

LE RISPOSTE DEL DIRITTO  
IN SITUAZIONI DI EMERGENZA  
TRA ORDINAMENTO ITALIANO  
E DELL'UNIONE EUROPEA

*a cura di*  
Cristina Schepisi



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

## Indice

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	XV
 <i>Profili di Diritto dell'Unione europea</i>  	
Claudia Cinnirella	
<i>Autonomia finanziaria e solidarietà tra Stati membri. Quale rotta per l'Unione europea?</i>	3
1. Introduzione	3
2. Modelli di solidarietà finanziaria a confronto	5
3. La solidarietà finanziaria nell'Unione europea	7
3.1. Solidarietà finanziaria con funzione allocativa: i fondi strutturali	9
3.2. Solidarietà finanziaria con funzione redistributiva: la PAC	10
3.3. Solidarietà finanziaria con funzione stabilizzatrice: i meccanismi di salvataggio finanziario	12
4. La solidarietà finanziaria nell'ambito di <i>Next Generation EU</i>	18
5. Qualche considerazione conclusiva	22
Cristina Schepisi	
<i>Il Temporary Framework sugli aiuti di Stato</i>	23
1. Introduzione	23
2. Le misure indicate nel <i>Temporary Framework</i>	25
3. L'intervento <i>ex post</i> : la compensazione dei danni subiti gli aiuti <i>ex art.</i> 107, § 2, lett. b) in ragione dell'"eccezionalità dell'evento"	28

	<i>pag.</i>
4. L'allentamento dei requisiti per la valutazione di compatibilità. Gli interventi <i>ex art.</i> 107, § 3, lett. b) e c)	32
5. Gli ulteriori effetti del <i>Temporary Framework</i> oltre il suo stesso ambito	35
6. Disapplicazione del divieto di aiuti di Stato?	39
7. I limiti del <i>Temporary Framework</i> : la scarsità delle risorse statali e il rischio di frammentazione del mercato interno	42
Alessia Martinelli	
<i>Mercato interno e libera circolazione delle merci alla prova dell'emergenza Covid</i>	
	46
1. L'azione di risposta dell'Unione europea a tutela del mercato unico delle merci	46
2. L'attuazione delle "Green Lanes" e l'app "Galileo Green Lane": natura ed effetti giuridici degli atti atipici della Commissione	49
3. Misure restrittive alla libera circolazione delle merci, stato di eccezione e deroga per motivi di salute pubblica	55
4. Mercato interno e circolazione delle merci: nuove linee guida della Commissione europea e scenari post Brexit	62
Angela Corraera	
<i>L'Unione europea alla prova del Covid-19: dalle misure a sostegno dell'economia alla strategia sui vaccini</i>	
	65
1. Premessa	65
2. Le azioni dell'UE a sostegno dell'economia: in particolare, il ricorso all' <i>escape clause</i>	67
3. L'esigenza di una risposta di bilancio comune	71
4. Il sostegno dei sistemi sanitari nell'UE e la strategia dei vaccini	74
5. Alcune considerazioni conclusive	79
Andrea Circolo	
<i>The remote voting during Covid-19 pandemic: EP's leading initiative and other national examples</i>	
	82
1. Introduction: European Parliament's first time on distance voting	82

pag.

2. The analysis of the legitimacy of the decision	84
3. Formal and substantive limits	85
4. Technical arrangements	88
5. The role of the Court of Justice	90
6. Comparative approaches	93
7. Active electorate and <i>internet-voting</i>	95
8. Some concluding remarks	97

### *Profili di diritto interno: l'ordinamento italiano*

#### *Profili istituzionali e di natura pubblicistica*

Giacomo Palombino

#### *Le stagioni del bilanciamento:*

*(nuove) riflessioni sul tempo nel diritto costituzionale  
dinanzi all'emergenza sanitaria*

101

1. Premessa	101
2. Il concetto di "emergenza" nella Costituzione italiana	103
3. Il bilanciamento dei diritti fondamentali dinanzi alle emergenze: la riserva di legge	106
4. La catena normativa dell'emergenza tra giurisprudenza costituzionale e Codice della protezione civile	109
5. La provvisorietà dei provvedimenti emergenziali: il rischio della "stabilizzazione" dell'emergenza	112
6. Le stagioni del bilanciamento: alcune (nuove) riflessioni sul tempo nel diritto costituzionale	115

Alessia Tomo

#### *Crisi economiche e utilizzo del decreto-legge in materia fiscale*

119

1. Il decreto-legge tra crisi pandemiche, crisi finanziarie e guerre	119
2. Riserva di legge e decreto-legge in materia fiscale: brevi profili ricostruttivi	123

	<i>pag.</i>
3. I tentativi di limitare l'utilizzo del decreto-legge: tra "metanorme" e Corte costituzionale	127
4. L'aumento della pressione fiscale quale parametro dell'"eccezionalità" dell'attuale crisi economica	131
5. Considerazioni conclusive	134
Anna Ilaria D'Ambrosio	
<i>Il finanziamento (indiretto) delle spese pubbliche connesse all'emergenza sanitaria</i>	138
1. Agevolazioni fiscali con funzione extra-fiscale	138
2. Le agevolazioni fiscali introdotte dal d.l. Cura Italia e dal d.l. Liquidità	141
2.1. Le agevolazioni fiscali connesse alla cessione dei farmaci ad uso compassionevole	150
3. Riflessioni, in chiave prospettica, sulla scelta agevolazioni/imposizione	154
Anna Ilaria D'Ambrosio	
<i>Federalismo fiscale e Covid-19: un'occasione mancata?</i>	160
1. Il contesto di riferimento	160
2. Il modello di federalismo fiscale nella legge-delega n. 42/2009	162
3. Riflessioni sull'avvenire	170
Andrea Napolitano	
<i>L'estensione dei c.d. golden powers ai tempi del Covid-19. Un nuovo ruolo per lo Stato nell'economia globalizzata?</i>	174
1. Il fondamento costituzionale dello "Stato imprenditore"	174
2. Gli effetti del diritto europeo sul ruolo dello Stato nell'economia	178
3. L'estensione dei c.d. <i>golden powers</i>	182
4. Considerazioni conclusive	189

pag.

*Il bilanciamento tra il diritto alla salute e altri diritti*

Daniela Messina

*La centralità della tutela dei dati personali durante la crisi pandemica: il caso dell'app "Immuni"* 192

1. La pandemia come occasione di accelerazione dell'evoluzione digitale 192
2. Il *contact tracing* europeo: tra spinte evolutive e tutela dei dati personali 195
3. L'esperienza italiana di *contact tracing*: l'app "Immuni" 198
4. La compatibilità dell'app "Immuni" con il quadro normativo in materia di tutela dei dati personali 201
5. La tutela dei dati come strumento essenziale per l'esercizio dei diritti fondamentali nel futuro digitale 206

Ludovica Diodato

*La tutela dei dati personali dei lavoratori dipendenti ai tempi del Covid-19* 210

1. Rapporto di lavoro e tutela dei dati personali dei dipendenti: interessi a confronto 210
2. L'emergenza epidemiologica da Covid-19 e le misure di contrasto: le c.d. iniziative "fai da te" 212
3. Il disallineamento nel panorama comunitario e le direttive del Comitato europeo per la protezione dei dati personali (EDPB) 215
4. L'intervento del Governo e la compatibilità con il Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati personali (GDPR) 217
  - 4.1. I punti di frizione 219
5. Protocollo condiviso e GDPR: analisi assiologicamente orientata 224
6. I risvolti pratici 226

Pierpaolo Arganelli

*Giovani, Istruzione e SARS-CoV-2* 228

1. Bilanciamento tra principi costituzionali: diritto allo studio e diritto alla salute 228

	<i>pag.</i>
2. Diritto all'istruzione, allo studio e diritto alla salute nella Costituzione e nelle Carte europee dei diritti	232
3. La funzione formativa della scuola secondaria di secondo grado	240
4. <i>Covid-19, digital divide e istruzione</i>	243
5. Prima considerazione conclusiva	247

Ludovica Porzio

*Distanziamento sociale, bigenitorialità e bilanciamento dei diritti* 251

1. Emergenza, rapporti familiari e bigenitorialità	251
2. La recente giurisprudenza: una breve rassegna	254
3. Diritto alla salute e diritto alla bigenitorialità	259
4. Considerazioni conclusive	268

*Profili privatistici e contrattuali*

Roberto Carleo

*Effetti dell'emergenza pandemica Covid-19 sui rapporti contrattuali pendenti tra rimedi legislativi ordinari ed interventi normativi eccezionali* 270

1. La pandemia Covid-19 come evento imprevedibile integrante causa di forza maggiore	270
2. Gli interventi normativi eccezionali del legislatore dell'emergenza	272
3. Il quadro normativo tradizionale del codice civile in materia di sopravvenienze che alterino il sinallagma contrattuale	277
4. Incertezze e oscillazioni delle prime risposte della giurisprudenza sugli effetti della pandemia in corso	279
5. Le certezze dei rimedi demolitori del contratto e le incognite di quelli conservativi: obbligo di rinegoziazione?	286

pag.

Ernesto Marseglia

*La gestione delle sopravvenienze nella legislazione emergenziale, tra rimedi legali, giudiziali e negoziali* 294

1. La gestione delle sopravvenienze: tra rimedi legali e negoziali 294
2. Il limite dei rimedi legali e convenzionali: la rilevanza della presupposizione e la discussa ammissibilità dell'obbligo di rinegoziazione 296
3. L'emergenza epidemiologica da Covid-19 e la risposta normativa. L'impossibilità sopravvenuta 301
4. La normativa emergenziale: gli artt. 91, 88 e 88 bis, d.l. n. 18/2020 303
5. Efficacia nel tempo delle norme emergenziali: la tenuta delle soluzioni adottate a fronte del protrarsi dell'epidemia 306
6. La natura dell'impossibilità ad adempiere e le deroghe della legislazione emergenziale 308

Vittorio Betta

*L'incidenza del Covid-19 sui contratti di locazione ad uso diverso da quello abitativo: alla ricerca di un riequilibrio degli interessi delle parti* 312

1. Il contratto di locazione e gli effetti delle misure di contenimento sul mercato 312
2. La risposta dell'Autorità Pubblica all'emergenza pandemica 314
3. Recesso per gravi motivi, una soluzione possibile ma non soddisfacente 318
4. Impossibilità di eseguire la prestazione o impossibilità di fruirne? 319
5. Eccessiva onerosità sopravvenuta e rinegoziazione: i pericoli di una lettura estensiva della buona fede con funzione integrativa 324

Renato Santagata

*Crisi sistemica da emergenza sanitaria ed effetti sui contratti turistici e di trasporto* 332

1. Premessa 332
2. La disciplina speciale del recesso dai contratti di pacchetto turistico 333
3. La sua incompatibilità con la direttiva 2015/2302/UE 338

	<i>pag.</i>
4. L'inutilità (e l'erroneità) del richiamo della figura delle "norme di applicazione necessaria"	345
5. Il recesso dai "contratti di soggiorno"	350
6. I <i>voucher</i> turistici: natura dei titoli e loro circolazione	352
 Claudia Marasco	
<i>Crisi sanitaria e misure di sostegno a favore dei consumatori: tra contratto e mercato</i>	355
1. Introduzione e analisi di contesto	355
2. I contratti di finanziamento e il ricorso alle sopravvenienze contrattuali, alla luce della decretazione emergenziale: l'impossibilità sopravvenuta e l'eccessiva onerosità sopravvenuta	358
3. Il sistema rimediale "speciale" offerto dalla decretazione emergenziale in favore dei risparmiatori, con riferimento ai rapporti di finanziamento pendenti	365
4. Considerazioni conclusive: rilevanza delle sopravvenienze di mercato?	369
 Fabrizia Rosa	
<i>La responsabilità sanitaria nel contesto emergenziale</i>	373
1. L'emergenza sanitaria da Covid-19: un quadro generale	373
2. Breve <i>excursus</i> sulla natura della responsabilità sanitaria: l'orientamento della giurisprudenza in mancanza di una disciplina normativa; la responsabilità c.d. da contatto sociale; la legge Balduzzi e la legge Gelli-Bianco	375
3. I possibili scenari che potrebbero prospettarsi nel contesto emergenziale causato dal Covid-19	379
4. <i>Segue</i> . Il quadro normativo applicabile	382
5. La disciplina esistente è sufficiente? Prospettive <i>de iure condendo</i> e conclusioni	389
 Maria Beatrice Liguori	
<i>Le implicazioni del coronavirus sul diritto delle assicurazioni</i>	393
1. Gli interventi normativi. Autorità di Vigilanza: controlli e tutele	393

	<i>pag.</i>
2. La reazione internazionale ed europea alla crisi sanitaria	402
3. Disciplina codicistica e normativa ordinaria: modelli a confronto	404
4. Prospettive future	408
5. Conclusioni	414
<b>Serena Barberio</b>	
<i>Donation-based crowdfunding al tempo dell'emergenza sanitaria da Covid-19</i>	417
1. Il fenomeno del <i>crowdfunding</i>	417
2. Il <i>donation-based</i> e la conseguente frammentazione sistemica	421
3. Il donante e la piattaforma: vani tentativi definitivi di un complesso rapporto giuridico	422
3.1. ... alla luce delle vigenti disposizioni civilistiche	425
4. Quali i possibili scenari futuri?	429
<i>Notizie sugli Autori</i>	435