

# LA SENT. N. 198/2021 DELLA CORTE COSTITUZIONALE E LA PRATICA DELL'USO DEI D.P.C.M. IN EPOCA COVID-19: NON SI TRATTA DI UN'ASSOLUZIONE, ANZI.<sup>1</sup>

**LUDOVICO A. MAZZAROLLI**

*Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Udine*

**ABSTRACT [ITA]:** Lo scritto si propone di dimostrare come, al di là di ciò che è stato da più parti sostenuto, la sentenza n. 198/2021 della Corte costituzionale non ha decretato legittima la pratica dell'uso dei dd.Pp.Cc.Mm. nel corso del periodo della pandemia da Covid-19, ragionando di un solo decreto-legge e non della generalità dei casi che la sentenza impone di considerare diversamente da come sino ad ora è stato fatto.

**ABSTRACT [ENG]:** *The paper aims to demonstrate how, beyond what has been argued, sentence n. 198/2021 of the Italian Constitutional Court has not declared legitimate the practice of using the dd.Pp.Cc.Mm. during the Covid-19 pandemic period, reasoning about a single decree-law and not about the generality of the cases that the sentence requires to consider differently from how it has been done up to now.*

**SOMMARIO:** **1.** Premessa. - **2.** La sentenza della Corte costituzionale: il contenuto dell'ordinanza di rimessione e l'«oggetto» del giudizio. - **3.** Il «punto nodale» come proposto venti mesi or sono. - **4.** Il «punto nodale» come affrontato e risolto dalla Corte: le cose non stanno come le hanno raccontate. - **5.** Il «punto nodale» come affrontato e risolto dalla Corte: il caso del d.l. n. 19/2020 e dei dd.P.C.M. che gli hanno dato «esecuzione». - **5.1.** (segue) ... «atti necessitati», «ordinanze necessitate» e «atti extra ordinem». - **5.2.** (segue) ... perché il d.l. n. 19/2020 cit. può affermarsi costituzionalmente conforme. - **6.** Il «punto nodale» come affrontato e risolto dalla Corte: il caso del d.l. n. 6/2020 e dei dd.P.C.M. che gli hanno dato «attuazione». La questione di legittimità costituzionale non è rilevante ... ma, se lo fosse stata, sarebbe risultata anche fondata. Conclusioni.

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro è destinato agli *Scritti in onore* di Maria Immordino, già Ordinario di Diritto amministrativo presso il Corso di Studi in Giurisprudenza, nell'Università di Palermo, in corso di pubblicazione a cura di GUIDO CORSO, ANTONIO RUGGERI, FRANCO GAETANO SCOCA, GIUSEPPE VERDE.

## 1. Premessa.

La sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2021 (Pres. Coraggio, Red. Petitti) è stata decisa il 23 settembre, depositata il 22 ottobre e pubblicata in *Gazzetta ufficiale* il 27 ottobre<sup>2</sup>.

Il giorno del deposito, l'Ufficio stampa della Corte faceva uscire un *Comunicato* così intitolato: *Emergenza Covid e dpcm: il decreto n. 19 del 2020 non ha attribuito potestà legislativa al Presidente del Consiglio*.

Prima dei due punti e in chiusura, le porzioni del titolo (*Emergenza Covid e dpcm: non ha attribuito potestà legislativa al Presidente del Consiglio*) che, a voler credere alla buona fede, hanno anche gravemente fuorviato la maggior parte dei titolisti dei quotidiani e di siti *web* più o meno consultati, nei giorni successivi alla pubblicazione del *Comunicato* e, poi, dell'intera pronuncia.

Così *Altalex*: «DPCM: per la Consulta non è esercizio di potere legislativo»<sup>3</sup>.

Così il sito dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna: «Sentenza Corte Costituzionale 198/2021 - legittimità DPCM Covid-19»<sup>4</sup>.

Così il sito «*Norme e Tributi Plus*» de «*Il Sole 24 Ore*»: «Emergenza Covid e Dpcm: nessuna potestà legislativa al premier - Legittime le sanzioni in lockdown»<sup>5</sup>.

Così il sito «*Quotidianogiuridico.it*»: «Covid 19: legittima la delega governativa ai DPCM per fronteggiare l'emergenza»<sup>6</sup>.

Così il sito «*reteavvocatidellavoro.com*»: «Emergenza Covid e Dpcm: nessun conferimento di potestà legislativa al Presidente del Consiglio. Corte costituzionale, sentenza n. 198/2021»<sup>7</sup>.

Così il sito «*www.brocardi.it*»: «La Consulta salva la costituzionalità dei DPCM Conte. Legittima tuta la serie "infinita" di DPCM del premier Conte ai tempi della prima fase della pandemia Covid»<sup>8</sup>.

Così il sito «*orizzontideldirittopub.com*»: «Parola alla Corte costituzionale: legittimi i d.P.C.m. adottati nell'emergenza Covid»<sup>9</sup>.

Così perfino su «*YouTube*»: «DPCM anti-covid costituzionalmente legittimi - sentenza Corte Cost. 198/2021 (23/10/2021)»<sup>10</sup>.

2 Sulla pronuncia, i lavori di M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it* n. 25/2021, pp. 80 - 86, 3 novembre 2021, in [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46118&content=&content\\_author=](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46118&content=&content_author=) e di A. SAIITA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta online* n. 3/2021, pp. 841 - 848, 26 ottobre 1991, in <https://www.giurcost.org/studi/saitta4.pdf>.

3 <https://www.altalex.com/documents/news/2021/10/22/dpcm-per-la-consulta-non-e-esercizio-di-potere-legislativo>

4 <https://www.assemblea.emr.it/biblioteca/approfondire/selezioni-proposte/dalla-corte-costituzionale>

5 [https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/emergenza-covid-e-dpcm-nessuna-potesta-legislativa-premier--legittime-sanzioni-lockdown-AExXdlr?refresh\\_ce=1](https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/emergenza-covid-e-dpcm-nessuna-potesta-legislativa-premier--legittime-sanzioni-lockdown-AExXdlr?refresh_ce=1)

6 <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2021/10/27/covid-19-legittima-la-delega-governativa-ai-dpcm-per-fronteggiare-l-emergenza>

7 <https://reteavvocatidellavoro.com/category/novita-di-giurisprudenza/page/2/>

8 <https://www.brocardi.it/notizie-giuridiche/consulta-salva-costituzionalita-dpcm-conte/2601.html>

9 <https://orizzontideldirittopub.com/category/dibattiti/>

10 <https://www.youtube.com/watch?v=N5LAXpFXCZw>

Così il sito de «[ilriformista.it](http://ilriformista.it)»: «*Il paradosso dei Dpcm di Conte: erano legittimi ma basati su atti segreti*»<sup>11</sup>.

Così il sito «[ilsussidiario.net](http://ilsussidiario.net)»: «*Dpcm Covid legittimi: sentenza Consulta/ "Giusta multa per chi violò lockdown"*»<sup>12</sup>.

Sono tutti titoli sbagliati. Talvolta sbagliatissimi.

Il titolo giusto, ma certo meno sensazionalistico ?

P. es. quello adoperato dal sito «[dirittodelrisparmio.it](http://dirittodelrisparmio.it)»: «*Corte Costituzionale: le disposizioni del D.L. n. 19/2020 non sono incostituzionali (sentenza n. 198/2021)*»<sup>13</sup>; dal sito «[ildirittoamministrativo.it](http://ildirittoamministrativo.it)»: «*Emergenza Covid e DPCM: il Decreto n. 19 del 2020 non ha attribuito potestà legislativa al Presidente del Consiglio. Pronuncia della Consulta*»<sup>14</sup>, oppure, volendo rimanere più sul vago, ma senza dare false informazioni, quello dal sito «[italiaoggi.it](http://italiaoggi.it)»: «*Emergenza Covid e dpcm, la sentenza della Consulta 198-2021*»<sup>15</sup>.

## **2. La sentenza della Corte costituzionale: il contenuto dell'ordinanza di rimessione e l'«oggetto» del giudizio.**

Chi ha promosso la questione in via incidentale avanti la Corte, è stato il Giudice di pace di Frosinone<sup>16</sup>, con un'ordinanza di rimessione datata 23 dicembre 2020<sup>17</sup>.

Oggetto dell'ordinanza, gli artt. 1, 2 e 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6<sup>18</sup>, convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13<sup>19</sup>, e gli artt. 1, 2 e 4 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19<sup>20</sup>, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35<sup>21</sup>.

Per dirla, riassuntivamente, con le parole della Corte, il «*giudice a quo sospetta[va] che le disposizioni censurate viol[assero] gli artt. 76, 77 e 78 della Costituzione, in quanto*

11 <https://www.ilriformista.it/il-paradosso-dei-dpcm-di-conte-erano-legittimi-ma-basati-su-atti-segreti-256328/>

12 <https://www.ilsussidiario.net/news/dpcm-covid-legittimi-sentenza-consulta-giusta-multa-per-chi-violo-lockdown/2239668/>

13 <https://www.dirittodelrisparmio.it/2021/10/23/corte-costituzionale-le-disposizioni-del-d-l-n-19-2020-non-sono-incostituzionali-sentenza-n-198-2021/>

14 <https://www.ildirittoamministrativo.it/Emergenza-Covid-DPCM-Decreto-19-2020-non-ha-attribuito-potest%C3%A0-legislativa-Presidente-Consiglio-Pronuncia-Consulta/ult2389>

15 <https://www.italiaoggi.it/documenti/emergenza-covid-e-dpcm-la-sentenza-della-consulta-198-2021-1040797>

16 Nel corso di un processo tra E.I. e la Prefettura di Frosinone. E.I. aveva proposto opposizione, avanti il Giudice di Pace, avverso la sanzione amministrativa, ammontante a 400 euro, inflittagli dai Carabinieri di Trevi nel Lazio (FR) per la supposta violazione, in data 20 aprile 2020 (eravamo nel pieno del primo «*lockdown*»), del divieto di uscire di casa e di spostarsi anche all'interno del territorio comunale, di cui al decreto del Presidente del Consiglio (d.P.C.M.) datato 22 marzo 2020 e recante «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*», pubbl. nella Gazz. Uff. -s.g.- 22 marzo 2020, n. 76.

17 L'ordinanza è stata iscritta al n. 27 del Registro Ordinanze 2021 e pubbl. nella Gazz. Uff. - 1<sup>a</sup> s.s. - 10 marzo 2021, n. 10.

18 Reca «*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*» ed è stato pubbl. nella Gazz. Uff. -s.g.- 23 febbraio 2020, n. 45.

19 E' stata pubbl. nella Gazz. Uff. -s.g.- 9 marzo 2020, n. 61.

20 Reca «*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*» ed è stato pubbl. nella Gazz. Uff. -s.g.- 25 marzo 2020, n. 79.

21 E' stata pubbl. nella Gazz. Uff. -s.g.- 23 maggio 2020, n. 132.

avrebbero sostanzialmente delegato la funzione legislativa in materia di contenimento della pandemia da COVID-19 all'autorità di Governo per il suo esercizio tramite meri atti amministrativi - i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri -, in contrasto "con il principio indiscusso di tipicità delle fonti-atto di produzione normativa", e al di fuori dell'unica ipotesi di emergenza costituzionalmente rilevante, quella dello stato di guerra»<sup>22</sup>.

In particolare, e per limitarsi alle questioni di carattere più generale<sup>23</sup>, ad «avviso del Giudice di pace di Frosinone, le norme censurate avrebbero delegato al d.P.C.m. 22 marzo 2020<sup>24</sup> la definizione di nuovi illeciti amministrativi, così attribuendo ad esso la "forza di legge" necessaria a soddisfare il principio di legalità delle sanzioni amministrative, sancito dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale). «Sarebbe stato

22 Così la pronuncia in commento, *sub* § 1. del *Ritenuto in fatto*.

23 Per tutte le altre che riguardano il rapporto tra fonti del diritto e pandemia, analizzato sotto ogni profilo, rinvio ai poco meno di 400 titoli indicati nell'utile lavoro di F. APERIO BELLA e M. MALVICINI (a cura di), *Articoli, paper e post blog apparsi in altre riviste e piattaforme online, Osservatorio Emergenza Covid - 19*, in *Federalismi.it, Rassegna di documentazione* (con aggiornamento al 21 luglio 2020), pp. 1 - 27 (<https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41654&dpath=document&dfile=22072020082926.pdf&content=Covid%2D19%2E%2BRaccolta%2Bdi%2Barticoli%2C%2Bpaper%2Be%2Bblog%2Bpost%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B>). Anche successivamente al luglio 2020, ovviamente, sono stati pubblicati interessanti lavori in tema di fonti d'epoca Covid: v., p. es., tra i moltissimi, G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC* n. 1/2021, pp. 384 - 398, 18 febbraio 2021 ([https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2021\\_15\\_Brunelli.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2021_15_Brunelli.pdf)); M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMON, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC* n. 1/2021, pp. 400 - 421, 23 febbraio 2021 ([https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2021\\_16\\_Specchia\\_Lucarelli\\_Salmon.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2021_16_Specchia_Lucarelli_Salmon.pdf)); P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale 2020, pp. 296 - 298 (<http://www.osservatoriosullefonti.it>); A. D'ANDREA, *L'emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione costituzionale senza disfattismo*, in *Questione giustizia* 20 aprile 2020 ([https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-emergenza-sanitaria-e-il-ruolo-del-governo-qualche-preoccupazione-costituzionale-senza-disfattismo\\_20-04-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-emergenza-sanitaria-e-il-ruolo-del-governo-qualche-preoccupazione-costituzionale-senza-disfattismo_20-04-2020.php)); V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC* n. 1/2021, pp. 268 - 277, 27 gennaio 2021 ([https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2021\\_8\\_Lippolis.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2021_8_Lippolis.pdf)); I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC* n. 1/2021, pp. 98 - 165, 12 gennaio 2021 ([https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2021\\_4\\_Nicotra.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2021_4_Nicotra.pdf): un «grazie» alla gentile A. per le citazioni); A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale ?*, in *Rivista AIC* n. 3/2020, pp. 55 - 76, 6 luglio 2020 ([https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3\\_2020\\_3\\_Vernata.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2020_3_Vernata.pdf)) e R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consultaonline* n. 3/2020, pp. 512 - 544, 5 ottobre 2020 (<https://www.giurcost.org/studi/romboli6.pdf>), che ringrazio per quanto ha scritto a p. 522 e 523 e cui rimando anche per la citazione di alcuni lavori non elencati nella *Rassegna* di cui appena detto, come, p. es., quelli di U. RONGA, *Il governo nell'emergenza (permanente): sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos* n. 1-2020; F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it* 22 aprile 2020; A. PERTICI, *Gli effetti della pandemia sull'esercizio dei poteri pubblici nella latitanza dei partiti politici*, in *Ragion pratica* 2020; A. CERRI, *Spunti e riflessioni minime a partire dall'emergenza sanitaria*, in *Nomos* 1/2020 e A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *Osservatorio cost. AIC*, 21 aprile 2020, fasc. 3/2020. In più, non mancano interi libri dedicati al tema, tra i quali, AA.VV., *Emergenza covid-19 e ordinamento costituzionale*, a cura di F.S. MARINI, G. SCACCIA, Giappichelli, Torino, 2020; A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell'emergenza coronavirus*, Mucchi, Modena, 2020 e I. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, ES, Napoli, 2021 che sono utili anche per un ulteriore aggiornamento della oramai sterminata bibliografia sul tema.

24 Quello sulla base del quale era stata inflitta la sanzione che aveva dato origine al giudizio *a quo* (v. *supra*, nella nota 16).

in tal modo “aggirato il principio cardine di cui agli articoli 76 e 77 Cost., per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento, che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi” [...]

«1.3.– L’alterazione del sistema delle fonti operata dalle disposizioni censurate non potrebbe trovare giustificazione costituzionale nella necessità di far fronte all’emergenza pandemica da COVID-19, poiché l’unica ipotesi emergenziale costituzionalmente rilevante sarebbe quella dello stato di guerra, considerato dall’art. 78 Cost.».

Secondo il rimettente, «[n]essuna altra ipotesi di emergenza, nel nostro ordinamento costituzionale, può essere fonte di poteri speciali o legittimanti fonti di produzione normativa diverse da quelle previste»<sup>25</sup>.

### **3. Il «punto nodale» come proposto venti mesi or sono.**

Molte delle questioni affrontate dal giudice *a quo* non appaiono a prima vista condivisibili, ma ce n’è una che mi è parsa sin da subito interessante e rilevante (adopero qui l’aggettivo in senso non tecnico), se non altro perché riprendeva una critica che avevo mosso sin da subito all’uso per così dire *disinvolto* dei d.P.C.M., come adoperati dall’Esecutivo precedente a quello oggi in carica.

Rinvio, sul punto, al quadro complessivo a suo tempo tracciato nel mio «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale<sup>26</sup>, riprendendo qui - per agevolare la lettura - solo la questione (centrale) che partiva dal presupposto di non volere *azzardare* un giudizio sulle misure poi concretamente adottate, bensì manifestare più di una perplessità circa «*l’uso, per la bisogna, di un decreto legge ... di delega*»<sup>27</sup>.

Il ragionamento allora seguito era il seguente: non «*mi convince l’uso di una fonte che la Costituzione pretende venga adoperata “in casi straordinari di necessità e di urgenza” -che ci sono certamente -, ma dal “Governo ... sotto la sua responsabilità” (quella di cui all’art. 95, comma 2, Cost., secondo cui “I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri”; non già quella di cui all’art. 95, comma 1, Cost., a mente del quale il “Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile”), al precipuo scopo di adottare “provvedimenti” (id est atti puntuali) “provvisori con forza di legge”*».

Che il decreto legge esista allo scopo di operare al posto di una legge formale del Parlamento quando i tempi dettati dai *casi straordinari di necessità e di urgenza* non si accordano con i tempi delle Camere, alle quali, collettivamente, spetta l’esercizio della funzione legislativa *ex art. 70 Cost.* è cosa nota a tutti.

Ma - dicevo - «*non è solo una questione di fonti del diritto*», perché in gioco ci sono anche la stessa forma di governo parlamentare, i fondamenti di questa e la *ratio* dell’uso dei dd.l.<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Ivi, *sub* §§ 1.2. e 1.3.

<sup>26</sup> In *Federalismi.it*, FOCUS - Osservatorio Emergenza Covid-19, n. 1 - 13 marzo 2020, pp. 1 - 20 (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41344>).

<sup>27</sup> «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale *cit.*, p. 13.

<sup>28</sup> Ivi, p. 14, ma anche 15, ove, tra l’altro: «*il ricorso agli atti di cui all’art. 77 Cost. è, e non può che essere, in una situazione come quella attuale [scrivevo - lo ripeto - in marzo 2020], non già l’eccezione, ma la regola. Quello è lo strumento da adoperare per casi straordinari di cui si conosce a malapena (il reale) inizio, nulla potendosi opinare circa la loro fine. Quello è il sistema per non vanificare in un attimo la separazione tra potere*

Dal che la critica puntuale al primo dei decreti legge della sequenza dei tredici provvedimenti normativi adottati, nel nostro Paese, all'inizio della crisi pandemica e, più precisamente, tra il 23 febbraio e la metà di marzo del 2020<sup>29</sup>.

«d.) Questa, però, è anche la ragione per la quale non mi sta bene il decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 cit., nella parte in cui si auto-configura come d.l. ... di delega (... in parte confusa, in parte non puntuale e in parte «in bianco» ...) dell'esercizio di poteri al Presidente del Consiglio e a suoi - uno, tre, cinque, dieci, cento ... - dd.P.C.M.

«Proprio per quanto sottolineato nella lettera che precede [l'uso "ordinario" di una "fonte straordinaria" nel corso di un' "emergenza (del pari) straordinaria" che si prolunga nel tempo], tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che fanno dipendere la propria esistenza dalle previsioni del d.l. n. 6/2020 cit., citandolo espressamente, nel Proemio, come propria fonte giustificativa, auto-proclamano illegittimi sé stessi per violazione del "principio di legalità" [so bene che a molti non piace ... più, ma io ci sono ... affezionato più che altro perché spiega bene il principio di separazione dei poteri e la dipendenza del potere amministrativo da quello legislativo ...] e al contempo dimostrano la violazione dell'art. 77 Cost. da parte del d.l. stesso ...

«Per un verso, il d.l. che delega l'attribuzione di poteri dal Governo a soggetti terzi (e lo è anche il Presidente del Consiglio !) perde la parte più importante della sua natura che è quella dell'immediatezza degli effetti che intende ottenere, essendo quelli differiti all'adozione di questo o quel d.P.C.M.

«A che pro', o che fine fa, p. es., la previsione di cui all'art. 77 Cost. secondo la quale il Governo deve presentare il d.l. alle Camere il giorno stesso in cui lo adotta "per la conversione", con siffatta urgenza che esse, "anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni" ? E non si dica che è proprio per evitare la convocazione di Camera e Senato che non si sono adottati decreti legge al posto dei vari dd.P.C.M. summenzionati, posta la coincidenza di giorni già ricordata supra, sub § 4.

«Per altro verso, e sul fronte opposto, i numerosi dd.P.C.M. non perdono certo la loro natura di atti tipicamente amministrativi solo perché hanno la loro fonte in un unico d.l. di portata tanto generale, quanto astratta (... il che non dovrebbe essere, sia posto che, se "generale" significa non puntuale, "astratto", in questo caso, vuole dire "evanescente").

«Né si dica che si tratta di atti sottratti alla giurisdizione del giudice amministrativo ex art. 7 del Codice del processo amministrativo ..., cioè perché "atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico", posto che non sono atti emanati dal Governo, ma dal Presidente del Consiglio che, da solo, non esercita il potere politico in una forma di governo parlamentare com'è la nostra.

---

legislativo e potere esecutivo che la "riserva di legge" (o "alla legge", o - se non "formale" - "a un atto di forza equiparata a questa") di cui all'art. 16» sulla libertà di circolazione e soggiorno, o - a più di un anno di distanza, lo si può ben dire - gli altri articoli della Costituzione che trattano di «grandi libertà», intendono tutelare. «Posto che tutto, giorno per giorno, configura il verificarsi di "casi straordinari di necessità e di urgenza" ..., la fonte prevista dal Costituente per affrontare questi ultimi diventa, da "straordinaria" che nasce, "ordinaria" quanto all'uso che se ne fa, ma "del tutto peculiare" perché dalle misure che si adottano oggi per domani non si può tornare indietro, non essendo nemmeno in ipotesi configurabile la perdita di efficacia "sin dall'inizio" del decreto, o dei decreti che le prevedono».

<sup>29</sup> Ivi, pp. 4 - 8, con riferimento a cinque decreti -legge (23 febbraio 2020, n. 6; 2 marzo 2020, n. 9; 8 marzo 2020, n. 11; 9 marzo 2020, n. 14; 16 marzo 2020, n. 17), a sette decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (23 e 25 febbraio 2020; 1, 4, 8, 9, 11 marzo 2020) e alla legge 5 marzo 2020, n. 13.

«e.) Ma se il d.P.C.M. è e rimane provvedimento amministrativo, vale, per esso quanto già ricordato menzionando la sent. della Corte cost. n. 26/1961, nella parte in cui richiamava la precedente n. 8/1956 cit.<sup>[30]</sup>.

« [...]

«g.) In definitiva e per concludere, a rilevare, nei casi che si sono considerati, non sono tanto le misure adottate ..., ma il quomodo che si è scelto di seguire per adottarle ...

«Il d.l., posta la sua natura, le sue caratteristiche e la ragione per la quale la Cost. consente che esista, non è un atto fonte primario cui si possa dare esecuzione con un atto amministrativo, perché deve esso stesso dettare norme di immediata applicazione ...: così si può leggere anche nell'art. 15, comma 3, della l. n. 400/1988 cit., nella parte in cui dispone che i "decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo". E, se è evidente che quest'ultima disposizione non ha "in sé e per sé, rango costituzionale, e non [può] quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. (sentenze n. 220 del 2013 e n. 22 del 2012)" ...

«E quindi, a maggior ragione, non è atto fonte primario cui si possa dare attuazione con un atto amministrativo, il che è ciò che è effettivamente avvenuto, posto che i decreti del Presidente del Consiglio in questione non solo dettano norme di dettaglio, rispetto a norme di principio contenute nel d.l. n. 6/2020 cit., ma, addirittura a loro volta demandano l'attuazione delle proprie norme a ulteriori atti amministrativi di autorità diverse ...».

#### **4. Il «punto nodale» come affrontato e risolto dalla Corte: le cose non stanno come le hanno raccontate.**

I titoli che hanno annunciato la decisione della Corte n. 198/2021 cit., alcuni dei quali sono stati sommariamente ricordati *supra*, sub § 1., hanno contribuito a diffondere l'impressione che il Giudice costituzionale abbia, con quella pronuncia,

30 La celebre sentenza 23 - 27 maggio 1961, n. 26 (che, pubblicata nella *Gazz. Uff.* 3 giugno 1961, n. 135, si richiama al precedente costituito dalla sent. 20 giugno - 2 luglio 1956, n. 8, pubblicata nella *Gazz. Uff.* 7 luglio 1956, n. 168), tratta di rapporti tra provvedimenti amministrativi, atti normativi primari su cui quelli si fondano e «campi nei quali si esercitano i diritti dei cittadini garantiti dalla Costituzione». Tra i tantissimi, sulla prima, G. LONGO, *Ordinanze di necessità e attività normativa: l'articolo 2 t.u.l.p.s. nell'interpretazione della Corte costituzionale*, in *Foro it.* 1957, IV, cc. 25 ss.; G. TREVES, *La costituzionalità dei provvedimenti amministrativi di necessità e urgenza*, in *Giur. cost.* 1956, pp. 995 e s., nonché P. BIAGI, *In tema di abrogazione di alcune norme della legge di pubblica sicurezza per contrasto con la Carta fondamentale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1956, pp. 230 ss. Sulla seconda G. AMATO, *La difficile agonia dell'articolo 2 TU. leggi di p.s.*, in *Dem e dir.* 1961, 301 ss.; V. CRISAFULLI, *Il ritorno dell'articolo 2 leggi di pubblica sicurezza dinnanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1961, pp. 886. ss.; C. LAVAGNA, *Sulla legittimità dell'articolo 2 TU. delle leggi di pubblica sicurezza come testo legislativo*, in *Giur. cost.* 1961, I, pp. 898. ss.; L. MONTESANO, *I provvedimenti prefettizi di urgenza e il giudizio costituzionale sui «testi legislativi ambigui»*, in *Foro it.* 1961, I, cc. 1283 ss.; M. SCUDIERO, *In tema di Ordinanze prefettizie ex articolo 2 t.u.l.p.s. e libertà costituzionali*, in *Foro pen.* n. 2/1962, pp. 102 ss. e su entrambe G.U. RESCIGNO, voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza (Dir. Cost.)*, in *Noviss. dig. it.*, XII, Utet, Torino, Utet, 1965; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990, a partire, partic., da pp. 88 ss., anche per il prosieguo costituzionale della vicenda, p. 123 e, *ivi*, nota 2, nonché di recente, E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

affrontato *tutte* le questioni sul tappeto, concludendo per la legittimità della *delega governativa ai DPCM per fronteggiare l'emergenza*<sup>31</sup>.

Ma questo non è vero.

E non è vero perché la Corte:

- nel merito, si pronuncia (con riferimento alla lamentata violazione degli artt. 76, 77 e 78 Cost.) sui soli artt. 1, 2 e 4 del d.l. n. 19/2020, ritenendo le questioni non fondate;

- mentre chiude già in rito la «partita» sollevata - in riferimento agli artt. 76, 77 e 78 Cost. - avverso gli artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 6/2020, finendo con il ritenere la questione «non rilevante»<sup>32</sup>.

### **5. Il «punto nodale» come affrontato e risolto dalla Corte: il caso del d.l. n. 19/2020 e dei dd.P.C.M. che gli hanno dato «esecuzione».**

Si cominci dunque con l'analizzare la ragione per la quale la Corte ritiene non fondate le questioni proposte nei confronti del d.l. n. 19/2020.

Essa non giustifica affatto la prassi dell'uso dei d.P.C.M.

Dice semplicemente, e molto più limitatamente, che tre articoli di un solo decreto legge non sono da ritenere assunti in violazione della Costituzione.

E non lo sono - si badi bene - perché *quel* d.l.:

- a) «*si è posto l'obiettivo di "sottoporre a una più stringente interpretazione del principio di legalità la tipizzazione delle misure potenzialmente applicabili per la gestione dell'emergenza", e tale obiettivo ha perseguito "con una compilazione che riconduce a livello di fonte primaria il novero di tutte le misure applicabili all'emergenza stessa, nel cui ambito i singoli provvedimenti emergenziali attuativi potranno discernere, momento per momento e luogo per luogo, quelle di cui si ritenga esservi concretamente maggiore bisogno per fronteggiare nel modo più efficace l'emergenza stessa"*» (così si legge nella «*Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione*») [ivi, § 6. del Considerato in diritto];

- b) ha effettivamente tipizzato le «*misure di contenimento*» [ivi, §§ 6. e 6.1., cpv. 1] e ciò coerentemente «*con l'esigenza di assicurare il corretto rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie, soprattutto in relazione alla natura delle censure proposte dal rimettente*» [ivi, § 6.1.];

- c) e, oltre a ciò, «*il d.l. n. 19 del 2020*» si è curato di assicurare «*ulteriori garanzie, sia per quanto attiene alla responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, sia sul versante della certezza dei diritti dei cittadini*» [ivi, § 6.1., cpv. 1].

Come ?

Disponendo «*... la temporaneità delle misure restrittive, adottabili solo "per periodi predeterminati", e reiterabili non oltre il termine finale dello stato di emergenza (art. 1, comma 1)*», stabilendo che «*[i]l Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto" (art. 2, comma 5), previsione, questa, alla quale si è anteposto in sede di conversione che, salve ragioni di urgenza, "[i]l Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui*

<sup>31</sup> <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2021/10/27/covid-19-legittima-la-delega-governativa-ai-dpcm-per-fronteggiare-l-emergenza>

<sup>32</sup> Sui due atti impugnati, v. *supra* sub § 2.

*delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati» (art. 2, comma 1)» e infine prescrivendo «la pubblicazione dei d.P.C.m. nella Gazzetta Ufficiale e la comunicazione alle Camere entro il giorno successivo alla pubblicazione (art. 2, comma 5)» [ivi, § 6.1., cpv. 2].*

Ciò premesso, non solo le misure di contenimento sono state tipizzate dal d.l. n. 19/2020 cit., ma «l'esercizio della discrezionalità» amministrativa è stato anche ulteriormente delineato e limitato «dall'indicazione di un criterio» capace di orientarla mediante l'utilizzo dei «principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso» (ivi, § 6.2., cpv. 1)<sup>33</sup>.

Insomma, proprio come auspicavo qualche mese fa, la Corte ha affrontato la questione ponendola sul corretto piano del rapporto tra provvedimento amministrativo e fonte primaria, alla luce del **principio di legalità** e ribadendo che il primo non può non trovare nella seconda non solo il proprio fondamento, ma anche i limiti, circoscritti, definiti e riconoscibili, della propria azione.

E perché la Corte si espressa come sopra riportato ?

Perché ciò che non può fare un provvedimento amministrativo, per rispettare il **principio di separazione dei poteri**, è travalicare i confini fissati (anzi, prefissati) dalla legge, o da un altro atto dotato della forza di legge.

Sta sempre al Parlamento, e non al Governo, stabilire i limiti dell'azione amministrativa di quest'ultimo, come delle altre p.A.

Se adopera la legge, lo fa sin da subito.

Se lo fa lo stesso Governo, con d.l. o con d.lgs, è comunque il Parlamento che assume la decisione o a posteriori, con la legge di conversione del d.l., o a priori, nei principi e criteri direttivi o nell'oggetto di cui alla legge di delega che necessariamente precede il decreto legislativo delegato.

Tradotto nel caso che ne riguarda in questa sede, la «fonte primaria, pertanto, non soltanto ha», così come doveva fare, «tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri, in tal modo precludendo all'autorità di Governo l'assunzione di provvedimenti extra ordinem, ma ha anche imposto un criterio tipico di esercizio della discrezionalità amministrativa, che è di per sé del tutto incompatibile con l'attribuzione di potestà legislativa ed è molto più coerente con la previsione di una potestà amministrativa, ancorché ad efficacia generale» (ivi, § 6.2., cpv. 3).

Due notazioni circa ciò che precede e ciò che immediatamente seguirà.

A leggere la frase appena riportata, può insorgere un dubbio su ciò che la Corte chiama «provvedimenti extra ordinem» assunti dalla «autorità di Governo».

Si riferisce ai decreti legge che non si comportano come prevede l'art. 77 Cost. ?

<sup>33</sup> E' in tal senso - aggiunge la Corte- che «assume rilievo - giacché supporta sul piano istruttorio la messa in atto della disciplina primaria, rendendone più concreta ed effettiva la verifica giudiziale - quanto stabilito dall'ultimo periodo dell'art. 2, comma 1, dello stesso d.l. n. 19 del 2020, cioè che, “[p]er i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020”» (Cons. in dir. della sent. n. 198/2021 cit., § 6.2., cpv. 2).

O ai d.P.C.M. emanati sulla base di decreti legge «*di delega*» ?

«[A]utorità di Governo», infatti, è sia il Consiglio dei ministri deputato all'emanazione dei primi, sia il Presidente del Consiglio competente al varo dei secondi.

Inizialmente, alla prima lettura, mi sono posto la domanda, ma devo dire che, in ognuno dei due casi, la risposta finiva già da subito con l'essere la stessa.

Preferendo di gran lunga essere più sincero e più chiaro di quanto non dimostrasse (... sempre a prima vista) di essere la Corte, e volendolo esprimere in modo trasparente e non già «nebuloso» per non lasciare spazio a dubbio alcuno, penso che sia che si tratti di dd.ll., sia che di dd.P.C.M. con le caratteristiche appena cennate, ci si trova sempre e comunque di fronte ad atti, o a provvedimenti *tout court* illegittimi: nell'un caso, costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 77 (ma anche, quantomeno, del 70 e del 76) e, nell'altro, illegittimi per violazione della loro fonte primaria di riferimento o di ... non riferimento.

L'idea di fonti «*ad efficacia generale*» (perché è di questi che la Corte tratta) - primarie o secondarie non importa - «*extra ordinem*»<sup>34</sup> induce infatti a pensare all'emergenza come tale da avere reso necessario il ricorso a fonti di per sé inesistenti, o previste dall'ordinamento a fini diversi da quelli per cui sono state adoperate, della quale cosa non v'è mai stato bisogno alcuno, posto che, pur nell'emergenza, non ci siamo mai trovati nella situazione in cui mancasse la possibilità di emanare decreti legge alla maniera stabilita dall'art. 77 Cost.<sup>35</sup>.

### **5.1. (segue) ... «atti necessitati», «ordinanze necessitate» e «atti extra ordinem».**

In realtà, e a ben vedere, la Corte usa quella locuzione («*extra ordinem*»), probabilmente allo scopo di anticipare e introdurre quanto dirà in prosieguo di sentenza, allorché osserverà: al «*riguardo, non può non ricordarsi che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 (Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale), sollevata in riferimento - tra gli altri - agli artt. 76 e 77 Cost., a proposito delle ordinanze prefettizie contingibili e urgenti, questa Corte ha fatto richiamo alla distinzione corrente tra " 'atti' necessitati" e " 'ordinanze' necessitate", aventi entrambi come presupposto l'urgente necessità del provvedere, "ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni" (sentenza n. 4 del 1977)» (Cons. in dir. della sent. n. 198/2021 cit., § 8).*

---

<sup>34</sup> Per natura e formazione, andrei sempre molto cauto nell'individuazione, a posteriori e immutato risultando, *ex post*, l'ordinamento di riferimento, di fonti di tale genere. Ma, per gli appassionati al tema, rinvio, per tutti, a C. DELLA GIUSTINA, *Le ordinanze extra ordinem durante l'emergenza Covid - 19*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it* n. 2/2020, pp. 18 - 44, che, coerentemente con l'argomento che tratta (pur criticamente), intitola uno dei paragrafi del suo lavoro: «*Covid-19: quando le regole saltano*».

<sup>35</sup> Sul punto, ovviamente, v. anche *supra*, nella nota 30, circa quanto osservato relativamente alla sent. n. 26/1961, nonché, per tutti, il già cit. E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria* cit.

«[A]tti necessitati», «ordinanze necessitate» e ... «provvedimenti extra ordinem», dunque.

Con che differenze ?

La premessa è sempre l'emergenza e la conseguente «urgente necessità del provvedere».

Ma, nel primo caso, la fonte primaria c'è e l'atto amministrativo *attua* (*rectius*, «*esegue*») NON adeguandosi «*duttilmente alle mutevoli situazioni*», bensì rimanendo aderente al dettato normativo primario già sufficientemente preciso.

Nel secondo caso, invece, la fonte primaria del pari c'è, ma l'atto amministrativo la *attua* (*rectius*, «*esegue*»), adeguandosi «*duttilmente alle mutevoli situazioni*», perché il dettato normativo primario non è affatto preciso, com'è, p. es., negli artt. 5 («*Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri*»), co. 1, e 25 («*Ordinanze di protezione civile*») del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 («*Codice della protezione civile*»), tenendo presente che l'emanazione di dette ordinanze compete al Presidente del Consiglio dei ministri, così com'è per i d.P.C.M.<sup>36</sup>.

Il terzo caso, infine, quello dei «*provvedimenti extra ordinem*», rappresenta una variante del secondo e, più precisamente, la variante che - contrariamente a ciò che accade nel secondo - rende l'atto illegittimo. La fonte primaria ancora una volta c'è, ma il potere esercitato in via amministrativa, non è di ordinanza, bensì provvedimento e, soprattutto, non è «*sufficientemente tipizzato*»<sup>37</sup>, giacché *attua* e non *esegue*<sup>38</sup>.

## **5.2. (segue) ... perché il d.l. n. 19/2020 cit. può affermarsi costituzionalmente conforme.**

In definitiva e in «*sostanza, il d.l. n. 19 del 2020, lungi dal dare luogo a un conferimento di potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., si limita ad autorizzarlo a dare esecuzione alle misure tipiche previste*»<sup>39</sup>.

Le parole sono importanti.

Il decreto legge non è illegittimo, perché:

- a) non conferisce potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri;
- b) ma si limita ad «*autorizzarlo*» a dare «*esecuzione*» a «*misure tipiche*» (nel senso di «*già definite*») previste dal d.l.

Il che significa che, per la Corte cost., è (o sarebbe) costituzionalmente illegittimo ogni decreto legge:

- a 1) che conferisca potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri (anche questo lo spieghiamo agli studenti del primo anno, pur solo leggendo l'art. 1 delle *Preleggi*: una fonte primaria non crea, né legittima mai l'esistenza di un'altra fonte

<sup>36</sup> E, non per niente, è proprio alle «*ordinanze necessitate*» che la Corte torna, nella sentenza che qui interessa, *sub* § 8.1 del *Cons. in dir.*, affermando, appunto, che l'esempio più calzante è dato «... dal modello delle ordinanze contingibili e urgenti, che viceversa rappresentano il paradigma delle "ordinanze necessitate" (a contenuto libero), seguito dal codice della protezione civile ...».

<sup>37</sup> Le parole sono della Corte: *ivi*, *sub* § 9.

<sup>38</sup> Queste, invece, sono mie.

<sup>39</sup> *Cons. in dir.* della sent. n. 198/2021 cit., § 6.3.

primaria, posto che le categorie delle fonti derivano sempre e solo dalle fonti gerarchicamente ad esse sovraordinate<sup>40</sup>);

*b 1)* che non si limiti ad «autorizzare» il Presidente del Consiglio dei ministri a dare «esecuzione» a «misure tipiche», cioè «pre-definite», previste dal d.l.; ma che, in un modo (espressamente) o nell'altro (non prevedendo ciò che è suo dovere prevedere), faccia sì che il Presidente non *esegua*, ma *attui*.

Non solo, ma, attenzione all'inciso che evidenzio nel passaggio che segue:

«Il d.l. n. 19 del 2020, a differenza del d.l. n. 6 del 2020, ha infatti specificamente previsto quali misure di contenimento le “limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni” (art. 1, comma 2, lettera a) »<sup>41</sup>.

La Corte sta sempre argomentando relativamente alla declaratoria di infondatezza della questione sollevata avverso il solo d.l. n. 19/2020 e osserva come quest'ultimo abbia specificamente previsto le misure di contenimento. E' stata quindi la fonte primaria, e non il d.P.C.M., a «tipizzare», il che «rivela la sua importanza sul piano del sistema delle fonti proprio riguardo alla misura di contenimento la cui violazione è oggetto del giudizio a quo, cioè il divieto di allontanamento dall'abitazione senza giustificato motivo»<sup>42</sup>.

Il d.P.C.M. 10 aprile 2020, per parte sua, si è limitato, a fronte di ciò, «ad adattare all'andamento della pandemia quanto stabilito in via generale dalla fonte primaria»<sup>43</sup>, risultando quindi assimilabile a quelli che si sono già ricordati<sup>44</sup> e definiti «atti necessitati»<sup>45</sup>.

E, se è vero, che «assimilabile a» non significa «coincidente con», è anche vero che, a fronte di una potestà legislativa indiscutibilmente appartenente al solo Stato, posto che la materia di che trattasi è la (o attiene alla) «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, co. 2, lettera q), Cost., a fronte di una situazione di emergenza, «questa Corte ha osservato che il modello tradizionale di gestione delle emergenze affidato alle ordinanze contingibili e urgenti, culminato nell'emanazione del codice della protezione civile, “se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione

40 Con un argomento che appare sinceramente un po' semplicistico e tautologico, lo riafferma anche la Corte nella sentenza in esame: «[r]isulta in tal modo rispettato quanto da questa Corte affermato a proposito dell'individuazione delle fonti primarie, e cioè che, “in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, una siffatta individuazione può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale” (sentenza n. 361 del 2010)» (ivi, § 7.1, cpv. 3). E' diverso il caso delle fonti di livello costituzionale, quando la Costituzione è rigida, ma non è questo né il luogo, né il momento per trattarne.

41 Ivi, § 7.1., cpv. 1.

42 Ivi, § 7.

43 Ivi, § 7.1., cpv. 2. Lo ha fatto prevedendo «all'art. 1, comma 1, lettera a), che “sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute”», e stabilendo, «all'art. 8, comma 1, che tutte le disposizioni in esso contenute “producono effetto dalla data del 14 aprile 2020 e sono efficaci fino al 3 maggio 2020”».

44 V. *supra*, nel testo, sub § 5.1. e nelle relative note.

45 «Ebbene, la tassatività delle misure urgenti di contenimento acquisita dal d.l. n. 19 del 2020 induce ad accostare le stesse, per certi versi, agli “atti necessitati”, in quanto “emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto”, sicché non è dato riscontrare quella delega impropria di funzione legislativa dal Parlamento al Governo che il rimettente ipotizza nel denunciare la violazione degli artt. 76 e 77 Cost.»: Cons. in dir. della sent. n. 198/2021 cit., § 8., cpv. 2.

possibile”, essendo “ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un’emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimentali tarate su quest’ultima”, come appunto accaduto “a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l’impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire”<sup>46</sup>.

Ciò posto e posto che «come rilevato anche dal Consiglio di Stato in sede consultiva su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per l’annullamento di alcuni d.P.C.m. attuativi del d.l. n. 19 del 2020 (parere 13 maggio 2021, n. 850), la legislazione sulle ordinanze contingibili e urgenti e lo stesso codice della protezione civile non assurgono al

46 Così la sent. n. 198/2021 cit., § 8.1.1., facendo riferimento al proprio recente precedente costituito dalla pronuncia 24 febbraio - 12 marzo 2021, n. 37. E’ quella che, pubbl. in *Gazz. Uff.* - 4<sup>a</sup> s.s. - 17.03.2021, n. 11, ha dichiarato «la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d’Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d’Aosta in relazione allo stato d’emergenza)». «[A]ccertato che si verte in materia affidata alla competenza legislativa esclusiva statale», le predette disposizioni risultavano adottate in contrasto con l’art. 117, co. 2, lettera q), Cost. (ivi, § 13. del *Cons. in dir.*), essendo tra l’altro noto «che il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione (ex plurimis, sentenza n. 233 del 2019)» (ivi, § 17. del *Cons. in dir.*). Sulla sent., v., tra gli altri, G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al “regionalismo della separazione”*, in *Forum di Quad. cost.* n. 3/2021, pp. 102 - 129 (23 luglio 2021) [<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/06-Boggero-FQC-3-21.pdf>]; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it* n. 11/2021, pp. 1 - 5 (21 aprile 2021) [<https://www.federalismi.it/...>]; A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, “annichilimento” della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d’urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile ?*, in *Forum di Quad. cost.* n. 2/2021, pp. 311 - 326 (23 giugno 2021) [<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/20-Cardone-FQC-2-21.pdf>]; C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia* 2021, pp. 1 - 7 (13 aprile 2021) [<https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-regionalismo-autarchico-e-incostituzionale>]; G. COINU, *Un nuovo capitolo nel variegato conflitto Stato-Regioni: le ordinanze regionali «contro» gli spostamenti verso le seconde case*, in *Federalismi.it* n. 14/2021, pp. 31 - 42 (2 giugno 2021) [<https://www.federalismi.it/...>]; A. D’ATENA, *L’impatto dell’emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism* n. 1/2021, pp. 1 - 16 [<https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2021/07/DAtena-IPOF-1-21.pdf>]; F. GRANDI, *L’art. 32 nella pandemia. Sbilanciamento di un diritto o “recrudescenza” di un dovere ?*, in *Costituzionalismo.it* n. 1/2021, pp. 82 - 136 [<https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/2.-Fasc.1-2021-Grandi.pdf>]; G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze «extra ordinem» dei Presidenti regionali*, in *Federalismi.it* n. 17/2021, pp. 94 - 121 (14 luglio 2021) [<https://www.federalismi.it/...>]; A. LO CALZO, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell’emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale*, in *GdP - Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2021, pp. 85 - 128 (24 giugno 2021) [[https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonello\\_Lo\\_Calzo\\_-\\_Stato\\_e\\_Regioni\\_di\\_frente\\_alla\\_Corte\\_costituzionale\\_nell\\_emergenza\\_da\\_Covid-19.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonello_Lo_Calzo_-_Stato_e_Regioni_di_frente_alla_Corte_costituzionale_nell_emergenza_da_Covid-19.pdf)]; A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta online* n. II/2021, pp. 629 - 648 (22 luglio 2021) [<https://www.giurcost.org/studi/mazzola2.pdf>]; G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali ?*, in *Nomos* n. 1/2021, pp. 1 - 20 [<https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2021/06/...>]; 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 Quad. cost.* n. 2/2021, pp. 87 - 110 (13 maggio 2021) [<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/05/10-Menegus-FQC-2-21.pdf>]; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online* n.

rango di leggi “rinforzate”, ... il Parlamento ben ha potuto coniare un modello alternativo per il tramite della conversione in legge di decreti-legge che hanno rinviato la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati»<sup>47</sup>.

Ma - e questo è il punto nodale - il d.l. n. 19 del 2020 (e solo esso !) è stato dichiarato esente da vizi di legittimità costituzionale, perché:

a) «... la legislazione sulle ordinanze contingibili e urgenti e lo stesso codice della protezione civile non assurgono al rango di leggi “rinforzate”, sicché il Parlamento ben ha potuto coniare un modello alternativo per il tramite della conversione in legge di decreti-legge che hanno rinviato la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati»<sup>48</sup>;

b) «non ha... conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa»;

c) non ha conferito al Presidente del Consiglio dei ministri «poteri straordinari da stato di guerra in violazione dell’art. 78 Cost.»;

d) ma ha unicamente attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri «il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati»<sup>49</sup>.

## 6. Il «punto nodale» come affrontato e risolto dalla Corte: il caso del d.l. n. 6/2020 e dei dd.P.C.M. che gli hanno dato

I/2021, pp. 329 - 337 (26 aprile 2021) [<https://www.giurcost.org/studi/mezzanotte3.pdf>]; 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 Quad. cost.* n. 2/2021, pp. 10 - 18 (17 aprile 2021) [<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/04/02-...Morana-FQC-2-21.pdf>]; R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti Regionali* n. 2/2021 (5 giugno 2021) [<https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2021/06/documento-integrale.pdf>]; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni* nn. 1-2/2021, pp. 169 - 183; A. POGGI - G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Osservatorio cost. AIC* n. 4/2021, pp. 231 - 261 (6 luglio 2021) [[https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021\\_4\\_09\\_PoggiSobrin.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021_4_09_PoggiSobrin.pdf)]; E. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 1/2021, pp. 1 - 24 [<https://www.osservatoriosullefonti.it/materiali-e-schede/n-1-2021/1621-...>]; C. SALAZAR, *La prima volta. La Corte costituzionale sospende l'efficacia della legge valdostana «anti-D.P.C.M.»*, in *Quad. cost.* n. 2/2021, pp. 418 - 420; G. VESPERINI, *La giurisprudenza amministrativa e la pandemia*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 3/2021, pp. 294 ss.; A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it* n. 10/2021, pp. 309 - 329 (7 aprile 2021) [<https://www.federalismi.it/...>].

47 Così la sent. n. 198/2021 cit., § 8.1.2.

48 *Ibidem*, cpv. 1., facendo rinvio a un parere espresso dal «Consiglio di Stato in sede consultiva su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per l'annullamento di alcuni d.P.C.m. attuativi del d.l. n. 19 del 2020». Il parere è della sez. I, è datato 13 maggio 2021, e reca il n. 850, su Adunanza del 28 aprile 2021: «... la nuova decretazione d'urgenza, ritualmente convertita in legge, ha infatti prodotto norme di rango primario in tutto e per tutto equiordinate, quanto a forza e valore di legge, rispetto a quelle la cui violazione viene dedotta come motivo di censura. Né la legge sul sistema sanitario nazionale del 1978, né quella sulla protezione civile sono leggi (così dette) “rinforzate”, sicché nulla vieta, a Costituzione vigente, che una successiva norma primaria (non importa se introdotta direttamente dal Parlamento con una legge ordinaria o, in prima battuta, dal Governo, con lo strumento del decreto-legge, poi validamente convertito in legge dal Parlamento) possa derogare alle previsioni di tali, anteriori, leggi ordinarie» (§ 6.6.1.). [Il parere si può leggere in [https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/...](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/)].

49 Sent. n. 198/2021 cit., § 9.

**«attuazione». La questione di legittimità costituzionale non è rilevante ... ma, se lo fosse stata, sarebbe risultata anche fondata. Conclusioni.**

La Corte nel sottolineare quanto precede allo scopo di assolvere il d.l. n. 19/2020 (ma solo quello !) dalle accuse mosse di illegittimità costituzionale, ha, per converso, indicato anche quali sono i vizi che *rendono, renderebbero, hanno reso* costituzionalmente illegittimo/i uno o più degli altri «*decreti di delega*» adottati dal Governo nel corso del 2020.

Non torno partitamente sui suoi contenuti<sup>50</sup>, ma il d.l. n. 6/2020 cit. ha moltissime, se non tutte, le caratteristiche che la Corte enumera, *a contrariis*, per *salvare* il d.l. n. 19/2020 cit.

Perché il punto vero qual è ? In che consiste ?

*Nello «spazio» che i due atti dotati della forza di legge lasciavano ai dd.P.C.M. che su quelli si fondavano.*

L'assolto (il d.l. n. 19/2020 cit.) conteneva «*misure da eseguire*» da parte dell'autorità amministrativa.

Ma il precedente (il d.l. n. 6/2020 cit.) conteneva, per un verso, «*misure da attuare*» da parte dell'autorità amministrativa e, per altro verso, «*spazi in bianco*» da riempire a totale discrezionalità di questa.

La prova ?

Come da poco già accennato, la si rinviene nella stessa sent. della Corte in esame.

Perché se è vero che la Corte non si addentra nell'esame del d.l. n. 6/2020 cit., giudicandolo non rilevante ai fini del giudizio *a quo* (sul che non le si può certo dare torto<sup>[51]</sup>), non è vero che di esso non sottolinei caratteri che, ove fosse stato rilevante, l'avrebbero condotta a dichiararlo costituzionalmente illegittimo.

A parer mio, il messaggio lanciato dalla Corte al Governo, o, meglio, ai Presidenti del Consiglio, è chiarissimo.

*a) Sulla non (sufficiente) specificità delle sue disposizioni.*

«Il d.l. n. 19 del 2020», infatti, «a differenza del d.l. n. 6 del 2020, ha ... specificamente previsto ... misure di contenimento ...»<sup>52</sup>. Ciò significa che siccome il d.l. n. 19/2020 viene

<sup>50</sup> Rinvio a quanto già dettato *supra*, sub §§ 2., 3., 5.2. e, se si crede, al già cit. mio «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale.

<sup>51</sup> «*La fattispecie oggetto del giudizio principale viene riferita dall'ordinanza di rimessione alla contestata inosservanza del d.P.C.m. 22 marzo 2020, l'ultimo adottato in base al d.l. n. 6 del 2020. [/] Tuttavia, la violazione di che trattasi è stata commessa - sempre per indicazione dell'ordinanza di rimessione - il 20 aprile 2020, e a tale data il d.P.C.m. 22 marzo 2020 non aveva più efficacia, avendola perduta in data 14 aprile 2020, a norma dell'art. 8, commi 1 e 2, del d.P.C.m. 10 aprile 2020, attuativo del d.l. n. 19 del 2020. [/] La fattispecie oggetto del giudizio a quo non è quindi in alcun modo interessata dalle disposizioni del d.l. n. 6 del 2020, poiché verificatasi in un momento nel quale esse erano già state abrogate dal d.l. n. 19 del 2020 e, in attuazione di quest'ultimo, era già stato emanato un d.P.C.m. sostitutivo. [/] La riprova è fornita dal contenuto stesso del provvedimento opposto, che ha irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria stabilita - nel contesto della depenalizzazione delle violazioni - dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020 («da euro 400 a euro 1.000»). [/] Un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 6 del 2020 non avrebbe, quindi, alcuna incidenza sul giudizio a quo, nel quale tali disposizioni sono inapplicabili *ratione temporis*. [/] Le questioni sollevate nei riguardi dei citati articoli vanno pertanto dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza ...»:*

<sup>52</sup> *Ivi*, § 4.1., cc.pp.vv. 2. e ss.

dichiarato non avere leso la Costituzione proprio perché ha così disposto, l'agire in questo modo è l'unica via, per un d.l., per non violare la Costituzione.

A ben vedere, avendolo già ritenuto e dichiarato non rilevante nel caso da decidere<sup>53</sup>, la Corte avrebbe ben potuto ignorare, in quel contesto, il d.l. n. 6/2020 cit.

Basta leggere la frase appena riportata, eliminando l'inciso in tondo.

Non cambia niente per ciò che concerne la declaratoria di conformità a Costituzione del d.l. n. 19/2020 cit.

*Ergo*, l'averlo menzionato a mo' di esempio di ciò che rappresenta caratteristiche diverse da quelle che hanno consentito di «salvare» il d.l. n. 19/2020, ha una sua precisa ragione di essere.

*b) Di «formulazione aperta» e «attuazione» di quanto previsto nel decreto legge.*

Sempre nel mentre sembra limitarsi a descrivere il contenuto del d.l. n. 6/2020, al mero scopo di dichiararne la non rilevanza, la Corte fa uso di espressioni niente affatto casuali, in particolare ove raffrontate alle altre che adopera in corso di sentenza.

Nel d.l. n. 6/2002, infatti:

«... il comma 2 [dell'] art. 1 conteneva un'elencazione non tassativa delle misure adottabili, in quanto disponeva che, “[t]ra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti [...]”<sup>54</sup>;

il «... successivo art. 2, comma 1, prevedeva ..., mediante formulazione “aperta”, che “[l]e autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1”»<sup>55</sup>;

l'«art. 3 regolava quindi l'attuazione delle misure di contenimento, affidandola essenzialmente allo strumento del d.P.C.M. ...»<sup>56</sup>:

- elencazione non tassativa;
- formulazione aperta<sup>57</sup>;
- attuazione (e non esecuzione) di misure di contenimento<sup>58</sup>.

Alla luce di quanto esposto nei paragrafi che precedono, anche questi elementi, tutti propri del d.l. n. 6/2020 (e non già ricavati per converso da caratteri del d.l. n. 19/2020), inducono a ritenere che la sent. n. 198/2021 della Corte cost. non solo non abbia affatto genericamente assolto l'utilizzo fatto dei dd.P.C.M. nel corso del 2020, né quello, a dir poco «spigliato» della decretazione d'urgenza a mo' di delega non anomala ma illegittima, ma lo abbia piuttosto condannato (... e secondo me pure con

<sup>53</sup> *Ivi*, § 4.1.

<sup>54</sup> *Ivi*, § 3.3., cpv. 1. Il «tondo» è mio.

<sup>55</sup> *Ivi*, § 3.3., cpv. 2. *Idem*.

<sup>56</sup> *Ivi*, § 3.3., cpv. 3. *Idem*.

<sup>57</sup> Nello scrivere il già ricordato lavoro di febbraio 2020, avevo lamentato l'uso di «una delega ... in parte “in bianco”» (v. *supra*, sub § 3., citazione della lettera b). E l'«amicus curiae, l'associazione “Generazioni future società cooperativa di mutuo soccorso Stefano Rodotà” ha depositato un'opinione scritta», ammessa con decreto presidenziale 5 luglio 2021, «che reca argomenti favorevoli all'accoglimento delle questioni. [/] Vi si sostiene che le censurate disposizioni del d.l. n. 6 del 2020 abbiano attribuito all'autorità governativa una “delega in bianco”» (§ 3. del *Cons. in dir.* della sent. n. 198/2021).

<sup>58</sup> *Idem*, citazione della lettera g), partic. in chiusura, nonché, nella sent. n. 198/2021, i §§ 6.3, cpv. 1, e 9., cpv. 1, del *Cons. in dir.*

chiarezza), eccezion fatta per i singoli casi in cui il rapporto tra un d.P.C.m. e il suo d.l. di riferimento non fosse stretto e tale da fare ritenere il primo mero atto esecutivo del secondo.

Ultima e decisiva prova di quanto qui sostenuto ?

Il deciso «*cambio di passo*» che, in argomento, ha fatto sèguito al passaggio di consegne tra i Governi Conte II e Draghi, da ben prima dell'intervento in argomento della Corte costituzionale.

Salvo errori<sup>59</sup>, tra l'inizio dell'emergenza pandemica (gennaio 2020) e la caduta del Governo Conte II (dimissioni offerte il 26 gennaio 2021 e cessazione di ogni attività il 13 febbraio 2021), il Presidente del Consiglio ha varato, in dodici mesi e mezzo, ventitrè dd.P.C.M. variamente concernenti misure da adottare a fronte dell'emergenza stessa<sup>60</sup> (più altri cinque relativi a materie tipicamente da d.P.C.M.<sup>61</sup>).

<sup>59</sup> Possono sempre capitare quando si fanno elencazioni: chiedo, quindi, di scusarli, se del caso.

<sup>60</sup> Dd.P.C.M. 23 («*Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*») e 25 febbraio 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ...*»); 1 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ...*»), 4 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ...*»), 8 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ...*»), 9 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ...*»), 11 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ...*»), 22 marzo 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ...*»); 1 («*Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*»), 10 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ...*»), 26 aprile 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ...*»); 17 («*Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*») e 18 maggio 2020 («*Modifiche all'articolo 1, comma 1, lettera cc), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020 ...*»); 11 giugno 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 ...*»); 14 luglio 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 ...*»); 7 agosto 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 ...*»); 7 settembre 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 ...*»); 13 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 ...*»), 18 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 ...*»), 24 ottobre 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 ...*»); 3 novembre 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 ...*»); 3 dicembre 2020 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: "Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19"*»); 14 gennaio 2021 («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 ... e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74 ... e del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, recante "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021"*»).

<sup>61</sup> Dd.P.C.M. 18 marzo 2020 («*Nomina del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19*»); 28 marzo 2020 («*Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020*»); 4 aprile 2020 («*Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al COVID-19 sul web e sui social network*»); 10 aprile 2020 («*Istituzione del Comitato di esperti in materia economica e sociale*»); 12 maggio 2020 («*Integrazione del*



faccio a maggiore ragione dopo la sent. n. 198/2021 della Corte - , perché il precedente abbia agito in quell'altro. Ma, ancor prima e di più, perché la maggioranza parlamentare (che coincide in buona parte con quella che sostiene l'attuale Esecutivo) sul cui appoggio esso si è retto per un anno di pandemia, abbia consentito che così procedesse.