

Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio

di Emanuele Rossi – Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa

ABSTRACT: Order no. 4/2021 represents the first case of suspension of a law by the Constitutional Court. The note retraces the profiles of interest of this decision: the relevance of *fumus boni iuris*, the triggering of the suspension upon request of a party, the procedural deadlines provided for in the Norme integrative (Supplementary Rules), which impact on the participation of the parties in the *in camera* procedure.

SOMMARIO: 1. La sospensione di una legge nella normativa. – 2. I motivi posti a base della sospensione della legge nell’ordinanza n. 4 del 2021. – 3. La questione dei termini processuali nel giudizio cautelare. – 4. Alcune considerazioni sul merito della pronuncia.

1. La sospensione di una legge nella normativa

Con l’ordinanza in epigrafe, la Corte ha sospeso l’efficacia della legge della Regione Valle d’Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, con cui erano state introdotte alcune misure di contenimento della

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il presente commento è in corso di pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale*.

diffusione del virus SARS-COV-2 relativamente alle attività sociali ed economiche sul proprio territorio¹.

Si tratta del primo caso in cui la Corte accoglie un'istanza di sospensione di una legge², in applicazione della novella all'art. 35 della l. 11 marzo 1953, n. 87, introdotta con la l. 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia): e la circostanza merita dunque di essere segnalata.

Come noto, in base alla richiamata previsione legislativa, “Qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini (...) d'ufficio può adottare i provvedimenti di cui all'art. 40”. Tale ultima disposizione, che in generale è riferita ai conflitti intersoggettivi, stabilisce che “L'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione fra Stato e Regione ovvero tra Regioni può essere, in pendenza di giudizio, sospesa per gravi ragioni, con ordinanza motivata, dalla Corte”.

L'art. 21 delle Norme integrative (da ora in poi, NI) ha successivamente precisato, al riguardo, che ove sia presentata un'istanza di sospensione (che, come si è detto, non è richiesta dalla l. n. 87/1953)³, il Presidente della Corte, sentito il relatore, convoca la Corte in camera di consiglio

¹ Per un'analisi della legge regionale in questione e delle vicende che hanno portato alla sua impugnazione v., ora, G. CICHETTI, *Sospensione delle leggi e normativa emergenziale: l'ord. 4/2021 della Corte costituzionale*, in *Iusinitinere*, 2021.

² Tanto che in dottrina si era osservato come l'esercizio di tale potere “sia andato incontro a una progressiva desuetudine applicativa”: così C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, Bologna 2020, 159. Nel conflitto fra enti, per il quale è prevista analoga tutela cautelare, sono state molto rare le circostanze in cui la Corte ha provveduto a sospendere l'atto impugnato: tra le ultime, v. ordinanze n. 152 del 2006 e 41 del 2001. Per l'indicazione di casi precedenti v. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, V edizione, Milano 2008, 369. Da ultimo cfr. P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino 2020, 202.

³ Ma che viene ritenuta maggiormente coerente con la natura di giudizio di parti proprio del giudizio in via principale: cfr. A. RAUTI, *Le nuove “Norme integrative” della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, 16. Secondo G. FALCON, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in ID. (cur.), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2002, n. 131*, Bologna 2003, 16 ss., la previsione di un potere officioso costituisce “una vera stonatura” e realizza “una sorta di mostruosità giuridica”. Deve peraltro segnalarsi che la richiamata disposizione della legge n. 87 del 1953 potrebbe sembrare escludere la possibilità di un'istanza di sospensione, (“d'ufficio può sospendere”: mentre sarebbe stato diverso se avesse stabilito “può sospendere anche d'ufficio”), ma le NI hanno evidentemente reso possibile anche l'istanza, che anzi è divenuta – almeno fino ad oggi – la regola (cfr. P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova 2008, 152). Tante che in dottrina si è sostenuto che il potere officioso sarebbe stato eliminato dalle NI (P. PASSAGLIA, “Presidenzialismo” e “collegialità” nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, in www.astrid-online.it, 2009; in senso contrario A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli 2009, 116-117, che invece ritiene possibile sostenere la convivenza della sospensione su istanza di parte con quella d'ufficio; analogamente C. CARUSO, *op. cit.*, 159). Si deve anche precisare che l'art. 21 NI non

qualora ravvisi l'urgenza di provvedere⁴, e può anche autorizzare l'audizione dei rappresentanti delle parti e lo svolgimento delle indagini ritenute opportune. Di ciò la cancelleria deve dare comunicazione alle parti. Con riguardo a tale previsione si è sottolineato in dottrina l'ampio margine di discrezionalità attribuito al Presidente: sia in ordine alla scelta se convocare o meno la camera di consiglio come anche all'opportunità di audire i rappresentanti delle parti e/o di svolgere attività istruttoria⁵.

Dunque in base al disposto delle previsioni richiamate, il provvedimento di sospensione è adottato mediante ordinanza resa a seguito di camera di consiglio: deve trattarsi pertanto di un provvedimento di carattere collegiale, ed anche motivato, ancorché la necessità della motivazione non sia stata ripresa nel testo delle Norme integrative come modificate nel 2008⁶.

2. I motivi posti a base della sospensione della legge nell'ordinanza n. 4 del 2021

Nel caso presente la Corte ha agito sulla base di un'istanza motivata di sospensione presentata dal soggetto ricorrente (la Presidenza del Consiglio dei ministri) in ragione "del grave rischio per la salute pubblica comportato dalla adozione di misure meno rigorose di quelle statali"⁷: il ricorso era

precisa a chi debba esser riconosciuto il potere di proporre istanza di sospensione: sembra doversi dedurre che questo potere spetti alle parti, quindi senz'altro al ricorrente, ma fors'anche a una delle parti eventualmente costituite (in senso contrario, ma prima della novella delle NI del 2020, A. VUOLO, *op. cit.*, 119): ed in effetti in alcuni precedenti (si vedano i giudizi conclusi con le sentenze n. 98 del 2017 e 5 del 2018) tale istanza era stata proposta da soggetti che si erano proposti come interventori nel giudizio. In entrambi i casi la Corte, tuttavia, la Corte non ha ammesso tali soggetti, ed ha ritenuto assorbita la richiesta di sospensione nella pronuncia definitiva. In generale, tuttavia, il problema potrebbe porsi in futuro, considerata la possibilità, riconosciuta dalla novella delle Norme integrative del 2020, di ammettere terzi anche nel giudizio in via principale (cfr. E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle Norme integrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2020, 1057 ss.), con un problematico intreccio, in tale circostanza, tra la decisione sull'ammissibilità dei terzi e quella sull'istanza cautelare.

⁴ Secondo un Autore, la formulazione della disposizione sarebbe ambigua, perché potrebbe essere interpretata sia con riferimento alla necessità di convocare un'apposita camera di consiglio che all'eventuale esistenza dei presupposti richiesti per concedere la sospensiva (A. RAUTI, *op. cit.*, 16): in verità non mi pare che le due ipotesi siano – sostanzialmente – in alternativa, giacché la necessità di convocare la camera di consiglio è strettamente connessa alla necessità di provvedere alla sospensiva.

⁵ N. SAITTA, *I procedimenti in camera di consiglio nel nuovo regolamento di procedura davanti alla Corte Costituzionale (Prime impressioni a caldo)*, in *Giustizia amministrativa*, 2008, 7; P. PASSAGLIA, *op. cit.*; A. VUOLO, *op. cit.*, 134.

⁶ A. RAUTI, *op. cit.*, 17.

⁷ Deve ricordarsi che, in base alla giurisprudenza della Corte, la istanza di sospensione deve essere adeguatamente motivata: l'ordinanza n. 245 del 2006 l'aveva infatti respinta sul presupposto che la stessa era stata prospettata "in

stato presentato il 21 dicembre 2020 (dopo soltanto dieci giorni dalla pubblicazione della legge sul Bollettino ufficiale⁸) e la Corte l'ha discusso in camera di consiglio il 13 gennaio 2021, quindi dopo soli tre giorni dalla decorrenza del termine stabilito dall'art. 25 della l. n. 87/1953⁹. L'ordinanza è stata adottata nello stesso giorno in cui si è tenuta la camera di consiglio e pubblicata in quello successivo.

La Regione, come si legge nell'ordinanza, ha ribattuto sull'istanza cautelare, sia dal punto di vista processuale (ritenendo l'istanza "estremamente generica"), sia in fatto (essendo la Regione in "fascia cosiddetta gialla" e per il motivo che "ogni pregiudizio sarebbe comunque eliminato" da un'ordinanza del Presidente della Giunta regionale), sia anche in diritto, ritenendo che l'eventuale sospensione della legge avrebbe comunque lasciato in vita le ordinanze del Presidente della Giunta regionale, così generando "un inaccettabile disorientamento dei cittadini".

Nessuno di tali rilievi è stato preso in considerazione dalla Corte, che ha assunto la propria decisione fondandola su due dei tre criteri indicati dalla l. n. 87/1953, ritenuti sussistenti nel caso di specie: vale a dire il rischio di un *grave* e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico¹⁰, ed il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini. Dall'ordinanza risulta viceversa non preso in considerazione l'altro possibile motivo indicato dalla legge (il rischio di un irreparabile pregiudizio *all'ordinamento giuridico della Repubblica*), che la Corte ha evidentemente ritenuto non sussistente oppure (implicitamente) assorbito dagli altri due.

Quanto al primo punto indicato dalla Corte: la legge, come detto, non esige la *gravità* del danno, limitandosi a richiedere che esso sia *irreparabile*: è chiaro che i due termini esprimono concetti diversi (come avviene anche nel giudizio amministrativo), ma è anche evidente che la Corte ha constatato la sussistenza del requisito richiesto dalla legge (*l'irreparabilità*), aggiungendo che, nel

maniera sostanzialmente assertiva (...) omettendo di svolgere argomenti in grado di indurre questa Corte ad eventualmente adottare, d'ufficio, i provvedimenti di cui agli artt. 35 e 40 della legge n. 87 del 1953".

⁸ Come si sa, il termine previsto dalla Costituzione è di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge: la legge è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione il giorno 11 dicembre 2020 ed essendo stata dichiarata urgente è entrata in vigore il giorno successivo (art. 7 della stessa legge), quindi il 12 dicembre 2020.

⁹ Da segnalare che nella prima ordinanza (n. 107 del 2010) che in modo autonomo aveva esaminato un'istanza di sospensione di una legge (trattavasi, nel caso, di un decreto-legge statale), la camera di consiglio si era tenuta prima dello spirare del termine stabilito dalla legge: e tuttavia, come è stato rilevato, in quel caso "l'osservanza del medesimo termine avrebbe reso inutile l'intervento del giudice costituzionale" (P. VIPIANA, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensiva delle leggi*, in *Regioni*, n. 2/2010, 1339 ss.).

¹⁰ Nel senso che l'interesse richiamato dalla disposizione possa evocare il soppresso limite dell'interesse nazionale v. P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva*, cit., 83 ss.; A RUGGERI, *Note minime, "a prima lettura", a margine della legge La Loggia*, in *Federalismi*, 2003.

caso di specie, tale danno è anche *grave*. *Nulla quaestio*, dunque, se tale considerazione vale soltanto per il caso di specie, mentre diversamente si dovrebbe opinare qualora la Corte ritenesse che la *gravità* fosse requisito necessario per concedere, in futuro, la sospensiva.

A questi due motivi, che la legge considera necessari e sufficienti (anche uno solo di essi), la Corte aggiunge, in base alla propria giurisprudenza, un terzo elemento, ovvero il *fumus boni iuris*.

Tale requisito era stato indicato come necessario fin dalla prima ordinanza (di cui si è già detto, e che la Corte richiama) in cui era stata esaminata un'istanza di sospensione (poi respinta, al pari di tutte quelle successivamente presentate: ordinanza n. 107 del 2010). In tale ordinanza la Corte aveva infatti affermato che la sospensione della legge può essere dichiarata soltanto “se vi sia concomitanza di due requisiti, ovvero il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora*”, precisando altresì che “il difetto di uno soltanto di essi comporta il rigetto dell'istanza”.

In verità, in base alla legge, il requisito per procedere a sospensione è uno solo (quello che la Corte sintetizza con l'espressione *periculum in mora*), ed infatti a fondamento della necessità di considerare anche il *fumus* la motivazione della richiamata ordinanza del 2010 faceva riferimento ai “principi generali che disciplinano la tutela in via d'urgenza”: posizione che la dottrina ha ritenuto corretta¹¹ e che deve essere condivisa (pur nel silenzio della legge La Loggia), ad evitare che l'ordinamento possa tollerare domande cautelari totalmente infondate e strumentali, pregiudizievoli per i titolari degli interessi contrapposti.

3. La questione dei termini processuali nel giudizio cautelare

La pronuncia della Corte merita qualche rapida considerazione, limitandoci in questo commento al solo piano della procedura seguita e alle conseguenze in termini generali che da essa discendono. Non prima tuttavia di segnalare che nel merito essa appare sicuramente giustificata e fondata: senza infatti addentrarsi in una valutazione sulla normativa di carattere emergenziale adottata dallo Stato centrale per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19, basti segnalare che la legge valdostana

¹¹ “E' evidente che nell'esperienza cautelare di qualsivoglia autorità giudiziaria il rilascio della sospensione non può prescindere (indipendentemente della esplicitazione di tale requisito in norme processuali) dalla verosimiglianza della fondatezza della domanda proposta nel merito”: così A. VUOLO, *Crollo di un altro antico feticcio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010. Analogamente, da ultimo, R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi*, in *Federalismi*, n. 4/2021, 122.

mirava a costituire una normativa speciale – e quindi derogatoria – rispetto a quella nazionale, come evidenzia il contenuto dell’art. 1 comma 3: “Tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive, sono condizionate all’osservanza rigorosa e responsabile delle misure di sicurezza fissate dalla presente legge, sino alla cessazione totale dello stato di emergenza dichiarato a livello statale”. La Corte osserva, a questo riguardo, che la legge “espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore”, in quanto “le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l’interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia”: espressioni che confermano l’orientamento precedente della Corte con cui la gravità del danno era stata considerata nell’accezione della sua irreparabilità¹².

Mi pare che poco vi sia da aggiungere su questo profili: il *periculum* è sicuramente rilevante e la Corte bene ha fatto a sospendere la legge regionale (anche per “mandare un messaggio” alle altre regioni che avrebbero potuto essere indotte a seguire l’esempio valdostano). Piuttosto verrebbe da chiedersi, considerata l’evidenza dei presupposti per la sospensione, come la Corte si sarebbe comportata qualora il ricorrente non avesse proposto istanza di sospensione: e sarebbe stata l’occasione per comprendere se, alla luce di quanto sopra accennato, la Corte consideri il potere cautelare attivabile anche d’ufficio oppure no. Come si è detto¹³, la legge, sul punto, è chiara (“d’ufficio”), mentre l’art. 21 delle NI collega la concessione della sospensiva alla necessaria istanza di parte: posizione, quest’ultima, più rispondente alla natura del giudizio in via d’azione come giudizio di parti, per il quale vale il principio *ne eat iudex ultra petita partium*. Tuttavia la gravità delle condizioni poste dalla legge per la concessione della sospensiva induce ad auspicare che, in presenza di esse, alla Corte sia consentito sospendere la legge anche in assenza di apposita istanza.

Venendo agli aspetti processuali, un punto di interesse è costituito dalla concatenazione dei termini.

¹² A. VUOLO, *La tutela cautelare*, cit., 159.

¹³ V. sopra, nota 3.

Come noto, il ricorso con cui può instaurarsi un giudizio in via principale deve essere proposto nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge impugnata (art. 127 Cost.; art. 31 comma 2 l. n. 87/1953), e deve essere depositato nel termine di dieci giorni dalla notificazione (art. 31 comma 4 l. n. 87/1953).

Per quanto riguarda la costituzione in giudizio deve farsi riferimento all'art. 19 NI (e non all'art. 25 della l. n. 87/1953¹⁴), la cui formulazione, precedente alla novella del 2004, stabiliva che “la parte costituita può presentare deduzioni e costituirsi entro venti giorni da quello del deposito del ricorso” (art. 23 comma 3, nella formulazione poi modificata). Sulla base di tale previsione, la Corte costituzionale (sentenze n. 155/1985 e n. 477/2000) aveva ritenuto che il termine per la costituzione dovesse intendersi a decorrere dal giorno di *effettivo deposito del ricorso*, e non invece dalla *scadenza dei termini per il deposito stesso*. Questo disse, in quanto “la lettera della norma” contenuta nelle Norme integrative (la si ripete: “*venti giorni da quello del deposito del ricorso*”) esclude(va) la possibilità di interpretare la stessa con riferimento al termine “previsto per il deposito”.

Tuttavia quella disposizione è stata successivamente modificata, come detto, nel 2004, (confermata sul punto dalla riforma del 2008), ed oggi essa prevede (art. 19 comma 3) che la parte convenuta può costituirsi “entro il termine perentorio di trenta giorni dalla *scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso*”¹⁵: quella “lettera della norma” cui la Corte faceva riferimento nella decisione del 2000, dunque, ora indica il verso esattamente contrario, non facendo più riferimento al “deposito del ricorso” bensì al “*termine stabilito per il deposito del ricorso*”. Ed infatti, sulla base di tale modifica, la dottrina ha ritenuto “superata quella pregressa giurisprudenza”¹⁶.

¹⁴ L'art. 34 della legge n. 87 stabilisce che nel giudizio in via principale si osservano, “per quanto applicabili”, le disposizioni contenute negli articoli 23, 25 e 26. L'art. 23 comma 3 stabilisce che “entro lo stesso termine” di cui al comma 2, ovvero venti giorni, “il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Giunta regionale possono intervenire in giudizio e presentare le loro deduzioni”. Dunque, se si ritenesse applicabile l'art. 23 anche alla costituzione nel giudizio in via principale, il termine per tale costituzione sarebbe di venti e non di trenta giorni (come stabiliscono invece le Norme integrative). Per superare tale antinomia, occorre ritenersi che l'art. 23 non si debba riferire al giudizio in via principale (al quale dunque non sarebbe “applicabile”), e che detto termine valga quindi soltanto per la costituzione di Governo e Regione nei giudizi in via incidentale.

¹⁵ Per la precisione, l'art. 23 comma 3, come modificato nel 2004 prevedeva un termine di *venti giorni*, poi portato a *trenta* dall'art. 19 comma 3, come modificato nel 2008.

¹⁶ A. CERRI, *op. cit.*, 313. Sulla natura perentoria del termine di costituzione v. Corte cost. n. 50 e 82 del 2015.

Nel caso di specie, la legge regionale valdostana, come si è detto, è stata pubblicata l'11 dicembre 2020 ed è entrata in vigore il giorno successivo: *ergo*, il Presidente del Consiglio avrebbe potuto notificare il relativo ricorso entro il 10 febbraio 2021, e depositarlo nei successivi dieci giorni.

Se si accogliesse la tesi interpretativa sopra avanzata, la Regione Valle d'Aosta avrebbe potuto costituirsi entro il 22 marzo 2021, vale a dire entro cento giorni (sessanta + dieci + trenta) dalla pubblicazione della legge. Se invece si mantenesse ferma l'impostazione data dalla Corte con le richiamate decisioni precedenti la novella delle Norme integrative, il termine sarebbe spirato il 30 gennaio 2021, essendo stato il ricorso notificato e depositato il 21 dicembre 2020 (quindi: trenta giorni dal ricorso + dieci giorni per il deposito¹⁷): in ogni caso prima, come si dirà, della data in cui si è tenuta la camera di consiglio in cui è stata decisa la sospensione della legge.

Tali termini avrebbero potuto costituire un problema in ordine a quanto si dirà: tuttavia, nel caso di specie, la Regione si è costituita il 7 gennaio 2021, quindi ben prima della scadenza del termine ad essa assegnato.

Con riguardo specifico alla procedura da osservare per la sospensione della legge impugnata, l'art. 35 della l. n. 87/1953 stabilisce che questa possa essere deliberata "trascorso il termine di cui all'art. 25", ovvero "entro venti giorni dall'avvenuta notificazione dell'ordinanza" (da intendersi, per il giudizio in via principale, con riferimento alla notificazione del *ricorso*, atteso il rinvio contenuto nell'art. 35). Quindi, tornando al caso specifico, essendo stato il ricorso notificato il 21 dicembre 2020, la Corte ha ritenuto di poter procedere trascorsi venti giorni da tale data (vale a dire a partire dall'11 gennaio 2021).

Il sistema temporale così costituito fa emergere un aspetto problematico della procedura cautelare, che non ha investito la procedura di cui alla presente ordinanza, ma che nondimeno merita di essere considerato.

Qualora infatti la parte (potenzialmente) convenuta decidesse di costituirsi sfruttando tutto o buona parte del termine ad essa assegnato, potrebbe verificarsi l'ipotesi che nel momento in cui la Corte decide sull'istanza cautelare essa non si sia ancora costituita (e, quindi, non sia tecnicamente "parte"). E ciò ha rilievo sulla procedura stessa, considerato che l'art. 21 NI prevede che con il

¹⁷ Se poi si intendesse non il "termine per il deposito del ricorso" bensì il termine in cui il ricorso è stato effettivamente depositato, si dovrebbe retrodatare al 20 gennaio 2021.

provvedimento di fissazione della camera di consiglio il Presidente può autorizzare l'audizione dei rappresentanti delle parti: *quid iuris* qualora la Regione avesse usufruito di maggior parte del termine ad essa concesso per la costituzione?

Mi pare evidente che, in tale ipotesi, la Corte avrebbe potuto procedere senza ascoltare la parte resistente (che ancora non esisteva nel processo), e quindi ascoltando soltanto il ricorrente: si sarebbe potuto parlare, in tale ipotesi, di una potenziale lesione sia del diritto di difesa o di quello del contraddittorio (sancito, quest'ultimo, dall'art. 111 Cost.)?

La risposta a tale domanda può essere riferita a due piani di analisi.

In primo luogo, va segnalato che l'art. 35 della l. n. 87/1953 neppure prevede, almeno espressamente, l'audizione delle parti, ponendo come unica condizione l'esaurimento del termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso. L'art. 21 NI, di converso, stabilisce che tale audizione è una mera possibilità, rimessa alla valutazione del Presidente della Corte, sentito il relatore (“*può autorizzare l'audizione dei rappresentanti delle parti*”): conclusione confermata dall'ultima parte della disposizione, in cui si prevede che la cancelleria comunica immediatamente alle parti “l'*eventuale* fissazione della camera di consiglio” (corsivo aggiunto)¹⁸. Quindi se si ritenesse che la decisione *inaudita altera parte* fosse contraria a Costituzione, si dovrebbe ritenere incostituzionale la previsione delle Norme integrative. Ma personalmente ritengo che questo non si debba ritenere, alla luce anche di quanto subito dirò.

Su un diverso piano, va rilevato che la (potenziale) parte resistente, nel momento in cui le sia notificato un ricorso contenente l'istanza di sospensione della legge, ha la possibilità di costituirsi entro il termine di venti giorni stabilito dall'art. 25 della l. n. 87/1953: se non lo fa, rinuncia alla possibilità di essere ascoltata dalla Corte nella camera di consiglio in cui si decide l'istanza cautelare¹⁹. In sostanza, la possibilità di essere ascoltati in camera di consiglio è condizionata, per il resistente, da una celere costituzione in giudizio: fermo restando che anche in tale ipotesi il Presidente della Corte (sempre sentito il relatore) potrebbe anche decidere di non ascoltarla (sebbene sembra opportuno che lo faccia).

¹⁸ In tal senso anche A. VUOLO, *La tutela cautelare*, cit., 142, il quale ritiene che per ragioni di trasparenza sarebbe stata auspicabile l'introduzione (nelle Norme integrative) dell'obbligo di motivazione in capo al Presidente nell'evenienza di omessa audizione.

¹⁹ Deve anche rilevarsi che, ancorché costituita, la parte potrebbe rinunciare a difendersi sull'istanza di sospensione (e quindi nella camera di consiglio), giacché come è eventuale la possibilità di essere convocati così deve ritenersi facoltativa la possibilità di parteciparvi (A. RAUTI, *op. cit.*, 17).

Al di là tuttavia del comportamento processuale della (potenziale) parte resistente, sta un aspetto della normativa cui prestare attenzione: l'art. 21 NI fa riferimento, come detto, all'audizione (dei rappresentanti) delle parti. Ma se il termine di costituzione non è ancora scaduto, come è possibile considerare congruo il riferimento alla "parte", considerato che in base a detta previsione ad essere facoltativa è l'audizione, ma non la comunicazione?²⁰

Venendo al caso di specie, la Regione Valle d'Aosta, come detto, si è costituita 17 giorni dopo la notifica del ricorso statale il Presidente, e ciò ha consentito al Presidente di convocare i suoi rappresentanti nella camera di consiglio dove è stata discussa l'istanza di sospensione.

Sempre con riguardo ai termini previsti dalla normativa. Il richiamato art. 35 della l. n. 87/1953 prevede, come si è detto, che qualora sia adottato il provvedimento di sospensione, l'udienza di discussione (evidentemente, sul merito della questione) "è fissata entro i successivi trenta giorni": la ragione appare facilmente comprensibile, e risiede nell'esigenza che una deroga alla regola generale dell'efficacia della legge regionale approvata ed entrata in vigore sia limitata nel tempo, e che quindi il giudizio di merito (nel quale decidere se far decadere definitivamente la legge oppure ripristinarne l'efficacia) avvenga in tempi rapidi²¹. Ragione per cui, come è stato osservato, la previsione normativa va letta "nel senso che nel termine di trenta giorni deve comunque rientrare la data dell'udienza pubblica e non che la Corte abbia solo l'obbligo di fissare entro il termine la data dell'udienza, anche per un tempo successivo ai trenta giorni"²².

Analizzando il caso di specie, non risulta tuttavia che questa regola di procedura sia stata rispettata dalla Corte, per ammissione della stessa motivazione dell'ordinanza: in essa si legge infatti che la trattazione della decisione delle questioni promosse "è già fissata per l'udienza pubblica del 23 febbraio 2021", quindi oltre i trenta giorni definiti dalla legge. Evidentemente la Corte ritiene che il termine stabilito dalla legge abbia natura ordinatoria e non perentoria²³:

²⁰ L'art. 21 NI, infatti, stabilisce che il Presidente "può autorizzare l'audizione dei rappresentanti delle parti", ma una volta che questa sia decisa "la Cancelleria comunica immediatamente alle parti l'avvenuta fissazione della camera di consiglio e l'eventuale autorizzazione all'audizione" (enfasi aggiunta).

²¹ A. CERRI, *op. cit.*, 320, giustamente considera che il riconoscimento, operato dal legislatore, del potere sospensivo attribuito alla Corte è "condizionato da un'estrema accelerazione del giudizio successivo" (corsivo aggiunto).

²² E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, VI edizione, Torino 2018, 183. Non può pertanto condividersi l'ipotesi contraria, espressa da A. VUOLO, *La tutela cautelare*, cit., 143, per il quale sarebbe sufficiente che nel termine stabilito venga fissata l'udienza pubblica, che potrà poi svolgersi più avanti nel tempo.

²³ Come già osservava A. RUGGERI, *Note introduttive ad una lettura della legge La Loggia*, in B. CARAVITA (cur), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, 52, "immaginare che la Corte rispetti scrupolosamente i tempi indicati dalla La Loggia parrebbe esser a dir poco ingenuo".

un'ulteriore circostanza in cui la Corte considera perentori i termini assegnati alle parti e ordinatori quelli che la riguardano²⁴.

In realtà la prassi della Corte è andata nel senso di ritenere i novanta giorni bensì perentori, ma riferiti non alla data di effettivo svolgimento dell'udienza, bensì al mero obbligo per il Presidente di fissarla²⁵: e nel caso di specie non può negarsi che tale termine sia stato rispettato, essendo – come detto – la data dell'udienza fissata contestualmente all'adozione dell'ordinanza (o forse addirittura prima)²⁶.

4. Alcune considerazioni sul merito della pronuncia

Con riguardo al merito della pronuncia una breve considerazione.

Per quanto già detto, non mi pare da revocare in dubbio il *periculum in mora* che, in generale, una legge come quella della Regione Valle d'Aosta potesse provocare, attesa la normativa di carattere emergenziale adottata a livello nazionale. Piuttosto, conviene rilevare un aspetto relativo alla sussistenza del *fumus boni iuris*.

Il ricorrente aveva prospettato la questione di costituzionalità in riferimento ad alcuni parametri: l'art. 25 comma 2 Cost.; l'art. 117 comma 2, lettere *m*), *q*), *h*), e comma 3 Cost.; gli art. 118 e 120 Cost.; nonché il principio di leale collaborazione. Nella parte della motivazione dell'ordinanza in cui si dà conto delle ragioni del ricorrente sono specificati alcuni di tali riferimenti costituzionali, ed in particolare si rileva la violazione della competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117 comma 2, lett. *q*), Cost.), di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. *m*)), oltre che i “principi fondamentali della materia di tutela della salute, tali da imporsi anche all'autonomia regionale”. Viene poi richiamato l'art. 118 Cost. in relazione al principio di sussidiarietà.

²⁴ Tra questi, basti ricordare quello contenuto nel medesimo art. 35 della legge n. 87, che imporrebbe alla Corte di fissare l'udienza di discussione del ricorso in via principale “entro novanta giorni dal deposito dello stesso”. Termine che, come noto, viene ritenuto dalla stessa Corte meramente ordinatorio: v., ad esempio, sentenza n. 110 del 2016.

²⁵ Così P. PASSAGLIA, *op. cit.*

²⁶ Merita anche precisare che, in base all'art. 35 della l. n. 87/1953, “il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione”: nel caso di specie, la sentenza n. 35/2021 è stata depositata il 12 marzo 2021, vale a dire 27 giorni dopo l'udienza di discussione.

Tralasciamo i profili di coerenza di tale prospettazione con le disposizioni costituzionali richiamate (di cui si potrebbe discutere, ma che non interessano in questa sede), per soffermarci sulla “risposta” offerta dalla Corte con l’ordinanza in questione. La quale, per valutare la sussistenza del *fumus*, si limita a richiamare la circostanza per la quale “la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117 comma 2, lettera q), Cost.”. Dunque, tra i vari motivi indicati dal ricorrente, la Corte “si accontenta” di rilevarne uno come sicuramente rilevante (relativamente alla sussistenza del *fumus*, ovviamente) e omette di richiamare gli altri.

Anche in relazione a questo aspetto non mi soffermo sulla bontà e opportunità della scelta della Corte di classificare la normativa relativa alle misure di contenimento della pandemia da Covid-19 nell’ambito della materia “profilassi internazionale”: intendo limitarmi a considerare i profili processuali della decisione. Da essa sembra in certa misura preconstituirsì la decisione di merito finale²⁷: è ben vero, infatti, che nell’esame più approfondito conseguente alla udienza pubblica la Corte potrebbe anche individuare altri vizi di costituzionalità tra quelli prospettati dal ricorrente, o anche – in ipotesi estrema e forse di scuola – ritenere che non vi sia violazione della competenza statale sulla profilassi internazionale bensì di altre competenze statali²⁸, ma è plausibile che – al contrario – la decisione finale sia in linea e coerente con la decisione adottata in sede cautelare. Ed infatti così è avvenuto: la sentenza n. 37 del 2021 ha confermato non soltanto che il *fumus* sussisteva (ed infatti buona parte della legge è stata dichiarata incostituzionale), ma anche che “deve ribadirsi quanto già deciso nella fase cautelare, ovvero che la materia oggetto dell’intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale”.

Il che apre ad alcune considerazioni, peraltro comuni al tema generale della tutela cautelare nell’attività giurisdizionale: tra queste, il “vincolo” che la decisione sulla sospensione opera sulla decisione finale nonché, quasi di conseguenza, il diritto di difesa che dovrebbe essere assicurato anche nella fase cautelare. Aspetto che ci riporta al tema sopra indicato, ed alla coerenza di un

²⁷ Così anche R. DICKMANN, *op. cit.*, 121. Circa i profili di anticipazione del giudizio propri della pronuncia resa in sede cautelare v., in relazione al conflitto intersoggettivo, S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano 1984, 271.

²⁸ O anche, come estremo limite, ribaltare completamente la decisione assunta in sede cautelare, con problemi non secondari – in questo caso - sul principio di certezza del diritto: così P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi*, cit., 41 ss.

sistema normativo che rende soltanto eventuale la partecipazione della parte resistente alla seduta della camera di consiglio nella quale si discute della istanza di sospensione.

Peraltro, nell'ordinanza in commento, la Corte evita di riportare, in motivazione, la formula che normalmente accompagna le decisioni cautelari, ovvero che è "riservata ogni pronuncia sul merito del ricorso": nella motivazione si considera – più limitatamente – che "i limiti propri dell'esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni contenute nella legge regionale impugnata". Forse nella sostanza – e nelle intenzioni della Corte – le due posizioni intendono esprimere il medesimo concetto, e tuttavia può sembrare che la riserva cui si riferisce in questo caso la Corte sia da riferire più alle singole disposizioni che non alla legge nel suo complesso. Dal che tuttavia può trarsi un'ulteriore indicazione: all'esito dell'esame definitivo sulla legge regionale la Corte potrà ritenere che tutta la legge sia in contrasto con la Costituzione, ma potrà anche valutare che tale giudizio debba essere riservato soltanto ad alcune disposizioni di essa, come in effetti è avvenuto nel caso di specie. Pertanto, la decisione cautelare avrebbe potuto investire non tutta la legge ma alcune parti di essa: e tuttavia un esame necessariamente sommario e quanto mai compresso nei tempi impedisce alla Corte di operare tale valutazione²⁹, allorché l'impugnazione governativa (con la connessa richiesta di sospensione) investa l'intera legge e quest'ultima abbia un contenuto sufficientemente omogeneo.

²⁹ Così anche G. CICHETTI, *op. cit.*, 11.