



A. Riviezzo e R. Borrello (a cura di)

*Il governo dell'economia e la comunicazione pubblica
ai tempi del Covid-19. La prospettiva giuridica*

Seminari seno-turritani
Atti del Convegno del 28 maggio 2021

Quaderni dell'Archivio Giuridico Sassarese

Collana diretta da

Giovanni Maria Uda

Comitato scientifico

Luigi Balestra, Francesco Capriglione, Maria Rosa Cimma,
Claudio Colombo, Maria Floriana Cursi, Andrea Di Porto,
Iole Fagnoli, Roberto Fiori, Laretta Maganzani,
Dario Mantovani, Maria Rosaria Maugeri, Fabio Padovini,
Salvatore Patti, Andrea Zoppini.

Quaderni dell'Archivio Giuridico Sassarese

8

Il governo dell'economia e della comunicazione ai tempi del Covid-19

*Atti del Convegno
Siena-Sassari, 28 maggio 2021*

a cura di
Antonio Riviezzo e Roberto Borrello





SEMINARI SENO-TURRITANI
di diritto pubblico, dell'economia e della comunicazione

I

Publicato con un contributo del Dipartimento di Scienze Politiche
e Internazionali dell'Università degli Studi di Siena

© 2022, INSCHIBBOLETH EDIZIONI, Roma.

Proprietà letteraria riservata di
Inschibboleth società cooperativa,
via G. Macchi, 94 – 00133 – Roma

www.inschibbolethedizioni.com
e-mail: info@inschibbolethedizioni.com

Quaderni dell'Archivio Giuridico Sassarese

ISSN: 2724-1769

n. 8 – settembre 2022

ISBN – Edizione cartacea: 978-88-5529-319-8

ISBN – Ebook: 978-88-5529-360-0

Copertina e Grafica:

Ufficio grafico Inschibboleth

Immagine di copertina:

Demetrio Cosola (San Sebastiano Po, Torino, 1851-Chivasso, 1895)

La vaccinazione nelle campagne, 1894, pastello su carta telata, cm 240 × 145

Chivasso, Palazzo Santa Chiara

INDICE

PRESENTAZIONE p. 13

Relazioni

Relazione introduttiva

GIANNI SILEI, *Le pandemie influenzali nel secolo breve: un quadro storico* p. 19

Sessione antimeridiana

I servizi nello stato di emergenza

ANTONIO RIVIEZZO, *Fonti dell'emergenza e costituzione economica* p. 35

ENRICO ZAMPETTI, *I servizi pubblici nel contesto pandemico. Riflessioni su libertà organizzativa, affidamento in house e principio di sussidiarietà* p. 61

Sessione pomeridiana

Comunicazione pubblica e stato di emergenza

ROBERTO BORRELLO, *Profili teorici ed empirici della comunicazione istituzionale del Presidente del Consiglio nella recente emergenza pandemica* p. 99

PIERGIUSEPPE LAI, *L'approccio italiano alla salvaguardia dei tempi del processo durante l'emergenza pandemica* p. 133

Relazione di sintesi

TOMMASO GAZZOLO, *La fine dell'obbedienza. Il diritto dopo il Covid* p. 151

Comunicazioni

RAIMONDO MOTRONI, *I nuovi flussi di dati generati dall'emergenza sanitaria* p. 195

MASSIMO BIANCHI, *Chiesa cattolica ed emergenza sanitaria* p. 221

GIOVANNI BARROCU, *Il processo penale alla sfida dell'emergenza: nessuna novità?* p. 247

MASSIMILIANO BELLAVISTA, *Stato di emergenza e procedure amministrative. Alcune notazioni critiche in riferimento al "regime di eccezione" che fu posto dal governo con l'art. 103 del d.l. 18/2020 con riguardo alla disciplina temporale dei procedimenti amministrativi* p. 263

PRESENTAZIONE

Il volume raccoglie gli atti di un incontro seminariale svolto – in modalità a distanza – tra Siena e Sassari nella giornata del 28 maggio 2021 sul *tema* per eccellenza di questo biennio: la pandemia da Covid-19, che così velocemente e altrettanto intensamente ha impattato sulla quotidianità di ciascuno di noi, apportandovi novità solo in parte transeunti.

Nessuno, oggi, è in grado di individuare con precisione “cosa resterà di questi anni Venti”, per parafrasare una nota canzone della fine degli anni Ottanta del secolo scorso, sebbene da più parti si avverta come acquisita la stabilità di certi mutamenti nel nostro stile di vita.

Il punto è capire quali, e tutte le scienze sociali si stanno interrogando al proposito; né il Diritto può permettersi il lusso di fare eccezione alla regola.

Proprio per tale ragione, raccogliendo e accogliendo la generosa disponibilità dei Colleghi e Amici che hanno dato carne e sangue a un’idea abbozzata solo pochi mesi prima, ci è parso particolarmente utile offrire al lettore anche una prospettiva *multidisciplinare* del fenomeno, pur nell’ottica di una riflessione complessiva di impronta prevalentemente giuridica.

Il taglio trasversale, infatti, corre carsicamente lungo tutto il volume, sia orizzontalmente nella sua trama, sia verticalmente nel suo ordito; non è un caso, in particolare, che l’introduzione e la conclusione dei lavori siano state curate, rispettivamente, da uno storico e da un filosofo; così come è frutto di una scelta consapevole

quella di una selezione puntuale delle problematiche giuridiche, che spaziano dal Diritto costituzionale a quello processuale; dal Diritto dell'economia a quello della Comunicazione pubblica; dal Diritto amministrativo sostanziale a quello procedimentale.

Nessuna pretesa di esaustività, quindi (e ci mancherebbe!), ma l'intento di muovere un primo passo verso la predisposizione di un paradigma esplicativo che sia in grado di intercettare la *coralità* dell'evento pandemico in ordine ai molteplici ambiti vitali da esso attinti.

La base di tale paradigma è che il diritto (ma l'assunto vale probabilmente anche per le altre scienze sociali implicate) sia un po' come l'etere aristotelico: sempre corre; e che la pandemia abbia marcato (e stia marcando) solo un'accelerazione del passo, non un cambio di direzione.

Proprio per questo – e pur nel rispetto della personale *Weltanschauung* di ciascuno degli Autori degli scritti qui raccolti – il percorso da noi predisposto accetta sia la legge di Hume, sia il principio di falsificabilità, nella convinzione che la *recta ratio* – se applicata ai fenomeni empirici – possa più proficuamente essere utilizzata in funzione critica anziché prettamente dimostrativa di assunti (H. Albert, *Difesa del razionalismo critico*, trad. it. di D. Antiseri, Armando, Roma 1997).

Quasi a conferma indiretta di quanto appena detto, una postilla: il volume, nonostante la pandemia in corso, è nato nei corridoi universitari, dal dialogo e dal confronto tra colleghi, che hanno continuato a frequentarne gli ambienti (pur chiusi al pubblico), consci della – almeno parziale – in-surrogabilità per via digitale della frequentazione personale; in questo senso, anche se tratta temi di strettissima attualità, il prodotto finale vanta una patina antica, che pare confermare il – per molti versi rassicurante – adagio *non nova sed nove*.

Un ringraziamento particolare, in tal senso, sentiamo di rivolgere all'agenzia *BieMme servizi letterari*, che ha curato l'*editing* e la correzione delle prime bozze delle *Relazioni*, contribuendo così – e in maniera a nostro avviso decisiva – a restituire, attraverso la cura

fine dei dettagli, quella sensazione *d'antan* che oggi è così difficile intercettare nelle pubblicazioni a stampa a causa della traiettoria (termine volutamente asettico) percorsa dalla professione accademica oramai da parecchi anni.

Al proposito, una doverosa precisazione attiene al criterio col quale sono stati raggruppati i contributi.

Il volume consta infatti di due sezioni: *Relazioni* e *Comunicazioni*; la prima contiene gli scritti di quegli studiosi (compresi i due curatori) che hanno privilegiato il senso di *documentazione storica* dell'evento, preferendo quindi fissare la propria riflessione al momento esatto in cui essa si è concretizzata; la sezione delle *Comunicazioni*, viceversa, comprende quei lavori che contemplano anche fatti, avvenimenti e giudizi venuti in essere dopo lo svolgimento del seminario, poiché i loro autori hanno dato la precedenza al valore della *attualità*, indubbiamente intaccato dal fatale scorrere del tempo implicato dal rispetto delle scadenze burocratiche ed editoriali che sottendono ogni impresa scientifica che ambisca a prendere la forma di libro.

Infine, un auspicio: il contenitore concettuale da noi immaginato per raccogliere le presenti riflessioni è quello dei *Seminari seno-turritani*, nato dalla nostra esperienza scientifica e umana all'interno delle due Università, di Sassari prima e di Siena poi; la speranza, pertanto, è che il presente volume possa costituire il primo passo di una più strutturata collaborazione tra i Dipartimenti di Scienze politiche e internazionali dell'Ateneo senese e di Giurisprudenza di quello sassarese, che personalmente riterremmo da rafforzare in futuro, nell'ottica di un reciproco arricchimento che non può non passare, anche e soprattutto, dal consolidato e rinsaldato rapporto umano tra tutti gli studiosi coinvolti.

Sassari-Siena, aprile 2022
A. R. e R. B.

RELAZIONI

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Le pandemie influenzali nel secolo breve: un quadro storico

SESSIONE ANTIMERIDIANA

I servizi nello stato di emergenza

- 1) *Fonti dell'emergenza e costituzione economica*
- 2) *I servizi pubblici nel contesto pandemico. Riflessioni su libertà organizzativa, affidamento in house e principio di sussidiarietà*

SESSIONE POMERIDIANA

Comunicazione pubblica e stato di emergenza

- 1) *Profili teorici ed empirici della comunicazione istituzionale del Presidente del Consiglio nella recente emergenza pandemica*
- 2) *L'approccio italiano alla salvaguardia dei tempi del processo durante l'emergenza pandemica*

RELAZIONE DI SINTESI

La fine dell'obbedienza. Il diritto dopo il Covid

*Le pandemie influenzali nel secolo breve:
un quadro storico*

GIANNI SILEI*

SOMMARIO: 1. Pandemie e indagine storica. – 2. La “febbre spagnola”. – 3. L’influenza “asiatica”. – 4. Conclusioni.

«I flagelli, invero, sono una cosa comune, ma si crede difficilmente ai flagelli quando ti piombano sulla testa. Nel mondo ci sono state, in egual numero, pestilenze e guerre; e tuttavia pestilenze e guerre colgono gli uomini sempre impreparati».

(Albert Camus, 1947)

1. *Pandemie e indagine storica*

Come tutte le calamità, le pandemie rappresentano una catastrofe solo in relazione all’uomo e al tipo di società/comunità che, nelle diverse epoche storiche e nei diversi contesti geografici ed economici, ne sono colpite¹. Inoltre, le pandemie sono sovente degli eventi apocalittici non solo per il bilancio spesso tragico che le accompagna, ma anche e soprattutto nel senso etimologico del termine. Esse sono dunque anche e soprattutto, in questo senso, eventi *rivelatori*, mettono cioè in luce le capacità di una certa società/comunità di farvi fronte, rappresentano un test probante del loro grado di adattabilità e delle loro capacità di risposta (il termine, spesso abusa-

* Associato di Storia contemporanea, Università di Siena.

¹ M. FRISCH, *Der Mensch erscheint in Holozän. Eine Erzählung*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1979, p. 103.

to, al quale spesso si fa ricorso è *resilienza*). Ma che cosa resta delle pandemie nella memoria collettiva? E soprattutto in che misura la loro memoria, che è spesso il frutto della loro cronaca/narrazione, può essere utile per una loro migliore gestione futura?

Alcune considerazioni preliminari, utili a sgombrare il terreno da conclusioni semplicistiche e illusorie, si rendono necessarie. La prima considerazione è che, pur in presenza di elementi di continuità, di reazioni individuali, collettive e persino istituzionali che mostrano delle similitudini anche in periodi storici diversi e distanti tra loro, occorre premettere che ogni pandemia fa storia a sé. Non solo: proprio una analisi di lungo periodo delle pandemie, nella fattispecie delle pandemie influenzali, proprio cioè una *storicizzazione* delle pandemie, ne impone almeno un altro paio di non poco conto. La seconda considerazione, dunque, è che, al pari dei forti terremoti, le pandemie sono «eventi “rari” per i quali la percezione individuale del rischio si attenua rapidamente all’allontanarsi nel tempo dell’evento»². Le pandemie, persino quelle più gravi – si pensi alla Spagnola – tendono a scomparire rapidamente, forse sarebbe meglio dire *vengono rimosse*, dalla memoria collettiva. A ciò si aggiunge una terza considerazione, che riguarda la capacità degli individui di immaginarne le conseguenze nell’immediato e retrospettivamente: come scrive Camus persino «quando hai fatto la guerra, sai a stento cos’è un morto [...]. E poiché un uomo morto ha un peso solo quando qualcuno l’ha visto morto, per l’immaginazione cento milioni di cadaveri disseminati nella storia sono soltanto fumo»³.

Infine, una ulteriore considerazione preliminare si ricollega direttamente al concetto di pandemia come catastrofe in relazione alle società umane: le pandemie (compresa quella recente di Covid-19) non sono mai degli eventi accidentali o casuali. «Le epidemie affliggono le collettività attraverso le specifiche aree vulnerabili che

² D. ALBARELLO, *Politiche di prevenzione sismica e gestione dell'emergenza in Italia nel decennio 1960-1970*, in G. SILEI (cura), *Tutela, sicurezza e governo del territorio in Italia negli anni del centro-sinistra*, Franco Angeli, Milano 2016, p. 37.

³ A. CAMUS, *La peste*, Bompiani, Milano 2004, p. 46.

Quaderni dell'Archivio Giuridico Sassarese | 8
Collana diretta da Giovanni Maria Uda

Il Volume raccoglie gli atti di un incontro seminariale svoltosi – in modalità a distanza – tra Siena e Sassari nella giornata del 28 maggio 2021 sul tema per eccellenza di questo biennio: la pandemia da Covid-19. L'esame di alcuni profili problematici emersi in occasione dello scoppio della pandemia è stato svolto grazie all'apporto di studiosi di varia formazione.

La scelta di una prospettiva multidisciplinare, pur nell'ottica di una riflessione complessiva di impronta prevalentemente giuridica, è attestata innanzitutto dalla scelta di affidare l'introduzione e la conclusione dei lavori, rispettivamente, a uno storico e a un filosofo; così come è frutto di una scelta consapevole quella di una selezione puntiforme delle problematiche giuridiche, che spaziano dal Diritto costituzionale a quello processuale; dal Diritto dell'economia a quello della Comunicazione pubblica; dal Diritto amministrativo sostanziale a quello procedimentale.

L'incontro di studi si inserisce all'interno di un progetto più ampio (i seminari seno-turritani), che ambisce a creare una stabile rete di relazione tra gli studiosi dei due Atenei, e in particolare dei due Dipartimenti che hanno animato questa prima iniziativa (il Dipartimento di Scienze politiche e internazionali dell'Università di Siena e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Sassari).

Roberto Borrello è professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di scienze politiche e internazionali dell'Università di Siena.

Antonio Riviezzo è professore associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di scienze politiche e internazionali dell'Università di Siena.

€ 14,00

ISBN ebook
9788855293600