corso di emergenza. A tal riguardo, non sono mancati, almeno in una prima fase, atteggiamenti oltremodo deferenti da parte delle corti nei confronti dei rispettivi governi. Approccio quest'ultimo già conosciuto in un altro tipo di emergenza, quella politica di matrice terroristica.

Invero, non sono pochi i punti di contatto, per non dire di analogia, che possono individuarsi tra la reazione all'emergenza Covid-19 e a quella terroristica jihadista. Anzi, in via generale, e in estrema sintesi, si può osservare che presentano il comune rischio della stabilizzazione delle misure restrittive, con la conseguenza di normalizzare l'emergenza.

Al di là delle analogie, non si può negare che l'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 mostra tuttavia peculiarità proprie. Ad esempio, ha fatto emergere in tutta evidenza il delicato rapporto tra politica(-diritto) e scienza. Vieppiù, ha rimarcato l'essenziale ruolo della comunicazione. Si è visto, infatti, come in diverse circostanze una "cattiva" comunicazione da parte delle competenti autorità pubbliche nei confronti della cittadinanza non abbia facilitato la gestione della pandemia; anzi, abbia contribuito ad aggravarla. Più in generale, in tempi di Covid-19, la comunicazione tra il decisore politico e la collettività di riferimento ha riproposto, in senso critico, i canoni della trasparenza, della pubblicità, della corrispondenza tra le verificate teorie scientifiche e le scelte di governo, che devono però mediare tra molteplici interessi, non da ultimi quelli economico-sociali. Sul piano della trasparenza, vi sono stati casi in cui la parte politica esitava a comunicare i dati relativi alla pandemia, nella speranza di non perdere consenso, o addirittura negava e criminalizzava le notizie sulla diffusione del *virus* (v., tra gli altri, alcuni ordinamenti dell'Est-Europa, come l'Ungheria, ma non solo). Con riguardo alla correttezza scientifica delle informazioni non sono neppure mancate *fake news*, in grado di disorientare la cittadinanza e, in alcuni casi, la medesima classe politica.

L'emergenza Coronavirus ha – più di altre emergenze, anche di matrice politica e con vocazione altrettanto globale – messo in luce alcune farraginosità (se

non, in qualche caso, vere e proprie falle) nei rapporti fra diversi livelli di “governo globale”. Basti dire del debole coordinamento internazionale e sovranazionale. La reazione piuttosto tardiva dell'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dato adito ad un calo di fiducia sia nelle Istituzioni internazionali sia nella cooperazione fra Stati, la quale, invece, in un'ottica lungimirante andrebbe potenziata, anziché svilita, soprattutto in situazioni emergenziali di così ampia portata. Dal canto suo, l'Unione europea, seppure effettivamente priva, stando alla lettera dei Trattati, delle necessarie competenze per un intervento diretto e forte in materia sanitaria, ha contribuito, con l'iniziale ritrosia anche in ambiti in cui avrebbe potuto agire, al generale sentimento di scetticismo nei confronti dell'ordinamento sovranazionale. Le difficili relazioni fra livelli di governo internazionale e regionali si sono poi riflesse sui piani interstatali, se si considerano le frammentazioni, e a volte le incoerenze, dovute alle decisioni di chiusura selettiva delle frontiere adottate dai diversi Stati.

Pur essendo fonte di tutti gli aspetti problematici ripercorsi e costituendo indubbiamente, dato l'altissimo numero di morti che ha causato, una delle più grandi tragedie non belliche della contemporaneità, il Covid-19 deve essere visto, a crisi rientrata, come un'opportunità per ripensare le costituzioni e le legislazioni dell'emergenza, con l'ambizione di migliorarle nello sforzo di adattare alle future minacce.

In particolare, l'attuale emergenza sanitaria – come prima quella finanziaria o la già menzionata emergenza terroristica – ha rappresentato un significativo banco di prova per la tenuta degli assetti democratici. Questi ultimi possono e devono “imparare” da crisi del genere, elaborando meccanismi sempre più consoni ad assicurare che, persino – mutuando un'espressione di Michel Rosenfeld – «in times of stress», le garanzie costituzionali, la tutela dei singoli e il regolare funzionamento delle Istituzioni democratiche non possano essere “azzerati”.

La sessione monografica che qui si introduce raccoglie oltre cinquanta contributi, scritti da Autori che rappresentano le diverse scuole di diritto pubblico comparato presenti in Italia, con l'aggiunta di alcuni significativi articoli di colleghi stranieri. I saggi di studiosi *seniores* sono affiancati da *papers* di Autori delle generazioni più giovani, che hanno sentito l'esigenza – e forse anche il dovere – di confrontarsi in prima persona con le sfide lanciate all'improvviso nei sistemi costituzionali dal Coronavirus e che, con tutta probabilità, caratterizzeranno il dibattito costituzionale per gli anni a venire.

Alla tradizionale indicizzazione degli scritti secondo l'ordine alfabetico dei rispettivi Autori, si è preferita una sistematica ragionata che si muove su due diverse linee direttrici: quella “verticale” focalizza l'attenzione sugli ordinamenti mentre quella “orizzontale” mira a fare emergere i temi di taglio trasversale. Seguendo la prima direttrice, oltre alle democrazie occidentali di tradizione liberale comunemente approfondite negli studi di diritto comparato, hanno trovato posto ordinamenti meno frequentemente oggetto di indagine, ma che – come si potrà leggere – rivestono un'assoluta importanza con riferimento alle misure adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

A questi saggi, che si occupano quindi di singoli paesi, sono premessi i contributi dei Curatori, che offrono, rispettivamente, una prospettiva comparata e un *focus* sulla risposta italiana al Covid-19.

La seconda direttrice, che si è detta “orizzontale”, nel concentrarsi su alcuni macro-temi che tagliano trasversalmente le reazioni degli ordinamenti giuridici al Coronavirus, quasi a rappresentare una sorta di “collante”, contribuisce a dare organicità e compattezza complessiva all’opera. Si pensi, a mero titolo di esempio, al voto a distanza dei parlamentari, ovvero sia la scelta di alcuni ordinamenti per mitigare la marginalizzazione delle assemblee rappresentative; alla tutela della *privacy* e al connesso problema della tracciabilità grazie ai più avanzati strumenti di intelligenza artificiale; nonché alla posizione dei soggetti c.d. deboli o vulnerabili.

Né si è trascurata la prospettiva internazionale e sovranazionale; anzi, particolare attenzione è stata riservata al versante dell’Unione europea.

Infine, va ricordato che la ricerca ha beneficiato dell’utilissima piattaforma *Comparative Covid Law*, un’autentica miniera di dati e non solo, che peraltro si è sviluppata sull’idea originaria dell’Osservatorio *Covid DPCE*, nato proprio per affiancare questa *special issue*, che, nel “coprire” le diverse regioni del globo, rappresenta ad oggi – a quanto consta – uno dei lavori più ampi e completi, anche raffrontato a quelli che stanno fiorendo nella letteratura scientifica di lingua inglese.