

**LA GESTIONE DELLA PANDEMIA DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE.
RIFLESSIONI INTORNO ALL'ORDINANZA DI RIMESSIONE N. 27/2020
DEL GIUDICE DI PACE DI FROSINONE (*)**

di *Alberto Lucarelli* (**)

Abstract: Il presente contributo trae origine dall'ord. 23 dicembre 2020, n. 27, con la quale il Giudice di pace di Frosinone ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di cui al d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito con modificazioni nella l. 5 marzo 2020, n. 13, artt. 1, 2 e 3, e al d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito con modificazioni nella l. 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1, 2 e 4. La riflessione oggetto dell'articolo verte, infatti, sulla legittimità costituzionale degli strumenti normativi ed amministrativi posti in essere, soprattutto nella prima fase, dal Governo per fronteggiare la pandemia Covid-19. Dopo una prima ricognizione dei casi straordinari di necessità ed urgenza e dei poteri necessari che il Parlamento conferisce al Governo – che trovano la loro fonte sulla produzione rispettivamente negli artt. 77 e 78 della Costituzione – si evidenzia come l'ordinamento giuridico costituzionale preveda strumenti per gestire fenomeni emergenziali – anche pandemici – *secundum ordinem* e nel rispetto della riserva di legge assoluta e del principio di legalità in senso sostanziale. Viene, dunque, affrontata la questione circa la possibilità che atti di natura amministrativa regolino vicende emergenziali, con una incidenza diretta sulle libertà fondamentali, a partire da una generica autorizzazione da parte del decreto-legge (c.d. a fattispecie aperta). Nel complesso, l'articolo mette in luce come, nel contrasto all'emergenza da Covid-19, si sia assistito ad una progressiva sovrapposizione del sistema delle fonti, dovuta, tra l'altro, ad un utilizzo indiscriminato e, in alcuni casi, incoerente di atti legislativi ed amministrativi limitativi di libertà fondamentali.

*The paper originates from the order no. 27 of 23 December 2020, by which the Justice of the Peace of Frosinone declared relevant and not manifestly unfounded the issue of constitutional legitimacy of decree-law no. 6 of 23 February 2020 (Urgent measures regarding the containment and management of the epidemiological emergency caused by Covid-19), converted with amendments into law no. 13 of 5 March 2020, articles 1, 2 and 3, and of Decree-Law no. 6 of 23 February 2020, converted with amendments into law no. 13 of 5 March 2020. 6 (Urgent measures to contain and manage the epidemiological emergency caused by Covid-19), converted with amendments into Law no. 13 of 5 March 2020, articles 1, 2 and 3 and Decree-Law no. 19 of 25 March 2020 (Urgent measures to tackle the epidemiological emergency caused by Covid-19), converted with amendments into Law no. 35 of 22 May 2020, articles 1, 2 and 4. The study focuses on the constitutional legitimacy of the regulatory and administrative instruments put in place, especially in the first phase, by the Government to deal with the Covid-19 pandemic. After an initial recognition of the extraordinary cases of necessity and urgency and of the necessary powers that Parliament confers on the Government – which find their source in Articles 77 and 78 of the Constitution – it is shown how the constitutional legal system provides for instruments to manage emergency phenomena – also pandemic – *secundum ordinem* and in respect of the absolute reserve of law and of the principle of legality in a substantial sense. Therefore, the question of the possibility that acts of an administrative nature regulate emergencies with a direct impact on fundamental freedoms is addressed, starting from a generic authorisation by the decree-law (so-called a *fattispecie aperta*). Overall, the article highlights how, in the fight against the Covid-19 emergency, there has been a progressive overlapping of the system of sources, due, among other things, to an indiscriminate and, in some cases, inconsistent use of legislative and administrative acts limiting fundamental freedoms.*

1. Il Giudice di pace di Frosinone, con ordinanza n. 27 del 23 dicembre 2020, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di cui al d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito con modificazioni nella l. 5 marzo 2020, n. 13, artt. 1, 2 e 3; d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito con modificazioni nella l. 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1, 2 e 4.

Nel dispositivo si afferma che il sistema normativo introdotto dai decreti-legge e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri si pone come sistema di produzione di una fonte normativa non prevista dalla Costituzione ed in sostanziale aggiramento dell'art. 76 della stessa, anche come nuovo sistema di uno statuto normativo dell'emergenza.

(*) Segue l'ordinanza di rimessione n. 27/2020 del Giudice di pace di Frosinone.

(**) A. Lucarelli è professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

I suddetti decreti-legge e dpcm avrebbero posto in essere, per la suddetta autorità giudiziaria, uno statuto dell'emergenza sanitaria. Ma, continua l'ordinanza, la Costituzione italiana prevede un unico statuto dell'emergenza per le ipotesi di cui all'art. 78 Cost.

Nessuna altra ipotesi di emergenza nel nostro ordinamento costituzionale può essere fonte di poteri speciali o legittimanti fonti di produzione normativa diverse da quelle previste, cioè il mero decreto-legge con conseguente illegittimità costituzionale di un sistema non previsto dalla Costituzione, come quello dei decreti-legge e dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ritenuti anch'essi costituzionalmente illegittimi per logica consequenziale.

2. La riflessione oggetto dell'articolo, dunque, verterà sulla legittimità costituzionale degli strumenti normativi ed amministrativi posti in essere, soprattutto nella prima fase, dal Governo per fronteggiare e gestire la pandemia Covid-19 (1).

In via preliminare, occorre sottolineare che i casi straordinari di necessità ed urgenza, così come i poteri necessari che il Parlamento conferisce al Governo, trovano la loro fonte sulla produzione nella Costituzione, rispettivamente negli artt. 77 e 78.

Quest'ultimo articolo fa riferimento sostanzialmente a tre ipotesi: guerra difensiva in reazione ad una aggressione subita, *ex art. 11 Cost.*; intervento in soccorso di uno Stato alleato, in virtù di un accordo internazionale nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite; guerra umanitaria, sulla base di una norma consuetudinaria che impone agli Stati di intervenire nel caso di gravi violazioni dei diritti umani.

I casi straordinari di necessità ed urgenza godono dunque, nel nostro ordinamento giuridico, in quanto fatti, di una copertura costituzionale (riconoscimento-fondamento), in grado di essere *bussola* e fonte legittimante di atti adeguatamente necessari, rispettosi del criterio di proporzionalità, e nel caso, anche restrittivi delle libertà fondamentali. Si tratta di atti di rango normativo primario, nella forma del decreto-legge, ritenuti dal Governo necessari per contrapporsi, nel caso di specie, ad una *feroce* pandemia, e garantire la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività (art. 32 Cost.).

Il decreto-legge e gli atti che si fondano su di esso, con funzione di natura esecutiva ed attuativa, quali ad esempio i decreti del Presidente del Consiglio (d.p.c.m.), dovrebbero essere tutti atti riconducibili e consequenziali alle fonti *secundum ordinem*, ovvero rispettose del principio gerarchico e del fondamento giuridico legittimante (principio di legalità in senso sostanziale). In ogni caso, mai incidenti con carattere innovativo sulle libertà fondamentali, in quanto materia coperta da riserva di legge assoluta.

Altro discorso per le ordinanze di cui all'art. 78 Cost.; in questo caso le ordinanze del Governo, previo conferimento del potere da parte del Parlamento, possono considerarsi *extra ordinem*, ovvero legittimate a derogare fonti normative di rango primario, incidendo altresì, seppur in via temporanea, sulle libertà fondamentali.

3. Pertanto, l'ordinamento giuridico costituzionale prevede strumenti per gestire fenomeni emergenziali, anche legati a fenomeni pandemici, *secundum ordinem* e soprattutto nel rispetto della riserva di legge assoluta e del principio di legalità in senso sostanziale.

L'art. 1, c. 1, del d.l. n. 6 del 2020 attribuisce alle "autorità competenti", non meglio specificate, il potere di adottare «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica». Questa attribuzione di potere si esercita con le modalità previste dall'art. 3, cc. 1 e 2, del suddetto decreto-legge.

Il comma 1 prevede che tali misure siano adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.

Quindi ogni misura di contenimento e di gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica, è stata adottata, sulla base della suddetta procedura, nella forma giuridica del d.p.c.m., ovvero di atti amministrativi monocratici, di titolarità e responsabilità politica del Presidente del consiglio dei ministri.

4. I d.p.c.m., previsti dal decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, per quanto formalmente previsti nel codice della protezione civile (2) e nell'art. 32 della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, trovano il proprio fondamento giuridico nel decreto-legge. Quest'ultimo, nei confronti dei d.p.c.m., dovrebbe costituirne il fondamento-attribuzione (di potere), ovvero individuare i soggetti e le procedure e delimitarne gli ambiti, fissandone il perimetro dei contenuti. Poco c'entra, dunque, nel caso di specie, il codice sulla protezione civile, che al massimo può essere inteso come una norma-riconoscimento, di carattere generale, dei d.p.c.m. Nella fattispecie oggetto della nostra indagine, si sarebbe ben potuto instaurare un rapporto *secundum ordinem*, diretto ed immediato, tra decreto-legge e d.p.c.m., caratterizzandosi

(1) Abbiamo avuto modo già di intervenire sulla questione, in particolare sia consentito rinviare ad A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in <www.rivistaaic.it>, 11 giugno 2020, e a M. Calamo Specchia, A. Lucarelli, F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, *ivi*, 23 febbraio 2021.

(2) Il riferimento è all'art. 3, c. 1, lett. a), del c.d. codice di protezione civile.

quest'ultimo per contenuto esecutivo conforme al dato normativo. Al contrario, l'emergenza sanitaria, ovvero un elemento fattuale, costituisce illegittimamente il fondamento giuridico di fonti *extra ordinem*.

Nell'osservanza del principio di legalità sostanziale e della riserva di legge assoluta, i decreti del Presidente del Consiglio non potrebbero prevedere disposizioni difformi da quelle previste dai decreti-legge, anche per consentire che il decreto del Presidente del Consiglio possa essere assoggettato al sindacato giurisdizionale, misurandone la sua legittimità.

Nel caso di specie, il quadro di rapporti tra normazione primaria e d.p.c.m. si incardina sulla base di un atto di mero indirizzo politico, espresso dalla deliberazione governativa del 30 gennaio 2020, poi prorogato più volte, che dichiarava lo stato di emergenza sanitaria.

In sostanza, il principio della consequenzialità degli atti dovrebbe consentire, attraverso una relazione sostanziale tra fondamenti giuridici e d.p.c.m. (principio di legalità sostanziale), ai destinatari dei provvedimenti di poter esercitare diritti costituzionalmente garantiti (art. 24 Cost.), qual è il potere di adire il giudice amministrativo in merito alla legittimità dei provvedimenti assunti durante la fase emergenziale, ed il giudice ordinario, nelle ipotesi in cui ricorra l'applicazione di sanzioni penali presenti nel d.l. n. 19 del 2020.

Va sottolineato che essi sono atti amministrativi, abilitati alla definizione generale di uno specifico evento giuridico e rivolti a soggetti che possono essere determinati solo *ex post*, collocandosi in una posizione intermedia tra il provvedimento amministrativo e il regolamento.

5. In merito alla possibilità che atti di natura amministrativa regolino i fatti emergenziali, con una incidenza diretta sulle libertà fondamentali, a partire da una generica autorizzazione da parte del decreto-legge (c.d. a fattispecie aperta), la Corte costituzionale si è nel tempo pronunciata. Essa ha legittimato tali atti, in quanto giustificati da una necessità, da un'urgenza, dichiarandone la compatibilità con l'ordinamento costituzionale repubblicano, purché il legislatore, nel prevedere tale potere in capo all'amministrazione, rispetti alcuni canoni tra cui: «efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico». La sussistenza del dato emergenziale ricopre, quindi, un ruolo centrale al fine di limitare l'intervento straordinario e assicurare, allo stesso tempo, il rispetto del principio di legalità, in senso sostanziale, derivandone da ciò l'imprescindibile legame tra adozione di atti e fattore emergenziale (3).

Questo elemento, evocato dalla Corte costituzionale al fine di legittimare atti amministrativi in stati emergenziali, non è presente nella fattispecie in oggetto, ovvero non soddisfa né la riserva di legge assoluta, trattandosi di limitazioni di libertà fondamentali, né il principio di legalità nella sua dimensione sostanziale. La fattispecie, dunque, tratteggiata dalla Corte, che legittima in linea di principio il ricorso ai d.p.c.m. d'urgenza in presenza di fenomeni emergenziali, sembra riconducibile a fattispecie oggettivamente ben distinte e lontane da quelle oggetto della nostra memoria. Nella fattispecie in oggetto, dunque, si va ben oltre i *paletti* posti dalla Corte, muovendosi in difformità dai principi fondativi della Carta costituzionale. La preoccupazione che il sistema, per quanto emergenziale, *navighi* tenendo ben salda la *bussola* della Costituzione, che si articola *secundum ordinem*, nel rispetto del sistema delle fonti (principio gerarchico e di competenza), del principio della separazione dei poteri, della riserva di legge assoluta e del principio di legalità sostanziale, della forma di governo parlamentare e del tipo di Stato, è da sempre stata una delle preoccupazioni della Corte costituzionale, che ha evidenziato come «nell'ipotesi di dubbi applicativi, la legge sulla protezione civile deve essere comunque interpretata *secundum ordinem* in modo da scongiurare qualsiasi pericolo di alterazione del sistema delle fonti» (4).

Nel caso di specie, la legge sulla protezione civile, in relazione all'art. 32 Cost., è stata interpretata quale fondamento giuridico di un sistema emergenziale *extra ordinem*, mentre vi sarebbero stati tutti i presupposti di principio e ordinali per ricondurre il fenomeno emergenziale nell'ambito del sistema ordinato delle fonti. La Corte, come si è visto, consente decreti emergenziali con incidenza sulle libertà fondamentali, ma nel rispetto dei *paletti* su evidenziati e comunque ricondotti a fonti *secundum ordinem* (5).

Invece, il Governo non perimetra l'azione dei d.p.c.m., anzi, in merito al rapporto tra d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020 e d.p.c.m., si tratta di una "delega in bianco" a favore delle "autorità competenti". Nel caso di specie, si è in presenza di un *ampio* trasferimento di poteri a favore del Presidente del Consiglio dei ministri che, con discrezionalità, può adottare atti amministrativi di portata generale ogni qualvolta ritenga che la misura sia adeguata e proporzionata per affrontare la crisi epidemiologica. Ad atti amministrativi di portata generale, e a carattere prescrittivo, si attribuisce, arbitrariamente, il carattere della novità; il decreto-legge consente loro di innovare l'ordinamento giuridico, ponendosi quale fondamento-attribuzione del potere "una volta per tutte".

(3) Corte cost. 27 maggio 1961, n. 26. Cfr. inoltre Corte cost. 2 luglio 1956, n. 8; 4 gennaio 1977, n. 4; 7 aprile 2011, n. 115, tutte in *Giur. cost.* La sussistenza dello stato emergenziale ricopre, quindi, un ruolo centrale al fine di limitare l'intervento straordinario e assicurare, allo stesso tempo, il rispetto del principio di legalità, derivando da ciò l'imprescindibile legame tra adozione di atti e fattore emergenziale.

(4) Cfr. Corte cost. 14 aprile 1995, n. 127, in *Regioni*, 1995, 1167.

(5) Cfr. Corte cost. n. 127/1995, cit.

Di fatto, la riserva di legge assoluta che, a determinate condizioni, legittima la limitazione dei diritti fondamentali, a partire dalla libertà di circolazione, si trasforma in una *riserva di atto amministrativo* (d.p.c.m.), con un evidente *vulnus* al principio di legalità sostanziale. L'innovazione ordinamentale introdotta dai d.p.c.m. si palesa laddove la norma (decreto-legge), che si atteggia *nebulosamente* quale fondamento-attribuzione del potere, non delinea né limiti formali, né sostanziali all'esercizio di tale potere, al di fuori della locuzione «adozione di atti adeguati e proporzionati per affrontare la crisi».

In merito, autorevole dottrina ha giustamente osservato che nell'attuale fase di emergenza gli atti emanati incidono su alcune libertà fondamentali, al punto che «se da questi caposaldi si passa alle conseguenze indirette delle restrizioni quasi tutta la prima parte della Costituzione risulta incisa dalle norme di contenimento del contagio del Covid-19» (6).

6. Oltre la suddetta “delega in bianco”, l'art. 1, c. 2, del d.l. n. 6 del 2020, prevede che «tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti...».

La norma indica una serie di misure che, lette unitamente alla disposizione precedente, non può essere interpretata come un *numerus clausus*. Ora, tralasciando un'analisi puntuale e materiale delle limitazioni, espressamente indicate nella suddetta disposizione, è evidente che esse incidono sull'esercizio di numerose libertà fondamentali. Penso, in particolare, alle limitazioni su diritti riconducibili, in maniera più o meno diretta, agli artt. 7, 8, 9, 13, 16, 17, 18, 19, 33, 34, 35-40, 41, 42, 43, 48, 49, 97, 138 Cost., oltre alle disposizioni che incidono sul regime delle competenze tra Stato-regioni-enti locali, di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

La disposizione in esame costituisce un fondamento-attribuzione del potere, anche in questo caso “una volta per tutte”, ma con la differenza, rispetto alla fattispecie precedente, che in tale disposizione sono individuati i diritti fondamentali oggetto di limitazione. La limitazione avviene, dunque, con atto normativo di rango primario che legittima, tuttavia, “una volta per tutte” i d.p.c.m. a dettare regole (*rectius* atti amministrativi di portata generale) anch'esse limitative delle libertà fondamentali. Quindi, mentre nella prima fattispecie si ha una “delega in bianco” a favore del d.p.c.m., con il solo limite di atti adeguati e proporzionati, nella fattispecie nella quale si indicano le materie vi è un perimetro che delimita i contenuti, un limite materiale, oltre quello evidentemente di atti adeguati e proporzionati alla gestione dell'emergenza sanitaria.

Altra fattispecie che rileva sul piano delle fonti è quella contemplata dall'art. 2 del suddetto decreto-legge, rubricato “Ulteriori misure di gestione dell'emergenza”. Esso prevede che le autorità competenti, con le modalità previste dall'art. 3, cc. 1 e 2, possano 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'art. 1, c. 1.

Anche in questo caso si tratterebbe di una “delega in bianco” al Governo (d.p.c.m.), ma, a differenza dell'art. 1, c. 1, mancherebbero anche i requisiti di atti adeguati e proporzionati a fronteggiare l'epidemia. Atti assolutamente discrezionali, dove l'attribuzione del potere di cui all'art. 2 del suddetto decreto risulta del tutto inadeguata ad assolvere al rispetto del principio di legalità sia formale che sostanziale.

7. Con il d.l. n. 19 del 2020 (7), anch'esso rimesso al giudizio della Corte costituzionale, il Governo è intervenuto rimediando in parte ai «veri e propri sfregi costituzionali della prima fase dell'emergenza» (8), cercando di risolvere gli aspetti problematici *supra* sollevati. Nello specifico, il d.l. n. 19 ha abrogato la contestata formulazione dell'art. 2 del d.l. n. 6 del 2020, in virtù del quale «le 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». Tuttavia, restano in piedi tutte le perplessità espresse sia in merito all'art. 1, cc. 1 e 2. Occorre sottolineare, infatti, come il nuovo decreto non abbia eliminato del tutto i dubbi sollevati dalla dottrina in merito, soprattutto, all'adozione di atti *extra ordinem*, anche in ordine al rispetto della riserva di legge assoluta e del principio di legalità sostanziale.

Entrambe le norme sono generiche e non in grado di costituire un fondamento giuridico-attributivo, tale da verificare la legittimità dei d.p.c.m. che, da atti di natura esecutiva della volontà espressa dal decreto-legge, diventano atti di produzione normativa. Il decreto-legge, arbitrariamente ed in maniera del tutto eterodossa, si trasforma da fonte di produzione in fonte sulla produzione. E inoltre, né l'art. 32 Cost., né la legge sul sistema sanitario nazionale, né il codice della protezione civile del 2018, né la dichiarazione dello stato d'emergenza del 30 gennaio 2020 possono intendersi quali fonti sulla produzione di tali d.p.c.m.

Dunque, nel fronteggiare l'emergenza Covid si è avuta un'alterazione progressiva del sistema delle fonti dovuta, tra l'altro, ad un utilizzo indiscriminato e, in alcuni casi, incoerente di atti legislativi ed amministrativi che hanno determinato limitazioni di diritti fondamentali (9).

Si è scivolati, in maniera del tutto ingiustificata dal punto di vista giuridico, nel baratro della discrezionalità imperante delle fonti *extra ordinem*, trasformando il fatto emergenziale in stato emergenziale, riconoscendogli di fatto il

(6) Cfr. G. Silvestri, *Covid e Costituzione*, in <www.unicost.eu>, 10 aprile 2020, 4.

(7) D.l. 25 marzo 2020, n. 19, “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19”.

(8) G. Silvestri, *op. cit.*, 4.

(9) *Ibidem*.

rango di fonte sulla produzione, strumentalizzando il decreto-legge e determinandone una torsione da fonti di produzione a fonte sulla produzione di atti che con la massima discrezionalità incidono sulle libertà fondamentali.

Da ciò deriva la necessità di riaffermare, senza indugio alcuno, i principi fissati dalla Costituzione in merito alla assolutezza delle varie riserve di legge, soprattutto in riferimento alle ipotesi di urgenza e necessità, per le quali la stessa Carta costituzionale prevede espressamente l'utilizzo del decreto-legge, e non di atti amministrativi.

In merito, la dottrina ha sottolineato come tale circostanza sia una diretta conseguenza dell'abuso della decretazione d'urgenza degli ultimi anni, che ha portato ad un "effetto domino" in quanto il decreto-legge viene utilizzato al posto della legge e l'atto amministrativo al posto del decreto-legge (10).

La Corte costituzionale ha affermato che il riutilizzo della decretazione di urgenza può avvenire solo quando vi siano «presupposti giustificativi nuovi di natura straordinaria», non potendo sussistere un «rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito» (11). Attenta dottrina ha giustamente sostenuto che la decretazione d'urgenza non può rientrare negli strumenti ordinari di normazione primaria (12). Nello specifico, infatti, l'emergenza, ormai protrattasi da oltre un anno, non consentirebbe oltremodo l'utilizzo della decretazione di necessità ed urgenza. I "fatti pandemici" non potrebbero assolutamente più essere considerati situazioni straordinarie, in quanto ciò sarebbe lesivo delle prerogative di un Parlamento che, viceversa, «dovrebbe recuperare appieno la propria capacità nomopoietica, liberandosi dal ruolo di mero ufficio di conversione in legge dei decreti del Governo» (13).

8. Infine, in merito alla vigenza ed effettività degli atti emanati sulla base dei d.p.c.m. incostituzionali per illegittimità derivata, detto vizio invalidante si ripercuote sull'atto conseguente, generando la c.d. invalidità caducante (14), in quanto il loro rapporto si sostanzia in una presupposizione-consequenzialità immediata, diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone come inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove e ulteriori valutazioni di interessi, né del destinatario dell'atto presupposto, né di altri soggetti.

In conclusione, sulla base dell'analisi svolta, si concorda sulle linee di fondo del ragionamento contenuto nell'ordinanza di rimessione del Giudice di pace di Frosinone, che ha ritenuto non manifestamente infondata l'illegittimità costituzionale dei decreti-legge nn. 6 e 19 del 2020, nella parte in cui pongono in essere un c.d. statuto dell'emergenza *extra ordinem*, prevedendo la competenza esclusiva del d.p.c.m. a determinare i presupposti concreti e le misure di contenimento del contagio, compressive dei diritti fondamentali in violazione degli artt. 3, 4, 16, 17, 19, 23, 24, 25, 33, 77, 78, 111, 117, c. 1, 120 e 138 della Costituzione.

27 – Giudice di pace di Frosinone; ordinanza 23 dicembre 2020; Giudice Manganiello; I.E. c. Prefettura di Frosinone.

Legge, decreto e regolamento – Misure urgenti per evitare la diffusione del Covid-19 – Obbligo per le autorità competenti di adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica – Attuazione delle misure di contenimento con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – Sanzione amministrativa per il mancato rispetto delle misure di contenimento indicate – Questione di legittimità costituzionale.

Cost., artt. 76, 77; d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 13, misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, artt. 1, 2, 3; d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, artt. 1, 2, 4.

Svolgimento del processo – Con ricorso tempestivamente depositato e successivamente notificato, il ricorrente si opponeva all'atto di cui all'oggetto, con il quale ha ricevuto la contestazione della violazione del divieto di spostarsi in conseguenza della emergenza sanitaria ai sensi del d.p.c.m. 22 marzo 2020, emanato in attuazione degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella l. 5 marzo 2020, n. 13, e degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella l. 22 maggio 2020, n. 35, chiedendo l'annullamento della sanzione pecuniaria irrogata di euro 400, perché il giorno 20 aprile 2020 si spostava a piedi in assenza di comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o di motivi di salute, all'interno del comune. L'ente opposto si costituiva con memoria difensiva, con cui chiedeva dichiararsi l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso con il rigetto dello stesso. Dopo il rinvio della causa per la discussione, il giudice emetteva la seguente ordinanza, con cui rimette la causa innanzi alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale di cui all'oggetto, sollevata d'ufficio, ritenendo la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione per le seguenti ragioni di diritto.

(10) *Ibidem*.

(11) Cfr. Corte cost. 24 ottobre 1996, n. 360, in *Giur. it.*, 1997, I, 246.

(12) Cfr. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in <www.rivistaaic.it>, 10 aprile 2020, 120.

(13) *Ibidem*.

(14) Sulla differenza tra invalidità viziante ed invalidità ad effetto caducante, v., da ultimo, Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 2 settembre 2020, n. 1637, che afferma: «In presenza di vizi accertati dell'atto presupposto deve distinguersi tra invalidità a effetto caducante e invalidità ad effetto viziante».

1. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale

A) Nella presente fattispecie il ricorrente sostiene la legittimità del proprio comportamento. Tuttavia, l'illecito contestato dai Carabinieri di Trevi nel Lazio consisterebbe nel divieto di spostarsi dalla propria abitazione stabilito dal d.p.c.m. 22 marzo 2020, emanato in attuazione degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella l. 5 marzo 2020, n. 13, e degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella l. 22 maggio 2020, n. 35. Pertanto, questo giudice, per decidere la presente controversia, deve fare applicazione delle disposizioni citate, la cui illegittimità costituzionale condurrebbe a ritenere legittimo il comportamento tenuto dal ricorrente, in via preliminare, e ciò, prescindendo da ogni ulteriore valutazione sulla illegittimità dell'atto impugnato nel presente giudizio. Infatti, secondo il consolidato orientamento di codesta Corte costituzionale "l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti" (Corte cost. n. 174/2016). Sempre in tal senso è stato affermato che "ai fini della rilevanza della questione, è necessario e sufficiente che ricorra una situazione tale, valutata a priori *in limine litis*, per cui la disposizione contestata sia applicabile ai fini della decisione del giudizio *a quo*" (Corte cost. n. 241/1990), proprio come bella specie.

B) Peraltro, solo per completezza, sulla rilevanza, si osserva inoltre che il ricorso appare ammissibile. Infatti, a fronte di un testo normativo non chiaro, ed anzi effettivamente contraddittorio, perché, da un lato, richiama l'applicabilità della l. n. 689/1981 e, dall'altro, dispone l'applicazione dell'art. 202 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (d'ora in poi CdS) deve ritenersi che se il legislatore avesse voluto introdurre un atto non impugnabile, ma introduttivo del procedimento *ex art.* 181 della l. n. 689/1981, non avrebbe avuto motivo di richiamare l'art. 202 CdS, ma avrebbe richiamato l'art. 17 della l. n. 689/1981, che stabilisce il pagamento in misura ridotta nei casi di contestazione *ex art.* 18 della l. n. 689/1981, ma anche l'obbligo di trasmissione del rapporto al prefetto per adottare l'ordinanza ingiuntiva. Invece, il legislatore, con le disposizioni sopra riportate, ha richiamato l'art. 202 CdS, che non prevede l'obbligo del rapporto, diversamente da quanto stabilisce l'art. 17 della l. n. 689/1981. Quindi ciò conferma, inequivocabilmente, l'autonoma impugnabilità del verbale in virtù dell'applicazione analogica degli artt. 203 e 204 CdS, perché altrimenti, non essendovi la prova della trasmissione del rapporto, come imposto dall'art. 17 della l. n. 689/81, il verbale sarebbe radicalmente nullo, o totalmente inesistente, mentre l'interpretazione qui adottata è effettuata in applicazione del generale principio della conservazione degli atti, anche amministrativi, e costituzionalmente orientata dal principio di effettività della tutela dei diritti *ex art.* 24 Cost. In conseguenza, seguendo l'insegnamento di codesta Corte costituzionale, secondo cui "il giudice *a quo* non è tenuto ad osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte nel giudizio e dunque ad individuare questioni pregiudiziali e preliminari da ritenersi prioritarie rispetto al dubbio di costituzionalità, salvo che la relativa valutazione trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi priorità logica o la prospettazione di questioni di legittimità costituzionali astratte o premature" (Corte cost. n. 179/2014), deve affermarsi la rilevanza della questione di costituzionalità in oggetto.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Premessa: il "diritto vivente" della giurisprudenza di merito e la prassi applicativa

Questo giudice con la sent. n. 516/2020 aveva affermato la illegittimità del d.p.c.m. 22 marzo 2020 anche per la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto "deve ritenersi condivisibile autorevole dottrina costituzionale (S. Cassese) secondo cui la previsione di norme generali e astratte, peraltro limitative di fondamentali diritti costituzionali, mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sia contraria alla Costituzione. In particolare, non appare meritevole di accoglimento la tesi di chi invoca la legittimità di tali previsioni in virtù del rinvio a tali atti amministrativi, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da parte di decreti-legge, che avendo natura di atti aventi forza di legge equiparerebbero alla fonte legislativa i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri evitandone in tal guisa la loro nullità e la conseguente disapplicazione da parte del giudice ordinario". Tuttavia, dopo tale decisione è intervenuta la sent. 20 novembre 2020, n. 797, del Giudice di pace di Busto Arsizio, che ha affermato: "il d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020 autorizza espressamente l'emissione di atti amministrativi con finalità contenutistiche integrative delle linee generali adottate per fronteggiare l'incombente epidemia, poi rivelatasi di natura pandemica. Il rinvio a decreti ministeriali è prassi comune del legislatore. Nel caso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri essi sono decreti assunti dal Presidente del Consiglio dei ministri che in quanto tale, ha poteri di indirizzo generali, ovvero più estesi dei poteri dei singoli ministri sulle materie loro devolute. Quindi nessuno conflitto con norme costituzionali può ravvisarsi nel ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che dunque appaiono pienamente legittimi, in quanto espressamente autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, necessariamente successiva alla loro emissione, del d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020". Al di là del mero errore circa una "approvazione successiva" dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che non risulta conforme alla reale vicenda normativa, in quanto i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono emessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e pubblicati in Gazzetta Ufficiale, senza alcuna approvazione del Parlamento, che semmai è stato investito di una mera "informativa", ed il d.l. n. 6/2020 è successivo al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, risulta evidente che con tale pronuncia si è disatteso l'orientamento interpretativo di questo giudice adottato con la citata sent. n. 516 del 29 luglio 2020. Peraltro, pur decidendo la sent. n. 516 un caso concreto e non vincolando il Presidente del Consiglio dei ministri a modificare l'adottata fonte di produzione

normativa, comunque questo giudicante non può che prendere atto che l'esecutivo ha continuato con la procedura di produzione normativa fondata dal combinato disposto del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella l. 5 marzo 2020, n. 13, e del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella l. 22 maggio 2020, n. 35, e dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri delegati, tra cui quello del 22 marzo 2020. Questo giudicante è consapevole che secondo l'univoco orientamento giurisprudenziale, anche di codesta Corte costituzionale, il diritto vivente è dettato dall'indirizzo interpretativo della Corte suprema di cassazione, come giudice di legittimità (*ex multis*, sent. n. 252/2020) dotato del potere di nomofilachia, ai sensi dell'art. 68 della legge sull'ordinamento giudiziario. Tuttavia, nel caso qui in esame, trattandosi di normativa emergenziale ad efficacia temporanea, l'attesa per la formazione di un diritto vivente, da parte della giurisprudenza di legittimità, potrebbe rendere totalmente ineffettivo l'intervento di codesta Corte, se la pronuncia interverrà quando la situazione emergenziale sarà terminata. Peraltro, la notevole importanza concreta della questione relativa alla fonte di produzione delle norme in oggetto, che investono fondamentali diritti e libertà costituzionali gravemente limitati di tutta la popolazione nel nostro Stato, inducono il giudicante a ritenere indispensabile l'intervento di codesto giudice delle leggi sulla conformità alla Costituzione della nuova fonte di produzione normativa introdotta dagli artt. 1, 2 e 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella l. 5 marzo 2020, n. 13, e degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella l. 22 maggio 2020, n. 35, che hanno delegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o ad ordinanze ministeriali o locali il potere di dettare vere e proprie norme generali ed astratte derogatorie di fonti normative di rango ordinario o primario, aventi cioè forza di legge, in virtù del rinvio operato agli atti amministrativi dalle nonne citate dei decreti legge sopraindicati.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (in G.U., Serie gen., n. 45 del 23 febbraio 2020), convertito nella l. 5 marzo 2020, n. 13 (in G.U., Serie gen., n. 61 del 9 marzo 2020) e degli artt. 1, 2 e 4 d.l. 25 marzo 2020 n. 19 (in G.U., Serie gen., n. 79 del 25 marzo 2020), convertito nella l. 22 maggio 2020, n. 35 (in G.U., Serie gen., n. 132 del 23 maggio 2020) per violazione degli artt. 76 e 77 Cost.

A) La normativa in dubbio d'incostituzionalità

Il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, stabilisce agli artt. 1, 2 e 3 le seguenti disposizioni “Art. 1. (Misure urgenti per evitare la diffusione del Covid-19). – 1. Allo scopo di evitare il diffondersi del Covid-19, nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. – 2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti: a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area; b) divieto di accesso al comune o all'area interessata; c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico; d) sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; e) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi; f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'art. 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79; g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale; h) applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva; i) previsione dell'obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, di comunicare tale circostanza al dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, che provvede a comunicarlo all'autorità sanitaria competente per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva; j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità; k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, specificamente individuati; l) previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela individuate dall'autorità competente; m) limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestri, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe previste dai provvedimenti di cui all'art. 3; n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare; o) sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dall'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile, previste dai provvedimenti di cui all'art. 3. – Art. 2. (Ulteriori misure di gestione dell'emergenza). – 1. Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione

dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da Covid-19 anche fuori dai casi di cui all'art. 1, comma 1. – Art. 3. (Attuazione delle misure di contenimento). – 1. Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché dai presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale. – 2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'art. 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. – 3. Sono fatti salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. – 4. Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'art. 650 del codice penale. – 5. Il prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. – 6. I termini del controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241”.

Inoltre, gli artt. 1, 2 e 4 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella l. 22 maggio 2020, n. 35, stabiliscono: “Misure urgenti per evitare la diffusione del Covid-19. – 1. Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Covid-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus. – 2. Ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure: a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo 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; b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici; c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale; d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano; e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus; f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico; g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso; h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto; i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione; l) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza; m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi; n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico; o) possibilità di disporre di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale; p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza; q) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero; r) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché

dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi; s) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile; t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi; u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti; z) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale; aa) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità; bb) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (Dea/Ps); cc) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (Rsa), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti, e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni; dd) obblighi di comunicazione al Servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute; ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico; ff) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente; gg) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anticontagio, con adozione di strumenti di protezione individuale; hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate. – 3. Per la durata dell'emergenza di cui al comma 1, può essere imposto lo svolgimento delle attività non oggetto di sospensione in conseguenza dell'applicazione di misure di cui al presente articolo, ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità, con provvedimento del prefetto assunto dopo avere sentito, senza formalità, le parti sociali interessate. – Art. 2. (Attuazione delle misure di contenimento). – 1. Le misure di cui all'art. 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per 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. – 2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'art. 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. – 3. Sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ovvero ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le altre misure, ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni. – 4. Per gli atti adottati ai sensi del presente decreto i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti adottati in attuazione del presente decreto, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241. – 5. I provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il 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. 3. (Misure urgenti di carattere regionale o infra-regionale). – 1. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale. – 2. I sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1. – 3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente. – Art. 4. (Sanzioni e controlli). – 1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'art. 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 2, comma 1, ovvero dell'art. 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'art. 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'art. 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo. – 2. Nei casi di cui all'art. 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni. – 3. Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; si applicano i commi 1, 2 e 2.1 dell'art. 202 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di pagamento in misura ridotta. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'art. 2, comma 1, sono irrogate dal prefetto. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'art. 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte. Ai relativi procedimenti si applica l'art. 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. – 4. All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a cinque giorni. Il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione. – 5. In caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima. – 6. Salvo che il fatto costituisca violazione dell'art. 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'art. 1, comma 2, lettera e), è punita ai sensi dell'art. 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7. – 7. Al comma 1 dell'art. 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, testo unico delle leggi sanitarie, le parole 'con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000' sono sostituite dalle seguenti: 'con l'arresto da tre mesi a diciotto mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000'. – 8. Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507. – 9. Il prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza".

In attuazione delle citate disposizioni, per quel che rileva nel presente giudizio, è stato emanato il d.p.c.m. 22 marzo 2020 che stabiliva, *ratione temporis*, all'art. 1: "1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19, sull'intero territorio nazionale sono adottate le seguenti misure: a) sono sospese tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1 e salvo quanto di seguito disposto. Le attività professionali non sono sospese e restano ferme le previsioni di cui all'art. 1, punto 7, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020. Per le pubbliche amministrazioni resta fermo quanto previsto dall'art. 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Resta fermo, per le attività commerciali, quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 e dall'ordinanza del Ministro della salute del 20 marzo 2020. L'elenco dei codici di cui all'allegato 1 può essere modificato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze; b) è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute; conseguentemente all'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 le parole 'È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza' sono soppresse; c) le attività produttive che sarebbero sospese ai sensi della lettera a) possono comunque proseguire se organizzate in modalità a distanza o lavoro agile; e) restano sempre consentite anche le attività che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 1, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui alla lettera e), previa comunicazione al prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, nella quale sono indicate specificamente le imprese e le amministrazioni beneficiarie dei prodotti e servizi attinenti alle attività consentite; il prefetto può sospendere le predette attività qualora ritenga che non

sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, essa è legittimamente esercitata sulla base della comunicazione resa; Sono comunque consentite le attività che erogano servizi di pubblica utilità, nonché servizi essenziali di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146. Resta tuttavia ferma la sospensione del servizio di apertura al pubblico di musei e altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice beni culturali, nonché dei servizi che riguardano l'istruzione ove non erogati a distanza o in modalità da remoto nei limiti attualmente consentiti; è sempre consentita l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico-chirurgici nonché di prodotti agricoli e alimentari. Resta altresì consentita ogni attività comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza; g) sono consentite le attività degli impianti a ciclo produttivo continuo, previa comunicazione al prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, dalla cui interruzione derivi un grave pregiudizio all'impianto stesso o un pericolo di incidenti. Il prefetto può sospendere le predette attività qualora ritenga che non sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, essa è legittimamente esercitata sulla base della dichiarazione resa. In ogni caso, non è soggetta a comunicazione l'attività dei predetti impianti finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale; h) sono consentite le attività dell'industria dell'aerospazio e della difesa, nonché le altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale, previa autorizzazione del prefetto della provincia ove sono ubicate le attività produttive”.

Infine, il d.p.c.m. 9 marzo 2020, in vigore al momento della presunta violazione stabiliva che “1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19, le misure di cui all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 sono estese all'intero territorio nazionale”, ed il rinviato d.p.c.m. 8 marzo 2020, ove stabilisce che “Art. 1. Misure urgenti di contenimento del contagio nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia. – 1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19 nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, sono adottate le seguenti misure: a) evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute”.

B) Le ragioni del dubbio di costituzionalità

Dalle disposizioni riportate risulta delineato il sistema normativo introdotto dai citati decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri: le disposizioni dei d.l. n. 6/2020 e n. 19/2020 hanno delegato ad atti amministrativi, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, la disciplina di nuovi illeciti, prima penali e, poi amministrativi. In sostanza, considerato che la l. n. 689/1981 all'art. 1 stabilisce il principio di riserva di legge per la responsabilità amministrativa, prevedendo che “nessuno può essere sottoposto a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione”, il sistema decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ha previsto una forma di vera e propria delega legislativa, in quanto, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri hanno introdotto degli illeciti amministrativi, come il divieto di spostamento, ad esempio, innovando e modificando quanto previsto dal citato art. 1 della l. n. 689/1981, cioè ricevendo una vera e propria “forza di legge”, nonostante tali decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano pacificamente meri atti amministrativi. Peraltro, tale commistione tra decreti-legge ed atti amministrativi, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, è stata anche di recente ritenuta non prevista dalla Costituzione (S. Cassese, *Troppe norme scritte senza buon senso. Così si alimenta la sfiducia dei cittadini*», in *Il Messaggero* del 20 dicembre 2020). In sostanza, il sistema normativo sopra riportato ha previsto una forma di delegazione legislativa, quella cioè dei decreti-legge deleganti ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri delegati, non solo non prevista dalla Costituzione, ma in aperto contrasto con la stessa e, in particolare, con il principio indiscusso di tipicità delle fonti-atto di produzione normativa. Infatti, la Costituzione della Repubblica, dopo aver previsto all'art. 76, c. 1, che la funzione legislativa spetta al Parlamento, stabilendo che “l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”, prosegue all'art. 77 imponendo, al c. 1, che “il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria”. Appare, allora, evidente come la Costituzione preveda solo una possibilità di delega legislativa, quella della legge-delega e del decreto-legislativo. Tale binomio non appare derogabile senza andare in aperto contrasto con la Carta costituzionale. Se poi, come, nella specie, si prevede addirittura che il Governo deleghi la funzione legislativa addirittura ad un atto amministrativo, come il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, allora a ritenerne la illegittimità costituzionale aggiunge anche il precedente orientamento della Corte costituzionale, la quale ha già avuto modo di affermare che un atto avente forza di legge, come il decreto legislativo, è viziato da illegittimità costituzionale qualora domandi di fatto la funzione legislativa ad atti amministrativi (Corte cost. n. 104/2017).

In conclusione, sul punto, deve ritenersi come il sistema sopra riportato decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri abbia aggirato il principio cardine di cui agli artt. 76 e 77 della Costituzione, per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento, che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi come i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, cioè ad un solo, ancorché autorevole, componente del

Governo. Appare, pertanto, sussistente, nella specie, una vera e propria lesione del patto costituzionale sottostante alla nostra Carta fondamentale, in quanto il sistema delle fonti normative delineato dalla Costituzione della Repubblica non appare suscettibile di modifiche di fatto senza innescare un grave *vulnus* che solo il giudice delle leggi potrebbe ricomporre.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (in G.U., Serie gen., n. 45 del 23 febbraio 2020), convertito nella l. 5 marzo 2020, n. 13 (in G.U., Serie gen., n. 61 del 9 marzo 2020) e degli artt. 1, 2 e 4 d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (in G.U., Serie gen., n. 79 del 25 marzo 2020), convertito nella l. 22 maggio 2020, n. 35 (in G.U., Serie gen., n. 132 del 23 maggio 2020) per violazione degli articoli 78 e 77 Cost.

A) *La normativa in dubbio d'incostituzionalità*

Sul punto si rinvia alla lett. A) del numero che precede.

B) *Le ragioni del dubbio di costituzionalità*

Dalle disposizioni riportate nel numero che precede, risulta delineato il sistema normativo introdotto dai citati decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, oltreché come sistema di produzione di una fonte normativa non prevista dalla Costituzione e, in sostanziale aggiramento dell'art. 76 della stessa, anche come nuovo sistema di uno statuto normativo della emergenza. In sostanza, le disposizioni dei d.l. n. 6/2020 e n. 19/2020 ed i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri delegati hanno inteso dettare le regole normative primarie per la disciplina della emergenza sanitaria. Tuttavia, la Costituzione della Repubblica prevede un unico statuto della emergenza previsto per la ipotesi disciplinata dall'art. 78 dello "Stato di guerra". Solo per tale ipotesi si prevedono poteri necessari per il Governo deliberati dalle camere e con dichiarazione del Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.). Nessuna altra ipotesi di emergenza, nel nostro ordinamento costituzionale, può essere fonte di poteri speciali o legittimanti fonti di produzione normativa diverse da quelle previste, cioè il mero decreto-legge, con conseguente illegittimità costituzionale di un sistema non previsto dalla Costituzione, come quello dei decreti-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Osservatorio permanente della legalità costituzionale, *Il governo giuridico della pandemia*, 2020). Basti pensare che, secondo autorevole dottrina, (P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1985, 7^a ed., 461-462) addirittura, sarebbero di dubbia legittimità costituzionale il decreto-legge o la legge-delega che a causa della emergenza sospendessero alcuni diritti costituzionali, ritenendo necessaria una legge costituzionale, neppure immaginando la fattispecie, ben più grave dal punto di visto della lesione costituzionale, del decreto-legge/decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sicuramente, ritenuto costituzionalmente illegittimo per logica consequenziale.

P.q.m., il giudice, visto l'art. 23 della l. n. 87/1953, non definitivamente pronunciando: dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di cui all'oggetto; dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; (*omissis*).

* * *