

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
2 / 2021

APRILE - GIUGNO

La gestione dell'emergenza pandemica tra Schmitt e Kelsen

Margherita Ramajoli

DOI: 10.13130/2723-9195/2021-2-17

L'incessante produzione normativa per la gestione dell'emergenza pandemica costituisce un interessante banco di prova per verificare la tenuta del nostro sistema tradizionale di tutela degli interessi generali che si identifica nel binomio legge generale, astratta e durevole nel tempo, da un lato, e provvedimento amministrativo tipico e puntuale, dall'altro. Le ordinanze di necessità e urgenza rivestono valore fortemente simbolico e carattere emblematico, perché mostrano un problematico rapporto tra diritto e potere. Per trovare un punto d'equilibrio tra regola ed eccezione occorre raffinare la tecnica del ricorso ai principi generali (principio di leale collaborazione, principio di supremazia dello Stato, principio di sussidiarietà, principio di ragionevolezza, principio di proporzionalità, principio di precauzione e principio di solidarietà). Gli eccessi -di centralismo, di regionalismo, di autoritarismo, di individualismo- sono sempre pericolosi.

The management of the pandemic emergency between Schmitt and Kelsen

The ongoing issuing of regulations in order to face the emergency stemming from the pandemic represents an interesting test to verify the integrity of our traditional system of protection of general interests. This system consists in the combination of general law, abstract and durable over time, on the one hand, and typical and punctual administrative provision, on the other. The orders of necessity and urgency are highly symbolic and emblematic, because they show a problematic relationship between law and power. The technique of using general principles (such as the principle of sincere cooperation, the principle of state supremacy, the principle of subsidiarity, the principle of reasonableness, the principle of proportionality, the precautionary principle and the principle of solidarity) must be refined in order to strike a balance between the rule and the exception. The excesses - of centralism, regionalism, authoritarianism and individualism - are always dangerous.

1. Tutela degli interessi generali tra regola ed eccezione

L'epidemia ha determinato uno stato d'eccezione con un potere che si espande e si consolida. Una molteplicità di atti regolativi, «*sprigionando una massa di prescrizioni dai contenuti frammentati*», ha sottoposto «*a inedita tensione non solo l'ordinamento giuridico, ma lo stesso tessuto politico e istituzionale del nostro Paese*»^[1].

L'incessante produzione normativa costituisce un interessante banco di prova per verificare la tenuta del nostro sistema tradizionale di tutela degli interessi generali che si identifica nel binomio legge generale, astratta e durevole nel tempo, da un lato, e provvedimento amministrativo tipico e puntuale, dall'altro.

All'estremo normativismo di stampo kelseniano, secondo cui il diritto si sviluppa sempre e costantemente in cristalline architetture partendo dalla norma fondamentale^[2], è dato contrapporre l'idea schmittiana che ritiene illusoria la totale giuridicizzazione del potere politico, perché il potere è per sua natura "decisione", e cioè discrezionalità, parzialità, particolarismo^[3].

Carlo Galli, riprendendo il pensiero di Schmitt, afferma che la sovranità, in quanto decisione, «*è il lato oscuro, non razionale della politica, e ha una dimensione teologico-politica perché è ... un'origine che a sua volta non ha né origine né fondamento, e che quindi non si spiega razionalmente*»^[4].

Dal punto di vista giuridico la sovranità trova espressione concreta nei decreti legge e nelle ordinanze di necessità e urgenza, la cui origine è comune e va ricercata nell'art. 63 della Costituzione prussiana^[5].

Entrambe queste tipologie di atti giuridici mostrano un problematico rapporto tra diritto e potere, tra legge e governo, tra regola ed eccezione, tra norma fondamentale e decisione singolare^[6].

L'eccezione fa parte della vita di un ordinamento giuridico proprio come ne fa parte la regola, perché quest'ultima rappresenta la possibilità della prevedibilità, mentre l'eccezione rappresenta la possibilità -ineliminabile- dell'imprevedibilità.

Il ruolo della legge, la tensione tra il suo carattere generale e le manifestazioni sempre diverse della singolarità, la difficile, ma necessaria, composizione fra la decisione "dispotica" e il rispetto di un ordine normativo indisponibile sono temi ampiamente trattati nella riflessione antica (da Platone ad Aristotele), poi ereditati dal mondo medievale e trasformati in termini moderni dalla rivoluzione

francese^[7].

Quest'ultima teorizza uno stato di necessità che in nome della lotta della luce contro le tenebre, della libertà contro il dispotismo, legittimamente azzera la legalità formale e i diritti individuali. Per Robespierre nei casi d'urgenza non occorrono leggi, bensì un governo pronto ad intervenire, libero dalle lentezze e dall'astrattezza delle regole, conta non la legge, ma l'eccezionalità della situazione^[8].

È solo nella Germania degli anni Trenta dell'Ottocento che l'espressione Stato di diritto (*Rechtsstaat*) e con essa la tematica dello stato di necessità esce dalla preistoria per entrare nella storia. Lo Stato di diritto nasce allo scopo di garantire le posizioni soggettive individuali, frenando la naturale tendenza del potere politico ad espandersi ed operare in maniera arbitraria: la pericolosità del potere è contrastata attraverso lo strumento del diritto, che consente la giuridicizzazione dell'intera struttura dello Stato^[9].

Ma la realtà concreta mostra come sia «*un pregiudizio credere che la legge possa estendersi sino ad eliminare del tutto ... la necessità ... Le aspirazioni verso la legalità sono salutari e conformi allo spirito del nostro diritto pubblico ma hanno un limite, per quanto semplice, inesorabile: quello del possibile*»^[10]. Infatti le ordinanze di necessità e urgenza sono state definite «*una valvola a disposizione della pubblica amministrazione per sfuggire alla condizione rigidissima della legge*»^[11], una sorta di meccanismo di sicurezza dell'ordinamento per fronteggiare situazioni imprevedibili.

Le ordinanze di necessità e urgenza rivestono dunque valore fortemente simbolico e carattere emblematico, in quanto evocative di un livello ulteriore di riflessione.

Se questi sono i riferimenti di teoria generale del diritto, quale è stata la concreta risposta all'attuale stato d'eccezione? Da quale modello idealtipico si è tratto ispirazione?

2. Quadro costituzionale ed esperienze pregresse

Per cercare di offrire una sistemazione a tutta la serie di decreti legge, decreti presidenziali, decreti ministeriali, ordinanze regionali, comunali che è stata emanata nell'attuale periodo pandemico, il punto logico di partenza è sempre la

Costituzione.

Infatti, mai deve essere dimenticato, neppure in tempi emergenziali, che viviamo in uno Stato di diritto.

In Italia manca però una disciplina costituzionale dell'emergenza, a differenza di quanto avviene in Spagna o in Francia. Vi è una disposizione che riguarda lo stato di guerra (art. 78 Cost.), ma essa non applicabile nelle presenti circostanze, perché guerra e pandemia non sono evidentemente la stessa cosa.

La Costituzione si limita a prevedere che in casi straordinari di necessità e urgenza il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, decreti-legge, che sono atti provvisori sempre necessitanti di una successiva conversione in legge (art. 77, commi 2 e 3). Secondo la Carta, quindi, è il Governo nella sua completezza a dover far fronte alle situazioni emergenziali e anche Camera e Senato svolgono un ruolo parimenti centrale mediante la successiva ratifica parlamentare.

Sempre in Costituzione si rinviene il ritaglio di competenze tra Stato e Regioni relativamente alle materie chiamate in causa dall'emergenza pandemica. In generale il riparto di competenze consegnatoci dall'art. 117 Cost. risulta complesso e controverso. Su di esso si è intervenuti o si è cercato di intervenire più volte dal 1948 ad oggi, dal momento che frequenti sono le tenzioni tra Stato e Regioni che la Corte costituzionale si trova poi a dirimere, con una conflittualità altissima e inspiegabile agli occhi di un semplice cittadino.

In base all'attuale riparto di competenze unicamente lo Stato può emanare leggi in materia di ordine pubblico e di sicurezza (art. 117, comma 2, lett. h) e di profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q), mentre sussiste una competenza concorrente tra Stato e Regioni per quanto riguarda la tutela della salute (art. 117, comma 3), con la conseguenza che, se legge statale definisce i principi fondamentali relativi alla tutela della salute, le Regioni hanno la competenza ad emanare leggi all'interno della cornice fornita.

Questo è il quadro costituzionale.

Scendendo di livello nella gerarchia delle fonti del diritto, alcune leggi sono idonee potenzialmente ad assumere rilevanza in materia. Infatti, i provvedimenti emergenziali non sono certo una novità nel nostro ordinamento giuridico, perché da sempre si pone il problema di fronteggiare situazioni di necessità non prevedibili^[12].

Basti pensare alla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale che consente al

Ministro della Sanità di emettere ordinanze urgenti e che attribuisce lo stesso potere ai Presidenti delle Regioni e ai Sindaci, logicamente con efficacia limitata ai rispettivi territori di competenza (art. 32 della legge n. 833 del 1978); oppure al Testo Unico degli enti locali, che conferisce ai Sindaci di emanare ordinanze (art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000); o, ancora, al codice della protezione civile che attribuisce un potere di ordinanza allo Stato, più precisamente al capo dipartimento della Protezione civile incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, potere da esercitare d'intesa con le Regioni interessate, delineando una collaborazione tra Stato e Regioni di tipo forte (art. 25 del d. lgs. n. 1 del 2018).

Indubbiamente si tratta di un impianto non sistematico, visto che disegna una costellazione di norme attributive di poteri, vuoi allo Stato, vuoi alle Regioni, vuoi ai Comuni, in maniera poco coordinata.

In questo contesto s'inserisce il particolare modello normativo adottato per la gestione della pandemia. Tale modello parte da due premesse logiche: la gestione della lotta al Coronavirus richiede l'esercizio dei poteri emergenziali essenzialmente a livello statale e il bisogno di assumere decisioni in maniera rapida richiede la concentrazione dei poteri nelle mani del Governo.

Il potere «tende a spostarsi verso l'esecutivo, minando il principio di separazione e l'indipendenza della magistratura. Questo pericolo è ancor più pronunciato in un'emergenza come la pandemia Covid 19, connotata da misure di confinamento a cui è conseguita, soprattutto nella prima fase, una ridotta funzionalità dei parlamenti e dei tribunali», come acutamente osservato dalla Commissione Europea per l'efficienza della Giustizia (CEPEJ) nel rapporto predisposto sul Funzionamento delle Corti durante la pandemia in tempo di emergenza^[13].

3. Accentramento e decentramento

Queste premesse logiche hanno subito un'ulteriore accentuazione nella logica dell'accentramento. Accentramento sia per quanto riguarda la dinamica interna al Governo, sia per quanto attiene alla dialettica tra Stato e Regioni.

La scelta concreta compiuta per la gestione dell'emergenza da Covid 19 è stata di non ricorrere a schemi normativi preesistenti, bensì di costruire un impianto normativo originale. Questo impianto è anzitutto incentrato non su decreti leggi,

bensi su quelle particolari ordinanze di necessità e urgenza che sono i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Impianto quindi caratterizzato dall'assunzione di ogni responsabilità politica e amministrativa in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri e dalla marginalizzazione del Parlamento e il resto del Governo^[14].

La prima decretazione legge in materia attribuiva al Presidente del Consiglio un enorme potere atipico, che è stato via via più dettagliato dalla successiva decretazione. In particolare, le nuove norme attributive del potere hanno introdotto un termine massimo di durata per le misure adottate e hanno previsto il parere del comitato tecnico scientifico istituito presso la Protezione Civile (d.l. n. 6/2020, poi quasi interamente abrogato e sostituito dal d.l. n. 19/2020, d.l. n. 33/2020, d.l. n. 83/2020; d.l. n. 125/2020; d.l. n. 158/2020, d.l. n. 172/2020, d.l. n.1/2021, d.l. n. 2/2021, d.l. n. 12/2021 e d.l. n. 15/2021)^[15].

Nonostante quest'ultimo intervento correttivo, resta il problema che i D.P.C.M. non sono sottoposti ad alcun vaglio né delle Camere, né del Presidente della Repubblica, tant'è che sono state avanzate proposte volte ad introdurre almeno un parere preventivo del Parlamento o altre misure di raccordo^[16].

Inoltre, il procedimento di emanazione dei D.P.C.M. prevede sì un coinvolgimento anche delle Regioni, ma si tratta di un meccanismo di coordinamento "debole", perché la disciplina normativa si limita a disporre che le ordinanze in questione siano adottate una volta sentite le Regioni interessate. Ben diverso è il procedimento previsto dal codice della protezione civile, in base al quale le relative ordinanze possono essere adottate solo dopo avere acquisito l'intesa con le Regioni territorialmente interessate (art. 25 del d. lgs. n. 1 del 2018).

Con riferimento più specifico alla dialettica tra Stato e Regioni, la dinamica coinvolge sia il livello della legislazione primaria sia il livello amministrativo.

Partiamo dal primo livello. La pandemia invoca interventi legislativi rientranti anzitutto nella materia della "profilassi internazionale", che è riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera q, della Costituzione.

Ciò è stato a chiare lettere affermato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza sospensiva dell'efficacia della legge della Regione Valle d'Aosta che aveva introdotto misure di contenimento della diffusione del virus prevedendo una

disciplina diversa e meno restrittiva di quella nazionale con riferimento alle aperture di alberghi, ristoranti e altri esercizi commerciali ^[17], ordinanza da ultimo confermata dalla sentenza di accoglimento di pochi giorni fa, le cui motivazioni arriveranno solo nelle prossime settimane ^[18].

Già dalla decisione cautelare emergono limpidamente due principi: che la pandemia *«ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato»* e che esiste un *«interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione»* ^[19].

In altri termini, domina il principio di supremazia dello Stato, temperato però dal principio di sussidiarietà. Esistono situazioni in cui la gestione unitaria di determinate competenze normative soddisfa l'interesse dell'intera nazione. La Costituzione consente un margine di autonomia legislativa per le Regioni, a prescindere dal fatto che esse siano a Statuto ordinario oppure a Statuto speciale, ma solo all'interno di una data cornice nazionale.

Per quanto riguarda il livello amministrativo di disciplina, esso presenta una ben maggiore vivacità, in ragione di una concorrenza confusa di competenze. Ferma restando la regia nazionale nella gestione dell'emergenza, la serie di decreti legge prima menzionata ha attribuito anche ai Presidenti delle Regioni e ai Sindaci il potere di emanare ordinanze per affrontare specifiche esigenze locali. Del resto, come si è già sopra sottolineato, da tempo il Presidente della Regione e il Sindaco hanno il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti e non solo nel settore della sanità pubblica.

Ora, una gestione efficiente dell'epidemia reclama l'applicazione di un altro principio di rango costituzionale e cioè del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni tra i vari soggetti che compongono la Repubblica, principio fondamentale nell'assetto di competenze del Titolo V.

Tuttavia, in concreto, il principio di leale collaborazione è il grande assente a livello amministrativo. Manca ed è mancato un coordinamento tra i pubblici poteri, che hanno proceduto in ordine sparso, talvolta pure in maniera contraddittoria, generando tensioni tra i diversi piani istituzionali, confusione tra i cittadini e un ampio contenzioso davanti al giudice amministrativo ^[20].

L'acuirsi dei conflitti ha addirittura portato a resuscitare un istituto in

desuetudine, ossia l'annullamento straordinario governativo "a tutela dell'unità dell'ordinamento". Si tratta di un potere discrezionale assai risalente nel tempo, che spetta al Governo per la sua qualità di autorità apicale di tutta l'organizzazione pubblica (art. 6 della legge comunale e provinciale n. 383/1934, ora art. 2, comma 3, lett. *p*, della legge n. 400/1988 e all'art. 138 T.U.E.L.). Istituito in desuetudine visto che da decenni la dottrina più attenta lo ha definito in contrasto con gli artt. 5 e 130 Cost.^[21] e che comunque è applicabile solo nei confronti dei Comuni e non delle Regioni^[22].

L'occasione per consentire l'esercizio dell'annullamento governativo, che prevede un parere obbligatorio da parte del Consiglio di Stato, è stata offerta da un'ordinanza del Sindaco di Messina introduttiva di un potere di autorizzazione all'ingresso e al transito sul proprio territorio. Il Consiglio di Stato ha fornito parere favorevole al Governo per l'annullamento in via straordinaria, in quanto non è stato ritenuto configurabile un potere del Sindaco di un Comune di dettare norme che trovino applicazione ed abbiano efficacia vincolante al di fuori del perimetro della propria circoscrizione territoriale. *«In presenza di emergenze di carattere nazionale, - ha precisato il Consiglio di Stato- pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali»*^[23].

4. Alla ricerca di un equilibrio di sistema

Il tema delle restrizioni delle libertà costituzionali evocato dal Consiglio di Stato merita qualche breve riflessione supplementare, coinvolgendo in prima persona i cittadini.

Le ordinanze di necessità e urgenza sono sempre state guardate con sospetto, da qualunque soggetto adottate (Presidente del Consiglio, Commissari straordinari, singoli Ministri, Prefetti, Presidente della Regione, Sindaco).

Esse appaiono intrise di un potere autoritario, perché introducono misure che incidono pesantemente su libertà costituzionali, come le libertà di movimento e di circolazione, di soggiorno, di riunione, d'iniziativa economica, religiosa e di

culto. Tutte libertà alle quali siamo abituati e date per acquisite in uno Stato democratico.

Per quanto riguarda la regolazione della crisi pandemica attuale, originariamente, sia pure per breve periodo, la questione sanitaria ha assorbito ogni sforzo nel disegnare le politiche pubbliche, ma ben presto alla drammatica emergenza sanitaria si è venuta ad affiancare una altrettanto drammatica emergenza economica, finanziaria e sociale.

Di conseguenza per i pubblici poteri non vi è più un solo obiettivo da raggiungere, ma ve ne sono tanti, potenzialmente in conflitto tra loro (salute, libertà di circolazione, libertà d'impresa, libertà di culto, occupazione, ordine pubblico).

Come già il descritto contrasto tra livelli di governo, anche questa tensione tra autorità e singoli ha prodotto un enorme contenzioso, essenzialmente di tipo cautelare. Arbitri nel delicato bilanciamento tra salvaguardia della salute e le limitazioni e compressioni dei diritti e libertà fondamentali sono divenuti i giudici amministrativi, ma è una supplenza temporanea perché i soggetti istituzionalmente deputati ad effettuare questo bilanciamento sono anzitutto i pubblici poteri^[24].

Si tratta di un bilanciamento che presenta caratteri di notevole delicatezza, dal momento che le ordinanze di necessità e urgenza, sono espressione di un potere non solo straordinario, ma anche derogatorio, in quanto esse posseggono una capacità derogatoria di norme primarie^[25].

Al fine di limitare l'efficacia derogatoria del potere di ordinanza viene in aiuto la decennale giurisprudenza della Corte costituzionale. Da tempo la capacità derogatoria posseduta dalle ordinanze di necessità e urgenza è stata ampiamente considerata, analizzata, e, infine, circoscritta dalla giurisprudenza costituzionale. Essa, infatti, è stata chiamata fin da subito a pronunciarsi sulla possibile compressione dei diritti e delle libertà delle persone provocata da tali ordinanze.

La risposta fornita dalla giurisprudenza costituzionale è stata d'individuare il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico quale limite alla legittimità costituzionale delle ordinanze. Ciò a far data da una sua nota sentenza degli anni Cinquanta del secolo scorso, relativa alla disciplina del potere prefettizio di ordinanza che aveva vietato lo strillonaggio in strada e la vendita a domicilio di giornali politici, per la violazione di alcuni diritti costituzionalmente

garantiti, tra cui la libertà di manifestazione del pensiero (art. 2 del r.d. n. 773 del 1931). Nel caso di specie la Corte costituzionale ha avuto modo di riconoscere la legittimità della norma, proprio perché attributiva di un potere limitato nel tempo e vincolato ai principi dell'ordinamento giuridico^[26].

Si tratta di una giurisprudenza che nutre un profondo debito nei confronti di una parte della dottrina amministrativistica^[27] e che è stata recepita almeno a partire dagli anni Novanta del secolo scorso dal legislatore ordinario, il quale nell'introdurre il potere d'ordinanza è solito precisare che le ordinanze in questione sono emanate, anche se in deroga ad ogni disposizione vigente, pur sempre nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2, legge n. 225/92, ma ancor prima nella legislazione straordinaria degli anni Ottanta in occasione di terremoti)^[28].

Di conseguenza, anche nel caso in cui la libertà del singolo e la tutela della collettività entrano tra loro in rotta di collisione, occorre raffinare la tecnica del ricorso ai principi generali per uscire dal conflitto. E' la stessa impostazione che si è sottolineato essere necessaria nella distinta ipotesi di conflitti tra istituzioni pubbliche, che reclamano l'applicazione dei principi di leale collaborazione, del principio di supremazia dello Stato e del principio di sussidiarietà.

Il giusto equilibrio tra l'interesse della collettività a evitare il propagarsi dei contagi e la libertà e l'autonomia delle persone passa dunque attraverso una puntuale applicazione sia del principio di ragionevolezza e del principio di proporzionalità, sia anche del principio di precauzione e del principio di solidarietà^[29].

Per evitare che la tenuta del nostro sistema tradizionale di tutela degli interessi generali si incrina sotto il giogo del problematico rapporto tra diritto e potere, tra legge e governo, tra regola ed eccezione, tra norma fondamentale e decisione singolare, è necessario trovare un punto d'equilibrio tra tutte queste coppie dialettiche. Gli eccessi -di centralismo, di regionalismo, di autoritarismo, di individualismo- sono sempre pericolosi.

1. F. Patroni Griffi, Relazione sull'attività della giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato, 2021, 5.
2. H. Kelsen, Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico, Napoli, 1997, trad. it. di Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtsätze, Tübingen, 1911, I ed.; Id., Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale.

- Contributo per una dottrina pura del diritto, Milano, 1989, trad. it. di *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Tübingen, 1920.
3. C. Schmitt, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Bologna, 1972, 29 ss., trad. it. di *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*, München-Leipzig, 1922, trad. it. in
 4. C. Galli, *Sovranità*, Bologna, 2019, rispettivamente 124 e 97.
 5. F. Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Milano, 1901, 110 ss., 194; S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, 251 ss.
 6. *Sul punto, se si vuole*, M. Ramajoli, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, vol. I, 735 ss.
 7. E. Raffiotta, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019, 13 ss.
 8. P. Costa-D. Zolo (a cura), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, 17 ss.
 9. R. Villata-M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, II ed., 4 ss.
 10. S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1926, 287, 269.
 11. M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 102.
 12. R. Cavallo, voce *Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, I agg., Torino, 2010, 336 ss.
 13. OSCE, *The functioning of courts in the Covid -19 Pandemic, Primer*, ottobre 2020, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/469170.pdf>.
 14. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in <https://www.giurcost.org>.
 15. E. Raffiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 2020.
 16. G. Napolitano, *Proteggiamo il Parlamento*, in *La Repubblica*, 14 novembre 2020.
 17. Corte costituzionale, ord. 14 gennaio 2021, n. 4.
 18. *Ma già anticipate dall'ufficio stampa della Corte costituzionale, il quale precisa che la Corte «ha ritenuto che il legislatore regionale, anche se dotato di autonomia speciale, non può invadere con una sua propria disciplina una materia avente ad oggetto la pandemia da COVID-19, diffusa a livello globale e perciò affidata interamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, a titolo di profilassi internazionale».* (<https://www.cortecostituzionale.it/comunicatiStampa.do>).
 19. Ancora Corte cost., n. 4/2012. Sulla decisione cfr. S. Cassese, *Cambiare la rotta*, in *Corriere della sera*, 27 febbraio 2021.
 20. *Su questi aspetti e sulle particolari dinamiche tra Stato e Regione sia consentito rinviare a M. Ramajoli, Emergenza, disordine, solidarietà*, in *Il diritto dell'economia*, 2020.
 21. E. Cannada Bartoli, voce *Annulabilità*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, vol. II, 484 ss., 491-492.

CERIDAP

22. Corte cost., 21 aprile 1989, n. 229, in Foro it., 1989, I, 2085.
23. Cons. Stato, sez. I, parere 7 aprile 2020, n. 735.
24. F. Patroni Griffi, Relazione, cit., 5 ss.
25. G. Morbidelli, Delle ordinanze libere a natura normativa, in Dir. amm., 2016, 33 ss.
26. Corte costituzionale, 2 luglio 1956, n. 8.
27. F. Cammeo, C. Vitta, Sanità Pubblica, in V.E. Orlando (a cura di), Trattato di diritto amministrativo italiano, cit., IV, 2° parte, Milano, 1905, 213 ss., 258-259.
28. R. Cavallo Perin, Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza, Milano, 1990, 1 ss.
29. Su quest'ultimo principio cfr. B. Tonoletti, Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale, in Dir. amm., 2019, 249 ss.