

Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia

di Corrado Caruso

professore associato di diritto costituzionale nell'Università di Bologna

1. Con la sentenza n. 37 del 2021 la Corte costituzionale ha preso posizione sui margini di intervento delle Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria, annullando il nucleo fondamentale di una legge valdostana, già sospesa in via cautelare¹. Anche la sospensiva ha rappresentato una novità nella giurisprudenza costituzionale: per la prima volta dalla sua introduzione, ha trovato applicazione l'istituto previsto dalla legge di attuazione della riforma del Titolo V².

La portata della decisione in commento trascende l'oggetto del contendere, investendo, quanto meno indirettamente, l'impalcatura normativa predisposta dalle istituzioni nazionali per affrontare l'epidemia.

La legge regionale, impugnata dal Governo nella sua interezza, conteneva norme idealmente suddivisibili in due gruppi: il primo, caducato dalla Corte costituzionale, volto a introdurre una disciplina generale dell'emergenza, *alternativa* a quella predisposta dallo Stato³; il secondo, risparmiato dalla declaratoria di incostituzionalità, contenente norme ausiliari⁴ e misure atte ad affrontare la crisi economica innescata dalla pandemia⁵. Senza entrare nel dettaglio, può anticiparsi che l'incostituzionalità si fonda sulla violazione della competenza esclusiva dello Stato nella «profilassi internazionale», una attribuzione che, fino alla sentenza in commento, non aveva goduto di particolare fortuna giurisprudenziale, se si escludono taluni, fugaci cenni nella nota pronuncia in tema di vaccinazione obbligatoria⁶.

¹ Ord. n. 4 del 2021, con nota di E. Lamarque, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, su [Giustizia insieme](#), 26 gennaio 2021.

² Art. 9, comma 4, l. n. 131 del 2003, sostitutivo dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953.

³ Dopo aver enunciato, all'art. 1, i contenuti generali dell'atto, la legge regionale n. 11 del 2020 elencava, all'art. 2, talune attività sempre consentite nel rispetto dei protocolli di sicurezza (ad es., le attività sportive o motorie o gli «eventi ecclesiastici o religiosi»), altre autorizzate ma passibili di sospensione previa ordinanza del Presidente della Giunta (ad es., le attività commerciali al dettaglio, i servizi di ristorazione, le attività artistiche e culturali, le strutture ricettive e le attività turistiche, gli impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo), altre ancora di volta in volta autorizzabili dal vertice dell'esecutivo (eventi ed altre le manifestazioni pubbliche). Inoltre, la legge riconosceva alla Giunta il potere di adottare i relativi protocolli di sicurezza, previo coordinamento affidato al suo Presidente (art. 4, commi 2 e 3).

⁴ A questo *genus* vanno ricondotte le norme relative alla costituzione dell'unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19 (art. 3), alla comunicazione istituzionale (art. 4, comma 4), alla clausola di invarianza finanziaria (art. 7).

⁵ Art. 5, l. n. 11 del 2020, che assegna alla Giunta il compito di elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica.

⁶ In particolare, Cons. dir., p. 7.2.3 della sent. n. 5 del 2018. Come osserva E. Lamarque, *Sospensione cautelare*, cit., fino a questa pronuncia la giurisprudenza costituzionale aveva ricondotto l'art. 117, secondo comma, lett. q), alla profilassi internazionale veterinaria, inclusiva sia del controllo doganale del bestiame proveniente dall'esterno del territorio nazionale sia dei controlli sui capi di bestiame nati e cresciuti in Italia, imposti da norme internazionali o dell'Unione europea.

Il significato complessivo della pronuncia è chiaro: non è possibile, per le Regioni, intervenire in ordine sparso, al di fuori della catena normativa posta dallo Stato, differenziando le risposte politiche ad un fatto emergenziale che coinvolge l'intera collettività. *Extra unitatem nihil salus*: di fronte a una pandemia che minaccia l'integrità della comunità politica nazionale non sono ammesse derive autarchiche o frammentazioni localistiche – supportate da gruppi di pressione territorialmente situati o introdotte per ragioni di lucro elettorale – volte a disarticolare l'interesse generale della Repubblica.

2. Come nella famosa pellicola che racconta la vita del protagonista scorrendo a ritroso, conviene iniziare l'analisi dal dispositivo della pronuncia. Nell'annullare solo alcune delle disposizioni censurate la sentenza non segue il provvedimento cautelare, che aveva invece sospeso l'intera legge regionale. Tale distonia può spiegarsi nella struttura deliberativa del giudizio cautelare: a fronte ad una impugnazione *omnibus*, riscontrati i presupposti del *fumus* e del *periculum*, è opportuno sospendere l'efficacia dell'intero testo legislativo, rinviando al giudizio di annullamento l'esame approfondito delle singole questioni.

La scelta per una sospensione generale della legge pare conformare la tesi di quanti avevano colto, all'indomani dell'introduzione del potere di sospensione, un contrappeso alla eliminazione del ricorso preventivo del Governo previsto dal vecchio testo dell'art. 127 Cost.⁷. In effetti, il potere sospensivo – non a caso esercitabile d'ufficio dal Giudice delle leggi – svolge una fondamentale funzione di “profilassi” ordinamentale, necessaria a garantire (non tanto una generica legalità costituzionale quanto) infrazionabili interessi unitari.

Come anticipato, le argomentazioni che portano all'incostituzionalità del nucleo fondamentale della legge valdostana riposano sulla violazione della competenza esclusiva in tema di profilassi internazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. q).

Nel ragionamento della Corte, a rilevare non è il contenuto della normativa regionale, per larghi tratti ampliata rispetto alle attività consentite dal quadro nazionale. Il contrasto tra le singole misure adottate dallo Stato e quelle imposte dalla Regione, infatti, «potrebbe sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro»⁸.

L'incostituzionalità discende piuttosto dall'adozione della legge come *fatto in sé*, ostacolo alla «immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio valdostano», in una materia ove «la tempestività della risposta all'evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia»⁹.

È, dunque, la cittadella normativa eretta dalla Regione in un ambito riservato allo Stato a giustificare la pronuncia di incostituzionalità. La disciplina valdostana ricade nella categoria delle leggi regionali «di reazione», da tempo sanzionate dal Giudice delle leggi, finalizzate ad opporsi a «provvedimenti normativi non graditi bloccandone l'applicazione»¹⁰. Sul territorio regionale, non

⁷ Cfr. C. Pinelli, *Art. 9. Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale*, in Aa.Vv., *Legge La Loggia: commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, p. 188. Questa ricostruzione veniva argomentata sulla base del parallelismo che ricorre tra i presupposti, indicati dalla l. n. 131 del 2003, per l'attivazione del potere sospensivo e quelli previsti per l'esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. Per il dibattito sull'art. 9, comma 4, della l. n. 131 del 2003, se si vuole, C. Caruso, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, pp. 156 e ss.

⁸ Cons. dir., p. 10.

⁹ Cons. dir., p. 6.1.

¹⁰ Così, tra i primi ad osservare il fenomeno, R. Bin, *Sulle «leggi di reazione»*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1374.

è ammissibile la creazione di una *enclave* ordinamentale impermeabile alla legislazione dello Stato in una materia di sua spettanza.

La profilassi internazionale copre, dunque, l'intervento del legislatore statale. I Giudici di Palazzo della Consulta offrono una lettura ampia di tale attribuzione, allargandone i confini: i compiti di profilassi hanno certamente una dimensione "esterna", coerente con la lettera dell'art. 117, secondo comma, lett. q), legata alla necessità di evitare la «trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali»¹¹, ma tale aspetto non ne esaurisce l'oggetto. La profilassi rileva anche dal punto di vista "interno", in relazione alle scelte complessive di governo dell'emergenza. Allo Stato spetta infatti il compito di stabilire «le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane (...), l'approccio terapeutico, i criteri e le modalità di rilevamento del contagio (...) le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati, l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani di somministrazione di questi ultimi»¹².

3. Non vi è dubbio che, in questa concezione ampia della competenza esclusiva, giochi un ruolo rilevante il "fatto" epidemico: non a torto è stato sostenuto, all'indomani dell'ordinanza sospensiva, come la qualificazione "internazionale" della profilassi, evocata dalla norma costituzionale, non sia declinata con riferimento «alla dimensione della normativa che impone tale profilassi, bensì alla dimensione stessa dell'evento da fronteggiare»¹³.

Nel ragionamento del Giudice delle leggi, tuttavia, vi è il tentativo di delimitare in senso oggettivo l'attribuzione in questione, così da evitarne una lettura trasversale e finalistica. La profilassi, argomenta la Corte, ha un oggetto in sé concluso da individuarsi attraverso l'esame della disciplina legislativa sottostante. È la legge sul Servizio Sanitario Nazionale, infatti, ad affidare allo Stato non solo la profilassi internazionale ma anche la «profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie»¹⁴. La stessa legge prevede la delega di quest'ultimi compiti alle Regioni, confermandone la titolarità statale e, dunque, la revocabilità quando le circostanze di fatto lo richiedano¹⁵. Là ove sia necessaria «un'azione (...) unitari[a]» lo Stato può intervenire, secondo il suo «non irragionevole apprezzamento», per evitare «il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni»¹⁶.

In questo ambito le Regioni, non importa se ordinarie o a statuto speciale, non agiscono quali soggetti *dotati di autonomia politica*, ma come *terminali decentrati* dell'azione disposta dal centro: non vi è dubbio che le «strutture sanitarie regionali [possano] operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale»¹⁷.

Questo assetto, ricorda il Giudice delle leggi, è stato confermato anche dal d.lgs. n. 112 del 1998 (decreto "Bassanini")¹⁸. Si tratta di un accenno di non poco momento, nell'economia complessiva della motivazione: persino - sembra dire la Corte - nella progressione normativa che ha portato alla modifica del Titolo V, in un contesto politico-culturale sensibile alle sirene "federaliste", le forze politiche hanno scelto di mantenere in capo allo Stato funzioni che tradiscono infrazionabili interessi unitari.

Il Giudice delle leggi, dunque, ha delimitato l'oggetto della disposizione costituzionale attraverso una tecnica di «pietrificazione» della competenza, ricostruendone il significato a partire da canoni

¹¹ Cons. dir., p. 7.

¹² Cons. dir., p. 7.1.

¹³ E. Lamarque, *Sospensione*, cit.

¹⁴ Cfr., rispettivamente, lett. a) e b) dell'art. 6 della l. n. 833 del 1978.

¹⁵ Art. 7, l. n. 833 del 1978.

¹⁶ C. cost., sent. n. 37 del 2021, cons. dir., p. 7.1.

¹⁷ Ivi, cons. dir., p. 7.2.

¹⁸ Art. 112, comma 3, lett. g).

di tipo storico-sistematico, attraverso la ricognizione della normativa sottostante, entrata in vigore in un momento precedente alla competenza introdotta dalla revisione del 2001¹⁹. Simile operazione ermeneutica riecheggia la *gesetzeskonforme Auslegung*, la interpretazione “legislativamente orientata” dalla Costituzione volta, come da tempo insegna il dibattito della dottrina tedesca, a tecnicizzare il linguaggio indeterminato della Costituzione²⁰.

Certo, in questo caso la Corte non si è limitata a colmare la vaghezza di un enunciato linguistico, ma ne ha allargato la sfera di operatività, integrandone il significato oltre la lettera della Costituzione. Non va dimenticato però che, attraverso simile interpretazione estensiva, è stata realizzata una saldatura tra ordinamento giuridico e Costituzione, una *reductio ad unitatem* di contesto normativo e testo costituzionale, elementi che, in misura differente, concorrono a comporre l’ordinamento costituzionale²¹.

4. In ogni caso, questa ampia nozione porta all’allargamento della discrezionalità legislativa statale in relazione agli spazi da lasciare alle Regioni e agli strumenti normativi da adottare per contrastare la pandemia. A fronte di un virus in grado di diffondersi velocemente sull’intero territorio nazionale, particolarmente aggressivo nei confronti delle fasce deboli della popolazione, in una emergenza sanitaria quindi «dai tratti del tutto peculiari», «il legislatore statale può «introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest’ultima», attraverso «strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire»²².

Non si tratta di un esplicito attestato di costituzionalità della catena normativa predisposta dallo Stato, ma certo il messaggio risuona forte e chiaro: il legislatore nazionale ha piena discrezionalità politica nella scelta del mezzo normativo ritenuto idoneo ad affrontare il contesto emergenziale. Non è irragionevole, dunque, affiancare ai tradizionali poteri di governo dell’emergenza (offerta, anzitutto, dal codice della protezione civile e dai suoi corollari) una «sequenza normativa e amministrativa che muove dall’introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell’andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»²³. La verifica della legittimità di tali atti spetta al «sindacato del giudice amministrativo», si premura di sottolineare il Giudice delle leggi: non è escluso, dunque, che il singolo atto possa essere affetto dai tradizionali vizi che colpiscono gli atti amministrativi, ma non è in discussione la generale ammissibilità della catena normativa predisposta dallo Stato.

I provvedimenti amministrativi, attuativi del «vasto insieme di misure precauzionali e limitative» previste dal d.l. n. 19 del 2020, e l’art. 1 del d.l. n. 33 del 2020, delimitano il margine di azione delle Regioni: queste ultime possono unilateralmente predisporre, attraverso ordinanze del Presidente della Giunta²⁴, misure restrittive che affrontino situazioni emergenziali sopravvenute e territorialmente localizzate. Di contro, eventuali misure ampliative devono essere concordate col Ministro della salute, «nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti»²⁵.

¹⁹ Sul punto, tra i primi, A. D’Atena, *L’autonomia legislativa regionale*, Roma, 1974, p. 119.

²⁰ Riferimenti in R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 19, nt. 33.

²¹ Tra le righe della motivazione si trova una qualche traccia delle tesi generali sostenute del redattore in A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali, VIII, Milano, 2015, 265 e ss.

²² Cons. dir., p. 9.

²³ Ivi.

²⁴ Cfr. art. 33, l. n. 833 del 1978.

²⁵ Cfr. comma 16, art. 1 del d.l. n. 33 del 2020. Anche il sindaco può intervenire con misure più restrittive, al netto dell’ipotesi specifica prevista dal comma 9 dell’art. 1, d.l. n. 33 del 2020 («[i]l sindaco può disporre la chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico in cui sia impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro»), ai sensi dell’art. 50 TUEL. Tale norma è indirettamente richiamata dall’art. 3 del d.l. n. 19 del 2020. Mentre però la Regione

5. Nonostante gli sforzi di delimitazione oggettiva della «profilassi internazionale», restano dubbi sulla sua capacità di assorbire *tutti* gli ambiti disciplinati dalla normativa nazionale. Lo stesso Giudice delle leggi sembra esserne consapevole, là ove afferma, prima di passare in rassegna i poteri emergenziali disciplinati dalla legge sul Servizio Sanitario Nazionale e del Codice della protezione civile, che «le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate». Non sembra dunque sfuggire alla Corte che gli ambiti materiali toccati dalla normativa emergenziale intersecano anche altre competenze, tra cui, in primo luogo, la tutela alla salute e la protezione civile, entrambe assegnate, a titolo concorrente, a Stato e Regioni. La legge sul Servizio Sanitario ha trovato applicazione, ad esempio, nella parte relativa al potere di ordinanza del Ministro della Salute e del Presidente della Regione²⁶, ma analoga conclusione vale per il d.lgs. n. 1 del 2018: le ordinanze del capo della protezione civile hanno svolto infatti un ruolo ancillare di coordinamento e ausilio tecnico rispetto alla gestione politica dell'emergenza concretizzata dal binomio d.l./d.p.c.cm²⁷.

In tal senso, pare difficile negare che, nei fatti, la profilassi internazionale assuma una portata trasversale, volta a tutelare, in prospettiva teleologica, il valore della salute sull'intero territorio nazionale. La pietrificazione della competenza esclusiva, strumentale alla sussunzione della disciplina nazionale nell'art. 117, secondo comma, lett. q), cela dunque un criterio di prevalenza *tacito*, nel senso che il valore da tutelare consente l'assorbimento di aspetti o settori oggettivamente afferenti a talune competenze concorrenti.

La scelta di ancorare la disciplina statale all'art. 117, secondo comma, lett. q) evita alla Corte costituzionale di affrontare spinose questioni²⁸, tra cui il problema della eventuale natura regolamentare dei d.p.c.m. Come noto, la potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., spetta alle Regioni in tutte le competenze diverse da quelle esclusive. L'insussistenza di attribuzioni regionali nella gestione emergenziale attrae alla competenza statale anche la disciplina attuativa, a prescindere dalla qualificazione dogmatica dei relativi atti. Come anticipato, l'azione delle Regioni resta perciò confinata ai soli spazi espressamente individuati o delegati dalla legislazione nazionale, in esecuzione di quanto disposto (ed ammesso) dal centro.

Peraltro, se la Corte avesse rilevato un intreccio di competenze statali e regionali, avrebbe dovuto confrontarsi con la sua costante giurisprudenza che richiede, in tali occasioni, l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni quanto meno a valle dell'attuazione amministrativa, con il rischio di sconfessare buona parte dei d.p.c.m., adottati previo parere del Presidente della Conferenza delle Regioni²⁹. La valorizzazione di un titolo di competenza esclusiva consente di abbandonare figure interpretative (come, appunto, l'intreccio "inestricabile" di competenze) che avrebbero ristretto lo spazio di azione di Parlamento e Governo, aggravando i meccanismi decisionali e moltiplicando le sedi istituzionali di confronto politico.

può intervenire con misure generali più restrittive di fronte a eventi sopravvenuti e in assenza di una normativa nazionale con essa incompatibile, al sindaco tale possibilità sembra preclusa, potendo questi adottare un provvedimento giustificato da uno specifico fatto situato nel territorio comunale (ad esempio, un possibile contagio in una RSA che richieda di evacuare e ricollocare gli utenti).

²⁶ Cfr. art. 32 l. n. 833 del 1978.

²⁷ Per l'analisi di questo "doppio binario" sia consentito il rinvio a C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2021, p. 301.

²⁸ Hanno colto immediatamente questo aspetto E. Lamarque, *Sospensione cautelare*, cit., e, in chiave critica, G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in laCostituzione.info.

²⁹ Sulla fuga dal sistema delle Conferenze durante la pandemia, sia consentito il rinvio a C. Caruso, *Cooperare per unire*, cit., pp. 299 e ss.

In questo quadro, la «profilassi internazionale» assume le sembianze di una *clausola di supremazia implicita*, che consente al legislatore nazionale di modulare l'intervento e il coinvolgimento del sistema regionale. Il tentativo di pietrificazione della «profilassi internazionale» risponde a una esigenza di certezza, a una strategia funzionale ad assicurare *ordine* nelle relazioni territoriali. Nell'emergenza sanitaria, spetta alla legge dello Stato – e, dunque, alle sedi nazionali di decisione politica – il compito di conferire *forma giuridica ad interessi unitari* attraverso la posizione di una serie di limiti, diretti e indiretti, alla legislazione regionale.

Come si è ipotizzato altrove³⁰, è questa la migliore strategia interpretativa per ordinare, al netto dell'emergenza pandemica, l'entropia pluralistica innescata dalla scomposta riforma del 2001, che ha scaricato sulla Corte costituzionale il difficile compito di garantire l'unità della Repubblica. La rigida separazione delle competenze legislative, l'allargamento delle competenze regionali, l'eliminazione dei controlli sugli atti (anche legislativi) delle Regioni, la mancata previsione di strumenti atti ad assicurare la posizione di supremazia dello Stato sugli enti regionali, l'assenza di una Camera di rappresentanza (e compensazione) degli interessi territoriali da tempo gravano la Corte costituzionale dell'arduo compito di garantire la tenuta complessiva del sistema repubblicano. In un contesto del genere, sarebbe stato ingenuo immaginare che la più grave emergenza sanitaria del dopoguerra potesse essere affrontata tramite spontanee convergenze *orientate all'intesa*, con gli enti territoriali avvinti dalla ricerca di soluzioni condivise per il contenimento della pandemia.

In un contesto ciclicamente scosso da spinte centrifughe, oggi segnato dal peso dell'emergenza, l'auspicio, pure evocato da più parti³¹, di relazioni leali non poteva non cadere a vuoto. La leale collaborazione può funzionare, come metodo di governo, nell'ambito di solidi canali istituzionali che convogliano i livelli di governo verso obiettivi unitari o, quanto meno, in un quadro normativo *ragionevolmente certo*. In un testo costituzionale ambiguo, sostanzialmente riscritto dalla creativa (e a tratti oscillante) giurisprudenza del Giudice delle leggi, nell'ambito di un sistema contraddistinto da evidenti lacune istituzionali, il principio cooperativo rischia di rassomigliare a un concetto vuoto o, al più, a una metafora di un conflitto irrisolto, utile in funzione retorico-persuasiva ma dai contorni normativi incerti e indeterminati.

6. Non può negarsi che la pronuncia in commento guardi all'attualità e all'immediato futuro della gestione dell'epidemia, offrendo copertura, ad esempio, al piano vaccinale nazionale e delimitando gli spazi di intervento regionale, confinati all'attuazione e all'implementazione di detto piano³².

Proprio in prospettiva futura, con lo sguardo rivolto all'orizzonte complessivo dell'ordinamento, il Giudice delle leggi avrebbe potuto mostrare maggiore chiarezza nella sistemazione complessiva della catena normativa predisposta dallo Stato³³: nonostante tra le pieghe della motivazione

³⁰ Cfr., se si vuole, C. Caruso, *La garanzia*, cit., 355.

³¹ V. ad esempio M. Ruotolo, intervista a *La Repubblica*, 25 febbraio 2020, F. Clementi, *Decreti troppo a maglie larghe mandano in crisi il Titolo V*, in *Il Sole 24ore*, 24 marzo 2020, G. Guzzetta, *La sleale collaborazione del Governo con le Regioni su Il riformista*, 3 dicembre 2020. Per ulteriori riferimenti dottrinali, sia consentito il rinvio al mio *Cooperare per unire*, cit., 299 e ss.

³² Approvato con decreto del Ministro della Salute del 10 marzo 2021, sulla base del comma 457, art. 1, l. n. 178 del 2020, recante gli «Elementi di preparazione della strategia vaccinale», di cui al decreto 2 gennaio 2021, nonché il documento «Raccomandazioni ad interim sui gruppi target della vaccinazione anti SARS-CoV-2/COVID-19».

³³ Sui numerosi contributi apparsi sul tema delle fonti dell'emergenza, v. quanto meno, con varietà di conclusioni, M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 174 ss., M. Bignami, *Le fonti del diritto tra legalità e legittimità nell'emergenza sanitaria*, in questa *Rivista*, 2/2020, M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020, 109 ss., A. Ruggeri, *Il*

possano rinvenirsi le coordinate per una giustificazione costituzionalmente orientata del governo dell'emergenza, la pronuncia non elimina fino in fondo il rischio di opinabili ricostruzioni, incapaci di collocare entro adeguate coordinate teorico-generalmente le cd. fonti dell'emergenza³⁴.

Ammessa la generale plausibilità della impalcatura normativa, specificato che i d.p.c.m. sono tenuti ad applicare il «vasto insieme di misure precauzionali e limitative» recato dal d.l., la Corte costituzionale avrebbe potuto spendere qualche ulteriore parola sulla natura dei decreti del Presidente del Consiglio, nonostante questi non fossero, all'evidenza, oggetto del giudizio di costituzionalità.

Delimitati gli ampi spazi lasciati aperti dal d.l. n. 6 del 2020, il d.l. n. 19 del 2020 ha tipizzato i d.p.c.m. adottati nel corso della pandemia, predeterminando l'autorità competente all'emanazione dell'atto, la procedura necessaria alla sua adozione, il contenuto delle limitazioni e, infine, le sanzioni applicabili. A voler riprendere la dicotomia elaborata dal Giudice delle leggi in suo lontano precedente³⁵, il *genus* di riferimento di tali atti non è, dunque, quello delle ordinanze in deroga alla legge (o *extra ordinem*), ma è quello, opposto, degli atti amministrativi necessitati, di atti cioè che trovano nella previa tipizzazione legislativa la misura della propria legittimità. I d.p.c.m. si avvicinano al figurino dogmatico degli atti amministrativi generali piuttosto che a quello dei regolamenti: rispetto a questi ultimi, non solo sono privi di taluni requisiti formali previsti dall'art. 17, l. n. 400 del 1988 (ad es., del parere del Consiglio di Stato e del visto della Corte dei conti), ma sembrano anche, almeno in parte, privi dei tratti sostanziali che contraddistinguono la normatività. Se non paiono in discussione la generalità (la loro applicabilità a una platea indistinta di destinatari) e, forse, l'astrattezza (la ripetibilità nel tempo del comportamento prescritto), appare senz'altro carente la capacità di innovare stabilmente l'ordinamento giuridico (innovatività): non solo, infatti, i d.p.c.m. presentano una durata limitata nel tempo, ma gli stessi comportamenti (vietati o consentiti) riproducono, selezionandole e specificandole, le fattispecie limitative previste nel lungo elenco dettagliato dall'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020.

coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta, in *Diritti regionali*, 1/2020, E.C. Raffiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Biolaw Journal, Special Issue*, 1/2020, 95 e ss.

³⁴ Si veda, a questo proposito, la sentenza del GUP di Reggio Emilia del 27 gennaio del 2021, di assoluzione, dal delitto di falso in atto pubblico, di due cittadini che avevano prodotto una autocertificazione non veritiera per giustificare la loro circolazione oltre all'orario consentito. Il giudice giunge a simile esito dopo avere qualificato il DPCM 8 marzo del 2020 come atto regolamentare, perciò disapplicato per *contrasto diretto* con l'art. 13 Cost. Sulle ragioni che rendono irricevibile il richiamo all'art. 13 Cost. per le limitazioni poste dai d.p.c.m., v. M. Bignami, *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus*, in questa [Rivista](#).

³⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 4 del 1977.