

ABSTRACT

Il presente contributo si pone l'obiettivo di analizzare l'evoluzione, la natura e i limiti del potere di ordinanza emergenziale, partendo da una ricostruzione storica del potere in esame e ripercorrendo le principali tappe che hanno condotto all'affermazione dello stesso nell'attuale sistema Costituzionale. Trattasi di un percorso caratterizzato dalla tensione con principi propri di un moderno Stato di diritto, come quelli di legalità, tipicità e tassatività dell'azione amministrativa.

Oggetto dell'indagine sarà quel potere che nell'ordinamento italiano è attribuito alla pubblica amministrazione da norme primarie, al fine di vietare o imporre un determinato comportamento, in caso di eventi imprevedibili ed eccezionali da fronteggiare, in vista del perseguimento di un interesse pubblico. In particolare, si analizzerà come questo potere di eccezione è stato utilizzato nel nostro ordinamento per fare fronte a emergenze sanitarie.

Una ricerca, pertanto, finalizzata ad esaminare quel potere di ordinanza che a seguito di eventi eccezionali e imprevedibili regola l'emergenza.

Trattasi di un potere giustificato dall'urgenza di provvedere, attuato attraverso provvedimenti il cui contenuto non è prestabilito dalla legge, ma dalla stessa soltanto autorizzato e rimesso alla scelta discrezionale dell'organo agente. La normativa primaria si limita a invocare concetti giuridici indeterminati (*unbestimmte Rechtsbegriffe*), senza indicare le misure che l'ordinanza deve contenere. Sono tali le locuzioni di "interesse pubblico", di "pubblica sicurezza", di "ordine pubblico" e di "buon costume", le quali vengono utilizzate dal legislatore al fine di abbracciare una pluralità di fenomeni, idonee ad assumere diversi significati.

Tale indeterminatezza ha posto il problema della conformità della norma primaria, attributiva del potere, ai principi di tipicità e tassatività dei poteri amministrativi e di compatibilità con le situazioni giuridiche soggettive del privato di rango sovraordinato rispetto allo stesso potere amministrativo.

A tal fine, si partirà dall'analisi dottrinale sul tema, la quale si è impegnata nella ricostruzione dei rispettivi limiti per ricondurre detto potere al rispetto dei parametri costituzionali.

Il lavoro continuerà con l'analisi dei principi costituzionali che legittimano tale potere e delle pronunce della Suprema Corte che a più riprese ne hanno affermato la rispondenza ai principi cardine del nostro ordinamento.

Ciò consentirà di pervenire all'individuazione dei tratti distintivi delle ordinanze emergenziali, oltre che all'individuazione dei rispettivi limiti e presupposti, anche in riferimento alla giurisprudenza amministrativa, nonché all'analisi del rapporto con il principio di legalità.

Tali premesse saranno necessarie per comprendere come questo potere è stato adoperato nelle situazioni di emergenza sanitaria e, più in particolare, di come sia stato adoperato durante la recente emergenza epidemiologica da COVID – 19.

In tale contesto saranno analizzate non solo le caratteristiche dei provvedimenti amministrativi adottati ma anche le diverse disposizioni normative che le regolano.

Lo studio si concentrerà, più in particolare, sul potere di ordinanza attribuito ai Presidenti di Regione nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da COVID – 19 e sui contrasti interpretativi, sia dottrinali che giurisprudenziali, che lo stesso ha generato, soprattutto quando ha inciso sulle libertà fondamentali dei privati.

Infine, il lavoro si concluderà con l'individuazione dei caratteri fondamentali delle ordinanze emanate dalle autorità amministrative ai tempi del Covid – 19, al fine di distinguere predetto strumento (come individuato nei D.L. nn. 6, 19 e 33 del 2020) dalle altre fattispecie di ordinanza contingibile e urgente previste dall'ordinamento. Considerazioni saranno svolte anche in merito ai profili di legittimità costituzionale di questo potere amministrativo.