

## Prefazione dei Curatori

*“Football is a game of mistakes. Whoever makes the fewest mistakes wins”*. Perché iniziare la prefazione ad un volume che si occupa di diritto con una frase di Johan Cruyff? Essenzialmente per tre motivi!

Anzitutto, perché l’idea di realizzare quest’Opera nasce da un gruppo di Magistrati calciatori – appartenenti alle diverse giurisdizioni – guidati sul rettangolo di gioco da un Presidente di Tribunale con la passione per la tattica e le ripartenze: se prima dell’emergenza epidemiologica, ogni settimana ci si incontrava per celebrare il “rito” della partita di pallone, con il *lockdown* il luogo di ritrovo si è spostato dal campo in erba sintetica ad un virtuale tavolo di discussione, dove consumare un infinito “terzo tempo” a ragionare assieme sull’impressionante profluvio di norme emergenziali, statali e regionali, che dal mese di febbraio ha letteralmente travolto la penisola.

Quindi, perché, effettivamente, nella “partita” contro il Covid-19, quella frase – a ben pensarci – ha un qualcosa di profetico: “chi fa il minor numero di errori vince”.

Non ultimo, perché ai valori del calcio (e, più in generale, dello sport) solidale, quello che abbate le barriere e porta un sorriso ai meno fortunati, l’Opera complessivamente si ispira: ciascuno degli Autori ha, infatti, rinunciato al proprio compenso che, quale piccolo, ma tangibile, contributo alla causa, sarà devoluto dall’Editore direttamente in favore dell’Azienda Ospedaliera dei Colli di Napoli, al cui personale tutto – in ideale rappresentanza dei medici e degli operatori sanitari d’Italia – rivolgiamo la nostra più profonda gratitudine per il grande sforzo compiuto in questi mesi e per quello che dovrà ancora essere profuso nei mesi a seguire.

L’Opera si divide in tre sezioni (dedicate al diritto civile e processuale civile, al diritto penale e processuale penale, al diritto amministrativo e processuale amministrativo, al diritto tributario – sostanziale e processuale – e contabile) ed è composta da 37 capitoli che raccolgono i contributi nelle varie discipline interessate dalla normativa emergenziale: con essi, sia chiaro, non si intende affatto fornire “la” soluzione alle questioni problematiche scaturenti dalla casistica affrontata quanto, piuttosto, offrirne una possibile chiave di lettura.

La prima sezione è dedicata alle tematiche di diritto civile e processuale civile, spesso – tra l’altro – intersecantesi tra loro. Ciascuno degli Autori muove dall’esame dagli istituti affrontati – come presenti, applicati ed interpretati, “allo stato” – e li ha attualizzati, verificando, anche attraverso veri e propri stress test, la compatibilità o dirompenza rispetto ad essi delle scelte del Legislatore dell’emergenza: l’Opera mantiene, così, una propria attualità costante, integrando “vecchio e nuovo” e non disdegnando di volgere uno sguardo prospettico sul futuro.

Il *fil rouge* che lega tutti i contributi della prima sezione è sostanzialmente rappresentato dal concetto di “sopravvenienza”, quale elemento di rottura dello status quo: le prescri-

zioni dettate al fine di prevenire la diffusione ed il contagio da Covid-19, in maniera non meno penetrante del virus stesso, si espandono nell'ordinamento, inevitabilmente incrinando la stabilità dei rapporti (negoziali, familiari, processuali) preesistenti. Il giurista si pone, dunque, di fronte al dilemma di come affrontare le conseguenze di questa alterazione proveniente *ab externo*, dovendo prestare attenzione a non ricercare o proporre soluzioni che, a propria volta – paradossalmente ed involontariamente – possano creare ovvero ulteriormente aggravare le sperequazioni a carico di una delle parti.

Emerge da queste premesse un quadro complessivo che registra, da un lato, la prepotente forza espansiva di istituti classici (quali l'impossibilità temporanea della prestazione o l'eccessiva onerosità sopravvenuta), spesso anche formalmente richiamati – e non sempre a ragione – dallo stesso legislatore; dall'altro, un notevole impatto, soprattutto in campo processuale, di strumenti di “nuovo conio”; non ultimo, si assiste ad un camaleontico adattamento, alla nuova realtà fattuale, di istituti di lunga e costante tradizione (si pensi al caso dei procedimenti cautelari, ridisegnati quanto alla loro utilizzabilità, limitata dall'art. 83 del d.l. n. 18/2020 ai soli procedimenti “aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona”, così creandosi una sorta di *periculum* ... più urgente degli altri).

Nella seconda sezione dedicata al diritto penale si è esaminata la concitata normativa sanzionatoria delle condotte violative delle prescrizioni volte a contenere il contagio. Un diritto delle catastrofi, parafrasando la branca della medicina che si occupa delle emergenze derivanti da calamità. Anche il diritto penale dell'emergenza Covid-19 si può dire che abbia vissuto una fase 1 ed una fase 2. Nella prima, in cui più pressante si è sentita l'esigenza del legislatore di porre norme avverso comportamenti trasgressivi, si è proceduto con un approccio di “corpo” e non pienamente personale nel giudizio di responsabilità penale. Nella seconda, più ragionata e realistica, si è delineato il diritto vigente nell'ambito repressivo sanzionatorio. Nel mentre, isolata dal resto della società e dalle forme di repressione delle violazioni della quarantena e dell'isolamento sociale, all'interno degli ospedali e delle terapie intensive si consumava la drammatica problematica della responsabilità del sanitario per omesse cure.

La vorticosa successione di decreti legge volti a fronteggiare l'emergenza Covid-19 ha, altresì, offerto una preziosa occasione di riflessione su un tema, il rapporto tra reato e illecito amministrativo punitivo, di cui la Corte costituzionale si è occupata di frequente negli ultimi anni, soprattutto sotto la spinta della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Lo scenario che ci aspetta, appena, si attenueranno gli effetti dell'emergenza sanitaria, è quello di una fragilità economica significativa di tutto, o quasi, il sistema produttivo. In tale contesto, il rischio di infiltrazioni mafiose avanza sempre più minaccioso. A questa immane minaccia, non meno grave di quella del virus, è dedicato apposito capitolo.

In questa magmatica opera di risistemazione che sta interessando tutti i settori della giurisdizione, un ruolo rilevante è rivestito dalla gestione della popolazione carceraria, vera cartina di tornasole dell'efficacia di un apparato statale che sappia equamente bilanciare le esigenze general-preventive con le altrettanto insopprimibili garanzie sanitarie dei detenuti, tanto più che la stragrande maggioranza di essi è composta da imputati non ancora colpiti da sentenze definitive di condanna. Sul versante processuale non ci si è potuti esimere dal dedicare uno specifico capitolo al dibattito penale nel labirinto delle norme emergenziali.

La recente emergenza sanitaria da Covid-19 ha messo in discussione anche i principi generali su cui poggia il normale assetto della pubblica amministrazione e del diritto am-

ministrativo e ha sollecitato l'interprete a riflettere sulla calibrazione di principi, quali la precauzione, la proporzionalità, la trasparenza, nei tempi dell'emergenza, che, specie in questo momento storico, sta diventando normalità, ordinarietà.

In questa prospettiva generale l'opera registra e analizza le scelte amministrativo/politiche di gestione del rischio, oscillanti tra inazione, un progressivo e graduale *lockdown* e, infine, una lenta, ma necessaria ripartenza tesa verso un ritorno alla normalità. Scelte esiziali sulla vita dei cittadini e che la pandemia ha reso quanto mai complesse, come è anche testimoniato dalle decisioni non sempre uniformi adottate sui singoli territori dagli amministratori locali.

L'impatto dell'epidemia ha inciso, peraltro, anche sul procedimento e sul processo, portando ad una sospensione dei termini mai vista nella storia del diritto amministrativo sostanziale e processuale.

Nonostante l'adozione di siffatte misure emergenziali, il processo amministrativo non si è però fermato, come è testimoniato dal particolare rito cautelare ideato per fronteggiare l'emergenza e che ha partorito numerosissimi provvedimenti cautelari che consentono di fare un primo punto sulla giustizia amministrativa ai tempi del Covid-19.

Sul versante del rapporto cittadino-fisco ha giocato un ruolo decisivo, come già visto per il diritto civile, la tematica della sopravvenienza, tenuto però conto della circostanza, di non poco rilievo, che l'imposizione tributaria non si pone necessariamente in rapporto sinallagmatico con l'espletamento di un servizio.

È stata affrontata, poi, con evidente sguardo sul futuro, la questione concernente la praticabilità o meno di un possibile "contributo di solidarietà", da eventualmente congegnare con forme e modalità nuove, sempre muovendo, però, dall'esperienza e, dunque, dall'esame della giurisprudenza costituzionale intervenuta su analoghe misure emergenziali adottate in passato: a dimostrazione che la lezione del *Lavoisier* trova terreno per una fertile applicazione anche nell'elaborazione giuridica ... nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma!

È stato, inoltre, esaminato l'impatto delle norme emergenziali sul processo tributario.

L'emergenza Covid-19 ha posto poi al centro del dibattito il tema delle disparità territoriali nella tutela del diritto alla salute, inteso come diritto a ricevere determinate prestazioni sanitarie. La tensione tra la protezione dei diritti che trovano attuazione mediante una prestazione erogata dal settore pubblico e la tutela dell'equilibrio dei bilanci, che condiziona tale erogazione, è stata acuita dalla sfida alla pandemia, che ha accentuato le preesistenti disfunzioni del servizio sanitario e le diseguaglianze territoriali.

Sarà l'applicazione pratica che delle prescrizioni emergenziali verrà fatta a confermare la bontà – o meno – delle intuizioni e delle soluzioni proposte, queste ultime pur sempre elaborate alla luce di una prima lettura del copioso compendio normativo rilasciato in questi primi mesi.

Certamente fermi restano, però, la passione e l'entusiasmo che tutti gli Autori, consci anzitutto del fine benefico del proprio impegno, hanno profuso nella realizzazione dell'Opera: a loro va, non ultimo, il nostro personale ringraziamento, per aver reso possibile la pubblicazione del volume con una tempistica pressoché contemporanea alla promulgazione degli ultimi interventi normativi di maggiore impatto, quelli destinati a segnare il passaggio dalla Fase 1, dell'emergenza, alla Fase 2, della convivenza.

## **Avvertenze**

Gli autori e l'Editore declinano ogni responsabilità in relazione all'elaborazione dei testi normativi riportati nella presente Opera e, pur garantendo la massima affidabilità della stessa, non rispondono di eventuali danni derivanti da dati o notizie ivi contenute.

*Le opinioni espresse nella presente Opera dagli Autori non impegnano i Tribunali o gli Istituti di appartenenza.*