



Sentenza n. 198 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Stefano Petitti

decisione del 23 settembre 2021, deposito del 22 ottobre 2021

comunicati stampa del [23 settembre 2021](#) e del [22 ottobre 2021](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: [ordinanza n. 27 del 2020](#)

parole chiave:

FONTI DEL DIRITTO – FUNZIONE LEGISLATIVA – DECRETO-LEGGE – D.P.C.M. –
URGENZA – CODICE DI PROTEZIONE CIVILE – EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA –
COVID-19 – SANZIONI AMMINISTRATIVE

disposizioni impugnate:

- artt. 1, 2 e 3 del [decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6](#), convertito, con modificazioni, nella [legge 5 marzo 2020, n. 13](#);
- artt. 1, 2 e 4 del [decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#), convertito, con modificazioni, nella [legge 22 maggio 2020, n. 35](#).

disposizioni parametro:

- artt. 76, 77 e 78 della [Costituzione](#).

dispositivo:

inammissibilità; non fondatezza

La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulle **ripercussioni dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sul sistema delle fonti del diritto**.

Le questioni sono state sollevate dal Giudice di pace di Frosinone, nell'ambito di un giudizio di opposizione di un cittadino contro la sanzione amministrativa inflittagli per aver violato le misure di contenimento del virus, in particolare il divieto di uscire dalla propria abitazione e spostarsi nel territorio comunale senza giustificato motivo, sancito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (d.P.C.m.) 22 marzo 2020. Secondo il giudice *a quo*, la sanzione inflitta si fonderebbe su un'**illegittima delega della funzione legislativa in materia di contenimento della pandemia da Covid-19 all'autorità di Governo**, realizzata con l'adozione di meri atti amministrativi – i d.P.C.m. – in contrasto con il principio di tipicità delle fonti-atto di produzione normativa e al di fuori dell'unica ipotesi di emergenza costituzionalmente rilevante, quella dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost. Per tali ragioni, viene contestata la legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 6 del 2020 e degli artt. 2, 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020 (entrambi convertiti in legge con modificazioni), da cui deriverebbe la suddetta **alterazione del principio di tipicità delle fonti di produzione normativa**, in contrasto con gli artt. 76, 77 e 78 Cost.

La Corte costituzionale, in primo luogo, ricostruisce la sequenza normativa con cui è stata affrontata l'emergenza sanitaria da Coronavirus da parte del Governo e del Parlamento. Sul punto, si evidenzia come, dopo la dichiarazione dello stato d'emergenza di rilievo nazionale ai sensi degli artt. 7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1, del d.lgs. n. 1 del 2018 (c.d. Codice della protezione civile), il Governo abbia adottato il d.l. n. 6 del 2020, il quale stabiliva che, per evitare il diffondersi del Covid-19, nelle aree interessate le autorità competenti erano tenute «ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica», la cui attuazione veniva essenzialmente affidata allo strumento del d.P.C.m. (artt. 1, 2 e 3). Successivamente, con l'adozione del d.l. n. 19 del 2020, veniva abrogato il precedente d.l. n. 6 del 2020, ma venivano comunque fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del d.l. abrogato, il che consentiva anche di continuare ad applicare le misure di contenimento già previste (tra cui vi erano, quindi, quelle disciplinate dal d.P.C.m. 22 marzo 2020).

Ricostruita tale catena normativa, la Corte costituzionale si sofferma anzitutto sulla prima eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, che lamentava un difetto di rilevanza delle questioni concernenti il d.l. n. 6 del 2020. A tal riguardo, la Corte evidenzia come, effettivamente, sebbene il giudizio principale avesse ad oggetto l'inosservanza del d.P.C.m. 22 marzo 2020, la violazione contestata fosse stata commessa il 20 aprile 2020, in un momento in cui il d.P.C.m. da ultimo citato non aveva più efficacia, avendola perduta in data 14 aprile 2020, a seguito dell'adozione del successivo d.P.C.m. 10 aprile 2020, attuativo del d.l. n. 19 del 2020. Di conseguenza, si osserva come un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del d.l. n. 6 del 2020 non avrebbe alcuna incidenza sul giudizio *a quo*, comportando l'inammissibilità di tali questioni per difetto di rilevanza.

Si ritengono rilevanti, invece, le questioni aventi ad oggetto il d.l. n. 19 del 2020 che, tuttavia, vengono dichiarate **non fondate** nel merito. Tale decreto stabilisce, all'art. 1, comma 1, che, per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus, possono essere adottate una serie di misure elencate dal successivo comma 2 del medesimo articolo, le quali misure, in ogni caso, dovranno rispettare i **principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente**. L'elencazione delle misure adottabili, realizzata nell'ambito delle disposizioni citate, implicherebbe la **dovuta tipizzazione delle misure di contenimento**, che – tra l'altro – viene accompagnata da ulteriori garanzie, specie per quanto riguarda la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento (assicurata tramite il dovere per il Presidente del Consiglio dei ministri o per un Ministro da lui delegato di riferire ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate) e la certezza dei diritti dei cittadini (derivante dalla pubblicazione dei d.P.C.m. nella Gazzetta Ufficiale e la loro comunicazione alle Camere entro il giorno successivo alla pubblicazione).

Secondo la Corte, quindi, il d.l. n. 19 del 2020 **non ha dato luogo a un conferimento di potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri** in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., limitandosi ad autorizzarlo a dare **esecuzione alle misure tipiche previste**, come si evince anche rispetto a quella che ha dato origine alla sanzione amministrativa oggetto del giudizio *a quo*. Anche in quel caso, infatti, il divieto di allontanamento dall'abitazione senza giustificato motivo era espressamente previsto dal d.l. n. 19 del 2020 (art. 1, comma 2, lett. a) e il d.P.C.m. 10 aprile 2020 si è limitato ad adattare all'andamento della pandemia quanto stabilito in via generale dalla fonte primaria.

Data la **funzione meramente attuativa** di tali misure, il cui contenuto è stato preventivamente tipizzato dal d.l. n. 19 del 2020, esse possono accostarsi ad “atti necessitati” e si differenziano, dunque, dalle cc.dd. “ordinanze necessitate” disciplinate dal Codice di protezione civile, il cui contenuto, invece, risulta libero. La Corte, quindi, conclude evidenziando come le misure in questione, proprio perché emesse in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto, non comportino quella delega impropria di funzione legislativa al Governo che era stata erroneamente ipotizzata dal giudice *a quo*.

Andrea Giubilei