



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2021 ANNO VI N.11.

Le fonti del diritto al tempo dell'emergenza pandemica. Note su alcune tendenze in atto



2021 ANNO VI NUMERO 11

di Baldassare Pastore DOI<https://doi.org/10.13130/2531-6710/16083>



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2021 ANNO VI N.11.

LE FONTI DEL DIRITTO AL TEMPO DELL'EMERGENZA PANDEMICA. NOTE SU ALCUNE TENDENZE IN ATTO

di Baldassare Pastore

THE SOURCES OF LAW AT THE TIME OF THE PANDEMIC EMERGENCY. NOTES ON SOME CURRENT TRENDS

Abstract

The article deals with the relationship between the sources of law and the management of pandemic emergency in Italian legal system. This question is part of some current trends regarding the complexity of contemporary law. It works through the articulation of sources of several origins and authoritativeness, in an unstructured, fragmentary, fluid context with a network frame that obscures their hierarchical order. In this scenario, the function of soft law plays an important role. The disorder of the sources is connected to the issues of legal certainty and interpretation.

Key words: Sources of Law; Management of Pandemic Emergency; Soft Law; Legal Certainty; Interpretation.

Riassunto

Il contributo ha ad oggetto il rapporto che intercorre tra le fonti del diritto e la gestione dell'emergenza pandemica nell'ordinamento giuridico italiano. Tale questione si inserisce in alcune tendenze in atto riguardanti la complessità del diritto contemporaneo, che si articola in fonti di origine e autoritatività differenziate, in un contesto destrutturato, frammentato, fluido, reticolare che oscura il loro ordine gerarchico. In questo scenario, gioca un ruolo importante il soft law. Il disordine delle fonti si connette alle tematiche della certezza giuridica e dell'interpretazione.

Parole chiave: Fonti del diritto; Gestione dell'emergenza pandemica; Soft law; Certezza giuridica; Interpretazione.

Autore: Baldassare Pastore, professore ordinario di Filosofia del diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara

Articolo soggetto a revisione tra pari a doppio cieco

Articolo ricevuto il 14.5.21 approvato il 6.06.21

1. Un sistema delle fonti?

L'emergenza pandemica, che da più di un anno interessa le nostre società in una tragica interdipendenza globale e investe l'intero tessuto della convivenza in tutte le sfere dell'esistenza (economica, politica, culturale, simbolica, tecnologica, scientifica), ha prodotto una serie di conseguenze riguardanti l'ambito istituzionale e giuridico. Ponendo lo sguardo sul nostro Paese, tali conseguenze si riflettono sulla relazione tra stato di emergenza e quadro delle fonti, sugli equilibri della forma di governo (in particolare sul ruolo del Parlamento), sui rapporti tra Stato e sistema delle Autonomie, sull'esercizio dei diritti di libertà (Caretto 2020). Copiosissima è la letteratura che si è sviluppata in proposito, con analisi e riflessioni che offrono importanti chiavi di comprensione di una situazione per certi versi inedita, nella quale vengono in evidenza questioni distinte ma, nel contempo, profondamente legate le une alle altre, che peraltro hanno forti ricadute sui vari ambiti ordinamentali (Pastore 2020).

Tra tali questioni, in quel che segue, l'attenzione sarà dedicata alla crisi in cui versa il sistema delle fonti: crisi endemica, strutturale, non più reversibile (Ruggeri 2020a: 210-214), che le risposte giuridiche fornite per arginare la diffusione del contagio da Covid-19 hanno confermato e, per molti versi, amplificato, lasciando segni profondi sull'ordinamento. L'emergenza sanitaria, infatti, ha contribuito a far saltare gli schemi correnti, costretti a mutamenti e torsioni che, già visibili da alcuni lustri, si mostrano ora in forme esasperate. Il tema delle fonti – fondamentale per qualsiasi approccio all'esperienza giuridica – riguarda l'individuazione del diritto. A partire dall'età della codificazione le fonti trovano una loro configurazione ordinata in un sistema avente proprie regole, una sua geometria, punti stabili e sicuri, una differenza di efficacia formale, costituente un dato indiscusso per gli utenti e gli operatori del diritto (Carlassare 2008: 536-537). Tale sistema è stato costruito sulle linee semplici e regolari di un insieme normativo fondato sulla legge, essenziale criterio di orientamento nella pluralità delle fonti, dove la vigenza del principio di legalità rendeva le manifestazioni del potere esecutivo derivate proprio dalla legge o ad essa subordinate, con l'“omogeneo degradare da norma superiore a norma inferiore” (Modugno 1997: 566). Si trattava di un edificio “neoclassico” che, però, ormai si è trasformato in una “costruzione barocca stracarica di figure non

tutte inserite in modo armonioso” (Silvestri 2006: 173). Il sistema si destruttura, si presenta disordinato, diventa – facendo ricorso ad un ossimoro – *asistemico* (Ruggeri 2020b: 684).

La complessità del diritto contemporaneo (Ost e van de Kerchove 1997: 5 ss., 13; Perlingieri 2005: 189-196; Ruhl 2008: 885 ss.) ridisegna l'insieme delle fonti, che spesso sfuggono ad un inquadramento preciso. Tradizionalmente, di “fonte del diritto” si ha una nozione materiale e una formale. Secondo la nozione “materiale”, il sintagma denota ogni atto o fatto che produca diritto. Alla luce di questa definizione, per sapere se un certo atto o fatto sia fonte del diritto occorre identificare il suo contenuto o il suo risultato. Secondo la nozione “formale”, il sintagma denota ogni atto o fatto autorizzato a produrre norme, indipendentemente dai contenuti o dai risultati. Ne segue che, per sapere se un certo atto o fatto sia fonte del diritto, basta guardare se in un ordinamento vi sia una norma (sulla produzione giuridica) che autorizza l'atto o fatto in questione a creare diritto (Guastini 2010: 51-52, 67-68). Nel panorama giuridico odierno, però, la distinzione tra fonte in senso materiale e fonte in senso formale risulta superata e ciò evidenzia la non esaustività di ogni loro classificazione. Si assiste all'impossibilità di ricondurre le fonti soltanto a predefinite elencazioni basate sul *nomen iuris* e/o sul procedimento di produzione. L'individuazione delle fonti dipende in maniera determinante dalle attività degli interpreti, degli applicatori del diritto, che sembrano avere notevoli margini di manovra nella stessa attribuzione della qualifica di “fonte del diritto” a certi documenti (Pino 2014: 10, 62-63). L'individuazione, a sua volta, interagisce nella conformazione delle relazioni tra le diverse fonti e nella composizione dei conflitti che possono generarsi tra le norme (Modugno 2012: 4). Molteplici sono gli atti con cui vengono create, modificate, estinte norme generali e astratte e/o norme individuali e concrete. Vi sono, inoltre, fonti *extra ordinem*, non disciplinate da regole sulla produzione giuridica, ma operanti sulla base del principio di effettività. Il diritto può nascere sia nelle forme prescritte sia in forme diverse (Modugno 2012: 7-9). Nuovi atti normativi emergono accanto a quelli già conosciuti.

Il diritto, così, vede la presenza di vari tipi di materiali normativi, destinati a orientare la condotta con riguardo a settori e ambiti di intervento, prodotti in base a modalità che spesso fuoriescono dai tipici procedimenti di formazione, dotati di diversa valenza precettiva (Pastore 2014: 31-32). Viene meno la centralità di quel principio ordinatore che esprime una rappresentazione del sistema come una “piramide”: metafora di quella “verticalità gerarchica” che ha trovato nella teorizzazione kelseniana la sua più chiara configurazione (Kelsen 1990: 263-264; Kelsen 1994: 133-136); che ha avuto una preminenza storica e

culturale, conferendo organicità e compattezza al sistema delle fonti; e che oggi appare sempre meno esauriente e neppure possibile. Le trasformazioni delle organizzazioni giuridiche travolgono la piramide, simbolo architettonico di un ordine che colloca i rapporti tra gli atti normativi lungo linee ascendenti e discendenti. L'aumento e la frammentazione delle fonti, il policentrismo normativo, l'osmosi tra ordinamenti (nazionale, sovranazionale, internazionale) impediscono ogni lettura del fenomeno giuridico secondo schemi gerarchici (Modugno 2012: 42-49). Assume consistenza il modello della "rete" (Ost e van der Kerchove 2002: 43 ss., 49 ss.; Ost 2008: 32, 37-38) che rinvia ad una realtà improntata alla moltiplicazione dei centri di produzione e delle delegazioni del potere normativo, nonché all'interconnessione tra vari soggetti e posizioni, in un gioco di reciproci intrecci, condizionamenti e integrazioni. Non di rado, in questa dinamica, si ha a che fare con "gerarchie aggrovigliate", nelle quali un organo inferiore, che in base alla logica gerarchica dovrebbe svolgere una funzione meramente passiva, contribuisce, insieme all'organo superiore, alla creazione della norma (Ost 2008: 32). La rete, tuttavia, ha nodi, punti resistenti, "noccioli duri", tra i quali rientrano i principi fondamentali (nell'interpretazione fornita dai giudici costituzionali). Questi principi rappresentano una bussola per navigare in un arcipelago soggetto a fibrillazioni, per orientarsi entro una struttura caratterizzata da plurimi plessi normativi in interazione, ponendosi come trama di sostegno. Da questo punto di vista, costituiscono un mezzo essenziale al fine di governare la complessità giuridica (Pastore 2014: 46-48; Zaccaria 2016: 54-56).

L'insieme delle fonti, dunque, si pone come un assetto altamente plurale, destrutturato e de-tipizzato, non più espressione di un fluire uniforme che parte da un unico centro di autorità. È invece il risultato di interrelazioni instabili tra molteplici tipi di autorità. L'emergenza pandemica conferma questa tendenza, diventando il luogo in cui affiora, in tutta la sua rilevanza, un diritto "iperbolico", frutto di un'incalzante e poco sedimentata produzione, dove le figure soggettive che contraddistinguono l'ordinamento conoscono una intensificazione, una accelerazione ignote al suo stato di vita ordinaria (Scoditti 2020: 31-32; De Siervo 2020: 301-302).

Con la pandemia abbiamo assistito ad una proliferazione incontrollata (e incontrollabile) delle tipologie di atti: decreti del Presidente del Consiglio, decreti-legge, decreti ministeriali, delibere del Consiglio dei Ministri, ordinanze del Ministro della salute, ordinanze dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci, circolari, ordinanze e decreti del Capo del Dipartimento della Protezione civile, raccomandazioni e rapporti di enti e

amministrazioni centrali (Luciani 2020: 109 ss., 116 ss.; Celotto 2020: 27-32; Staiano 2020: 536-545). Molti di questi atti trovano collocazione ai gradi più bassi del sistema, con palesi alterazioni delle riserve di legge stabilite nella Carta costituzionale quale garanzia che tutte le decisioni più importanti vengano prese dal Parlamento, a seguito di un confronto pluralistico, operante come modalità deliberativa e come istanza di controllo (Ruggeri 2020a: 212-213). Ne risulta una *piramide rovesciata*, nella quale diventano decisivi atti di produzione giuridica che, pur avendo ad oggetto beni di rilievo costituzionale, sono ignorati dalla Costituzione o non considerati di rango primario, incidendo su previsioni costituzionali in relazione ad un complesso di diritti tutti e contemporaneamente messi in stato di sofferenza e sottoposti a sacrifici (Ruggeri 2020b: 690, 696-697).

La metafora della “catena normativa” (Luciani 2020: 109 ss., 111 ss.), volta a ripercorrere i rapporti formali tra le fonti e intesa come sequenza di connessioni giustificanti, difficilmente si attaglia ad una realtà in cui il coacervo di atti emanati dalle diverse autorità esprime una sorta di “flusso per linee spezzate che scaturisce in un delta reticolare” (Staiano 2020: 544). Non può non evidenziarsi, a questo riguardo, come l’emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, attuativi del d.l. n. 6 del 2020, sia avvenuta sulla base di una “delega in bianco”, non certo compatibile con l’essenza del principio di legalità sostanziale, peculiare dello Stato di diritto, che non consente un’assoluta indeterminatezza del potere conferito ad un’autorità amministrativa, avente, come effetto, l’attribuzione di una piena libertà (senza cioè alcuna delimitazione di forma e/o di contenuto) a chi è investito della funzione (Celotto 2020: 40-41). Il decreto-legge, d’altronde, non è un atto a cui si darebbe esecuzione con provvedimenti amministrativi, dovendo esso stesso dettare norme di immediata applicazione (Mazzaroli 2020: 20). Né va tralasciata un’ulteriore spinta ad una disinvolta riscrittura della legalità, esito dell’affermazione della prevalenza della fonte regionale su quella statale (Bignami 2020: 20), con conseguente creazione di discipline “a macchia di leopardo” (Celotto 2020: 28) caratterizzate da disomogeneità territoriale e da disparità di trattamento, in una materia in cui la competenza spetta allo Stato (Staiano 2020: 541-542). Tale condizione, usuale invero della prima fase dell’emergenza, ha incrementato il contenzioso tra Stato e Regioni, che non è rimasto limitato alla giurisdizione amministrativa (Longo 2020: 394-404; Romano 2020: 14-16), ma è arrivato alla Corte costituzionale (si veda l’ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021). La Corte, investita di un ricorso in via principale del Presidente del Consiglio contro la legge n. 11 del 9 dicembre 2020 della Regione autonoma Valle

d'Aosta/Vallée d'Aoste, ha sospeso in via cautelare la sua efficacia, riportando a livello unitario le scelte riguardanti la gestione della pandemia, attraverso l'utilizzo di un titolo di competenza esclusiva dello Stato: la "profilassi internazionale" (art. 117 secondo comma, lett. q Cost.), nella quale – così argomenta la Corte – rientra non solo la previsione di controlli e precauzioni di tipo medico, ma ogni intervento legislativo finalizzato a evitare il contagio, tenendo conto della dimensione planetaria dell'evento da fronteggiare (Lamarque 2020). Resta il fatto, comunque, che una alluvionale, concitata e frammentata produzione normativa, caratterizzata dalla contingenza, dalla straordinarietà e dalla atipicità, ha messo sotto pressione la coerenza ordinamentale vincolata a parametri costituzionali.

2. Il soft law in azione

L'emergenza pandemica è stata gestita per molti versi mediante provvedimenti di natura amministrativa. Si è trattato di decreti, ordinanze, circolari, linee guida, raccomandazioni, indirizzi, istruzioni, intese, che hanno inciso in maniera pesante sulla certezza del diritto, aumentando le difficoltà interpretative e rendendo estremamente difficile, se non impossibile, per i cittadini sapere quali fossero i comportamenti ammessi e quelli vietati (Celotto 2020: 29). I provvedimenti summenzionati si collocano, in buona misura, nell'alveo del *soft law*, locuzione generalmente usata per indicare una serie di atti, non omogenei quanto ad origine e natura, che, benché privi di effetti giuridici vincolanti, risultano in vario modo giuridicamente rilevanti (Mostacci 2008: 113 ss., 117 ss.; Pastore 2014: 103-119). Essi orientano l'agire dei soggetti destinatari spingendoli al conseguimento di determinati obiettivi, puntando generalmente sulla loro collaborazione volontaria.

Il *soft law*, invero, segna un mutamento del modello di regolazione, attento all'esigenza di fare della normazione uno strumento capace di adattarsi a situazioni in continuo cambiamento e idoneo a svolgere funzioni diverse: di indirizzo, di persuasione, di informazione e comunicazione, di socializzazione alle finalità che le regole intendono mettere in moto, di orientamento del processo di interpretazione delle stesse regole (Ferrarese 2009: 80-82). In un panorama giuridico, dove risulta considerevole la varietà crescente delle fonti, insieme alla relativizzazione del principio di tipicità delle forme, il *soft law* rappresenta uno dei fattori di manifestazione della normatività giuridica. L'eterogeneità appare un suo tratto peculiare, connesso a quella dimensione multifunzionale non sempre riconducibile agli elementi tipici delle

tradizionali fonti. In questo senso, si pone come fonte *extra ordinem*, che convive con le fonti di *hard law*, intrecciandosi nel processo generativo di regole. Così, anche le norme di condotta *soft* producono conseguenze, effetti pratici, che si traducono *prima facie* in una “influenza” verso i destinatari, ma che, nella concreta configurazione ordinamentale, possono avere una incidenza giuridica diretta, immediata (Morbidelli 2016: 1-4). Ne sono un esempio significativo, nella gestione giuridica della pandemia da Covid-19, quelle norme, provenienti da atti non certo riconducibili alla categoria delle fonti formali, che hanno assunto una rilevanza spesso decisiva diventando le principali regole della vita quotidiana. Basti pensare alle FAQ (*frequently asked questions*), pubblicate sui siti della Presidenza del Consiglio, del Ministero della salute, della Protezione civile, che danno indicazioni operative (finalizzate all’omogenea applicazione) sia nell’interpretazione delle disposizioni normative, sia nella chiarificazione ed esemplificazione di concetti indeterminati, sia nella determinazione di contenuti specifici di azione (Venanzoni 2020: 15-17; Lo Calzo 2020: 403-404, 413-414). Le questioni affrontate hanno riguardato tra l’altro, ad esempio, le nozioni di “congiunti”, di “abitazione”, di “prossimità”, di “passeggiata con il figlio minore”, la distinzione tra “attività sportiva” e “attività motoria”. Si tratta, come è noto, di termini, utilizzati in vari documenti normativi, riferiti allo svolgimento in sicurezza di varie attività nel contesto delle misure di contenimento dell’emergenza epidemiologica. Il tema rinvia alla produzione normativa “infragiuridica”, relativa a tutte quelle regole, adottate da fonti atipiche al fine di circoscrivere la portata di testi normativi, ma che spesso recano contenuti innovativi o derogatori rispetto alle fonti formali (Lo Calzo 2020: 397 ss., 400-401, 404).

Nel quadro dei mutamenti del paesaggio giuridico, comunque, va preso atto che il mondo della giuridicità assume aspetti duttili, porosi, differenziati, multiformi, che ridisegnano i rapporti tra legalità, legittimità ed efficacia, rinviando, in fondo, alle pratiche riconoscimentali dei soggetti coinvolti (Catania 2010: 13, 19, 99-100). Va preso atto, altresì, che viene meno la possibilità di differenziare nettamente il volto *persuasivo* delle norme da quello *vincolante*. La loro forza obbligatoria, infatti, varia, mostrando il funzionamento plurale e graduale della positività giuridica, che si colloca lungo un *continuum* relativo alla vigenza, alla validità, all’effettività, alla valenza precettiva, alla cogenza, all’indice di ottemperanza dei materiali normativi. Rimane ferma, in ogni caso, l’esigenza della compatibilità ordinamentale, del controllo e della giustificazione argomentativa, che contribuisce a liberare la prescrizione giuridica dal sospetto di essere arbitraria, per garantire l’eguaglianza, la certezza, la proporzionalità, l’imparzialità.

3. Regole, certezza, interpretazione

Le fonti, pur presentando gradi diversi di oggettivazione, di elaborazione, di determinazione (Ross 1965: 74, 96; Schauer 2016: 112-120), sono i luoghi privilegiati, le risorse principali per articolare il modo giuridico di guidare le azioni umane, assumendo che i cittadini usino le regole generate da atti e fatti ritenuti a ciò idonei (Viola e Zaccaria 2016: 312-315).

Le regole sono ragioni per l'azione (per compierla o per astenersi dal compierla), per operare scelte e prendere decisioni. Seguire una regola implica l'essere guidati da una regola, agendo in linea con e in adempimento alle sue indicazioni (Schauer 2000: 183-185). L'uso delle regole giuridiche si lega all'accettazione dei criteri per individuare quali esse siano. Tale accettazione è giustificata dalla loro pretesa di offrire standard comuni di comportamento, di creare una rete di aspettative stabili che consenta ai singoli di raggiungere i loro fini personali in una logica d'interazione (Viola e Zaccaria 2016: 36). I cittadini sanno che l'esistenza delle regole giuridiche dipende da come essi comprendono cosa viene richiesto da tali regole. Ma ciò dipende, a sua volta, da come si aspettano che i funzionari delle istituzioni le interpretino. Questi ultimi, a loro volta, devono comprendere e interpretare le regole secondo quello che i cittadini si aspettano che essi facciano. Siamo di fronte ad una dinamica interattiva in cui la comprensione di ogni interlocutore dipende dalle aspettative e dalla comprensione degli altri. Tali aspettative non riguardano solo ciò che gli altri *di fatto* faranno, ma muovono anche dalla convinzione che gli altri siano in qualche modo *obbligati* a comportarsi in un certo modo e ad avere un certo tipo di aspettative, sicché è possibile legittimamente pretendere che essi si adeguino. La reciprocità, nell'ottica dell'affidamento, è data dalla condivisione dei significati normativi intersoggettivi, entro cui gli individui articolano le loro intenzioni, le loro credenze, e pongono in essere i loro comportamenti (Pastore *et al.* 2017: 45, 48-50).

Orbene, la gestione dell'emergenza pandemica, contraddistinta da una produzione giuridica che ha lasciato una traccia profonda sull'articolazione delle fonti e sui procedimenti di regolazione utilizzati, ha reso instabile il rapporto tra cittadini e istituzioni; lo ha infragilito, a causa della confusione prodotta dall'incremento delle misure adottate e, soprattutto nella prima fase, a causa del conflitto con la restante normativa, compresa quella adottata dalle Autonomie (Clementi 2020: 38, 40-42), in primo luogo le Regioni, che si sono imposte come sostanziali co-decisorie nei passaggi nodali della crisi, rivendicando la loro legittimità in quanto soggetti posti nelle condizioni di creare diritto (Bignami 2020: 12). Tutto ciò ha reso

difficile l'orientamento dei cittadini e degli operatori e ha inciso sulla certezza, intesa (almeno) come conoscibilità *ex ante* delle conseguenze giuridiche dei comportamenti degli individui, basata sulla conoscenza delle norme; come prevedibilità dell'intervento (o del non intervento) degli organi con competenza decisionale o meramente esecutiva in relazione alle singole fattispecie; come prevedibilità dell'esito di ciascun intervento effettuato da tali organi; come accessibilità alla conoscenza delle prescrizioni giuridiche da parte dei loro destinatari; come univocità delle qualificazioni giuridiche; come chiarezza, precisione e intelligibilità delle direttive comportamentali contenute nelle norme giuridiche; come determinatezza delle competenze e delle reciproche relazioni tra poteri pubblici (Gianformaggio 1988: 275-276; Gometz 2012: 309-312). Tali accezioni di "certezza giuridica", invero, sono al cuore della coordinazione tra azioni individuali e istituzioni ed esprimono l'esigenza di sottrarre le vicende umane all'instabilità e all'insicurezza. La certezza è una condizione di possibilità dell'interazione sociale, che rinvia all'esistenza di un clima generale di affidamento e si pone come elemento costitutivo del fenomeno giuridico, come suo valore specifico, contribuendo alla accettabilità razionale delle decisioni (Pastore 2015: 65-66).

La moltiplicazione dei punti di produzione normativa e la complicazione delle fonti, inoltre, sollevano alcuni problemi che toccano il tema dell'interpretazione giuridica (Mazzarese 2020: 373-374). Essi sono pertinenti: a) all'individuazione di ciò che vale (o non vale) come diritto e di cui si può (o non si può) tenere conto nella sua applicazione; b) alle tecniche di redazione dei testi normativi, volte a prevenire dubbi interpretativi, circoscrivendo i margini di discrezionalità di chi dovrà applicarli e/o attenersi alle norme emanate, rendendo esplicita la *ratio* fondante di ogni provvedimenti ed evitando di far germogliare un quadro frastagliato, di difficile decifrazione, arbitrario, rimesso, nei casi concreti, alle opzioni dei singoli operatori (Venanzoni 2020: 11, 14); c) alle scelte tra le possibili alternative che informano la redazione dei testi normativi e alle differenti conseguenze che alternative diverse comportano, soprattutto in situazioni (come quella della pandemia da Covid-19 con gli interventi per il suo contenimento) in cui si è assistito ad una peculiare commistione tra incertezza delle misure da adottare e urgenza di una loro pronta implementazione (Mazzarese 2020: 374, 380) in relazione alla miriade di aspetti del vivere quotidiano nelle sue espressioni individuali e collettive. Di fronte all'emergenza pandemica, con la confusione e il disordine delle fonti che ad essa si collegano, si apre la questione della sostenibilità del diritto (Scoditti 2020: 34). È essenziale, allora, che esso mantenga i propri caratteri fondamentali, riconducibili al rispetto delle garanzie, al trattamento

eguale di situazioni eguali, alla proporzionalità, all'equilibrio, alla misura. La pandemia ha messo sotto *stress* le istituzioni chiamate a dare risposte. I problemi da essa sollevati richiedono soluzioni che, evitando forzature e il rischio che si consolidino tendenze volte a trasformare meccanismi pensati e costruiti per un momento contingente in strumenti ordinari di funzionamento, si inseriscano nel *corpus* dei principi costituzionali. Qui si misura la capacità ordinante del diritto come indispensabile modalità di regolazione sociale, con la sua specifica razionalità.

4. Bibliografia.

- Bignami M. (2020), "Le fonti del diritto tra legalità e legittimità nell'emergenza sanitaria", n. 2 *Questione Giustizia*, 11-20.
- Caretti P. (2020), "I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato", 13 *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 295-298.
- Carlassare L. (2008), "Fonti del diritto (diritto costituzionale)", *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, t. 2 (Milano: Giuffrè), 536-567.
- Catania A. (2010), *Metamorfosi del diritto. Decisione e norma nell'età globale* (2ª edizione, Roma-Bari: Laterza).
- Celotto A. (2020), "Costituzione e coronavirus", in AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza* (Roma: Donzelli), 21-50.
- Clementi F. (2020), "Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili", n. 3 *Osservatorio costituzionale AIC*, 33-47.
- De Siervo U. (2020), "Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni", 13 *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 299-312.
- Ferrarese M.R. (2009), "Soft law: Funzioni e definizioni", in A. Somma (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne* (Torino: Giappichelli), 71-82.
- Gianformaggio L. (1988), "Certeza del diritto", *Digesto delle Discipline Privatistiche*, sez. civ., II (Torino: Utet), 274-278.
- Guastini R. (2010), *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici* (Milano: Giuffrè).
- Kelsen H. (1990), *La dottrina pura del diritto*, tr.it. (Torino: Einaudi).
- Kelsen H. (1994), *Teoria generale del diritto e dello Stato*, tr.it. (Milano: Etas).
- Lamarque E. (2021), "Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)", *Giustizia insieme*, 25 gennaio 2021 (<https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1514-sospensione-cautelare-di-legge-regionale-da-parte-della-corte-costituzionale-nota-a-corte-cost-14-gennaio-2021-n-4>).
- Lo Calzo A. (2020), "Emergenza e infradiritto. Limiti ai diritti fondamentali, regole di condotta e canoni di interpretazione", 22/3 *Etica & Politica/ Ethics & Politics*, 395-415.
- Longo E. (2020), "Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19", in 13 *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 377-407.
- Luciani M. (2020), "Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza", n. 2 *Rivista AIC*, 109-141.
- Mazzarese T. (2020), "Covid-19 e interventi giuridici per arginarne il contagio. Un groviglio di problemi dei quali tentare un inventario", 15 *Lo Stato*, 371-384.
- Mazzarolli L.A. (2020), "«Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo *extra ordinem*, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri", *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19. Paper - 23 marzo 2020, 1-20.

- Modugno F. (1997), “Fonti del diritto (gerarchia delle)”, *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, I (Milano: Giuffrè), 561-588.
- Modugno F. (2012), “È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?”, in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione* (Napoli: Editoriale Scientifica), 3-62.
- Morbidelli G. (2016), “Editoriale. Degli effetti giuridici della *soft law*”, n. 2 *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1-5.
- Mostacci E. (2008), *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato* (Padova: Cedam).
- Ost F. (2008), “Dalla piramide alla rete: un nuovo modello per la scienza giuridica?”, in M. Vogliotti (a cura di), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare* (Torino: Giappichelli), 29-48.
- Ost F. e van de Kerchove M. (1997), “Pensare la complessità del diritto: per una teoria dialettica”, 24/1 *Sociologia del diritto*, 5-26.
- Ost F. e van de Kerchove M. (2002), *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit* (Bruxelles: Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis).
- Pastore B. (2014), *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea* (Padova: Cedam).
- Pastore B. (2015), *Decisioni, argomenti, controlli. Diritto positivo e filosofia del diritto* (Torino: Giappichelli).
- Pastore B. (2020), “Vulnerabilità, cultura giuridica, Covid-19”, *Giustizia Insieme*, 10 giugno 2020 (https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1140-vulnerabilita_cultura-giuridica-covid-19-di-baldassare-pastore).
- Pastore B., Viola F., Zaccaria G. (2017), *Le ragioni del diritto* (Bologna: Il Mulino).
- Perlingieri P. (2005), “Complessità e unitarietà dell'ordinamento giuridico vigente”, n. 1 *Rassegna di diritto civile*, 188-214.
- Pino G. (2014), *Interpretazione e “crisi” delle fonti* (Modena: Mucchi).
- Romano A. (2020), “I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19”, *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19. Paper - 20 maggio 2020, 1-21.
- Ross A. (1965), *Diritto e giustizia*, tr. it. (Torino: Einaudi).
- Ruggeri A. (2020a), “Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti”, n. 1 *Consulta online*, 210-223.
- Ruggeri A. (2020b), “Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19”, n. 3 *Consulta online*, 684-697.
- Ruhl J.B. (2008), “Law's Complexity: a Primer”, 24 *Georgia State University Law Review*, 885-911.
- Schauer F. (2000), *Le regole del gioco. Un'analisi filosofica delle decisioni prese secondo le regole nel diritto e nella vita pratica*, tr. it. (Bologna: Il Mulino).
- Schauer F. (2016), *Il ragionamento giuridico. Una nuova introduzione*, tr. it. (Roma: Carocci).
- Scoditti E. (2020), “Il diritto iperbolico dello stato di emergenza”, n. 2 *Questione Giustizia*, 31-36.
- Silvestri G. (2006), ““Questa o quella per me pari sono...”. Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto”, in AA. VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso* (Pisa: Edizioni Plus), 173-189.
- Staiano S. (2020), “Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia”, n. 2 *Rivista AIC*, 531-557.
- Venanzoni A. (2020), “La lingua dell'emergenza: le criticità linguistiche negli atti normativi finalizzati al contrasto al SARS CoV-2”, *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19. Paper - 20 maggio 2020, 1-18.
- Viola F. e Zaccaria G. (2016), *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto* (9ª edizione, Roma-Bari: Laterza).
- Zaccaria G. (2016), “Nuove fonti, nuove categorie per il «post-diritto»”, in R.E. Kostoris (a cura di), *Percorsi giuridici della postmodernità* (Bologna: Il Mulino), 47-69.