



IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO:  
SCRITTI IN ONORE DI PAOLA BILANCIA  
2 FEBBRAIO 2022

La giustizia costituzionale italiana si  
vaccina contro l'infezione da Covid-19

di Pasquale Costanzo

Professore emerito di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

e Lara Trucco

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Genova



# La giustizia costituzionale italiana si vaccina contro l'infezione da Covid-19\*

**di Pasquale Costanzo**

Professore emerito di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**e Lara Trucco**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Genova

**Abstract [It]:** Il contributo si propone di offrire una prima visione organica su di un campione di decisioni temporalmente limitato del modo di atteggiarsi della nostra Corte costituzionale di fronte al drammatico fenomeno pandemico, con riguardo alla giustizia ed alla giurisprudenza costituzionale. L'attenzione viene dunque portata dapprima sul "processo emergenziale", non solo costituzionale, sotto la spinta dell'emergenza e dipoi sulle decisioni rese dalla Consulta con riguardo al sistema delle fonti del diritto ed alle autonomie territoriali, soffermandosi, in particolare, sulla sospensione "in via emergenziale" di una legge regionale.

**Abstract [En]** The contribution proposes to offer a first organic vision of a sample of decisions limited in time of the way our Constitutional Court behaves in the face of the dramatic pandemic phenomenon, with regard to justice and constitutional jurisprudence. The attention is therefore first brought to the "emergency process", not only constitutional, under the pressure of the emergency and then on the decisions made by the Consulta with regard to the system of sources of law and territorial autonomies, focusing, in particular, on the suspension "in emergency" of a regional law.

**Parole chiave:** giustizia costituzionale; vaccino; covid-19; autonomie territoriali; emergenza

**Keywords:** constitutional justice; vaccine; covid-19; territorial autonomies; emergency

**Sommario:** **1.** Premessa (il Covid-19 e la giustizia costituzionale in Europa e forse anche altrove). **2.** La Corte costituzionale ed il processo emergenziale (ora e quale futuro?). **3.** *Segue.* Il processo costituzionale (aggiornato) sotto la spinta dell'emergenza. **4.** Il processo non solo costituzionale aggiornato sotto la spinta dell'emergenza. **5.** *Segue.* ...la partecipazione alle udienze penali da remoto. **6.** La Consulta dinnanzi al sistema delle fonti del diritto. **7.** Corte, Governo e Regioni nella crisi pandemica. La profilassi internazionale. **8.** *Segue.* La sospensione "in via emergenziale" di una legge regionale. **9.** Conclusioni.

## **1. Premessa (il Covid-19 e la giustizia costituzionale in Europa e forse anche altrove)**

Analogamente, ma non troppo, all'emergenza creata dalla crisi finanziaria del 2008<sup>1</sup>, quella generata dalla pandemia da Covid-19 ha messo in tensione, nel quadro di un più generale subbuglio ordinamentale<sup>2</sup>, anche le Corti supreme e le Corti costituzionali, a loro volta in buona compagnia con tutti i plessi

\* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo anticipato sul numero 1/2021 di Percorsi costituzionali.

<sup>1</sup> Ancora efficace la "narrazione" contenuta in M. DRAGHI, *Un sistema con più regole, più capitale, meno debito, più trasparenza*, Audizione tenuta al Senato il 21 ottobre 2008.

<sup>2</sup> V., particolarmente, il ponderoso studio curato da S. STAIANO, *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, Napoli, 2021. Per la fase iniziale della crisi, v. gli interventi effettuati al convegno organizzato il 25 aprile 2020 da UNITELMA, *Covid-19: quali ricadute dell'emergenza in atto?* (reperibili nel relativo sito web)

giurisdizionali<sup>3</sup>. Su tale profilo, un'importante attenzione è stata focalizzata, anche in chiave comparata, al fine di enuclearne costanti e differenze<sup>4</sup>.

Restando, tuttavia, sul piano interno, scopo di queste sintetiche osservazioni è quello di tentare una prima visione organica del modo di atteggiarsi della nostra Corte costituzionale di fronte al drammatico fenomeno pandemico, vuoi sul piano più propriamente della giustizia costituzionale, vuoi su quello dell'impatto che la giurisprudenza costituzionale ha subito laddove sollecitata attraverso le varie strade dell'accesso alla Corte stessa.

Trattandosi, peraltro, di una delibazione iniziale, la ricerca è consapevolmente effettuata su un campione temporalmente limitato (fino all'11 maggio 2021), scontando in anticipo che migliori approfondimenti ed aggiustamenti potranno provenire dalla futura attività a cui la Corte non mancherà certamente di essere viepiù chiamata.

Il turbinoso avvicinarsi ed accavallarsi di norme, sovente di deroga e/o proroga, dovuto alla necessità ineluttabile di (in)seguire l'andamento della pandemia, contrastandone, al contempo, la diffusione, è stata all'origine di dubbi interpretativi ed applicativi di non trascurabile momento, riflettendosi sulla scelta degli strumenti normativi (legge, decreto-legge, d.p.c.m.), sulla loro efficacia (limitata o generalizzata), anche nei rapporti con gli enti territoriali (e sul relativo riparto di competenze), e sulle stesse tecniche di impiego (si sono avuti casi di decreti legge abrogati con salvezza degli effetti prima ancora del maturare dei termini di decadenza per mancata conversione).

Ciò che rileva, tuttavia, è comunque, al momento, una certa accondiscendenza del giudice costituzionale sull'operato del legislatore, nella consapevolezza della singolarità e gravità della situazione in cui si è trovato ad operare, dato il necessario reperimento di “un ragionevole punto di sintesi tra il contenimento del contagio e la garanzia dei diritti”, nonché della esigenza di “calibrare” le diverse risposte normative, “sulla base dell'andamento della diffusione del contagio” (sent. n. 96 del 2021). Di qui la netta prevalenza dell'impiego di pronunce processuali o comunque di segno negativo (specie se si escludono i giudizi in via principale) rispetto all'accoglimento delle questioni portate alla sua attenzione, che, come vedremo, sta al momento caratterizzando la giurisprudenza costituzionale “in materia” (v. grafico)<sup>5</sup>.

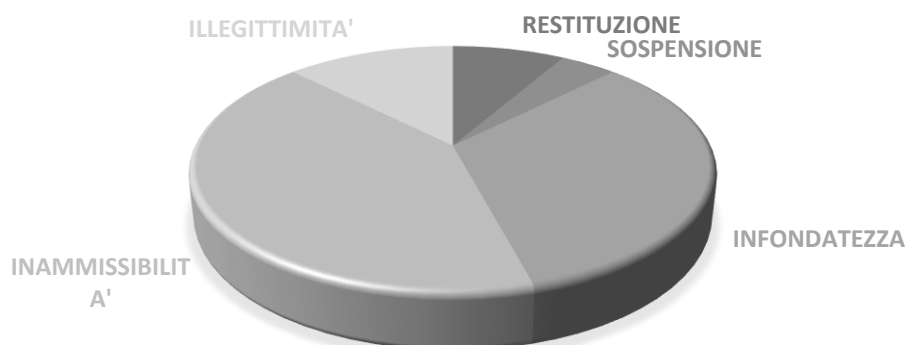
---

<sup>3</sup> Può essere utile in proposito il documento del CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE), *The role of prosecutors in emergency situations, in particular when facing a pandemic*, del 19 novembre 2020 (al sito del Consiglio d'Europa).

<sup>4</sup> V. *Management of the judiciary - compilation of comments and comments by country*, a cura dell'European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (al sito del Consiglio d'Europa).

<sup>5</sup> Si precisa che, con riguardo ai dispositivi plurimi, il grafico tiene conto delle varie questioni definite dalla Corte costituzionale; inoltre, manifesta inammissibilità e manifesta infondatezza sono state ricondotte, rispettivamente, ad inammissibilità ed infondatezza.

## DISPOSITIVO DECISIONI CORTE COSTITUZIONALE



### 2. La Corte costituzionale ed il processo emergenziale (ora e quale futuro?)

Sul piano processuale, ancor prima delle regole procedurali, il funzionamento della Consulta è stato messo in fibrillazione dalle difficoltà di svolgere tutte le attività basate sulla compresenza, necessaria o facoltativa, delle parti, e dei componenti dello stesso collegio giudicante. Difficoltà, com'è noto, derivante dalle cautele messe in atto per limitare gli spostamenti ed i congressi di persone strumentalmente alla limitazione dell'ulteriore propagazione del virus.

La Corte, del resto, non ha tardato a prenderne atto, cercando di predisporre i rimedi meglio visti nel meritorio intento di non paralizzare l'operato di un organo essenziale per il mantenimento della legalità costituzionale, tanto più in una contingenza già di per sé critica per la tenuta dei meccanismi democratici e la protezione delle libertà fondamentali.

Muovendosi, infatti, nel quadro del d.l. 8 marzo 2020, n. 11<sup>6</sup>, di cui, peraltro, espressamente afferma di voler riprendere "lo spirito", il primo intervento della Corte del 9 marzo 2021 ha provveduto, tra le altre misure, al rinvio a nuovo ruolo delle cause fissate per le udienze pubbliche del mese di marzo 2020, facendo salve solo le attività non richiedenti alcuna forma di pubblicità in presenza.

Ma la sensazione di dover provvedere con iniziative di lungo periodo è evidente laddove si manifesta, nel medesimo atto, l'intenzione di "predisporre nuove modalità di trattazione delle udienze, sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia, per assicurare il pieno svolgimento delle proprie funzioni": avvertendosi, dunque, sia l'urgenza di mantenere integro il proprio ruolo istituzionale nonostante le difficoltà pandemiche, sia, a livello generale, l'esigenza di un aggiornamento del rito secondo quanto

<sup>6</sup> Recante misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, e poi abrogato dalla l. 24 aprile 2020, n. 27.

consentito dal progresso informatico, nella linea già tracciata per i giudizi comuni dal cd. processo telematico.

Anche gli orari di cancelleria sono stati adeguati il 12 marzo e, in pari data, è stata ammessa la PEC, ma solo, si badi, per gli adempimenti endoprocessuali e non per gli atti di promovimento di giudizi, così che notifiche, comunicazioni e depositi di tali atti sono rimasti conformati dalle regole ordinarie. Un'esclusione, questa, i cui motivi sono probabilmente da ricercarsi in un desiderio di coerenza con quanto statuito nella precedente sent. n. 200 del 2019, per cui *“Attesa la specialità dei giudizi innanzi a questa Corte, la modalità della notifica mediante PEC non può, allo stato, ritenersi compatibile – né è stata sin qui mai utilizzata – per la notifica dei ricorsi in via principale o per conflitto di attribuzione. Ration per cui non opera, a tal fine, il rinvio dinamico disposto dall'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale» – e ora a quelle del codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) – nel contesto delle quali la notifica a mezzo PEC è consentita”* anche se – ci pare – il dubbio dell'inadeguatezza, almeno contingente, di tale esclusione è parsa emergere dalla riserva di adottare ulteriori provvedimenti ed eventualmente di valutare l'applicabilità ai procedimenti di sua competenza delle disposizioni in materia di giustizia amministrativa contenute nell'art. 3 del predetto d.l. n. 11 del 2020. E ciò sulla base della propria autonomia regolamentare e tenuto conto della specificità dei procedimenti che si svolgono innanzi ad essa, ma anche – non tanto perspicuamente – nei limiti di compatibilità con le regole processuali del giudizio costituzionale, ai sensi dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, le quali, più che conformare l'autonomia regolamentare della Corte, dovrebbero esse stesse essere conformate da tale autonomia<sup>7</sup>.

L'apparentemente inesorabile e accelerato incalzare della diffusione del virus con gli esiti drammatici a tutti noti ha messo, però, la Corte, pochi giorni dopo, il 23 marzo, dinnanzi alla necessità, motivata dall'intento di operare in spirito di leale collaborazione con le altre istituzioni repubblicane (vale a dire, se bene intendiamo, di non esibire un qualche solipsismo nel far fronte alla pandemia), di abbandonare la regolamentazione degli adempimenti (ritenuta, peraltro, ancora sufficientemente adeguata) e di affrontare il cuore del suo stesso processo, ossia la trattazione della causa: di conseguenza la trattazione da remoto è stata introdotta per la partecipazione dei giudici alle camere di consiglio e per ogni altra riunione della Corte e dei suoi giudici o organi interni, avuto riguardo evidentemente alla salvaguardia della salute di tutto il personale della Corte; prevedendosi, invece, per le udienze pubbliche, un articolato sistema, il cui

---

<sup>7</sup> In senso variamente critico nei confronti della sent. n. 200 del 2019, v. F. CORVAJA, *La notifica a mezzo PEC nei giudizi in via d'azione: un'esclusione che non convince del tutto* in *Forum di Quaderni Costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 2/2020; e D. NOCILLA, *Notificazioni, processo telematico, norme integrative*, nell'*Osservatorio costituzionale* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), 6 aprile 2021.

comune denominatore è risultato proprio l'esclusione della trattazione da remoto: ossia, in linea di principio, il rinvio delle cause a nuovo ruolo per l'intero periodo dell'emergenza ed il loro svolgimento anche in udienze supplementari da fissare appena possibile; la decisione, qualora tutte le parti ne facessero richiesta senza discussione orale, sulla base degli atti depositati e di brevi note aggiuntive; e persino la trattazione immediata in udienza pubblica dei casi di eccezionale gravità e urgenza, sia pure nel rispetto delle esigenze di sicurezza e di prevenzione.

### **3. Segue. Il processo costituzionale (aggiornato) sotto la spinta dell'emergenza**

L'esperienza avviatasi per circa un mese sulla base di questo nuovo quadro regolamentare ha deposto, però, per la successiva estensione del modulo da remoto anche alle cause destinate all'udienza pubblica, divenuta così, il 20 aprile, un'ipotesi alternativa a quella puramente scritta già prevista, qualora almeno una delle parti del giudizio ne avesse fatto richiesta, secondo modalità operative che sarebbero state comunicate alle parti stesse<sup>8</sup>. Ha condotto a tale risultato evidentemente il rischio a cui sono sembrati ormai esposti, da un lato, "la continuità e il tempestivo esercizio della funzione di giustizia costituzionale", e, dall'altro, il "pieno rispetto del contraddittorio". Peraltro, la possibilità di un'udienza pubblica in piena regola, o meglio, con le modalità "all'uopo stabilite" non è sparita dall'orizzonte processuale della Corte, continuando a sussistere per eventuali questioni di eccezionale gravità e urgenza.

Purtroppo, la sensazione che il tepore dell'estate e le misure già prese potessero aver attenuato i rischi indotti dal virus, ha toccato anche la Corte costituzionale, che l'8 giugno allargava le maglie delle misure contenitive fino ad allora adottate, consentendo che il pubblico, nel numero massimo di 24 persone, potesse tornare ad assistere alla trattazione delle cause fissate in udienza pubblica nel rispetto delle misure di prevenzione sanitaria vigenti. Un qualche ritorno all'antico si realizzava, poi, il 23 giugno, addirittura con la riammissione in presenza di giudici e avvocati, sia pure anche qui con le appena citate cautele, e tenendo fermi, per vero, sia il numero massimo di presenti già stabilito e la possibilità che la partecipazione dei giudici alle camere di consiglio avvenisse da remoto (valutata probabilmente la maggiore esposizione, in questo caso, al rischio dei componenti del collegio)<sup>9</sup>.

Una maggiore e migliore articolazione delle misure antipandemiche, suggerita dall'esperienza processuale e più ampiamente dal contesto generale dell'evoluzione dell'infezione da Covid-19, si ritrova, invece, contenuta nel provvedimento del 6 ottobre, che ha ammesso, per la prima volta, il collegamento da remoto per le udienze pubbliche a vantaggio delle parti e dei giudici, anche singolarmente considerati,

---

<sup>8</sup> V. M. TROISI, *Il processo costituzionale nella fase dell'emergenza: tra omologazione necessaria e rivendicazione della propria autonomia*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)) del 10 giugno 2020.

<sup>9</sup> In questo contesto, inusitadamente, la Corte esaminava in piena estate, data l'urgenza, i quattro ricorsi, originati dall'imminente consultazione referendaria sulla riduzione del numero dei parlamentari, decisi con le ordinanze nn. 195, 196, 197 e 198 del 2020.

pur se subordinato alla certificata impossibilità a recarsi presso la Corte per ragioni legate all'emergenza epidemiologica e previa autorizzazione del Presidente. Requisito, quest'ultimo, ritenuto all'evidenza defaticante e prontamente soppresso il 30 successivo, prevedendosi adesso la facoltà della partecipazione da remoto a semplice richiesta dell'interessato.

Il numero delle persone ammesse in presenza è sceso, in tale occasione, a 20 per rimanere tale sino al 16 marzo 2021, quando la virulenza delle ondate pandemiche ha imposto il ritorno al generalizzato divieto per il pubblico di partecipare in presenza alle udienze. Si è proceduto, tuttavia, ad una sorta di compensazione quanto meno a favore della stampa, per cui il presidente della Corte avrebbe potuto disporre, dietro apposita richiesta, la diretta *streaming* della trattazione di una o più cause, che è venuta così ad aggiungersi alla pubblicazione successiva delle registrazioni nel sito internet istituzionale della Corte costituzionale.

Al di là, poi, della pura vicenda che ha visto la Corte omologarsi volentieri, quanto a cautele, al più generale *trend* imposto dal Governo al Paese, va rilevato senz'altro l'intento di dare continuità al suo alto magistero non esitando a ricorrere a tecnologie mai sperimentate, anche per assicurare, nel contempo e al possibile, il valore della pubblicità del processo. Non può, inoltre, non notarsi come la pandemia abbia costretto la Corte ad abbandonare eventuali esitazioni a conformare, per quanto di ragione, telematicamente il suo processo, colmando un ritardo rispetto ad altre giurisdizioni che, se da un lato, poteva spiegarsi con la non creduta impellenza di attrezzare procedure tutto sommato sobrie con scarsi termini e adempimenti per di più incentrati in un unico grado di giudizio, dall'altro, non rendevano ragione ad un organo che pionieristicamente aveva fatto ricorso alla tecnologia informatica per agevolare il suo funzionamento<sup>10</sup>.

Un'ulteriore notazione riguarda il fatto che non sorprendentemente l'emergenza anche in seno alla Corte è parsa privilegiare almeno formalmente l'organo di vertice, ossia il Presidente, anche nella produzione regolamentare: praticamente tutti i provvedimenti adottati, a cui, evidentemente, si è inteso riconoscere valore derogatorio o integrativo della regolamentazione vigente, risultano, infatti, non come un deliberato collegiale della Corte, secondo quanto previsto dall'art. 5-*bis*, comma 2, n. 1, del Regolamento generale, che, a sua volta, attua il disposto dell'art. 22, comma 2, della l. n. 87 del 1953, che imputa il potere regolamentare in questione alla Corte nel suo complesso, ma come una decisione del solo Presidente, sia pure acquisito il "parere" conforme del collegio.

---

<sup>10</sup> Ossia il Sistema Giuridico Informatico Costituzionale, presentato alla stampa il 26 ottobre 1989 e basato su una rete informatica mirata sia alla gestione integrata delle procedure giudiziarie, sia all'interconnessione con banche dati esterne di rilievo costituzionale. Peraltro, già con la sent. n. 75 del 2019, la Corte era sembrata incline a riconoscere i vantaggi del processo telematico: in merito, tra gli altri, v. C. PUNZI, *I limiti di orario nelle notificazioni eseguite con modalità telematiche*, in *Giur. cost.*, 2019, 919.

#### 4. Il processo non solo costituzionale aggiornato sotto la spinta dell'emergenza

Che, peraltro, la pandemia abbia spinto nel senso della “verticalizzazione” dell’organizzazione giudiziaria è dato di vederlo anche da quegli interventi legislativi concernenti i processi civili e penali con cui è stata attribuita ai capi degli uffici giudiziari l’adozione di misure organizzative volte a contenere l’afflusso del pubblico, ma anche di carattere più sostanziale, relative alla trattazione degli affari giudiziari, tra cui il rinvio delle udienze penali.

Dinamica che ha finito per innescare un qualche attrito tra gli stessi magistrati, giunto sino alla stessa Consulta. Ci si riferisce, nello specifico, alla vicenda che ha visto un giudice di pace promuovere un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti di un Tribunale ordinario, in persona del Presidente facente funzioni, all’indomani di due provvedimenti con cui questi aveva disposto la sospensione di alcune udienze (penali) senza informare né coinvolgere i giudici di pace della giurisdizione penale, in violazione, secondo il ricorrente, dei principi di leale collaborazione e di buon andamento amministrativo, nonché del riparto di competenze ed a più generale detrimento dell’indipendenza della magistratura di pace. Caso che, per vero, la Corte non ha faticato a dichiarare inammissibile, rimarcando l’«ontologica differenza» tra atto meramente illegittimo e atto costituzionalmente invasivo, e deducendo la “palese” estraneità di oggetto e *petitum* del ricorso dal «rigoroso perimetro entro il quale può svolgersi il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato» (ord. n. 19 del 2021).

Tornando alle misure organizzative la cui adozione, come testé si è detto, è stata rimessa ai capi degli uffici giudiziari per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell’attività giudiziaria si contano la possibilità di far svolgere le udienze civili non necessitanti della presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto (individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia) e lo scambio e deposito in telematico di note scritte contenenti istanze e conclusioni. Inoltre, è stata consentita la (successiva) adozione fuori udienza dei provvedimenti dei giudici medesimi, fermo in ogni caso l’obbligo di svolgimento dell’udienza con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l’effettiva partecipazione delle parti. Ancora, nei procedimenti civili e penali non sospesi, è stata prevista la possibilità di assumere le deliberazioni collegiali in camera di consiglio mediante collegamenti da remoto, con la specificazione che il luogo da cui si fossero collegati i magistrati avrebbe dovuto essere considerato “camera di consiglio” a tutti gli effetti di legge. Rendendosi con ciò possibile, anche qui (v. *supra*, ai §§2 e 3) lo svolgimento delle udienze, su istanza ed a precise condizioni, mediante collegamenti audiovisivi a distanza.

Nell’ambito, dunque, delle udienze da remoto (almeno quelle che non richiedano la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice) nell’ambito del processo civile la Consulta è



stata chiamata a pronunciarsi sulla previsione dell'obbligo della presenza del giudice nel proprio ufficio giudiziario (ord. n. 269 del 2020). Previsione che, peraltro, è intervenuta con riguardo ai soli processi civili dopo che l'originaria formulazione della norma nulla diceva circa il luogo in cui dovesse trovarsi effettivamente il giudice per accedere all'applicativo attraverso cui svolgere l'udienza.

Ebbene, da un siffatto obbligo, secondo i Tribunali di Mantova e Pavia sarebbe discesa una disparità di trattamento tra le diverse giurisdizioni, tanto più grave in ragione dei rischi di contagio a cui i (soli) magistrati civili sarebbero stati esposti, nei propri spostamenti, prima ancora che sul luogo di lavoro. Inoltre, è stata lamentata l'irragionevolezza derivante dalla sostanziale inutilità della previsione normativa, data comunque la possibilità tecnica di accedere alla propria "stanza virtuale" a prescindere dal luogo fisico di effettiva ubicazione del magistrato. Ed è stata rimarcata altresì l'inadeguatezza delle dotazioni informatiche degli uffici giudiziari coi relativi rischi di *crash* a cui i sistemi informatici sarebbero stati sottoposti ove tutti i magistrati avessero utilizzato contemporaneamente la Rete, data l'impossibilità di sostenere l'elevato flusso di dati proveniente dai vari uffici.

Ad ogni modo, della questione si è fatto carico il legislatore all'indomani della sollevazione della questione, tornando sui suoi passi. Di qui, dunque, la pronuncia della Corte, nel senso della manifesta inammissibilità delle questioni relative a quanto già applicato, in tutti quei casi in cui i difensori avevano già partecipato da remoto alle udienze ed invece la restituzione degli atti ai giudici *a quibus* per un nuovo esame della perdurante sussistenza della rilevanza della questione.

##### **5. Segue. ...la partecipazione alle udienze penali da remoto**

Con riguardo allo svolgimento delle udienze da remoto anche nell'ambito del processo penale sono emerse questioni arrivate sino alla Corte. Rilevandovi una situazione per certi versi speculare, con la predilezione, cioè, della "presenza" nell'ambito del processo penale ed invece della "distanza" in quello civile. A conferma della migliore adattabilità al processo telematico dei giudizi di legittimità rispetto a processi in cui maggiormente avvertita l'esigenza del congresso fisico e dell'oralità tra i difensori.

Guardandosi al puro versante procedurale, senz'altro interessante è stata la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Spoleto, che ha lamentato un «aperto contrasto» (con gli artt. 70 e 77 Cost.) della norma contenuta in uno dei vari decreti-legge recanti delle misure urgenti di contrasto alla pandemia (dipoi convertito, con modificazioni, in legge) che prevedeva che «la modalità ordinaria di partecipazione all'udienza penale fosse quella "in presenza"». Previsione con cui il legislatore aveva sostanzialmente ribaltato quanto contenuto nella legge di conversione di un altro decreto-legge (di poco precedente e, combinazione, la cui legge di conversione era stata adottata lo stesso giorno dell'entrata in vigore del decreto-legge indubbiato), che invece aveva previsto quale modalità ordinaria di svolgimento del processo

penale l'accesso e la partecipazione "a distanza" (sent. n. 96 del 2021). Nello specifico, il giudice rimettente aveva ritenuto che la norma censurata – là dove prevede che le disposizioni relative allo svolgimento delle udienze penali mediante collegamento telematico non si applicano, salvo consenso delle parti, alle udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio, e a quelle nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti – avrebbe, in sostanza, ripristinato quella "in presenza" come modalità ordinaria di svolgimento delle suddette tali udienze.

Il giudice costituzionale (si noti, nel conferire comunque rilievo al fatto che la disposizione censurata fosse stata convertita dal Parlamento senza modifiche) ha avuto anche qui buon gioco nell'adottare una decisione processuale, dal momento che la questione era stata sollevata dopo che l'udienza di discussione finale si era già svolta con la presenza fisica delle parti; là dove, invece, il requisito della "rilevanza" avrebbe voluto che il giudice interpellasse le parti in ordine all'eventualità che l'udienza potesse svolgersi tramite collegamento telematico in un momento antecedente l'udienza stessa (evitando, peraltro, così gli stessi rischi di contagio che la norma mirava a scongiurare).

Mantenendo la nostra attenzione sulle modalità di svolgimento del processo a distanza a cui si è fatto ricorso anche in ambito penale nell'ambito della strategia di prevenzione al rischio di diffusione del Covid-19, va ricordata anche la questione portata alla Corte, in cui era stata lamentata l'impossibilità per i detenuti e gli internati sottoposti al regime speciale (*ex art. 41-bis*), a differenza dei detenuti in regime ordinario, di svolgere colloqui con i congiunti o con altre persone mediante collegamenti audiovisivi e strumenti tecnologicamente avanzati negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni. Anche in questo caso sarebbe stato interessante vedere definita la questione nel merito (specie con riguardo alla compatibilità della previsione in rapporto alle peculiarità dei singoli casi e particolarmente al diritto al rispetto alla vita familiare)<sup>11</sup>, se il giudice *a quo* non fosse stato «palesamente» privo di qualsiasi competenza nella materia rispetto alla quale aveva sollevato la questione, per cui la pronuncia non è potuta che essere di inammissibilità (sent. n. 57 del 2021).

Sul piano penale sostanziale, tra le questioni indubbiamente più controverse (finanche, in seno allo stesso collegio, com'era emerso a seguito del dissenso reso pubblico dal giudice relatore, sulla decisione adottata ed il suo conseguente avvicendamento per la redazione della sentenza<sup>12</sup>) vi è stata quella concernente il decorso della prescrizione e dei termini di durata massima delle misure cautelari personali,

---

<sup>11</sup> Al proposito, è significativa quella giurisprudenza della Corte di cassazione che non ammette distinzioni di sorta tra i diversi "tipi" di detenuti, parendo anzi avallare l'idea della necessità, in situazioni particolari, in cui non sia possibile svolgere colloqui in presenza, di garantire comunque l'effettività del diritto al colloquio ai detenuti (in regime di "41-bis"), anche tramite il ricorso alla telematica (v., ad es., Corte cass., sez. I, 22 giugno 2020, n. 23819; *contra*, Id., 22 marzo 2019, n. 16557).

<sup>12</sup> Cfr., al riguardo, G. SANTALUCIA, *La sospensione della prescrizione dei reati in tempi di pandemia. La Corte costituzionale promuove la legislazione dell'emergenza*, in *Questione Giustizia* ([www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)) dell'11 gennaio 2021.

contestualmente alle previsioni, in via generale ed obbligatoria, di rinvii d'ufficio delle udienze e della sospensione dei termini per il compimento di atti nell'ambito dei procedimenti civili e penali, determinate in ragione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (sent. n. 278 del 2020)<sup>13</sup>. I dubbi di illegittimità costituzionale hanno riguardato i procedimenti penali in atto, di accertamento di fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della norma, intravedendosi di essa il contrasto con il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole, in ragione dell'allungamento del termine di prescrizione del reato determinato dalla nuova normativa.

Rimarcato l'ampio margine di discrezionalità del legislatore riguardo alla concreta determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati, «censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o sproporzione rispetto alla gravità del reato», la Corte ha invece per l'infondatezza della questione, acconsentendo così alla possibilità che l'interruzione e la sospensione del decorso del tempo di prescrizione dei reati risentano sia pur «indirettamente» del regime processuale (secondo, del resto, una applicazione in senso stretto della regola “*tempus regit actum*”), con la conseguenza di una sostanziale imprevedibilità *ex ante* dell'esatto termine finale in cui tali istituti si compiono ed operano, senza dunque poter svolgere una proiezione retroattiva.

Un'altra questione portata alla Corte, qui addirittura a più riprese, essendo intervenuta, nel frattempo, una restituzione degli atti al giudice *a quo* (ord. n. 185 del 2020) ha riguardato la previsione contenuta nel cd. “decreto antiscarcerazioni”), dell'obbligo del magistrato o del tribunale di sorveglianza, una volta concessi la detenzione domiciliare o il differimento della pena per motivi legati alla pandemia dei condannati e degli internati per una serie di gravi reati, dovessero procedere alla valutazione della permanenza di tali motivi entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento, e successivamente a cadenza

---

<sup>13</sup> Parla di «questione indubbiamente complessa» e «che poneva seri problemi di equilibrio tra esigenze contrapposte», dimostrando di condividere le argomentazioni del giudice costituzionale G.L. GATTA, *Emergenza Covid e sospensione della prescrizione del reato: la Consulta fa leva sull'art. 159 c.p. per escludere la violazione del principio di irretroattività ribadendo al contempo la natura sostanziale della prescrizione, coperta dalla garanzia dell'art. 25, co. 2 Cost.*, in *Sistema Penale* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)) del 26 dicembre 2020. Analogamente, reputa gli argomenti sostenuti dalla Consulta «molto persuasivi» G. SANTALUCIA, *La sospensione della prescrizione dei reati in tempi di pandemia*, cit. Maggiormente articolata è poi la posizione di chi offre una lettura della decisione «secondo tre diversi “livelli di plausibilità”»: un livello di piena e totale condivisione, concernente l'esito a cui essa approda e la forte (ri)affermazione della natura sostanziale della prescrizione; un livello di condivisibilità parziale, relativo alla parte in cui si affronta il tema della ratio della prescrizione; ed infine un terzo livello «dove si collocano l'impostazione di fondo e le argomentazioni utilizzate a sostegno della soluzione adottata», considerato quello maggiormente opinabile della pronuncia (cfr. R. BARTOLI, *Con una finta la consulta aggira il problema della irretroattività/retroattività della sospensione della prescrizione connessa al Covid*, in *sistemapenale.it* dell'8 febbraio 2021). Vi è anche chi nella decisione in questione vede una «linea mediana» tra l'ipotesi di una conferma della rigida irretroattività «declamata ma non perseguita», ed una «processualizzazione» della sospensione della prescrizione (così D. MARTIRE, *Sospensione della prescrizione, principio di legalità e bilanciamento sempre possibile. Considerazioni a margine della sentenza n. 278 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)) del 4 maggio 2021, 186). Decisamente critica è, invece, l'approccio di coloro i quali ritengono che vi sia stato un “aggiramento implicito” delle premesse (relative all'inderogabilità del principio di legalità nella sua declinazione di irretroattività) del ragionamento della Corte (cfr., in tal senso, G. CASAVECCHIA, *Irretroattività in malam partem e sospensione della prescrizione causa Covid-19*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)) del 1° giugno 2021, 301).

mensile (previa l'acquisizione del parere delle competenti procure antimafia e di una serie di informazioni da parte dell'amministrazione penitenziaria e dell'amministrazione sanitaria). Dopodiché, in esito ad una siffatta (ri)valutazione, il giudice avrebbe potuto revocare la misura già concessa, con provvedimento immediatamente esecutivo. Ciò che più precisamente si è lamentato nell'occasione, è stata la mancanza, nell'ambito della procedura, di «spazi di adeguato formale coinvolgimento della difesa tecnica dell'interessato», a cui non sarebbe dato accesso ai pareri e alla documentazione acquisita dal magistrato di sorveglianza e che pertanto sarebbe tenuta all'oscuro degli elementi essenziali, acquisiti durante l'istruttoria, sui quali l'autorità giudiziaria formerebbe il proprio convincimento sulla possibilità di una revoca della misura extramuraria in essere. Di qui, secondo il magistrato di sorveglianza di Spoleto, la «carezza assoluta di contraddittorio rispetto alla parte pubblica» nella fase di rivalutazione dell'originario provvedimento di concessione<sup>14</sup>.

La Corte, avallato l'intento del legislatore di verificare a cadenze temporali ravvicinate durante l'intero corso della misura disposta, la perdurante attualità del bilanciamento tra le imprescindibili esigenze di salvaguardia della salute del detenuto e le altrettanto pressanti ragioni di tutela della sicurezza pubblica derivanti dalla speciale pericolosità sociale dei destinatari della misura sottoposti ad un siffatto speciale regime penitenziario (*ex art. 41-bis ordin. penit.*), si è pronunciata per l'infondatezza della questione (sent. n. 245 del 2020), in ragione, in ultima analisi, della sostanziale "neutralità" dell'eventuale revoca del provvedimento di concessione del beneficio da parte del magistrato sul condannato, e dei suoi diritti: specie in considerazione del fatto che gli *standard* di tutela della salute e la tutela stessa del fondamentale diritto di difesa non sarebbero stati compromessi dalla norma indubbiata, stante «l'identica condizione nella quale si trovava al momento della originaria decisione interinale del magistrato sull'istanza di applicazione provvisoria della misura»<sup>15</sup>.

## 6. La Consulta dinnanzi al sistema delle fonti del diritto

Le osservazioni appena opportunamente introducono, ci pare, ai profili messi in tensione dal virus (anche) come si è accennato in apertura, sul piano dell'assetto delle fonti del diritto per far fronte all'emergenza.

---

<sup>14</sup> Cfr., per una prima lettura della decisione, E. ANDOLFATTO, *Un'ordinanza interlocutoria della Consulta sul "decreto anticarcerazioni"*, in *Sistema Penale* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)) del 1° agosto 2021; evidenzia la tensione a cui è stata «spesso» sottoposta la tutela dei diritti fondamentali dalla normativa *sub iudice* in materia penale M. GIALUZ, *Il d.l. anticarcerazioni alla Consulta: c'è spazio per rimediare ai profili di illegittimità costituzionale in sede di conversione*, in *Sistema Penale* ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)) del 5 giugno 2020.

<sup>15</sup> Cfr., in senso critico rispetto alla pronuncia, F. DELLA CASA, *Decreto "anticarcerazioni". Corte cost. n.245 del 2020: una declaratoria di infondatezza non sempre attenta alle argomentazioni dei giudici a quibus*, in *Giustizia Insieme* ([www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)) del 14 gennaio 2021.

Tra le questioni maggiormente controverse sorte durante le prime fasi di *lockdown*, di cui ha dato prova una triade di pronunce della Corte costituzionale, vi è stata la scelta e quindi l'impiego della strumentazione normativa (spec. decreti-legge e d.p.c.m.) a disposizione (cfr. *infra*). Le prime due decisioni “sorelle” (e, cioè, l’ord. n. 66 del 2021 e l’ord. n. 67 del 2021), sono intervenute nell’ambito di due conflitti interorganici originati, entrambi, da ricorsi di deputati, lamentandosi la violazione delle norme sulla produzione legislativa causata dall’adozione massiccia di decreti ministeriali e soprattutto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (d.p.c.m.) per fronteggiare l’emergenza epidemiologica.

Una tale sostanziale rinuncia del Parlamento e la correlativa dislocazione dell’esercizio della funzione regolatoria in capo all’Esecutivo, con la messa in opera di «una attività compulsiva avente il *nomen iuris* di “regolamento”, ma il contenuto di “legge” vera e propria», secondo i ricorrenti sarebbe stata all’origine di un vero e proprio «sovertimento dell’ordine costituzionale». Anche se poi all’origine del conflitto vi è stata la considerazione dell’impatto negativo che una tale dinamica avrebbe avuto sulle prerogative stesse dei singoli parlamentari (specialmente di opposizione), i quali si sarebbero trovati impossibilitati ad intervenire sulle singole misure concretamente coercitive, non potendo farsi partecipi, tra l’altro, del dibattito parlamentare. Ebbene, La Corte è stata *tranchante* nel dichiarare l’inammissibilità dei ricorsi, in quanto mentre non vi sarebbe stata alcuna negazione o menomazione delle prerogative dei singoli parlamentari (che, anzi, avevano partecipato al confronto in aula, esercitando concretamente le proprie funzioni costituzionali), della distorsione degli strumenti normativi si sarebbe semmai dovuta lamentare più propriamente l’intera Camera di appartenenza dei deputati ricorrenti, posto che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.). Là dove «decidendo di non decidere nel merito», secondo parte della dottrina essa «almeno per il momento», avrebbe inteso preservare la stabilità di un sistema già ampiamente sotto stress da tutti i punti di vista<sup>16</sup>.

Un profilo che merita senz’altro di essere richiamato, sebbene parimenti non sia stato affrontato nel merito dal giudice costituzionale, ma che potrebbe rilevare in futuro, ha riguardato la lamentata violazione da parte dei medesimi ricorrenti di tutti «i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti», in ragione della sostanziale «quarantena» di «tutti i cittadini italiani sani» e la più generale «chiusura dell’intero paese» a cui l’Esecutivo avrebbe costretto. Di qui il richiamo dell’obbligo di rimanere nelle mura domestiche; della chiusura delle attività commerciali e delle università e scuole di ogni ordine e grado; nonché dell’obbligo «generalizzato» di soggiacere a plurimi trattamenti sanitari invasivi come mascherine, tamponi, e termoscanner «in assenza di consenso o in carenza rilevante di consenso», nonché di quello

---

<sup>16</sup> Così, condividendo l’assunto, J. FERRACUTI, *La gestione dell’emergenza Covid-19 alla prova del conflitto interorganico. Prime note sulle ordinanze di inammissibilità nn. 66 e 67 del 2021*, in *Consulta OnLine (www.giurcost.org)* dell’11 maggio 2021, 387.

di restare chiusi nelle proprie abitazioni indipendentemente dal proprio stato di salute e dal rischio concreto di contagiare ed essere infettati,

Sul versante dei diritti politici, un cenno va fatto ad un profilo particolarmente problematico emerso durante il *lockdown*, e cioè l'impossibilità di recarsi al voto, ed il rinvio dei vari appuntamenti elettorali e referendari che, invece che nella primavera, sono stati svolti nell'autunno, in corrispondenza di un generale miglioramento della situazione. Tale profilo, che aveva portato tra l'altro a ragionare sulla necessaria dotazione di strumenti di voto "a distanza", si è presentato davanti alla Corte nella particolare declinazione della raccolta delle sottoscrizioni a sostegno delle varie candidature. Oggetto del contendere è stata qui la disposta riduzione del numero minimo di sottoscrizioni ad un terzo, essendo stata una associazione politica nell'ambito di un conflitto interorganico a lamentare il «cattivo utilizzo» del potere legislativo da parte di Camera e Senato, in ragione della mancata previsione (anche) in favore dei partiti politici già presenti in Parlamento, di una vera e propria esenzione dal suddetto obbligo. Tuttavia, la vicenda si è risolta con una pronuncia di inammissibilità del conflitto sotto il profilo soggettivo, avendo la Corte confermato il proprio orientamento contrario al riconoscimento della loro legittimazione quali poteri dello Stato, senza entrare dunque nel merito delle altre questioni portate alla sua attenzione.

## **7. Corte, Governo e Regioni nella crisi pandemica. La profilassi internazionale**

Giunti a questo punto, va osservato come il giudice delle leggi avesse già avuto occasione di chiarire taluni dubbi di costituzionalità che gli erano stati prospettati sulla strumentazione normativa emergenziale, con specifica attenzione ai rapporti tra Stato e Regioni (sent. n. 37 del 2021)<sup>17</sup>. La Corte aveva allora rimarcato l'«ovvietà» del fatto che ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione avrebbe avuto ripercussioni sulla capacità di trasmissione della malattia (anche) oltre le frontiere nazionali e tra Stati «confinanti o meno», data la portata «globale» di «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari». Di qui, dunque, l'importanza ed imprescindibilità dell'adozione ed attuazione delle misure di profilassi internazionale e la collocazione della relativa potestà legislativa tra quelle di esclusiva competenza dello Stato (*ex art. 117, c. 2, lett. q) della Costituzione*)<sup>18</sup>. così da garantirsi la vigenza di norme omogenee su tutto il territorio nazionale, e l'«uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale»; benché, poi, la Corte abbia ritenuto comunque necessario garantire il coinvolgimento delle strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie

---

<sup>17</sup> Offre una approfondita lettura della decisione in questione vedendovi «la punta dell'iceberg del contrasto che, con l'inizio della pandemia, sta interessando i rapporti tra Stato e regioni» M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)) del 26 aprile 2021, 1 e ss.

<sup>18</sup> Cfr., *amplius*, sul punto R. NIGRO, *La sentenza della corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti Regionali* ([www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it)) del 5 giugno 2021, 423 e ss.

e di protezione civile e l'impiego delle relative energie e risorse, non escludendo nemmeno la possibilità «di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione»<sup>19</sup>.

È in quest'ottica, pertanto, che vanno inquadrare alcune pronunce (talora, peraltro, solo indirettamente occasionate dall'evento pandemico) è stata affermata la spettanza esclusiva al legislatore statale della relativa competenza. Ci si riferisce, in particolare, all'adozione di misure di proroga delle concessioni di servizi di trasporto pubblico locale (sent. n. 38 del 2021); alla disciplina delle gare per la (ri)attribuzione delle concessioni del gioco del bingo (sent. n. 49 del 2021), per le concessioni su beni demaniali marittimi e al rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati, pur sempre, dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 (sent. n. 222 del 2020).

Non ha trovato, invece, ingresso il conflitto di attribuzione tra enti promosso dal coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, il quale, agendo «in via suppletiva dello Stato», aveva denunciato le «numerose» dichiarazioni «di segno opposto a quelle dello Stato» ed i successivi «comportamenti formali posti in essere» da alcune regioni (spec. Veneto e Lombardia), con riguardo alla riapertura delle attività produttive e commerciali, in violazione delle attribuzioni costituzionalmente riservate al legislatore statale; lamentandosi, altresì, il più generale rischio «di infrangere» «l'unità» dello Stato stesso (ord. n. 175 del 2020). Ora, al di là dell'esito di manifesta inammissibilità, essendo, il ricorso, stato presentato secondo la Corte a fini meramente consultivi e sulla base di motivazioni puramente congetturali, la vicenda risulta di sicuro interesse in quanto prova del «grave caos» nei rapporti fra Governo e Regioni originatosi nelle prime fasi di gestione dell'emergenza epidemiologica. Per non dire di come si sia allora palesato, forse per la prima volta così concretamente, la possibilità dell'innesco di quel “giudizio fantasma” che è il conflitto tra regioni, a causa delle importanti ricadute delle diverse scelte politiche – spec. di apertura/chiusura – compiute enti territoriali confinanti<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Non si dice convinta dell'automatismo per il quale ogni intervento volto ad intensificare o ad alleggerire le misure anti-Covid dovrebbe necessariamente ridondare nell'esportazione del virus oltre confine Morana, ritenendo che una cosa sia, infatti, richiamare la sussistenza di una responsabilità internazionale dello Stato nell'evitare la diffusione del contagio, o constatare la facile trasmissibilità internazionale della malattia; altra cosa, invece, asserire che per scongiurare le potenziali ed eventuali ricadute al di là delle frontiere l'unico possibile livello di intervento sia quello statale (così D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) del 17 aprile 2021, 15). Dal canto suo, considera il percorso argomentativo che ha condotto la Corte ad affermare la competenza statale come «il frutto di alcune forzature interpretative del dettato costituzionale», attraverso le quali si sono dati alla materia esclusiva «profilassi internazionale» un significato ed una portata prima sconosciuti, G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) del 13 maggio 2021, 101).

<sup>20</sup> Cfr., per un commento a prima lettura, G. MENEGATTO, *Cronaca di un'iniziativa singolare, a margine di Corte cost., ord. n. 175/2020*, in *IUS in itinere* ([iusinitinere.it](http://iusinitinere.it)).

## 8. Segue. La sospensione “in via emergenziale” di una legge regionale

La crisi pandemica, con qualche paradosso, non solo ha dato origine ad una trama di regole affatto nuove, che, peraltro, non pare irragionevole ritenere come destinate a lasciare una forte impronta anche per gli auspicati tempi ordinari, ma ha offerto l'occasione della prima sperimentazione di un istituto processuale la cui disciplina era ormai vigente da circa un ventennio, ma che non aveva trovato, secondo la giurisprudenza costituzionale, ancora implementati di fatto i requisiti per farvi concreta attuazione<sup>21</sup>. Ci si riferisce alla facoltà riconosciuta alla Corte di sospendere l'efficacia di una legge impugnata dalla via principale anche senza sollecitazione della parte interessata.

Con l'ordinanza n. 4 del 2021, infatti, la Corte ha sospeso l'efficacia della legge regionale della Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, con cui si sarebbe inteso consentire talune attività sociali ed economiche, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, ma anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale recante misure di contrasto alla pandemia da Covid-19.

Al di là delle questioni strettamente di merito, che non possono essere qui trattate, e di quelle più propriamente istituzionali generate dalla pandemia, non v'è dubbio che la decisione in parola sia destinata a costituire un *leading case* per aver legato un fatto, estremamente delicato e fino a qualche tempo fa anche difficilmente concepibile, come la sospensione di una legge ad un evento di una gravità tale da ritenerne (auspicabilmente) difficile la ripetibilità, come crediamo possa essere considerata la pandemia da Covid-19<sup>22</sup>. Di qui, ci pare, una configurazione giurisprudenziale dell'istituto della sospensione (pur se una rondine non fa primavera ...) molto rigorosa, anche guardandosi alla circostanza di avere la Corte cumulativamente motivato sulla base di due presupposti che la legge espone come chiaramente alternativi)<sup>23</sup>. Peraltro, l'ordinanza è risultata poi univocamente anticipatrice della soluzione di merito (avvenuta a poco meno di due mesi ad opera della già menzionata sent. n. 37 del 2021)<sup>24</sup>, statuendo già in senso positivo sulla sussistenza (come si è anticipato *supra*) di «una gestione unitaria a livello nazionale

<sup>21</sup> Cfr. *amplius* al riguardo A. LO CALZO, *La “parsimonia cautelare” della Corte costituzionale nel giudizio in via principale alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Osservatorio costituzionale* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)) del 4 maggio 2021, 189 e ss.

<sup>22</sup> Evidenzia i punti di contatto tra l'eccezionalità dell'evento pandemico e la strategia decisionale della Consulta, in partic., A. CONZUTTI, *Un “vaccino processuale” per combattere il COVID-19? La prima “storica” pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) del 23 febbraio 2021, 252 e ss.

<sup>23</sup> Cfr., al riguardo, N. MINISCALCO, *Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)) del 29 marzo 2021, 225 e ss.; e E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio costituzionale* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)) del 6 aprile 2021, 164.

<sup>24</sup> Anovera questa decisione (ma cfr. anche l'ord. n. 4 del 2021, cit.) tra quelle che hanno visto la Corte costituzionale assumere una «interpretazione finalisticamente restrittiva delle competenze regionali» B. CARAVITA, in *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)) del 21 aprile 2021, 2; cfr., in senso analogo, R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi*, in *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)) del 10 febbraio 2021, 118 e ss.; A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, ivi, 7 aprile 2021, 309 e ss.; M. RUBECCHI, *Due “nuove” rondini... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, ivi, 7 aprile 2021, 254 e ss.; C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia* ([www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)) del 13 aprile 2021.





della pandemia» ad emettere le misure contraddette dalla Regione, preso atto dell'«effetto a cascata» che sarebbe derivato dalla maggiore tolleranza del legislatore regionale rispetto alle misure di contenimento previste dallo Stato con un correlato aggravamento del rischio di diffusione del virus, a scapito non solo dell'interesse pubblico alla prevenzione dal contagio, ma anche e prima ancora di diritti fondamentali dei cittadini.

Dal che la conclusione per cui anche su questo versante la crisi pandemica ha costituito un rilevante fattore di avanzamento operativo della Corte, restando da chiedersi quanto, oltre alla pandemia, possa aver concorso a determinare la Corte stessa a questo suo primo esperimento la, tutto sommato circoscritta, efficacia del provvedimento (in un ambito solo regionale, anche di non rilevante incidenza territoriale e personale), ma restando, per converso, problematico che l'urgenza del provvedere impedisca, come la Corte tende ad accreditare, una più oculata, anche se non particolareggiata, selezione degli effetti ed autorizzi, pertanto, come nella specie, l'annichilimento temporaneo dell'intera legge al di là delle più analitiche richieste riferite alla parte.