

in copertina: G. de Chirico, *L'Enigme d'une journée* (1914) New York, The Museum of Modern Art.

OLTRE LA PANDEMIA

SOCIETÀ SALUTE
ECONOMIA E REGOLE
NELL'ERA POST
COVID-19

a cura di
Gianmaria Palmieri

I

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE
*Centro di ricerca interdisciplinare
su Governance e Public Policies*

OLTRE LA PANDEMIA

Società, salute, economia e regole
nell'era post Covid-19

a cura di
Gianmaria Palmieri

VOLUME I



ISBN 978-88-9391-846-6



9 788893 918466

SE

EDITORIALE SCIENTIFICA

OLTRE LA PANDEMIA
Società, salute, economia e regole
nell'era post Covid-19

a cura di

Gianmaria Palmieri

Volume I

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-846-6

INDICE

<i>Prefazione</i>	
GIANMARIA PALMIERI	XIII
<i>Interventi introduttivi</i>	
GAETANO MANFREDI	XXI
FRANCESCO BOCCIA	XXIII
LUCA BRUNESE	XXVII

VOLUME I

I

Economia Impresa Europa

GIANMARIA PALMIERI, <i>La crisi del diritto societario e la riscoperta del valore della “nuda” impresa nell’economia post Covid-19 (con uno sguardo all’art. 41 della Costituzione)</i>	3
ERNESTO LORENZO FELLI, <i>Le conseguenze macroeconomiche della pandemia: effetti transitori e più persistenti</i>	25
GIORGIO BARBA NAVARETTI, GIACOMO CALZOLARI, ANDREA DOSSENA, ALESSANDRA LANZA, ALBERTO FRANCO POZZOLO, <i>Dentro e fuori da un lockdown: una proposta per identificare le attività economiche più rilevanti</i>	39
PATRIZIA SBRIGLIA, CLELIA MAZZONI, <i>Whatever it takes. La politica economica nell’epoca del Covid-19</i>	51
ANTONIO SCIALÀ, <i>Politica fiscale e finanza pubblica prima, durante e dopo l’emergenza Covid-19</i>	63
LORENZO FEDERICO PACE, <i>Un inatteso “macigno” sulla strada del processo di integrazione europea ai tempi del Covid-19: la sentenza del BVerfG sul programma PSPP</i>	75
AMEDEO VALZER, <i>Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Pandemic Crisis Support</i>	87
MARIA ROSARIA MAURO, <i>L’Unione Europea alla prova del Covid-19: il Recovery Fund e il rilancio del processo di integrazione</i>	101

ELISA BARONCINI, <i>L'impatto del Covid-19 su commercio e investimenti: l'approccio dell'Unione Europea</i>	137
ANDREINA SCOGNAMIGLIO, <i>Lo Stato stratega (o lo Stato doganiere) affila le armi: le disposizioni emergenziali in materia di controllo sugli investimenti esteri</i>	159
FRANCESCO FIMMANÒ, <i>Gli aiuti di Stato alle imprese in crisi da Coronavirus</i>	179
PAOLO BERTACCINI BONOLI, <i>Quali rapporti pubblico-privato per il sistema-paese nell'ottica di un ciclo di rilancio 2020-2030</i>	205
MAURO SCIARELLI, <i>Il governo dell'impresa per uno sviluppo sostenibile</i>	217
VINCENZO DE STASIO, GIOVANNI FOSTI, <i>Fondazioni di origine bancaria nell'esperienza Covid-19: il caso Fondazione Cariplo</i>	229
ANTONIO CETRA, <i>Impresa sociale vs. impresa socialmente responsabile: prove di avvicinamento tra terzo e secondo settore</i>	243
MICHELE MODINA, <i>Covid-19 e imprese: impatto, prime risposte e lezioni da apprendere per un ritorno alla prossima normalità</i>	259
ENRICO BONETTI, FRANCESCO IZZO, BARBARA MASIELLO, <i>La comunicazione di marketing al tempo della pandemia</i>	271
MARCELLO SANSONE, ROBERTO BRUNI, <i>Retail e consumatori nella discontinuità post-Covid-19: orientamento alla responsabilità di filiera?</i>	291
CARLO MARI, <i>Quale turismo in tempo di pandemia?</i>	310
RENATO SANTAGATA DE CASTRO, <i>Gli effetti dell'emergenza sanitaria sui contratti turistici e di trasporto</i>	309
GIUSEPPE REALE, <i>Pandemia da Covid-19 e trasporti: brevi riflessioni giuridiche ed alcune prospettive future</i>	327
DARIO LATELLA, <i>L'eclissi del capitale sociale ai tempi del Covid-19</i>	357
FEDERICO BRIOLINI, <i>Note minime sulla sospensione del principio della postergazione dei prestiti dei soci e infragruppo (art. 8, D.L. 23/2020)</i>	377
MANLIO LUBRANO DI SCORPANIELLO, <i>La sospensione della postergazione dei finanziamenti soci (art. 8. D.L. Liquidità): un'opportunità da cogliere per una revisione strutturale</i>	393
GIAN PAOLO LA SALA, <i>L'assemblea telematica nelle società di capitali</i>	423
FRANCESCO CAPALBO, MARCO SORRENTINO, MARGHERITA SMARRA, ROBERTO MACCHIONI, <i>Il principio di continuità aziendale nella redazione e nella revisione dei bilanci nell'emergenza Covid-19</i>	433
CAMILLO PATRIARCA, <i>Gestione dell'impresa societaria e pandemie</i>	447
MASSIMO FABIANI, <i>Una riflessione sulla gestione delle crisi da emergenza Covid-19</i>	463

GIACOMO D'ATTORRE, <i>L'ordinamento concorsuale tra legislazione emergenziale ed obiettivi di politica industriale</i>	479
LUCA PISANI, <i>Crisi d'impresa, continuità contrattuale e appalti pubblici: modello Genova, Italia veloce e procedure lente</i>	489
RODOLFO FIORELLA, <i>Profili della garanzia pubblica per i finanziamenti bancari alle imprese al tempo del Covid-19</i>	499
FRANCESCO ACCETTELLA, <i>La nuova liquidazione controllata del sovraindebitato e l'(in)opportunità di un rinvio</i>	513

II

Società Storia Cultura

FRANCESCO MIANO, <i>Nuovi profili della responsabilità</i>	529
FABRIZIA ABBATE, <i>Etica della stasi</i>	535
FRANCESCO SERPICO, <i>Corpi infetti. Paura e controllo sociale ai tempi del Covid-19</i>	545
VALENTINO PETRUCCI, <i>Il Saggio e la Peste: Montaigne sindaco di Bordeaux (1581-1585)</i>	555
ELISA NOVI CHAVARRIA, <i>Epidemie, Pandemia e Disaster studies. Note per un'altra narrazione dell'emergenza</i>	565
ELVIRA CAIAZZO, <i>La peste di Giustiniano: vescovi, tasse e altri rimedi</i>	575
CARLO EBANISTA, <i>Isolamento e sepoltura dei contagiati a Napoli fra tardo medioevo ed età moderna: il lazzaretto di S. Gennaro e "l'antico Cimiterio, bor detto de gli appestati"</i>	593
AUGUSTO FERRAIUOLO, <i>Lo spettro dell'untore. Stregoneria ed epidemia nel Salem Village del XVII secolo</i>	617
GIOVANNI CERCHIA, <i>Napoli 1943-1944</i>	627
MASSIMILIANO AMATO, <i>La "Virgola"</i>	637
DAVIDE BARBA, DANIELA GRIGNOLI, <i>Il dissesto emotivo nell'orrore pandemico</i>	647
LOREDANA TULLIO, <i>"Confinati dal contagio" Risvolti nelle relazioni familiari e tutela del minore</i>	659
MICHELA BELLA, <i>Risignificare lo spazio domestico ai tempi del Covid-19: tra convivenza e lavoro femminile</i>	669
MARCELLO APRILE, DEBORA DE FAZIO, EMANUELA PECE, <i>Il trattamento mediatico del coronavirus</i>	679

GIOVANNI MADDALENA, <i>Il controllo della comunicazione: una falsa risposta?</i>	691
ANTONIO MONTINARO, <i>Lockdown, pandemia, smart working: qualche osservazione sulle tendenze lessicali in era Covid-19</i>	701
ROBERTO FREGA, <i>Il ruolo della fiducia nella gestione delle crisi epidemiche</i>	713
MATTEO SANTARELLI, LORENZO COCCOLI, <i>È possibile politicizzare un'epidemia? Alcune riflessioni storico-concettuali</i>	721
GUIDO BAGGIO, <i>Libertà e stato d'eccezione. Contro il dogmatismo di rivalsa</i>	731
PAOLO BECCHI, <i>Primum vivere?</i>	739
LORENZO SCILLITANI, <i>Un secolo "virato"?</i>	747
MICHELE TARTAGLIA, <i>La malattia nella bibbia cristiana: da segno di maledizione ad occasione per servire l'uomo</i>	757
MASSIMO SCIARRETTA, <i>Covid-19, ovvero la vulnerabilità dell'Homo deus</i>	771
FRANCESCA D'ALFONSO, <i>Philip Roth e la fenomenologia della paura: per una lettura del romanzo Nemesis</i>	781
MARCO STANGO, <i>Il dramma della parola. Una lettura de La peste di Camus</i>	791
ALBERTO CARLI, <i>Virus in fabula. Su Anna di Niccolò Ammaniti</i>	803
LORENZO CANOVA, <i>Le piazze inquietanti</i>	815
MARIAGIOVANNA ANTINOLFI, MARIASSUNTA LIBERTUCCI, <i>Le biblioteche universitarie e le sfide della pandemia</i>	833
NÚRIA SARA MIRAS BORONAT, <i>L'insegnamento ai tempi della crisi: una prospettiva intersezionale</i>	851
PAOLO GRAVAGNUOLO, <i>Dall'Hortus conclusus al giardino fiorito della condivisione</i>	861
DOMENICO CERABONA, <i>Il Covid-19 e il mito dell'eccezionalismo britannico</i>	869
ROSARIA LOMBARDO, <i>Le prime misure economico-finanziarie per affrontare la crisi da Covid-19. L'Analisi Multidimensionale dei dati: donne leader vs uomini leader</i>	875

VOLUME II

III

Stato Diritti Tutele

MARIA AUSILIA SIMONELLI, <i>La potenza dei fatti: la necessità come fonte di diritto</i>	899
ROBERTA PICARDI, <i>Coronavirus, “stato d’eccezione” e “nuda vita”</i>	909
SERGIO ZEULI, <i>Il contrasto del governo al Covid-19 fra responsabilità politica e sistema delle fonti</i>	921
ALESSANDRO CIOFFI, <i>Emergenza e teoria della necessità. Il caso del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri</i>	941
MARIA ANTONELLA GLIATTA, <i>Brevi considerazioni sull’uso dei DPCM nella gestione dell’emergenza sanitaria</i>	959
FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO, <i>Governo dell’emergenza e revisione costituzionale</i>	965
ILARIA ROBERTI, <i>L’informativa parlamentare al tempo del Covid-19</i>	983
ANTONINO ILACQUA, <i>Il potere derogatorio delle recenti ordinanze di protezione civile, del Commissario Straordinario per l’Emergenza Covid-19 e la vigilanza collaborativa dell’ANAC</i>	999
MICHELE BARONE, <i>Ordinanze sindacali e valore della ‘necessità’: prima, durante (e dopo?) la pandemia</i>	1015
RUGGIERO DIPACE, <i>Situazioni di emergenza e attività negoziale delle pubbliche amministrazioni</i>	1027
ANDREA RALLO, <i>Comparazione di interessi nel processo amministrativo dell’emergenza ed il ruolo della discussione in sede cautelare</i>	1037
MICHELE DELLA MORTE, <i>La Pandemia, l’Europa e la crisi economica: la necessità di attuare il Pilastro dei diritti sociali</i>	1049
LAURA RONCHETTI, <i>Il genere e la pandemia costituzionale</i>	1057
MARIA ANTONIA CIOCIA, <i>Geolocalizzazione e norme a tutela della privacy per il contenimento del rischio da Covid-19</i>	1069
MARCO PARISI, <i>Le garanzie costituzionali di libertà religiosa nell’epoca del Covid-19</i>	1087
ALFREDO MARIA DURANTE MANGONI, <i>Multilateralismo e compliance al tempo del Covid-19</i>	1099
STEFANO FIORE, <i>Sbagliando si impara? Le lezioni ignorate dell’emergenza e la diabolica perseveranza del legislatore penale</i>	1113

AGOSTINO DE CARO, <i>I (vistos) limiti dell'azione legislativa nell'emergenza Covid-19: la tutela della libertà personale dell'imputato e il diritto alla salute</i>	1127
ALBERTO DI MARTINO, <i>Carcere, Covid-19: tutto è chiaro quel che non va cosa si può fare, visto quel che non si vuole fare?</i>	1147
MICHELE FIORELLA, <i>Epidemia da coronavirus ed attività di impresa: modelli penali di prevenzione del rischio</i>	1175
FABRIZIO DI MARZIO, <i>Il diritto patrimoniale nell'emergenza</i>	1185
ANTONIO PALMIERI, <i>Emergenza epidemica e locazioni commerciali</i>	1211
MASSIMO NUZZO, <i>Affitto d'azienda, factum principis e consumazione del tempo utile del contratto</i>	1229
DIOMEDE FALCONIO, <i>Covid-19 e impatto sulle libere professioni. Il caso notariato</i>	1251
CARLOALBERTO GIUSTI, <i>Tutela e rinegoziazione contrattuale ai tempi del Coronavirus</i>	1263
GIOVANNA CAPILLI, <i>Giustizia civile al tempo del Covid-19 e utilizzo degli strumenti telematici</i>	1273
MARIA BEATRICE DELI, <i>L'emergenza Covid-19 e i suoi effetti sull'arbitrato interno e internazionale</i>	1283
GIANFRANCO LIACE, <i>La forma del contratto bancario ai tempi del Coronavirus</i>	1291
MASSIMO RUBINO DE RITIS, <i>Gli effetti della pandemia sulla finanza digitale: uso e "abuso" di moneta complementare, da quella privata a quella virtuale</i>	1299
LUISA CORAZZA, <i>Lavoro, salute e conflitto nell'emergenza Corona-virus</i>	1317
GIUSEPPE IANNIRUBERTO, <i>Il difficile equilibrio tra iniziativa economica dell'imprenditore e tutela dei lavoratori</i>	1327
PAOLO PIZZUTI, <i>Emergenza Covid-19 e sospensione dei licenziamenti</i>	1345
GIANNI DI CORRADO, <i>Cassa integrazione in deroga: da strumento di emergenza a strumento di sostegno stabile</i>	1355
GIUSEPPE MELIS, FEDERICO RASI, <i>Crisi e fiscalità</i>	1371
BRUNO BISES, <i>Un sistema tributario più equo ed efficiente in risposta alla crisi economica da Covid-19</i>	1383
CARLA LOLLIO, <i>Lockdown e crisi di liquidità: quale migliore occasione per un revirement giurisprudenziale?</i>	1395

IV Ambiente Territorio Salute

GIUSEPPE PETER VANOLI, FABRIZIO ASCIONE, ROSA FRANCESCA DE MASI, MARGHERITA MASTELLONE, <i>Oltre il risparmio energetico ed il comfort: la progettazione termotecnica per la sicurezza. Analisi energetiche e termofluidodinamiche presso l'Università degli Studi del Molise</i>	1417
CLAUDIO COLOMBO, RICCARDO SCALENGHE, FRANCO AJMONE MARSAN, <i>Sostenibilità e resilienza dell'agricoltura dopo la pandemia Covid-19</i>	1435
MARIANITA GIOIA, LORENZA PAOLONI, <i>Terra e lavoro nell'emergenza sanitaria. Cronaca di un conflitto annunciato</i>	1457
MARCO MARCHETTI, ROBERTO TOGNETTI, FABIO SALBITANO, <i>Alberi e Foreste, Città (intelligenti) e salute</i>	1473
LUCIANO DE BONIS, <i>La liberazione dell'abitare dalle reclusioni pandemiche e insediative</i>	1497
STEFANO PANUNZI, <i>La bonifica della crosta urbana: esoscheletri edilizi multifunzionali e reti ecologiche urbane</i>	1515
MARIA ROSARIA NAPOLEONE, <i>La biblioteca nella fase 2</i>	1529
FAUSTO CAVALLARO, <i>Covid-19 e ambiente. Effetti del lockdown sul Climate-Change e sulla qualità dell'aria</i>	1541
LUCA MUSCARÀ, <i>Pandemic Borders</i>	1559
LUCA DI SALVATORE, <i>L'impatto del Covid-19 sulla strategia nazionale per le aree interne</i>	1571
GINO FORNACIARI, <i>L'influenza Spagnola e la pandemia da Covid-19</i>	1581
GIOVANNI VILLONE, <i>Paradigmi antichi per patocenosi nuove</i>	1601
GENNARO LAUDATO, ROCCO OLIVETO, REMO PARESCHI, SIMONE SCALABRINO, <i>Intelligenza artificiale e Big Data: l'arma in più contro il Covid-19?</i>	1617
ANTONELLA SANTONE, LUCA BRUNESE, <i>Intelligenza artificiale e imaging al tempo del Covid-19</i>	1633
ANDREA BIANCO, FABIAN PATAUNER, BERARDO SARUBBI, EMANUELE DURANTE MANGONI, <i>La polmonite da Covid-19</i>	1641
EMANUELE DURANTE MANGONI, CLAUDIO RUSSO, <i>Farmaci e SARS-COV2: intersezione tra terapie ed infettività</i>	1653
ENNIO LUBRANO DI SCORPANIELLO, <i>Immunoterapie utilizzate durante la pandemia Covid-19</i>	1665

HILDE CAROLI CASAVOLA, <i>Il sistema di gestione delle epidemie al test del Covid-19</i>	1679
CLAUDIA SALVATORE, <i>La sostenibilità economica e la sua comunicazione nel sistema pubblico della sanità in tempi di un'emergenza pandemica</i>	1697
FRANCESCO SAVERIO MENNINI, MARCO TRABUCCO AURILIO, <i>Post Covid-19: nuovi approcci organizzativi per la sanità italiana</i>	1713
DAVIDE BARBA, DANIELA GRIGNOLI, <i>Ripensare l'operatività socio-sanitaria e assistenziale della cura nella pandemia</i>	1719
STEFANIA GIOVA, <i>La responsabilità della struttura sanitaria nella pandemia da Covid-19</i>	1729
GIOVANNI VARANESE, <i>L'impatto del Coronavirus sulla responsabilità civile dei professionisti sanitari</i>	1739
DOMENICO PITTELLA, <i>La responsabilità civile sanitaria ai tempi dell'emergenza</i>	1755
CRISTIANO CUPELLI, <i>La responsabilità penale degli operatori sanitari alla prova dell'emergenza Covid-19</i>	1775
NICOLA DE LUCA, <i>Covid-19, rischio sanitario e assicurazioni. Prime riflessioni</i>	1785
FRANCESCO PAOLO TRAISCI, <i>Lo sport ai tempi del coronavirus: riflessioni libere per uscire tutti insieme dalla crisi</i>	1797
VINCENZO MARIANO RUSSO, <i>Il ruolo delle emozioni nei comportamenti in quarantena: il vissuto in quarantena e il ritorno ad una nuova normalità</i>	1829
<i>Indice degli autori</i>	1837

Prefazione

Sono ormai trascorsi otto mesi da quando lo tsunami della pandemia da Covid-19 ha investito il mondo, volendo fissare convenzionalmente la sua data di esordio al 17 novembre del 2019, giorno in cui si registrò a *Wuhan* il primo caso accertato; un po' meno da quando noi italiani abbiamo drammaticamente preso coscienza che il *coronavirus*, con il suo carico di dolore e di morte, aveva raggiunto le nostre città e i nostri borghi, le nostre strade, le nostre vite. L'illusione che il nemico invisibile potesse restare confinato nella (per noi) remota provincia cinese dello *Hubei* è durata lo spazio di poche settimane, così come l'ingenuo convincimento che il contagio non avrebbe mai potuto alterare le nostre piccole e grandi routine, individuali, familiari e collettive, come se l'appartenenza ad una comunità opulenta e socialmente avanzata, come quella in cui viviamo, potesse conferirci quella che tutti ora sappiamo chiamarsi *immunità di gregge*. Travolto ogni confine, dissolta ogni illusione, la minaccia del contagio ha bussato alle porte delle nostre case trovandoci impreparati e impotenti, ma ancora sufficientemente lucidi per fare appello, almeno nell'immediato, al più innato e prezioso tra gli istinti: quello di sopravvivenza. E così, con la consapevolezza di non poterne fare a meno, ci siamo rifugiati negli stessi brutali, ma affidabili, rimedi utilizzati dai nostri avi durante la peste dell'epoca giustiniana o durante le altre pandemie che nel corso dei secoli hanno piagato l'Europa e il mondo: isolamento, distanziamento, maschere, abluzioni, indumenti protettivi, lazzaretti. Rimedi adattati alla modernità attraverso l'uso di termini anglosassoni, entrati a far parte del nostro vocabolario quotidiano (*lockdown, social distancing, covid hospital*), che edulcorano un po' la percezione del loro autentico e ruvido significato. Come, d'altra parte, vale per il nome stesso della malattia, costituito da un acronimo anodino e dall'indicazione dell'anno della sua insorgenza (*Corona Virus Disease - 2019*), quasi si trattasse di un oggetto di interesse per l'astronomia. Un nome piuttosto neutrale rispetto a quelli sinistri, di etimo latino o greco, con i quali per secoli si sono individuate le diverse pandemie di peste, vaiolo, colera, che nulla tuttavia dice in ordine alla provenienza geografica – come nel caso dell'influenza spagnola e asiatica o dell'ebola o della MERS (*Middle East Respiratory Syndrome*) – ovvero animale – si pensi alla influenza aviaria e suina – dell'infezione o alle

specifiche caratteristiche della patologia scatenata, come nel caso dell'AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) e della stessa SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*), di cui il Covid-19 costituisce, peraltro, la più recente manifestazione. Il che mette in rilievo, anche dal punto di vista semantico, il mistero di un'infezione ancora inspiegata.

Sei mesi di pandemia sono bastati per spazzare via, come granelli di polvere, certezze acquisite, punti di riferimento individuali e collettivi, equilibri economici e assetti internazionali; per distruggere miti e credenze cui ci ha fatto comodo per decenni affidarci; per mettere in forse l'ordine delle priorità; per sovvertire il rapporto tra quanto fino a ieri reputato utile e quanto inutile; per verificare la tenuta dei nostri principi alla prova dei fatti.

La contabilità delle vittime aggiornata in tempo reale dal *dashboard* della *John Hopkins University*, malgrado sia da considerare largamente sottostimata, racconta già oggi, in una fase in cui la luce dell'uscita dall'incubo appare ben lungi dall'apparire all'orizzonte, di un'estensione geografica del fenomeno senza precedenti e di numeri da ecatombe, quantunque, allo stato, ancora inferiori a precedenti pandemie. Impossibile scorgere nel globo un lembo di terra abitato neanche sfiorato dalla minaccia.

L'enormità dell'impatto del Covid-19 è impietosamente riflessa nei freddi numeri dell'economia, che lasciano presagire scenari da grande depressione. Gli indicatori sono tutti verticalmente collassati, dal prezzo del petrolio al valore dei listini azionari e del BDI (*Baltic Dry Index*), dai dati sul PIL, a quelli sulla produzione, sulla disoccupazione, sulla fiducia dei consumatori e sul mercato immobiliare; il prezzo dell'oro e dei beni rifugio è ai massimi. D'altra parte, nulla di diverso poteva attendersi in una fase in cui la domanda di beni e servizi è circoscritta a quelli essenziali e i traffici limitati da rigorose, quanto indispensabili, restrizioni comunali, regionali e nazionali, talvolta alleggerite, e non senza azzardo, da precarie e controverse misure di segno contrario, ai primi segnali di rallentamento dell'epidemia. Misure comunque non in grado di restituire fiducia agli operatori e ai consumatori, ben consapevoli dell'includibilità dei rischi connessi ad ogni sia pur timida riapertura.

In siffatto contesto, dominato dalla paura, dall'insicurezza, dalla confusione, dalla frustrazione, si staglia una preziosa certezza, di cui oggi nessuno può più osare dubitare: quella del valore fondamentale della cultura e della ricerca, cui oggi l'umanità intera si aggrappa, sia per capire quanto sta accadendo e come fronteggiarlo, sia per poter sperare di sconfiggere il virus e tornare ad una vita "normale". Il Covid-19 ha in

altri termini certificato che la conoscenza non costituisce un sovrappiù di cui si può fare a meno, bensì il pilastro fondamentale da cui continua a dipendere il benessere individuale e collettivo. Una constatazione non banale, se si considera a quale ruolo marginale la nostra società, in tempi relativamente recenti, abbia scelto di confinare una componente così vitale per il mantenimento dei nostri standard di vita.

A siffatta certezza, tuttavia, se ne deve accompagnare anche un'altra, più nascosta ma non per questo meno importante: la riscoperta del valore unitario del sapere.

Al cospetto di un fenomeno di tale entità, si è resa evidente la necessità che le diverse branche della ricerca, di base e applicata, scientifica e sociale, concorrano tutte allo sforzo collettivo in corso, con la consapevolezza che soltanto un approccio fondato sulla contaminazione delle conoscenze, anziché sulla loro parcellizzazione, è in grado di conseguire i risultati auspicati. Ciò sia sotto il profilo della risoluzione dei tanti interrogativi, talvolta veri e propri enigmi, posti dal Covid-19, con riguardo alla sua insorgenza ed alla sua diffusione, così come alle strategie di prevenzione e terapeutiche; sia sotto il versante delle nuove sfide che la pandemia ha aperto sul piano della convivenza civile, dell'economia, della sicurezza, delle relazioni internazionali, delle regole e delle tutele, con implicazioni anche di carattere filosofico e metafisico. Sfide che, è facile prevedere, impegneranno tutti a lungo nei prossimi anni, anche se, come auspichiamo fortemente, l'infezione fosse presto debellata.

Da siffatta consapevolezza è nata l'idea di questa Opera – che rappresenta essa stessa una sfida – dedicata ad una prima analisi, non del tutto estemporanea, di quanto sta accadendo e degli scenari che, una volta terminata la fase più acuta dell'emergenza, potrebbero prospettarsi, anche allo scopo di avanzare delle proposte sul piano delle “*public policies*” da mettere a disposizione delle istituzioni e dei soggetti cui sono affidati poteri e responsabilità di regolazione e di governo. Mai come in questo momento il contributo che l'accademia può offrire alla collettività appare di fondamentale importanza. E di certo non può sottrarsi a tale impegno la comunità scientifica di un Paese, come l'Italia, primo in Europa ad essere investito dalla violenta onda d'urto del Covid-19.

Non è casuale che l'iniziativa, cui hanno collaborato 161 autori di diversa provenienza accademica e/o professionale, sia partita dal *Centro Interdisciplinare di Ricerca Governance e Public Policies* dell'Università degli Studi del Molise. Si tratta, infatti, di un'istituzione statutariamente vocata ad aprirsi ad apporti eterogenei sul piano delle discipline scientifiche che, per di più, ha il vantaggio di operare in un ateneo statale ita-

liano che per ragioni legate alla sua storia, alla sua collocazione geografica, alla sua composizione accademica, lo rende, dal punto di vista scientifico, particolarmente dinamico e, soprattutto, libero da condizionamenti esterni. Il che rappresenta un indubbio valore aggiunto in considerazione dell'obiettivo che l'opera si propone di conseguire.

Il titolo prescelto, *Oltre la pandemia*, indica che l'orizzonte d'indagine non è circoscritto all'attualità, né limitato all'immediata evidenza dei fatti, ma intende aprirsi a prospettive di più ampio e lungo respiro, sul presupposto che le vicende di oggi lasceranno un segno profondissimo su tutte le coordinate intorno alle quali, a partire dal secondo dopoguerra, è stato organizzato il nostro vivere civile; e con la consapevolezza che è urgente l'elaborazione di nuovi modelli di organizzazione delle relazioni economiche e sociali. L'ambizione è di guardare, appunto, a questo nuovo orizzonte con gli strumenti propri del metodo scientifico, fatto di rigore, analisi obiettiva delle fonti e dei dati, capacità speculativa, approccio critico, dubbio, inestinguibile curiosità; e con una riflessione necessariamente rapida, ma non per questo frettolosa e superficiale, che non ceda alla facile ed effimera retorica della pandemia, così presente nei tantissimi interventi partoriti di getto in questi convulsi mesi. Non a caso, tutti gli autori sono stati chiamati a cimentarsi su temi già oggetto, e da molti anni, della propria attività scientifica e/o professionale allo scopo di prevenire il rischio di riflessioni improvvisate, in considerazione del tempo - assai contenuto - stabilito per la redazione e consegna dei contributi.

Ed è proprio sul versante del metodo che l'opera presenta forti caratteri di atipicità rispetto a prassi e costumi accademici tanto consolidati, quanto discutibili e, di certo, non più adeguati alle esigenze del tempo presente.

Si è già detto di come la pandemia ha reso evidente il valore irrinunciabile della prospettiva unitaria del sapere. Si tratta di una prospettiva che impone di superare l'ostinata abitudine a guardare con sufficienza e diffidenza le occasioni di confronto tra i diversi settori della ricerca, da troppi ancora concepiti alla stregua - per usare le parole che intitolano il contributo di Paolo Gravagnuolo qui ospitato - degli *horti conclusi* tipici della civiltà medievale, splendenti ma circondati da mura alte ed impenetrabili, erette a protezione delle esigenze di appagamento individuale, di stampo marcatamente dominicale, cui gli stessi rispondevano. Il contrario dell'*ager publicus* di Roma.

In questo contesto, non può pertanto sfuggire che concepire e realizzare, in ambito universitario, una pubblicazione in cui il *paper* medico si affianchi a quello giuridico, quello storico o sociologico si armonizzi con quello economico, quello tecnico conviva con quello letterario o filosofico, rappresenti una sfida e un segnale. Una sfida, perché intende proprio contrapporsi all'inveterato costume del *distanziamento accademico*, che sconsiglia, e scoraggia, i più piccoli sconfinamenti di materia, visti come una minaccia ad equilibri ed assetti, anche di potere, precostituiti. Un segnale, perché, pur non disconoscendo la funzione imprescindibile del sapere specialistico e l'utilità di un'organizzazione di gruppo delle tantissime comunità scientifiche di settore, vuole dimostrare che la multidisciplinarietà e la contaminazione delle conoscenze – funzionali anche allo stesso progresso del sapere specialistico – rappresentano oggi la via maestra, da salvaguardare e promuovere, affinché la scienza possa assolvere alla sua fondamentale funzione di sviluppo e di protezione delle comunità.

Peraltro, la prospettiva unitaria, che valorizza l'approccio multidisciplinare, aiuta ad orientarsi anche nei casi, fisiologicamente assai frequenti, in cui dal sapere specialistico emergano divergenze, talvolta radicali, sull'interpretazione dei fatti e sui rimedi da adottare; situazioni che consigliano di allargare il campo di osservazione, giacché, come noto, è dai mutamenti di prospettiva che spesso emergono elementi di valutazione di fondamentale importanza, sfuggiti all'analisi di dettaglio. Basti pensare all'importanza dell'inquadramento storico o della statistica ai fini della comprensione delle vicende del presente o all'utilità che può derivare dalla conoscenza dei comportamenti umani, individuali e collettivi, ai fini della selezione delle migliori strategie per orientare le politiche sociali, economiche e sanitarie del futuro. Anzi, proprio il convincimento dell'utilità di un approccio diversificato e flessibile, in ragione delle singole esperienze intellettuali e di approfondimento dei singoli autori, ha indotto a non disdegnare la compresenza nell'opera di contributi dedicati ad un medesimo argomento, caratterizzati da impostazione e risultati non coincidenti. Compresenza che, in questa prospettiva, può solo arricchire il pregio della stessa.

Mette conto, inoltre, avvertire i lettori che la ricerca non intende assumere il significato di manifesto programmatico funzionale a qualsivoglia disegno di parte di natura politica o economica e che, di conseguenza, le valutazioni espresse nei diversi contributi sono esclusivamente riferibili ai singoli autori.

* * *

L'Opera, fruibile sia in modalità *open access* che in formato cartaceo, si articola in due volumi, suddivisi in due sezioni ciascuno. Il *primo volume* raccoglie, nella *prima sezione*, i contributi che analizzano le ricadute della pandemia sul piano economico-finanziario, sugli assetti organizzativi e gestionali delle imprese, anche nella prospettiva della crisi, senza tralasciare riflessioni prospettiche sulle strategie da impiegare per fronteggiare le sfide che attendono il Paese, nell'ottica di un'auspicabile quanto pronta ripresa. Particolare attenzione è stata poi dedicata agli strumenti di assistenza e di stimolo – tra cui il *Recovery Fund* ed il *MES* – forniti ai Paesi membri dalle istituzioni dell'UE e ai riflessi della pandemia sulla concorrenza ed il mercato, con uno sguardo anche al nuovo ruolo delle fondazioni bancarie e del cd. terzo settore. La *seconda sezione* contiene, invece, saggi volti ad indagare approfonditamente i comportamenti individuali e sociali indotti dalle misure di *lockdown* e dalle strategie di comunicazione impiegate in questi mesi da istituzioni e *mass media* nazionali ed internazionali, ed altri dedicati all'analisi, in chiave storico-filosofica, come pure religiosa, dei molteplici possibili significati ascrivibili ai fenomeni pandemici sul piano personale e collettivo. Al riguardo è inoltre parso utile attingere, attraverso appositi contributi, alla sensibilità di scrittori ed artisti che dagli stessi hanno tratto ispirazione.

Nella *prima sezione* del *secondo volume*, invece, la riflessione ha investito, in chiave prevalentemente giuridica, il tema del rapporto tra la normativa emergenziale ed i principi costituzionali, sia sotto il profilo della sua legittimazione, che dall'angolo visuale del contenuto, con specifica attenzione, fra gli altri, ai profili della parità di genere, della riservatezza, della libertà religiosa, del rapporto Stato-Regioni. Si è poi passati a trattare dei nuovi strumenti di tutela, processuale e sostanziale, introdotti nell'ordinamento in questo breve ma intenso scorcio, non solo sul piano dell'azione della Pubblica Amministrazione, ma anche su quello della repressione dei reati, in un'ottica non solo nazionale; la riflessione si è concentrata, infine, sull'impatto del Covid-19 sul piano delle relazioni tra privati, con specifica attenzione ai profili patrimoniali, lavoristici e tributari. La *seconda sezione* ha, invece, investito le tematiche di carattere ambientale e medico-sanitario. I primi contributi hanno analizzato i temi dell'adeguamento delle strutture, sul piano tecnico-ingegneristico ed architettonico, alle nuove esigenze di sicurezza e di prevenzione dei rischi emerse all'esito della pandemia, altri hanno affrontato le implicazioni legate alle già precarie condizioni dell'ambiente, dell'agricoltura e delle risorse forestali, con uno sguardo ri-

volto anche alle cd. aree interne del Paese, cui l'ateneo molisano da anni dedica preziose energie di ricerca. L'Opera raccoglie poi la serie di *papers* dedicati alle questioni di interesse medico – sanitario, anch'esse affrontate in chiave multidisciplinare e precedute da uno studio sulle differenze tra la pandemia da *coronavirus* e quella *spagnola* del 1918 e da una ricerca, di taglio informatico, sull'importanza dei cd. *big data* nell'ambito delle strategie di prevenzione e di cura; in particolare, alle indagini di carattere medico-diagnostico sull'eziologia dell'infezione e sulle sue caratteristiche manifestazioni, sulle terapie più efficaci, condotte con dati tratti dalla prassi clinico-ospedaliera di questi mesi, oltre che dalla letteratura scientifica prodotta a livello internazionale, si sono affiancati contributi di taglio aziendalistico e giuridico sull'organizzazione delle strutture sanitarie e sui profili della responsabilità medica (civile e penale), incluse le implicazioni di carattere assicurativo. Infine, si è rivolto uno sguardo anche ai riflessi della pandemia in ambito sportivo, sia con riferimento agli aspetti organizzativi, sia con riguardo a quelli di tipo psicologico dei tanti praticanti.

Sia consentito, a nome di tutti gli Autori, esprimere profonda gratitudine alla *governance* dell'Università degli Studi del Molise, a partire dal Magnifico Rettore Prof. Luca Brunese e dal Direttore Generale Dott. Valerio Barbieri, per l'entusiasmo con cui è stata accompagnata e sostenuta la realizzazione della presente ricerca, nonché al comitato di redazione, coordinato da Anna Maria Visaggi e composto dai Dott.ri Michele Barone, Rodolfo Fiorella, Marica Perone e Ilaria Roberti, per l'impegno profuso in questi mesi con passione, competenza e senza risparmio di energie; e con loro, all'Editoriale Scientifica per lo spirito collaborativo, l'efficienza e la cortesia dimostrati.

Un sincero e personale ringraziamento va ai Proff. Gaetano Manfredi, Ministro dell'Università e della Ricerca, e Francesco Boccia, Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, per aver raccolto, con immediata disponibilità, l'invito ad introdurre alla lettura dei volumi.

L'Opera è dedicata alle vite spezzate dal Covid-19 ed agli eroi silenziosi.

Università degli Studi del Molise - Campobasso, 31 luglio 2020

GIANMARIA PALMIERI

Presentazione

In questi mesi tanto complessi siamo stati tutti chiamati a fronteggiare e governare un'emergenza che con la sua forza ha rischiato e rischia di mettere in crisi la coesione sociale, gli equilibri della nostra economia, le regolamentazioni delle dialettiche pubbliche e, non ultime, le strutture che garantiscono la formazione e la ricerca umanistica e scientifica. Sappiamo che non possiamo avere a disposizione bacchette magiche che invertano il corso degli eventi: la tenuta, la ripresa e la riqualificazione sono nelle mani delle nostre competenze e del nostro impegno, della capacità di analisi dei dati e della ricerca delle soluzioni opportune.

L'Università ha mostrato di essere una infrastruttura strategica del Paese. Abbiamo cercato di mettere in campo fin dall'inizio tutte le risorse che avevamo a disposizione e di assicurare la massima continuità didattica e di tutte le funzioni, per fare in modo che gli studenti potessero soffrire il meno possibile. Torneremo quindi in aula in sicurezza, nei laboratori, nelle biblioteche, ma senza vanificare i buoni risultati dello sforzo telematico fatto in emergenza, anzi potenziandoli per il futuro prossimo.

La crisi ci ha insegnato che abbiamo bisogno di più competenza, ricerca, scienza. Questa importante pubblicazione, curata da Gianmaria Palmieri e dal *Centro Interdisciplinare di Ricerca Governance e Public Policies* dell'Università degli Studi del Molise, va proprio in questa direzione. Ha saputo raccogliere le competenze di molti degli Atenei nazionali (centosessantuno autori da sedi sparse su tutto il territorio del Paese) per costruire un bagaglio di analisi, ricerche e stimoli di cui la società tutta può beneficiare. Ha il pregio di aver coinvolto una varietà significativa di settori disciplinari, da quello giuridico ed economico-amministrativo a quello storico-filosofico e sociologico, da quello medico-sanitario all'ingegneristico infrastrutturale. Infine, e non meno importante, ha un'anima fatta di passione per il sapere e di convinzione nel mettersi in discussione per raggiungere il fine migliore: caratteristiche che, da sempre, devono definire la missione accademica. Il titolo stesso – *Oltre la pandemia* – rappresenta una sfida e, come si legge nella Prefazione al testo «non è circoscritto all'attualità, né limitato all'immediata evidenza dei fatti, ma intende aprirsi a prospettive di più ampio e lungo respiro, sul presupposto che le vicende di oggi lasceranno un segno profon-

dissimo su tutte le coordinate intorno alle quali, a partire dal secondo dopoguerra, è stato organizzato il nostro vivere civile»: una sfida di cui l'Università italiana deve e può farsi carico, trasformando la responsabilità nella risorsa più preziosa per il futuro.

GAETANO MANFREDI
Ministro dell'Università e della Ricerca

Intervento introduttivo

Oltre la Pandemia è un volume che ci consente di fare il punto sui numerosi temi emersi a seguito dell'evolversi dell'epidemia da Coronavirus (Covid-19). Dalla sua insorgenza, moltissime sono state le misure messe in campo dal governo con l'obiettivo di contrastare la diffusione del virus, potenziare la capacità di risposta del nostro sistema sanitario e sostenere i cittadini e le imprese per ridurre, nel tempo, l'impatto economico e sociale dell'epidemia.

Dalla dichiarazione da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità dello stato di emergenza internazionale di salute pubblica (30 gennaio 2020), seguita dalla dichiarazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri (31 gennaio 2020) fino alla dichiarazione ancora dell'OMS di pandemia (11 marzo 2020), ci siamo trovati di fronte ad un panorama del tutto nuovo e impreveduto, che ha modificato profondamente la vita e le abitudini dei cittadini di tutto il mondo e ha imposto limitazioni impensabili in Paesi democratici con un profondo impatto sull'economia mondiale e, nello specifico, su quella del nostro Paese. Limitazioni necessarie per la tutela della vita delle persone.

Da qui la decisione del Governo italiano di un *lockdown*, doloroso ma opportuno e fondamentale per contenere il Covid-19. Il Governo ha dovuto spegnere quasi tutti gli interruttori delle attività economiche del Paese, interrompendo tutte le attività sociali, consentendo a decine di migliaia di operatori sanitari di fare un lavoro unico e straordinario nella storia della sanità italiana. E insieme a loro sono stati tenuti attivi solo i comparti necessari a sostenere direttamente e indirettamente la condizione forzata in cui era il Paese. Hanno proseguito le loro attività seppur con molte limitazioni, i settori dell'energia, dei carburanti, dei trasporti, della logistica e l'intera filiera agroalimentare, necessaria a garantire l'arrivo di beni alimentari nelle case degli italiani. Mentre il Paese restava a casa, il Governo, le Regioni e gli Enti locali, in un clima di leale collaborazione istituzionale, hanno sempre lavorato fianco a fianco per riorganizzare in emergenza la rete sanitaria territoriale e programmare la cosiddetta ripartenza.

La fase 2, dal punto di vista normativo, è iniziata con il Dpcm del 17 maggio 2020 con cui sono state adottate le nuove misure di contenimento del contagio da Covid-19 sull'intero territorio nazionale. Prima di

quella data c'era stata la lenta e graduale ripartenza di una parte dell'industria, del commercio all'ingrosso, dei trasporti locali, dei servizi e del terziario nel rispetto di protocolli di sicurezza sempre condivisi da imprese e enti territoriali con il governo e le parti sociali. Dal 18 maggio si è consentito, rispettando sempre linee guida sanitarie e protocolli nazionali con linee guida della Conferenza delle regioni e delle province autonome, la ripresa delle attività commerciali di dettaglio, i servizi alla persona, le funzioni religiose fino alla riapertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, delle attività degli stabilimenti balneari e delle strutture ricettive. Con la ripresa delle attività sportive presso le palestre, piscine, centri e circoli sportivi pubblici e privati e la riapertura di teatri, sale cinematografiche e concerti si è passati alla convivenza finale con il Covid-19. Non un ritorno al passato ma una cosiddetta nuova normalità.

L'Italia aprendo anche i confini regionali ha iniziato a vivere al tempo del Covid-19. Uno per uno, si sono riaccesi tutti gli interruttori della vita economica e sociale del Paese.

La parola chiave che ha caratterizzato l'emergenza, la ripartenza e, in generale, tutto il periodo del coronavirus è stata "semplificazione". Dall'emergenza sanitaria in poi si è dovuto e si dovrà tener conto di poche direttrici chiare e definite in maniera condivise tra Stato e Regioni. Semplificare, proprio come si è fatto durante l'emergenza sanitaria. E questo vuol dire: ridurre i tempi dei procedimenti, assicurare un miglior coordinamento tra amministrazioni ma anche evitare ipertrofie normative, ambiguità, contenziosi, oneri ulteriori a carico degli operatori non previsti dalle direttive europee; rafforzare la capacità amministrativa mediante l'accrescimento delle competenze giuridico-informatico degli operatori; ridurre la disomogeneità presente nel territorio nazionale; rendere i sistemi informativi esistenti interoperabili; avere continuità nella destinazione delle risorse; rendere disponibili alle imprese, in tempo reale, tutte le informazioni utili; semplificare i controlli sulle imprese, più semplici e trasparenti; definire una modulistica standardizzata e semplificata.

Il ruolo di tutte le Regioni e delle Province autonome, titolari del servizio sanitario locale, in raccordo con la regia dello Stato, è stato indispensabile e prezioso. E il lavoro fatto dimostra l'importanza di una visione di insieme, che aiuta a superare anche le visioni contrapposte.

Ora, con il *Recovery fund* dell'Unione europea abbiamo una grande opportunità per investire risorse importanti nel rafforzamento sempre maggiore della rete sanitaria territoriale che deve essere pubblica e sempre più capillare. Se c'è una lezione che ci ha lasciato la pandemia è che

ci sono diritti universali come il diritto alla salute, garantito dalla nostra Costituzione, che vengono prima dei vincoli di bilancio: il diritto alla cura e alla salute per il nostro Paese non sarà mai più un diritto negoziabile.

FRANCESCO BOCCIA
Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie

Saluto

Oltre la pandemia nasce da una felice intuizione del Prof. Gianmaria Palmieri, Direttore del *Centro Interdisciplinare di Ricerca Governance e Public Policies* dell'Università degli Studi del Molise, che ha saputo dar vita, nell'arco di poche settimane, a una nuova e riuscita iniziativa editoriale.

L'Opera, alla quale hanno partecipato centosessantuno autori, raccoglie le numerose e proficue riflessioni che tanti studiosi, appartenenti a branche del sapere così diverse ed eterogenee – ciascuno con le proprie sensibilità e metodologia di ricerca – hanno voluto mettere a disposizione della collettività, e anche di chi ricopre ruoli di responsabilità politica e gestionale, per prospettare possibili soluzioni alle tante, e spesso irrisolte e sospese, questioni sorte con la pandemia.

La diffusione di un virus sconosciuto, che ha stravolto in poche settimane tutti i principali modelli relazionali sui quali si fonda la nostra società, ha imposto anche alle istituzioni universitarie di modificare radicalmente i propri consolidati assetti organizzativi: le misure di distanziamento, che hanno limitato, per un periodo anche in maniera drammatica, ogni libertà di movimento ci hanno imposto di ricorrere repentinamente alla didattica a distanza, impedito di organizzare o di partecipare a convegni e seminari “in presenza”, obbligato a ridimensionare le nostre attività di ricerca, costretto a sospendere viaggi di istruzione e accordi Erasmus, che sono i pilastri sui quali si fondano le relazioni didattiche e scientifiche tra studenti e docenti di diversi Paesi, sostituendo completamente l'attività lavorativa abituale con quella, solo apparentemente più semplice e scontata, “da remoto”.

Oltre la pandemia è un titolo che vuole proiettarci di là dal momento dell'emergenza, indicando priorità e programmi di lungo periodo che, negli scenari necessariamente nuovi che andranno a disegnarsi, possano fungere da modello generale di riorganizzazione, anche inaugurando una stagione coraggiosa di riforme istituzionali, nel segno della valorizzazione delle competenze, della priorità della scuola e della ricerca scientifica, della formazione rispetto all'informazione. L'ambizione è quella di prospettare soluzioni con gli strumenti propri del metodo scientifico: rigore, analisi delle fonti e dei dati, capacità speculativa, approccio critico, dubbio, curiosità.

Ricordando che, come saggiamente ammoniva Rita Levi Montalcini, non bisogna temere i momenti difficili, perché il meglio viene da lì, auspico di poter presentare presto il libro nell'Aula Magna della nostra Università e invio il mio più sincero ringraziamento al Curatore e a tutti gli Autori.

LUCA BRUNESE
Magnifico Rettore
dell'Università degli Studi del Molise

VOLUME PRIMO

I

Economia Impresa Europa

L'IMPATTO DEL COVID-19 SU COMMERCIO E INVESTIMENTI: L'APPROCCIO DELL'UNIONE EUROPEA

ELISA BARONCINI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina emergenziale europea: l'adozione del regime di autorizzazione all'esportazione dei dispositivi di protezione individuale e la sua evoluzione. – 3. La compatibilità con il sistema OMC della disciplina europea sulle esportazioni di DPI. – 4. Il *Trade in Healthcare Products Concept Paper* della Commissione europea. – 5. Conclusioni.

1. Siamo chiamati a confrontarci con una crisi globale senza precedenti, che ha una triplice natura: la pandemia del *CoronaVirus Disease 19* (Covid-19) è, infatti, una crisi mondiale sanitaria, economica, ed anche istituzionale.¹ L'impatto del nuovo coronavirus, in particolare, sta creando una recessione che molto probabilmente eclisserà la crisi finanziaria globale del 2008, con una contrazione degli scambi internazionali valutata dagli economisti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nel 2020, tra il 13% e il 32%.²

In un tale scenario, per far fronte ad una emergenza tanto imprevista quanto dirimpente, l'Unione europea ha, tra l'altro, adottato una disciplina sull'autorizzazione all'esportazione dei dispositivi medici di protezione individuale (DPI) volta ad assicurare la fornitura di detti prodotti sul mercato europeo, senza trascurarne l'accesso da parte dei paesi terzi vulnerabili.³ Quindi, la Commissione ha prontamente avviato l'elaborazione di strategie per affrontare la fase successiva all'emergenza, quella della ripresa economica. Da un lato, l'istituzione europea propone una rinnovata cooperazione internazionale che assicuri a prezzi ragionevoli e su base costante l'accesso ai beni essenziali e alle competenze necessarie per prevenire, contrastare e far fronte a crisi globali di portata simile al Covid-19; dall'altro, Bruxelles promuove un nuovo modello per il com-

¹ In tal senso cfr. Giorgio SACERDOTI, "Quo Vadis" WTO after Covid-19?, *Bocconi Legal Studies Research Paper Series*, May 2020; Peter VAN DEN BOSSCHE, *Can It Get Any Worse?*, *SIEL Newsletter*, Spring 2020, p. 1-2; *Has Covid-19 Killed Globalisation? The Flow of People, Trade and Capital Will Be Slowed*, *The Economist*, 14 May 2020.

² V. WTO Press Release, *Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy*, 8 Aprile 2020.

³ V. *infra* il par. 2 del presente lavoro.

mercio internazionale, volto a superare le fortissime tensioni e i considerevoli problemi esplosi nel processo manifatturiero ed industriale a causa della disarticolazione nelle filiere globali di approvvigionamento, dovuta alla drastica riduzione dei trasporti e al *lockdown* cui gli Stati sono stati costretti per arginare il contagio del coronavirus. Con particolare riferimento all'accesso a dispositivi medici e farmaci, la Commissione europea, in occasione dell'incontro ministeriale dell'*Ottawa Group* del 15 giugno 2020,⁴ ha presentato un *concept paper* sul commercio nei prodotti per la tutela della salute, volto a garantire, per tutti i Paesi, un accesso costante, adeguato ed equo a detti prodotti, attraverso la definizione di nuove regole internazionali, anche in sede OMC, e di nuove forme di collaborazione.⁵

Nel presente lavoro in primo luogo verrà illustrata la disciplina emergenziale della UE sul regime delle esportazioni. Quindi, si considererà la compatibilità di detta disciplina con il sistema dell'OMC. Infine, *last but not least*, verrà illustrato il *concept paper* su "Trade in Healthcare Products," per mostrare il contributo che l'Unione intende dare alla costruzione di una solida iniziativa internazionale che scongiuri le enormi difficoltà con le quali si è affrontata l'emergenza del Covid-19 e garantisca equità e una migliore tutela della salute a livello globale attraverso nuove regole comuni e nuovi metodi di collaborazione.

2. La rapidissima diffusione del contagio del Covid-19 in Europa ha impattato su Stati ed istituzioni europei del tutto sprovvisti di una pianificazione adeguata a fronteggiare il coronavirus. In particolare, la dispo-

⁴ Il comunicato finale di tale riunione ministeriale è stato ufficialmente notificato al Segretariato dell'OMC: cfr. WT/GC/217, *June 2020 Statement of the Ottawa Group: Focusing Action on Covid-19*, 16 June 2020. L'*Ottawa Group*, guidato dal Canada, è formato da 13 Membri (oltre al Canada, si tratta di Australia, Brasile, Cile, Unione europea, Giappone, Kenya, Corea del sud, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Singapore e Svizzera). Esso si prefigge di promuovere le riforme del sistema multilaterale degli scambi, concentrandosi sul meccanismo di risoluzione delle controversie, sul rinvigorimento della funzione negoziale dell'OMC, e sul rafforzamento della funzione deliberativa e dell'efficacia delle modalità di lavoro dell'OMC nelle sue varie articolazioni di Consigli e Comitati. I membri dell'*Ottawa Group* amano definirsi come "champions of WTO reform": cfr. Government of Canada, *Ottawa Group and WTO Reform*, al link <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/05/ottawa-group-and-wto-reform.html> (visitato il 20 giugno 2020).

⁵ European Commission, *Trade in Healthcare Products – Concept Paper*, 11 June 2020, disponibile al link https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158776.pdf. V. anche European Commission, *Coronavirus: European Commission Backs International Initiative to Facilitate Trade in Healthcare Products*, 15 June 2020; *Introductory Remarks by Commissioner Phil Hogan at the Ottawa Group Meeting*, 15 June 2020.

nibilità sul territorio europeo di dispositivi di protezione individuale – indispensabili per prevenire l'ulteriore diffusione della malattia e salvaguardare la salute del personale medico e paramedico impegnato nella cura dei pazienti infetti – era quanto mai scarsa. Questo a causa, da un lato, della dislocazione della produzione di DPI quasi interamente in Cina, e, dall'altro, della inadeguata quantità di scorte di tali prodotti da parte dei distributori e delle strutture sanitarie e di protezione civile europee. Il propagarsi della pandemia nel nostro continente, preceduto dalla diffusione del Covid-19 in Cina, veniva, così, a confrontarsi con un calo della produzione cinese a causa della quarantena nel Paese asiatico, combinata al contestuale impennarsi del fabbisogno di DPI in Europa. Di fronte a tale emergenza, tre dei quattro Stati membri della UE produttori di mascherine, ossia Germania, Francia, e quindi la Repubblica ceca,⁶ introdussero il blocco dell'export, sollevando le fortissime proteste degli altri Paesi europei.⁷ Per superare questa seria crisi di approvvigionamento, la Commissione europea decise di intervenire adottando un regime di autorizzazione all'esportazione dei DPI verso i paesi terzi, e imponendo contestualmente ai Paesi UE l'eliminazione delle restrizioni interne alla circolazione di DPI.⁸

Veniva, così, attivato per la prima volta l'art. 5 del Regolamento UE sul regime comune delle esportazioni,⁹ la disposizione dedicata alle misure di salvaguardia adottabili per derogare al principio della libertà di esportazione dei prodotti verso i paesi terzi, principio che caratterizza la normativa unionista in ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dalla UE.¹⁰ L'art. 5, infatti, consente, “[a] fine di prevenire una situazione critica dovuta a una penuria di prodotti essenziali o al fine di porvi rimedio e quando gli interessi dell'Unione richied[a]no un'azione immediata[,] ... di subordinare l'esportazione di un prodotto alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione.” Il 14 marzo 2020, la

⁶ Il quarto Paese europeo produttore di mascherine è la Polonia, v. *Come è andata la storia delle mascherine tra Italia, Francia, Germania e Ue*, *Pagella politica*, 16 marzo 2020.

⁷ V. IVO CAZZI, *Le mascherine dividono la Ue Germania e Francia bloccano l'export*, *Il Corriere della sera*, 6 marzo 2020.

⁸ “The [EU] measures were taken due to supply shortages as the COVID-19 pandemic spread. This was a compromise decision to help induce Member States to stop blocking exports within the single market.” Iana Dreyer, *INTA to Commission: Limit the Damage on Medical Gear Export Restrictions*, in *Borderlex*, 3 April 2020.

⁹ Regolamento (UE) 2015/479 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni (codificazione), in GUUE L83/34 del 27.3.2015.

¹⁰ Cfr. il considerando n. 8 del Regolamento 2015/479.

Commissione europea adottò, pertanto, lo schema di autorizzazione all'esportazione dei DPI – mascherine, occhiali, visiere o schermi protettivi, schermi facciali, indumenti protettivi e guanti.¹¹ Fu, infatti, opportunamente valutato che “[a]ll’interno dell’Unione ... la vitale necessità di disporre di dispositivi di protezione per ospedali, pazienti, operatori del settore, autorità di protezione civile,”¹² unitamente all’urgenza della situazione,¹³ impedivano di lasciare al libero mercato l’allocazione dei DPI. Ciò avrebbe molto facilmente potuto implicare, per detti beni, il rischio più che concreto a) di divenire oggetto di acquisti speculativi massicci, al fine di stoccare i DPI per farne lievitare i prezzi, oppure b) di finire nella disponibilità del pubblico generale, anziché essere innanzitutto destinati al personale chiamato in prima linea a fronteggiare l'emergenza pandemica.

Nel Regolamento di esecuzione 2020/402, la Commissione, dopo aver definito i DPI “prodotto essenziale”¹⁴ per debellare il Covid-19, conferisce alle autorità degli Stati membri il compito di applicare il regime emergenziale di autorizzazione all'esportazione, fornendo, all'Allegato I, l'elenco dettagliato dei DPI con i corrispondenti codici di nomenclatura doganale, e, all'Allegato 2, il modello per il formulario nazionale di autorizzazione.¹⁵ La tempistica indicata per l'esame delle domande è fissata in un termine non superiore ai cinque giorni lavorativi “a decorrere dalla data in cui le autorità competenti dispongono di tutte le informazioni necessarie,” termine che “[i]n circostanze eccezionali e per motivi debitamente giustificati” può essere raddoppiato.¹⁶ Proprio per prevenire “un depauperamento delle scorte dovuto a speculazione,” il Regolamento di esecuzione 2020/402 è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, dunque il 15 marzo 2020, con una scadenza fissata al termine di un periodo di sei settimane da tale data, dunque al 25 aprile 2020.¹⁷

In assenza di richiesta di autorizzazione all'esportazione, quest'ultima è, naturalmente, vietata. La Commissione precisa, però, agli Stati membri che vanno esaminate positivamente le domande di export dei

¹¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione del 14 marzo 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, in GUUE L77/1 del 15.3.2020.

¹² Considerando n. 9 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

¹³ V. il considerando n. 11 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

¹⁴ V. il considerando n. 2 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

¹⁵ Cfr. l'art. 1 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

¹⁶ Così è stabilito dall'art. 2, par. 2 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

¹⁷ Cfr. l'art. 3 del Regolamento di esecuzione 2020/402.

DPI laddove questi ultimi rientrano nell'assistenza richiesta da Paesi terzi o da organizzazioni internazionali al meccanismo della protezione civile dell'Unione europea,¹⁸ oppure abbiano ad oggetto la fornitura di detti beni essenziali nell'ambito di aiuti umanitari, o, ancora, nell'ipotesi in cui l'esportazione di DPI sia volta a sostenere le attività della rete globale di allarme e risposta alle epidemie (GOARN) istituita dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).¹⁹ Le autorizzazioni all'esportazione sono, inoltre, da concedere quando i DPI siano destinati alle operazioni all'estero degli Stati membri della UE, quali "operazioni militari, missioni internazionali di polizia e/o missioni civili internazionali di mantenimento della pace," oppure all'approvvigionamento delle delegazioni dell'Unione europea e delle missioni diplomatiche degli Stati membri della UE.²⁰

Immediatamente dopo l'entrata in vigore del Regolamento di esecuzione 2020/402, le proteste e le perplessità sollevate dalla portata della disciplina emergenziale di autorizzazione all'esportazione condussero ad una repentina esclusione dall'osservanza di detto regime per i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (*European Free Trade Association*, EFTA) – dunque Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera-²¹ i paesi e territori d'oltre mare, nonché le isole Fær Øer, Andorra, San Marino e lo Stato della Città del Vaticano.²² Il mercato unico dei dispositivi

¹⁸La struttura UE volta a fornire una risposta rapida ed efficace alle emergenze, istituita nel 2001, è stata riformata nel 2013: v. Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile, GUUE L347/924 del 20.12.2013. Su tale meccanismo e la sua azione con specifico riferimento al Covid-19 cfr. Federico CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, *Eurojus.it*, 2020, 95-106.

¹⁹ Cfr. l'art. 2, par. 3 del Regolamento di esecuzione 2020/402. La rete GOARN (*Global Outbreak Alert and Response Network*) dell'OMS riunisce e coordina le risorse di agenzie tecniche, anche al di fuori della famiglia ONU, reti di laboratori, organizzazioni umanitarie e non governative, quali la Croce Rossa o *Médecins Sans Frontières*, per intervenire con rapidità ed efficacia in ogni angolo del mondo in caso di emergenza sanitaria internazionale. V. John S. MACKENZIE et al., *The Global Outbreak Alert and Response Network*, *Global Public Health*, 2014, pp. 1023-1039.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Per il testo aggiornato della Convenzione EFTA cfr. *Convention Establishing the European Free Trade Association - Consolidated version, last amended on 1 July 2013*, disponibile sul sito ufficiale dell'EFTA al link <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/efta-convention/Vaduz%20Convention%20Agreement.pdf> (consultato il 20 giugno 2020).

²² Regolamento di esecuzione 2020/426 della Commissione del 19 marzo 2020 recante modifica del regolamento di esecuzione 2020/402 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione in GUUE L84/1 del 20.3.2020.

medici e di protezione individuale, infatti, è fortemente integrato, sia per le filiere produttive che per le reti di distribuzione, con il territorio dei Paesi EFTA, ed altrettanto accade per gli altri enti e Stati richiamati, i quali dipendono dalle catene di approvvigionamento degli Stati membri nel cui territorio sono situati o con i cui territori confinano.²³ In un tale contesto, le restrizioni all'esportazione rischiavano di privare dette realtà di DPI, nonché di vedere colpita l'Unione da provvedimenti economici di ritorsione sempre per beni essenziali in ambito sanitario.²⁴

L'ampliarsi a dismisura di provvedimenti nazionali di limitazione all'esportazione dei beni suscettibili di essere qualificati come essenziali per affrontare la pandemia – beni che dai DPI ai prodotti medici e farmaceutici ben presto hanno ricompreso anche i prodotti agroalimentari²⁵ – ha implicato severe distorsioni sul mercato internazionale, senza, peraltro, riuscire a garantire un approvvigionamento adeguato, sotto il profilo sanitario, nelle zone di necessità, con grave nocimento, in particolare, dei Paesi in via di sviluppo, pressoché totalmente dipendenti dalle esportazioni poiché in larga parte non producono gli strumenti indispensabili a combattere il coronavirus. Tale situazione ha, in primo luogo, iniziato a preoccupare gli stessi Paesi autori delle misure restrittive: in tempi stretti, quindi, la Comunità internazionale ha manifestato gli anticorpi a una simile frammentazione e involuzione nazionalistica del mercato globale, totalmente inadeguata a rappresentare una risposta ad una crisi globale qual è quella del Covid-19. Così, Singapore e Nuova Zelanda, fermamente contrari al proliferare di misure unilaterali, il 20 marzo 2020 hanno adottato una dichiarazione ministeriale congiunta che molto velocemente ha ottenuto l'adesione di un significativo numero di Stati, condividendo la convinzione su “the importance of refraining from the imposition of export controls or tariffs and non-tariff barriers and of removing any existing trade restrictive measures on essential goods, especially medical supplies, at this time.”²⁶

²³ V. il considerando n. 2 e il considerando n. 3 del Regolamento di esecuzione 2020/426.

²⁴ Così Iana DREYER, *EU Exempts Rich Neighbours from Medical Protective Gear Export Ban*, in *Borderlex*, 20 marzo 2020.

²⁵ L'OMC ha riscontrato che più di 80 Paesi hanno adottato provvedimenti restrittivi all'esportazione: cfr. WTO, *WTO Report Finds Growing Number of Export Restrictions in Response to COVID-19 Crisis*, 23 April 2020, disponibile al link https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_23apr20_e.htm (consultato il 20 giugno 2020). Per un'analisi di tale massiccio fenomeno v. Richard E. BALDWIN, Simon J. EVENETT (EDS.), *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, CEPR Press, 2020.

²⁶ La dichiarazione bilaterale Singapore / Nuova Zelanda risale al 20 marzo 2020. Successivamente hanno aderito Australia, Brunei, Canada, Cile, e Myanmar: cfr. *Joint Ministerial*

Di lì a poco, i *Leaders* del G20²⁷ hanno posto le prime basi per definire una collaborazione internazionale per un pieno recupero dell'economia e una crescita equilibrata, inclusiva, e sostenibile. In occasione della riunione del 26 marzo, nella dichiarazione finale espressamente dedicata al COVID-19, il G20 sottolinea che “[e]mergency measures aimed at protecting health will be targeted, proportionate, transparent, and temporary,”²⁸ una qualificazione che pochi giorni più tardi avrebbe ripreso il Commissario europeo per il commercio Phil Hogan. Quest'ultimo, dopo aver rimarcato che la sfida immediata da affrontare è “[m]aintaining open trade and avoiding unnecessary disruption of supply chains ... especially when it comes to ensuring the adequate production and distribution of critical medical and protective equipment,”²⁹ ha, infatti, affermato, ricalcando la precedente statuizione del G20, che, in un tale contesto, “any domestic emergency measures aimed at protecting health should be *targeted, proportionate, transparent and temporary.*”³⁰

La Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo (INTA), in una sua lettera al Commissario Hogan del 2 aprile 2020, sottolinea, anche alla luce delle linee guida emanate dalla Commissione europea per orientare uniformemente gli Stati membri nell'applicazione del regime di autorizzazione, che l'obiettivo di tale regime deve essere unicamente quello di consentire restrizioni alle esportazioni di DPI solo quando ciò risulti “strictly necessary,”³¹ dunque per

Statement by Australia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, Myanmar, New Zealand and Singapore Affirming Commitment to Ensuring Supply Chain Connectivity amidst the COVID-19 Situation, 25 March 2020, disponibile sul sito del Ministero degli affari esteri di Singapore al link <https://www.mfa.gov.sg/Overseas-Mission/Geneva/Mission-Updates/2020/04/JOINT-MINISTERIAL-STATEMENT-SUPPLY-CHAIN-CONNECTIVITY--COVID-19-SITUATION>.

²⁷ Il *Group of Twenty* (G20), riunitosi per la prima volta a Berlino nel dicembre 1999, comprende i 19 Paesi più industrializzati al mondo, nonché l'Unione Europea, che, attraverso il loro sistematico coordinamento intendono governare e promuovere una crescita economica globale sostenibile. Cfr. Jan WOUTERS, Jed ODERMATT, Sven VAN KERCKHOVEN, *The EU at the G20 and the G20's Impact on the EU*, in Bart VAN VOOREN, Steven BLOCKMANS, and Jan WOUTERS (EDS.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 259-271.

²⁸ Extraordinary G20 Leaders' Summit, *Statement on COVID-19*, 26 March 2020, a 2.

²⁹ *Remarks by Commissioner Phil Hogan at G20 Virtual Ministerial*, 30 March 2020.

³⁰ *Ibid.*, il corsivo è nostro.

³¹ *Export Authorisations for Personal Protective Equipment, Letter to Mr Phil Hogan*, Committee on International Trade, European Parliament, 2 April 2020, 1. La lettera è disponibile sul sito della Commissione europarlamentare INTA al link

“porre rimedio ad una situazione critica e prevenirla.”³² Quindi, gli eurodeputati evidenziano che le motivazioni per concedere le autorizzazioni di cui all’art. 2, par. 3 del Regolamento di esecuzione 2020/402, sono meramente esemplificative,³³ per cui gli Stati membri, una volta garantite le esigenze di salvaguardia interne, sono tenuti a permettere le esportazioni.³⁴ In particolare, l’*INTA Committee* richiama il principio di solidarietà internazionale considerato dalla Commissione stessa nella sua nota di orientamento, laddove si afferma che detto principio vada difeso in questa situazione di pandemia mondiale, cosicché “gli Stati membri possono concedere autorizzazioni di esportazione, e sarebbero tenuti a farlo, non solo nei casi di cui all’art. 2, par. 3 del Regolamento di esecuzione, ma “anche qualora la spedizione di cui trattasi non costituisca una minaccia per il reale fabbisogno di DPI nell’Unione e serva a soddisfare una legittima esigenza legata all’uso medico professionale o ufficiale in un paese terzo.”³⁵ Infine, gli eurodeputati esortano la Commissione ad emendare nuovamente la disciplina emergenziale europea sui DPI, per esentare dallo schema di autorizzazione alle esportazioni i sei Paesi dei Balcani occidentali impegnati in un processo di profonda integrazione con l’UE. Infatti, le catene di valore della produzione e le reti di distribuzione del mercato unico sono strettamente connesse anche a quegli Stati balcanici, e, vista la facilità con la quale il Covid-19 varca le frontiere, la collaborazione nel debellare il virus in quella parte d’Europa è in-

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/product/product-details/20200402CAN54285> (consultato il 20 giugno 2020).

³² V. Comunicazione della Commissione, Nota di orientamento agli Stati membri in relazione al regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione, che subordina l’esportazione di taluni prodotti alla presentazione di

un’autorizzazione di esportazione, modificato da ultimo dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione (2020/C 91 I/02), in GUUE C 91 I/10 del 20.3.2020, sezione 2.

³³ L’art. 2, par. 3 del Regolamento 2020/402 recita, infatti, che “[n]el decidere se concedere un’autorizzazione di esportazione a norme del presente regolamento gli Stati membri tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, *tra cui, se del caso, se l’esportazione serve, tra l’altro ...*” (il corsivo è nostro). La Commissione europea ha quindi scelto una terminologia che indica chiaramente la natura non tassativa delle ipotesi successivamente elencate nella disposizione in oggetto, ipotesi in presenza delle quali l’autorizzazione ad esportare DPI va concessa.

³⁴ “Article 2(3) provides a list of possible grounds for authorisation but it is worth pointing out that the list should under no circumstances be seen as exhaustive.” *Export Authorisations for Personal Protective Equipment, Letter to Mr Phil Hogan*, cit., 1-2.

³⁵ Comunicazione della Commissione, Nota di orientamento agli Stati membri ..., cit., sezione 2.

dispensabile anche per lottare efficacemente contro la malattia all'interno del territorio dell'Unione.³⁶

Nel nuovo Regolamento di esecuzione 2020/568, con il quale la Commissione europea prolunga, rivedendolo, il regime di autorizzazione al 26 maggio 2020, le sollecitazioni europarlamentari vengono recepite.³⁷ Pur permanendo un divario tra la domanda e l'offerta di DPI all'interno dell'Unione, la situazione dell'approvvigionamento non è più così critica come a metà marzo, per cui la portata dello schema di controllo dell'export è stata ridotta da cinque a tre categorie di DPI -occhiali e visiere o schermi protettivi; dispositivi per la protezione di bocca e naso; indumenti protettivi.³⁸ L'allentamento del regime di autorizzazione è stato reso possibile dal lavoro coordinato dalla Commissione, che ha creato una scorta strategica di attrezzature mediche -*in primis* ventilatori e mascherine- nel quadro del meccanismo unionale di protezione civile, e incentivato la conversione industriale di alcune imprese europee che, dalla produzione di tessili o auto, hanno iniziato a fabbricare DPI e ventilatori.³⁹ Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Repubblica di Macedonia del Nord e Serbia – i sei Paesi dei Balcani occidentali di cui alla lettera dell'*INTA Committee* – non sono più soggetti al meccanismo di autorizzazione all'esportazione.⁴⁰ E il principio della solidarietà internazionale viene formalmente richiamato ed illustrato dalla Commissione nel preambolo del suo nuovo Regolamento, ricordando l'impegno dell'Unione a tutelarlo, e sottolineando che le misure europee dovrebbero, di conseguenza, “essere proporzionate e garantire che le esportazioni rimangano possibili previa autorizzazione.”⁴¹ Quindi, gli Stati membri, dinanzi a richieste di autorizzazione all'esportazione di DPI verso Paesi terzi che non costituiscano “una minaccia per il reale fabbisogno di DPI

³⁶ “COVID-19 has been able to cross national borders with ease, making it clear that our success in fighting this disease also depends on the success of our partners, particularly those we share borders with.” *Export Authorisations for Personal Protective Equipment, Letter to Mr Phil Hogan*, cit., 2.

³⁷ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/568 della Commissione del 23 aprile 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, in GUUE L129/7 del 24.4.2020. Sulla vigenza del Regolamento in oggetto cfr. il suo art. 6 “[i]l presente regolamento entra in vigore il 26 aprile 2020. Esso si applica per un periodo di 30 giorni”.

³⁸ Cfr. l'Allegato I del Regolamento di esecuzione 2020/568.

³⁹ V. il considerando n. 4 del Regolamento di esecuzione 2020/568.

⁴⁰ Cfr. l'art. 2 del Regolamento di esecuzione 2020/568.

⁴¹ Considerando n. 11 del Regolamento di esecuzione 2020/568.

all'interno dell'Unione"⁴² e servono "a soddisfare una legittima esigenza legata all'uso medico ufficiale o professionale in un paese terzo,"⁴³ devono accogliere la richiesta ricevuta. Inoltre, riprendendo la formula del G20, già sopra illustrata, la Commissione ha ricordato nel suo nuovo Regolamento che le misure dello schema emergenziale europeo per i DPI, "volte a proteggere la salute e atte ad incidere sugli scambi, dovrebbero essere *mirate, proporzionate, trasparenti e temporanee*"⁴⁴.

3. Lo schema europeo di autorizzazione all'esportazione di DPI tecnicamente ricade nell'art. XI:1 GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), la disposizione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio che proibisce le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione.⁴⁵ La normativa adottata dalla Commissione certo non è un bando sull'export di DPI. Essa, però, introduce un meccanismo di valutazione, di controllo alla circolazione internazionale dei dispositivi di protezione individuale che, di per sé, per il solo fatto di dover essere rispettato, anche in caso di esito positivo, richiede dei passaggi amministrativi obbligatori i quali inevitabilmente implicano maggiori costi ed un allungamento sulla tempistica degli scambi. La disciplina emergenziale sui DPI, dunque, risulta restrittiva per il commercio internazionale.⁴⁶

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Considerando n. 9 del Regolamento di esecuzione 2020/568 (il corsivo è nostro). Si ricorda che la dichiarazione sul Covid-19 del Vertice straordinario dei *Leaders* del G20 del 26 marzo 2020 afferma l'impegno di questi ultimi "to continue working together to facilitate international trade and coordinate responses in ways that avoid unnecessary interference with international traffic and trade. Emergency measures aimed at protecting health will be *targeted, proportionate, transparent, and temporary.*" Extraordinary G20 Leaders' Summit, Statement on COVID-19, 26 March 2020, a p. 2 (il corsivo è nostro).

⁴⁵ Il testo dell'Accordo GATT è pubblicato in World Trade Organization, *The Legal Texts - The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge, 2011, 423 ss. Per una presentazione dell'Accordo GATT cfr. Silvia CANTONI, *L'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio. Dal GATT 1947 al GATT 1994*, in Andrea COMBA (a cura di) *Neoliberalismo internazionale e global economic governance - Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Giappichelli, Torino, 2013, 173-220; Aldo LIGUSTRO, Paolo PICONI, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Cedam, Padova 2002, 87 ss; Maria Rosaria MAURO, *Diritto internazionale dell'economia - Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, ESI, Napoli, 2019, 123 ss.; Silvia SANNA, *GATT 1994 e gli Accordi in materia doganale*, in Gabriella VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Giuffrè, Milano, 2015, 23-61.

⁴⁶ Per la valutazione della compatibilità con il sistema multilaterale degli scambi dei bandi all'esportazione introdotti per affrontare la crisi pandemica cfr. Giovanna ADINOLFI, *Il ruolo delle politiche commerciali a fronte della pandemia da COVID-19: brevi riflessioni alla luce del*

L'Accordo GATT, che ha dato vita al sistema multilaterale del commercio, è stato negoziato ed approvato da diplomatici e politici che avevano vissuto in prima persona il secondo conflitto mondiale e le carestie di quegli anni molto difficili. Pertanto, non può stupire che esso contenga disposizioni che prevedano delle vie d'uscita per affrontare "critical shortages" di prodotti (l'art. XI:2 lett. a) GATT), oltre a disporre di una clausola sulle eccezioni generali che tutela la salute e la vita delle persone (l'art. XX, lett. b) GATT), come pure di una disposizione *ad hoc* che giustifica la mancata ottemperanza agli obblighi di liberalizzazione laddove i Membri OMC lo facciano per motivi di sicurezza nazionale (l'art. XXI GATT). Peraltro, tale apparato normativo, volto a tutelare *non-trade values*, pur formalmente risalendo al 1947 è stato significativamente valorizzato dai risultati raggiunti durante l'Uruguay Round, che hanno istituito l'Organizzazione mondiale del commercio ponendo quale suo principio, nel preambolo del suo Accordo istitutivo, proprio quello dello sviluppo sostenibile.⁴⁷

L'art. XI GATT, che al par. 1 stabilisce il divieto di restrizioni quan-

diritto OMC, SIDIBlog, 20 Aprile 2020; Siddarth S. AATREYA, *Are COVID-19 Related Trade Restrictions WTO-Consistent?*, *EJIL: Talk*, <https://www.ejiltalk.org/are-covid-19-related-trade-restrictions-wto-consistent/>, 25 April 2020; Melaku Geboye DESTA, *Covid-19 and Export Restrictions: The Limits of International Trade Law and Lessons for the AfCFTA*, Policy Paper, United Nations Economic Commission for Africa, 14 May 2020; Caroline GLÖCKLE, *Export Restrictions under Scrutiny – The Legal Dimensions of Export Restrictions on Personal Protective Equipment*, *EJIL: Talk*, 7 April 2020 <https://www.ejiltalk.org/export-restrictions-under-scrutiny-the-legal-dimensions-of-export-restrictions-on-personal-protective-equipment/>; Joost PAUWELYN, *Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements*, SSRN Paper, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3579965, 30 April 2020; Mona PINCHIS-PAULSEN, *COVID-19 Symposium: Thinking Creatively and Learning from COVID-19 – How the WTO can Maintain Open Trade on Critical Supplies*, *Opinio Juris*, <http://opiniojuris.org/2020/04/02/covid-19-symposium-thinking-creatively-and-learning-from-covid-19-how-the-wto-can-maintain-open-trade-on-critical-supplies/>, 2 April 2020; Pablo QUILES, *Legal and Policy Implications of Covid-19-Related Export Restrictions, International Economics Strategic Analysis for Growth & Development*, 4 May 2020 Ariane YVON, *Trade-Restrictive Measures and COVID-19: Are WTO Agreements Proving to Be Pandemic Proof?*, *Trade Experiences*, 12 May 2020. Più in generale, per inquadrare il ruolo del Diritto OMC rispetto alle situazioni di emergenza v. Giovanna ADINOLFI, *Natural Disasters and Trade Research, Study II – A Legal Mapping*, WTO, Geneva, 2020.

⁴⁷ Su questi aspetti ci permettiamo di rinviare a Elisa BARONCINI, *L'Organo d'appello dell'OMC e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'articolo XX GATT*, in Lucia Serena ROSSI, Elisa BARONCINI (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli - Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, 429-474.

titative, al par. 2 contiene una clausola cd “carve-out,” ossia dispone che detto divieto non si applichi ad “[e]xport prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party.”⁴⁸ Essendo una *esenzione*, e non una *eccezione*, l’obbligo di dimostrare che non sono stati rispettati i parametri in essa contenuti spetterà allo Stato che eventualmente si dolga di una restrizione all’esportazione di beni essenziali posta in essere da un altro Paese – ad esempio, nel caso dei Regolamenti di esecuzione 2020/402 e 2020/568, l’onere della prova sarebbe ricaduta sui Paesi terzi che eventualmente avessero presentato un reclamo contro la UE nell’ambito del sistema di risoluzione delle controversie dell’OMC. Si tratta, indubbiamente, di un aspetto positivo per il Paese che si veda costretto ad adottare provvedimenti restrittivi per fronteggiare una insufficienza di un dato prodotto sul suo mercato: l’onere della prova della violazione dell’art. XI:2 lett. a) GATT, in caso di disputa, sulla parte reclamante rende più semplice la difesa dello Stato che abbia limitato provvisoriamente l’esportazione di beni considerati essenziali.

La terminologia dell’Accordo GATT – evidenziata *supra* in corsivo inizia a rivelare come la disciplina emergenziale europea sui DPI sia stata modellata proprio avendo in mente anche la disposizione sulle restrizioni quantitative dell’Accordo GATT, e, più in generale, l’interpretazione che dell’art. XI:2, lett. a) è stata data dall’Organo d’appello dell’OMC. La clausola “carve-out” in questione è stata invocata in una sola disputa del contenzioso ginevrino, nel caso *China – Raw Materials*.⁴⁹ In tale controversia la Cina, attaccata da Unione europea, Stati Uniti, e Messico per le restrizioni all’esportazione di diverse materie prime estratte nel Paese asiatico, aveva tentato di difendersi sostenendo che una sua misura, relativa alle restrizioni quantitative all’esportazione di bauxite, avrebbe dovuto essere ricondotta all’esenzione di cui all’art. XI:2 lett. a) GATT. L’Organo d’appello ha, così, avuto occasione di precisare che il concetto di “temporarily applied” sia da riferirsi a “measures that are applied in the interim.”⁵⁰ Quindi, esso ha considerato che con l’espressione “critical shortage” l’art. XI:2 lett. a) intenda riferirsi a “those deficiencies in quantity that are crucial, that amount to a situation of decisive importance, or that reach a vitally important or decisive stage, or a turning

⁴⁸ Il corsivo è nostro.

⁴⁹ Appellate Body Reports, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials (China – Raw Materials)*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R, adopted 22 February 2012.

⁵⁰ Appellate Body Reports, *China – Raw Materials*, par. 323.

point.”⁵¹ Infine, l’Organo d’appello ha interpretato la nozione di “foodstuffs or other products essential” stabilendo che l’art. XI:2 lett. a) intenda con tale terminologia riferirsi a “critical shortages of foodstuffs or otherwise absolutely indispensable or necessary products.”⁵² Pronunciandosi nel caso concreto, i giudici d’appello hanno poi concluso che la misura restrittiva sulla bauxite, pur potendo risultare “essential” per la Cina, non poteva essere ricondotta alla clausola “carve-out” poiché era in vigore da più di dieci anni – dunque non risultava “temporarily applied” – e le sue riserve sul territorio cinese non erano di imminente esaurimento – per cui le scorte ancora presenti di bauxite in Cina non configuravano una situazione di “critical shortage.”⁵³

La disciplina emergenziale europea sui DPI sembrerebbe in linea con i diversi elementi qui evidenziati dell’art. XI GATT, anche alla luce della giurisprudenza OMC. Indubbiamente tale disciplina è stata limitata nel tempo, essendo complessivamente rimasta in vigore per poco più di dieci settimane; i problemi di fabbisogno cui intendeva dare risposta erano, purtroppo, tragicamente reali; e l’indispensabilità dei DPI per limitare il contagio e proteggersi dal virus – e dunque la natura di prodotti essenziali per i dispositivi di tutela – è incontrovertibilmente dimostrata a livello scientifico.⁵⁴

Nell’Accordo GATT, tuttavia, l’art. XIII richiede che le restrizioni quantitative vengano amministrate in modo non discriminatorio. Anche le regole sull’esportazione di un dato prodotto, quindi, devono essere definite ed applicate in modo da far sì che l’export di quel prodotto “is similarly prohibited or restricted”⁵⁵ in tutti i Paesi terzi. Nelle parole del panel nel caso *EC – Bananas III*, l’essenza dell’obbligo di non discriminazione di cui all’art. XIII GATT – che altro non è se non un’articolazione della clausola della nazione più favorita espressa dall’art. I, par. 1 GATT – “is to minimize the impact of a quota ... on trade flows by attempting to approximate under such measure ... the trade shares that would have occurred in the absence of the regime.”⁵⁶ L’esclusione dei Paesi EFTA e dei 6 Stati dei Balcani occidentali dall’ambito di appli-

⁵¹ Appellate Body Reports, *China – Raw Materials*, par. 324.

⁵² Appellate Body Reports, *China – Raw Materials*, par. 326.

⁵³ Appellate Body Reports, *China – Raw Materials*, parr. 329-344.

⁵⁴ Su questi aspetti si rinvia a quanto già esposto al par. 2 del presente lavoro.

⁵⁵ Art. XIII:1 GATT.

⁵⁶ Panel Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Ecuador (EC – Bananas III (Ecuador))*, WT/DS27/R/ECU, adopted 25 September 1997, as modified by Appellate Body Report WT/DS27/AB/R, par. 7.68.

cazione della disciplina europea potrebbe, quindi, far sorgere dei dubbi riguardo al rispetto dell'art. XIII GATT.

Dinanzi ad una simile ipotesi, si dovrebbe ricorrere alle giustificazioni possibili per la normativa UE grazie, in primo luogo, all'art. XX GATT. Tale clausola sulle eccezioni generali, alla lett. b), consente di mantenere le misure che, pur di ostacolo agli scambi internazionali, risultino comunque "necessary to protect human ... life or health." Essa è stata interpretata in modo rigoroso dagli organi giudicanti dell'OMC, ma sempre mantenendo una notevole attenzione all'autonomia regolamentare dei Membri OMC e alla loro discrezionalità sul livello di tutela da perseguire per i *non-trade values* contemplati dall'art. XX GATT. Per l'Organo d'appello dell'OMC l'obiettivo della tutela della salute e della vita della persona, contemplato nella disposizione richiamata "is both vital and important in the highest degree,"⁵⁷ e la prova della necessità di una misura nazionale per tutelare uno dei valori elencati all'art. XX varia a seconda dell'importanza di quel valore: [t]he more vital or important the interests or values that are reflected in the objective of the measure, the easier it would be to accept a measure as 'necessary'.⁵⁸ Dunque la normativa europea, volta a tutelare la salute della popolazione dell'Unione dal contagio del coronavirus garantendo l'accesso ai DPI, dispositivi essenziali nella lotta contro e per il contenimento della malattia, potrebbe essere ricondotta alla lett. b) dell'art. XX GATT. Per la sua giustificazione definitiva lo schema di autorizzazione all'esportazione di DPI deve anche superare il vaglio dello *chapeau* dell'art. XX GATT, il quale richiede che la misura da esonerare dagli obblighi di liberalizzazione non venga applicata "in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade." Ora, la stretta connessione del mercato interno con quello dei Paesi

⁵⁷ Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres (Brazil – Retreaded Tyres)*, WT/DS332/AB/R, adopted 17 December 2007, par. 179. Si tratta di un approccio costantemente confermato nella giurisprudenza OMC: si veda, ad esempio, il report nel caso *Indonesia – Chicken*, ove panel, parte attrice e parte convenuta convengono sulla importanza massima che riveste la tutela della salute: "[w]e ... observe that the objective pursued ... is the protection of human health, an interest which Indonesia considers of the highest importance. We agree and do not understand Brazil to disagree" (Panel Report, *Indonesia – Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products (Indonesia. Chicken)*, WT/DS484/R, adopted 22 November 2017, par. 7.225.

⁵⁸ Appellate Body Report, *Colombia – Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear (Colombia – Textiles)*, WT/DS461/AB/R, adopted 22 June 2016, par. 5.71.

EFTA e dei sei Paesi dei Balcani occidentali – per cui, come affermato dalla Commissione europea, l'interruzione degli scambi acuirebbe, tra l'altro, le difficoltà di approvvigionamento di DPI anche per l'Unione europea – potrebbe essere considerata una condizione che distingue i Paesi esentati dallo schema europeo di autorizzazione rispetto agli altri Stati, superando, così, il vaglio del rispetto delle ulteriori condizioni poste dalla clausola introduttiva dell'art. XX GATT per giustificare una misura restrittiva degli scambi.

Infine, per affermare la compatibilità della disciplina emergenziale europea sui DPI con il sistema multilaterale si potrebbe invocare anche l'art. XXI GATT, in base al quale un Membro OMC può mantenere una misura di ostacolo agli scambi laddove lo consideri “necessary for the protection of its essential security interests ... taken in time of war or other emergency in international relations.”⁵⁹ Per quasi settant'anni vi è stato un ampio dibattito sulla giustiziabilità dell'art. XXI GATT da parte di un organo giudicante prima dal GATT poi dell'OMC. Infatti, diversi Membri ritenevano che la lettera della disposizione sulle eccezioni di sicurezza lasciasse interamente alla discrezionalità, insindacabile, di uno Stato la possibilità di avvalersi dell'art. XXI GATT, stabilendo autonomamente se ne ricorrevano i requisiti di applicazione senza che questa valutazione potesse essere suscettibile di revisione da parte di un panel o dell'Organo d'appello. La lettera dell'art. XXI GATT, infatti, prevede che si debba giustificare una disciplina o prassi domestica incompatibile con gli obblighi di liberalizzazione degli scambi “which it [ossia lo Stato] considers necessary for the protection of its essential security interests.” Tale scelta lessicale sarebbe una inequivoca indicazione della insindacabilità, da parte degli organi giudicanti dell'OMC, della valutazione compiuta da un Membro OMC in merito a detti interessi. Recentemente, però, il panel del caso *Russia – Traffic in Transit*, ha considerato l'art. XXI GATT come una disposizione giustiziabile,⁶⁰ per cui un organo giudicante dell'OMC può stabilire se uno Stato vi abbia fatto o meno legittimamente ricorso. Al tempo stesso, tuttavia, il panel ha osservato un *deferential standard of review* nella considerazione dei vari requisiti dell'art. XXI GATT. Quindi, “it is left, in general, to every Member to define what it considers to be its essential security interests.”⁶¹ Una simile discrezionalità, comunque, non va tradotta nel più totale arbitrio,

⁵⁹ Art. XXI (b) (iii) GATT, il corsivo è nostro.

⁶⁰ Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (Russia – Traffic in Transit)*, WT/DS512/R, adopted 26 April 2019, par. 7.56.

⁶¹ Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, par. 7.131.

da parte di un Membro OMC, di stabilire che cosa si debba intendere per interesse essenziale di sicurezza, poiché l'art. XXI, lett. b) (iii) GATT deve naturalmente essere interpretato in buona fede: “[t]he Panel recalls that the obligation of good faith is a general principle of law and a principle of general international law which underlies all treaties ... [t]he obligation of good faith requires that Members not use the exceptions in Article XXI as a means to circumvent their obligations under the GATT 1994.”⁶²

Inoltre, per quanto riguarda la nozione di “emergency in international relations” il panel ha considerato che quanto più la situazione da qualificare come “emergenza” si allontani dal contesto di conflitto armato di cui all'art. XXI(b)(iii) GATT, tanto più lo Stato che richiama tale eccezione dovrà articolare e precisare gli interessi essenziali di sicurezza collegati alla situazione di emergenza prospettata.⁶³ Infatti, precisa il panel, “the existence of an emergency in international relations is an objective state of affairs”⁶⁴; e emergenza può essere considerata anche “a situation ... of general instability engulfing or surrounding a state.”⁶⁵ Pertanto, il ricorso all'art. XXI GATT per legittimare la disciplina emergenziale di restrizione all'esportazione di DPI richiederebbe una completa e dettagliata documentazione probatoria dell'imprevedibilità, della rapidità, e dell'ampiezza con le quali il contagio del COVID-19 ha raggiunto ed è quindi esploso in Europa, creando, per l'appunto, una situazione di “emergenza” che rende indispensabile il controllo delle esportazioni di dispositivi di protezione individuale per garantire anche la sicurezza della popolazione dell'Unione.

Nelle notifiche all'OMC⁶⁶ dei Regolamenti di esecuzione UE che

⁶² Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, parr. 7.132 – 7.133.

⁶³ “Essential security interests’ ..., which is evidently a narrower concept than ‘security interests, may generally be understood to refer to those interests relating to the quintessential functions of the state, namely, the protection of its territory and its population from external threats, and the maintenance of law and public order internally ... the Panel considers that the less characteristic is the ‘emergency in international relations’ invoked by the Member, i.e. the further it is removed from armed conflict, or a situation of breakdown of law and public order (whether in the invoking Member or in its immediate surroundings), the less obvious are the defence or military interests, or maintenance of law and public order interests, that can be generally expected to arise. In such cases, a Member would need to articulate its essential security interests with greater specificity than would be required when the emergency in international relations involved, for example, armed conflict.” Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, parr. 7.130 and 7.135.

⁶⁴ Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, par. 7.77.

⁶⁵ Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, par. 7.76.

⁶⁶ Dal 1995, i Membri OMC devono notificare al Segretariato le loro misure di restrizioni

hanno posto in essere il regime di autorizzazione all'esportazione, la Commissione ha sempre indicato, quale base giuridica che legittima la misura restrittiva, "Protection of human life or health, *inter alia*".⁶⁷ L'istituzione europea ha, così, mostrato di prediligere l'art. XX lett. b) GATT per fondare la compatibilità delle sue misure con il sistema multilaterale degli scambi – senza pregiudicarsi la possibilità, attraverso l'avverbio "inter alia," di indicare, in un secondo momento, ulteriori basi giuridiche per la disciplina europea.

Alla luce di quanto esposto, riteniamo che il meccanismo europeo di autorizzazione all'esportazione di DPI sia compatibile con il sistema multilaterale degli scambi.

4. Parallelamente alla gestione dell'emergenza, la Commissione si è subito attivata per migliorare la risposta non solo europea, ma globale, a crisi simili a quelle scatenate dal Covid-19. Essa ha, così, preso significativamente parte all'iniziativa internazionale per semplificare il commercio di *healthcare products* – dunque di prodotti farmaceutici, dispositivi medici, DPI, e forniture mediche –,⁶⁸ una iniziativa volta a garantire prezzi equi per tali prodotti, come pure un approvvigionamento pronto ed adeguato tra i vari Paesi. "This is a truly global crisis – ha esordito il Commissario per il commercio Phil Hogan all'incontro ministeriale dell'*Ottawa Group* del 15 giugno 2020 – and ... global challenges of this magnitude require a global response."⁶⁹

quantitative: v. G/L/59 *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions*, 1 December 1995. Nel 2012, il Consiglio sugli scambi di merci dell'OMC ha adottato una nuova decisione che rinnova l'obbligo per i Membri OMC di comunicare, a cadenza biennale, tutte le restrizioni quantitative: v. G/L/59/Rev.1, *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions*, 3 July 2012. La Decisione del 2012 richiede al Membro notificante di indicare nel suo documento la "WTO justification," ossia la base giuridica che legittima la restrizione quantitativa notificata: "Members shall ... provide the following information for each restriction in force ... WTO justification: an indication of the grounds and WTO justification for the measures maintained, including any relevant international commitment where appropriate, and the precise WTO provisions which the Member cites as justification" (G/L/59/Rev.1, cit., par. 2, (v)).

⁶⁷ G/MA/QR/N/EU/4/Add.1, *Notification Pursuant to the Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions (G/L/59/REV.1) – European Union – Addendum*, 8 April 2020, p. 2. V. anche G/MA/QR/N/EU/4/Add.2, *Notification Pursuant to the Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions (G/L/59/REV.1) – European Union – Addendum*, 7 May 2020, 3.

⁶⁸ Su tale quadripartizione dei prodotti medici cfr. Issam HALLAK, *EU Imports and Exports of Medical Equipment*, EPRS – European Parliamentary Research Service, April 2020.

⁶⁹ *Introductory Remarks by Commissioner Phil Hogan at the Ottawa Group Meeting*, 15

La Commissione ha quindi elaborato un *concept paper*⁷⁰ per avviare la riflessione sulla creazione di un “framework for trade in healthcare goods,”⁷¹ nella convinzione che vi sia una “collective global responsibility to facilitate timely and sufficient access for patients and healthcare professionals to essential pharmaceutical and medical goods.”⁷² La strategia europea mira, tra l’altro, a realizzare l’obiettivo 3 dei *Sustainable Development Goals* (SGDs) dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, quello di “achieve access to safe, effective, quality and affordable essential medicines and vaccines for all.”⁷³ Le linee sulle quali si muove il documento europeo sono quelle di migliorare l’applicazione e innovare le regole dell’OMC, definire uno schema di collaborazione inclusiva e costante in preparazione e per la gestione delle crisi, e promuovere la reciproca eliminazione delle tariffe sui prodotti farmaceutici e medici.

Sull’eliminazione permanente delle tariffe doganali per gli *healthcare products*, il concept paper si muove su due binari. Da un lato, si intende estendere l’adesione al cd *Pharma Agreement*, l’Accordo concluso nel 1994 tra i paesi che a quel tempo rappresentavano il 90% dei produttori di farmaci per eliminare le tariffe su questi ultimi e sugli ingredienti attivi per produrli.⁷⁴ Attualmente, infatti, la *membership* dell’Accordo Pharma – formata da Unione europea, Stati Uniti, Svizzera, Giappone, Norvegia, Canada e Macao – rappresenta solo il 66% della produzione mondiale, e quindi la Commissione europea promuove l’adesione al *Pharma Agreement* di quei nuovi Stati che ora dispongono di una importante industria farmaceutica proprio per evitare che i costi aggiuntivi dovuti al pagamento dei dazi doganali vadano a ricadere sui loro cittadini. Dall’altro lato, la strategia europea propone, per quanto riguarda i prodotti medici – ad esempio i DPI e i ventilatori – di azzerare le tariffe su base permanente, individuando un meccanismo di reciprocità tra i Paesi produttori di quote significative di quei beni a livello mondiale, considerando anche l’opzione di limitare l’azzeramento delle tariffe uni-

June 2020.

⁷⁰ European Commission, *Trade in Healthcare Products – Concept Paper*, cit.

⁷¹ *Introductory Remarks by Commissioner Phil Hogan*, cit.

⁷² *Ibid.*

⁷³ A/RES/70/1, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the UN General Assembly, 25 September 2015.

⁷⁴ L/7430, *Trade in Pharmaceuticals Products – Record of Discussion*, 25 March 1994. Il *Pharma Agreement* è anche noto come “Zero-for-Zero Initiative.” Su questa intesa v. Andrea DURKIN, Alice CALDER, *Free Trade in Medicines and Supplies is the Healthiest Approach*, *Global Trade*, 23 March 2020.

camente ai periodi di crisi. Infatti, la media tariffaria sui prodotti medici è del 4,8%, un valore che certo non protegge in modo significativo le industrie nazionali dalla concorrenza dei produttori stranieri, rappresentando, invece, un meccanismo di finanziamento governativo basato su una tassazione che ricade sul consumo, andando iniquamente a colpire chi è povero e malato rispetto a chi sia in salute e abbia una buona posizione economica.

Quindi, il *concept paper* propone un meccanismo di gestione delle crisi, individuando i prodotti da considerare *essenziali* anche sulla base delle liste definite dall'OMS per affrontare emergenze sanitarie -dunque includendo vaccini e terapie.⁷⁵ In linea di principio, la Commissione indica che tali prodotti essenziali dovrebbero continuare ad essere soggetti alle regole del libero scambio anche in situazione di crisi; laddove fosse necessario ridurre l'esportazione, il documento europeo elenca le caratteristiche che i provvedimenti restrittivi dovrebbero avere, ricalcando le disposizioni degli Accordi OMC sopra richiamate, così come interpretate dalla giurisprudenza dei panels e dell'Organo d'appello. In particolare, il *concept paper* propone la creazione di un meccanismo di consultazione tra i Membri OMC che pongono in essere le restrizioni e quelli che siano colpiti da tali limitazioni, richiedendo l'individuazione di una ripartizione ottimale a livello mondiale dei prodotti essenziali, che i Membri OMC dovrebbero comunque rispettare allorché decidano di adottare restrizioni all'esportazione. Particolare attenzione viene data ai Paesi più vulnerabili, che sono importatori netti di prodotti essenziali, i quali dovrebbero essere esentati dai provvedimenti restrittivi, conformemente a quanto da essi recentemente richiesto in un documento formalmente notificato al Segretariato dell'OMC.⁷⁶ Il trasporto, il transito, il controllo alle dogane, e il rispetto dei requisiti tecnici per i prodotti medici dovrebbero essere semplificati e agevolati nella maggior misura

⁷⁵ European Commission, *Trade in Healthcare Products – Concept Paper*, 3, cit.

⁷⁶ “[T]he LDC Group is hereby requesting non-LDC Members: a. not to impose export prohibitions or restrictions within the meaning of Article XI:1 of the GATT 1994 with respect to the products listed in Annex I as identified by the WHO and WCO, and with respect to basic food products, when such products are requested or purchased by LDCs for their domestic use or are exported for humanitarian purposes; and b. consistent with their WTO obligations under the Trade Facilitation Agreement, to expedite and facilitate the flow and transit and departure of all products listed in the Annex and food stuffs through their respective seaports and airports to reach LDCs for their domestic use” (WT/GC/211, *Securing LDCs Emergency Access to Essential Medical and Food Products to Combat the Covid-19 Pandemic - Communication by Chand on Behalf of the LDC Group*, 4 May 2020, par. 7, a 2).

possibile, anche applicando il *Trade Facilitation Agreement* (TFA).⁷⁷ Gli aiuti per le emergenze umanitarie dovrebbero sempre essere esclusi dalla portata delle misure restrittive. Inoltre, i prodotti essenziali, nei periodi di crisi, non dovrebbero essere oggetto dei provvedimenti di sospensione delle concessioni riguardanti la fase di esecuzione dei contenziosi commerciali.

Sono da osservare costantemente e da rafforzare il principio di trasparenza e quello della condivisione delle informazioni. Le regole OMC richiedono la notifica su base sistematica dei provvedimenti restrittivi degli scambi, ma, come rilevato dal Segretariato, nonostante il massiccio uso di restrizioni all'esportazione durante la crisi del Covid-19, solo 13 Membri OMC, all'inizio di aprile 2020, avevano effettuato le notifiche richieste dal sistema multilaterale degli scambi.⁷⁸ I provvedimenti restrittivi dovrebbero, invece, essere prontamente resi noti alla *membership* dell'OMC, come pure tutte le informazioni rilevanti a conoscere gli elementi di una nuova malattia e l'incidenza che essa ha sui vari territori. La conoscenza della normativa nazionale permette, infatti, di suggerire correzioni, di minore impatto sulla liberalizzazione degli scambi, che non inficiano il perseguimento dell'obiettivo di tutela della salute; la conoscenza dei dati consente la definizione di meccanismi di equa distribuzione a livello mondiale dei prodotti essenziali, fronteggiando in modo razionale le situazioni più critiche.⁷⁹

5. Le misure e le strategie di politica commerciale adottate e proposte dall'Unione europea per fronteggiare la crisi pandemica, e per superarla a livello globale, rivelano indubbiamente l'intenzione di perseguire i valori dell'azione internazionale europea enunciati dal Trattato di Lisbona, laddove indica alla base delle relazioni esterne dell'Unione la solidarietà, il commercio libero ed equo,⁸⁰ la predisposizione di soluzioni

⁷⁷ Dopo la conclusione dei negoziati alla Conferenza ministeriale di Bali del 2013, il TFA è entrato in vigore il 22 febbraio 2017, a seguito della sua ratifica da parte di due terzi della *membership* dell'OMC. È uno dei pochi risultati concreti raggiunti dal pilastro politico del sistema multilaterale, il quale ormai registra una pesante paralisi del Doha Round, iniziato alla fine del 2001. Per il testo del TFA v. WT/L/940, *Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, Decision of 27 November 2014, 28 November 2014.

⁷⁸ V. WTO Secretariat, *Export Prohibitions and Restrictions - Information Note*, 23 April 2020, 2.

⁷⁹ European Commission, *Trade in Healthcare Products - Concept Paper*, cit.

⁸⁰ V. l'art. 3, par. 5 TUE.

multilaterali a problemi comuni,⁸¹ e, più in generale, la promozione di “un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.”⁸²

Le iniziative sinora avviate rendono l'Unione europea protagonista sulla scena internazionale per mantenerne il meccanismo di cooperazione – oggi gravemente minacciato da un fortissimo ritorno dell'unilateralismo, oltre che dall'emergenza sanitaria – e per proporre nuove regole e metodi di collaborazione, innovando la *governance* internazionale verso un modello sostenibile ed equo. Questo processo, che deve sempre essere accompagnato dalla trasparenza per essere inclusivo e partecipato, e dunque messo nelle condizioni di costantemente evolvere e migliorarsi, va indubbiamente seguito con la massima attenzione, e ci pare la strada da percorrere per dare le necessarie risposte globali alle sfide, globali, che caratterizzano la nostra epoca.

⁸¹ Cfr. l'art. 21, par. 1, seconda frase TUE.

⁸² Così l'art. 21, par. 2, lett. h) TUE.