

7 APRILE 2021

Il potere cautelare della Corte
costituzionale con specifico riguardo al
giudizio in via principale: passato,
presente e futuro

di Alfonso Vuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*

di Alfonso Vuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Il saggio muove dalla analisi delle disposizioni che nel 2003 hanno introdotto l'incidente cautelare nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ripercorrendo i modesti esiti prodotti. Sono, quindi, specificamente considerati gli aspetti processuali dell'ordinanza n. 4 del 2021, con la quale la Corte per la prima volta sospende l'efficacia dell'atto legislativo impugnato. L'esame della pronuncia è svolto nel più ampio quadro della stagione di contrasto alla pandemia, laddove è sempre più pressante l'esigenza di ottenere la sospensione dell'efficacia, temporalmente circoscritta, delle misure che sono varate in questo contesto. Vengono, infine, tracciate le possibili linee di sviluppo della tutela cautelare nei giudizi innanzi alla Corte, con particolare riguardo ai provvedimenti monocratici e a quelli atipici.

Abstract [En]: The essay starts from the analysis of the provisions of 2003 that introduced the precautionary protection in the judgment of constitutional legitimacy directly accessed, outlining the modest results produced. Then, the essay considers the procedural aspects of Order No. 4 of 2021, in which the Court for the first time suspends the effectiveness of the contested legislative act. The examination of the judgment is carried out within the season of pandemic, in which it is urgent to obtain the suspension of the effectiveness, temporally circumscribed, of the measures that are adopted in this period. Finally, the contribution deals with the development of precautionary protection in proceedings of the Court, with particular regard to monocratic and atypical measures.

Parole chiave: incidente cautelare, giudizio di costituzionalità, iniziativa statale, tutela monocratica, tutela atipica
Keywords: precautionary measure, judgment of constitutionality, state initiative, monocratic protection, atypical protection

Sommario: 1. Premessa. 2. Il passato. 3. Il presente. I condizionamenti della pandemia. 4. I profili processuali. I tempi della decisione cautelare, il raccordo con la fase di merito e la questione dell'impulso. 5. Il fumus. Il parametro leso e l'ambito del provvedimento cautelare. 6. Il periculum. L'ipotetica prevalenza dell'iniziativa statale. 7. Il futuro. La tutela cautelare di tipo monocratico e quella atipica. 8. Postilla. La sentenza n. 37 del 2021.

1. Premessa

“Nulla sarà più come prima”. Nel tempo della pandemia, a ognuno è capitato più volte ascoltare affermazioni di tale tenore. Si allude a un mutamento di comportamenti sociali, economici e politici per effetto dei condizionamenti impressi dal contagio.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Non ne sono stati immuni i rapporti giuridici, inclusi quelli di natura propriamente processuale. In quest'ambito anche i giudizi innanzi alla Corte hanno registrato qualche adattamento, ancorché circoscritto ad evitare contatti e assembramenti¹.

Niente, però, lasciava presagire lo spolvero di istituti che, ormai, sembravano destinati all'oblio.

In questo contesto si cala l'ordinanza n. 4 del 2021, che costituisce un inedito nella storia della giustizia costituzionale italiana. Essa, infatti, rappresenta la prima pronuncia della Corte con la quale, nel corso di un giudizio in via principale, è accolta l'istanza di sospensione della legge impugnata.

2. Il passato

Come noto, l'incidente cautelare in questa sede fu introdotto dalla l. n. 131 del 2003², dopo che la l. cost. n. 3 del 2001 sembrava aver prefigurato una tendenziale parificazione tra Stato e Regioni. Ciò non tanto con riferimento al decentramento di ulteriori competenze sul piano legislativo, emblematicamente scolpito dal rovesciamento della logica del riparto, cosicché, se prima era lo Stato ad avere la competenza generale, con la revisione si è affidata alla Regione quella residuale. Sotto questo versante, anche in ragione delle sopravvenute linee giurisprudenziali, l'impatto della riforma è stato meno dirompente di quello che aveva lasciato supporre³. Piuttosto, una equiparazione sostanziale si è avuta sul piano processuale, dal momento che le Regioni, per effetto della modifica dell'art. 127 della Costituzione, non sono più soggette al giogo del controllo preventivo, prima esercitato dall'Esecutivo nazionale per il tramite del Commissario di governo, ma le loro leggi divenivano impugnabili in via successiva, come è sempre accaduto per gli atti normativi di rango primario dello Stato contrastabili solo dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Parificazione che si è avuta anche sotto l'aspetto temporale, considerato che dal 2001 l'impugnativa, a matrice tanto regionale quanto statale, deve essere proposta nel termine di decadenza di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto contestato⁴. È residuata, come noto, un'unica asimmetria: mentre lo Stato può impugnare la legge regionale per qualsiasi vizio, non dovendo quindi dimostrare l'interesse a

¹ M. TROISI, *Il processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemiologica: specificità e omologazione delle modalità telematiche*, in *federalismi.it*, 18, 2020, 342 ss.

² Essa reca significativamente il seguente titolo "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

³ Tra i tanti, A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2015, 787 e ss. Più in generale sull'evoluzione del principio autonomistico nell'ordinamento costituzionale S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, 2017.

⁴ In argomento, da ultimo, C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, 3, 2019, 607 e ss., il quale, però, sottolinea, alla luce della prassi, la propensione del ricorso a trasformarsi in una sorta di controllo sull'attività legislativa regionale.

ricorrere, le Regioni, invece, possono lamentare soltanto la lesione di una propria competenza costituzionalmente attribuita, pur con qualche affinamento pretorio sul quale non si può qui indugiare⁵. Con l'art. 9, c. 4, l. n. 131 del 2003, fu poi stabilito quanto segue: "L'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente: Art. 35. - 1. Quando è promossa una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 31, 32 e 33, la Corte costituzionale fissa l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso. 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, trascorso il termine di cui all' articolo 25, d'ufficio può adottare i provvedimenti di cui all'articolo 40. In tal caso l'udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione".

La novella suscitò molto clamore per diverse ragioni.

Intanto, alcuni commentatori eccepivano l'inappropriatezza della legge ordinaria nello stabilire la possibilità di sospendere l'efficacia dell'atto normativo di rango primario: a tal fine, secondo questa visione, sarebbe stata necessaria una legge approvata ai sensi dell'art. 138 della Carta, anche in ragione della riserva di cui al precedente art. 137⁶. Questo argomento, in verità, non persuadeva: come si è tentato di dimostrare, il potere cautelare è insito nelle attribuzioni di qualsiasi organo giurisdizionale, giacché è principio processuale che la durata del giudizio non deve ritorcersi nei confronti di chi ricorre⁷. Questo criterio pare, invero, avere un solido fondamento nel diritto inviolabile di difesa, ascritto, più volte, dalla Corte al novero dei principi supremi del nostro assetto costituzionale⁸.

Invece, aveva maggiore consistenza un'altra obiezione incentrata sul carattere ufficioso del potere di sospendere la legge impugnata: la fase incidentale, introdotta dal legislatore, finiva col risultare spuria rispetto al modello del giudizio di legittimità in via principale, notoriamente contrassegnato come un giudizio di parti. A questa aporia, in una certa misura⁹, ha posto mano l'art. 21 delle Norme integrative, approvate nel 2008, il quale ora così dispone: "1. Ove sia proposta istanza di sospensione ai sensi dell'art.

⁵ In argomento si rinvia, tra i tanti, all'ampio saggio di C. MASCIOTTA, *La 'ridondanza' nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *federalismi.it*, 2020, n. 16, 206 e ss.; si veda anche C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *giurcost.org*, 24 agosto 2019.

⁶ A. NANIA, *La sospensiva cautelare: dal conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni al giudizio sulle leggi*, in *www.federalismi.it*, 18 aprile 2002; A. ANZON, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Torino, 2005, 108.

⁷ Sia consentito rinviare al mio *La tutela cautelare nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, Napoli, 2009, spec. 95 e ss. Molto interessante riguardo alla natura di rimedio generale da riconoscersi alla tutela cautelare è Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, 27 marzo 2014, ordinanza n. 6, in *cortedeiconti.it*, con ampi richiami anche al diritto dell'Unione europea.

⁸ Tra le tante, si veda, emblematica, la sentenza n. 238 del 2014.

⁹ Su quest'aspetto si tornerà più avanti.

35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Presidente, sentito il relatore, convoca la Corte in camera di consiglio qualora ravvisi l'urgenza di provvedere. Con il medesimo provvedimento il Presidente può autorizzare l'audizione dei rappresentanti delle parti e lo svolgimento delle indagini ritenute opportune. La cancelleria comunica immediatamente alle parti l'avvenuta fissazione della camera di consiglio e l'eventuale autorizzazione all'audizione”.

Nonostante la previsione dell'incidente risalga al 2003, è stato necessario attendere poco meno di venti anni per leggere il primo provvedimento cautelare.

Non può dirsi che questo dipenda dal basso tasso di litigiosità tra Stato e Regioni innanzi alla Corte costituzionale¹⁰. Né può congetturarsi di una rapidissima definizione dei contenziosi di legittimità, non essendovi state applicazioni coerenti dell'art. 35, nella parte in cui (primo periodo), appunto, si contempla la fissazione della udienza pubblica entro novanta giorni dal deposito del ricorso¹¹. Né può imputarsi la circostanza al fatto che i ricorrenti siano restii a presentare l'istanza di sospensione (in disparte, per un attimo, se la domanda di parte, prevista dalle Norme integrative, possa convivere con il potere *ex officio* della Corte, contemplato dalla legge): una rassegna, anche frettolosa, della giurisprudenza costituzionale consegna all'istante il dato che le domande di sospensione sono sistematicamente assorbite nelle pronunce di merito, pur quando queste intervengano a distanza di notevole tempo dall'introduzione del giudizio¹². Si tratta di un'opacità del processo costituzionale sulla quale si dirà a breve.

L'incidente cautelare, invero, è stato celebrato poche volte: tranne alcune pronunce in rito¹³, l'unico caso di discussione effettiva della domanda ha avuto un esito infruttuoso per l'istante¹⁴.

¹⁰ Si veda Corte costituzionale, *Statistiche relative alle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di leggi regionali e provinciali (1956 – 2019)*, luglio 2020, in cortecostituzionale.it.

¹¹ Nel 2019, per il giudizio in via principale, l'intervallo tra la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del ricorso e la trattazione della causa è stato in media di 263 giorni. Si veda Corte costituzionale, Servizio studi, *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2019. Dati quantitativi e di analisi*, in <https://www.cortecostituzionale.it/documenti>.

¹² Ad esempio, sentenze n. 183 del 2018, n. 168 del 2018, n. 137 del 2018, n. 5 del 2018, n. 211, n. 155, n. 145 e n. 141 del 2016. Ma analogamente avviene in altre sedi. Ad esempio, per il conflitto intersoggettivo si veda la sentenza n. 240 del 2020. Oppure per i conflitti interorganici si vedano le recenti ordinanze nn. 195, 196, 197 e 198 del 2020.

¹³ Si vedano le ordinanze 8 aprile 2004, n. 118 e n. 119, con le quali è disposto il rinvio dell'esame dell'istanza di sospensione all'udienza pubblica già fissata per l'11 maggio. Si veda anche l'ordinanza 21 giugno 2006, n. 245, con la quale la Corte dichiara “non luogo a provvedere” sull'istanza regionale avverso il Codice dell'ambiente, con la seguente motivazione: “la ricorrente, nel sollecitare l'esercizio del potere di sospensione delle norme impugnate, ha tuttavia prospettato in maniera sostanzialmente assertiva la sussistenza dei relativi presupposti, 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”. La decisione è commentata da P. MILAZZO, *L'impugnativa regionale del codice dell'ambiente: un'occasione per qualche riflessione sulla struttura e i limiti del potere di sospensione delle leggi nell'ambito dei giudizi in via d'azione introdotti dalle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2007, 153 e ss.

¹⁴ Ordinanza 18 marzo 2010, n. 107. Ciò nonostante, il precedente fu inteso da chi scrive come una novità dirompente tanto da commentarla con il contributo *Il crollo di un altro antico feticcio*, in forumcostituzionale.it, 2010. La decisione è stata annotata anche da P. VIPIANA, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensione delle leggi*, *ibidem*; nonché da A. GRAGNANI, *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale: la Corte costituzionale e le obiezioni di Carl Schmitt*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2010, 3965 e ss.

In effetti, dal 2010 ad oggi l'istituto è rimasto avvolto in una sorta di bruma processuale, salvo trasparire nelle decisioni di merito in cui si dava atto che il ricorrente aveva proposto l'istanza di sospensione, inghiottita, come detto, dalla tecnica dell'assorbimento.

Nulla di sensazionale, dunque. Sovente accade che gli istituti processuali vengano modellati dal giudice che li governa e ciò è molto più frequente davanti agli organi di giurisdizione costituzionale, specie quando, come nel caso della nostra Corte, dispongano anche di potere normativo per la regolazione del proprio processo¹⁵. E ciò è proprio quanto verificatosi con riferimento all'incidente cautelare nel giudizio in via d'azione, stando alla novella delle Norme integrative, risalente al 2008: la domanda di sospensione è nella piena disponibilità del Presidente, il quale convoca la Corte in camera di consiglio qualora ravvisi l'urgenza di provvedere, con il solo obbligo procedimentale di sentire previamente il relatore. In caso contrario, non occorre nemmeno l'emanazione di un provvedimento per l'evasione della domanda proposta¹⁶.

Molto si può dire dell'opportunità di una siffatta previsione. Chi scrive è dell'idea che sarebbe appropriata una diversa regolamentazione di questa fase, restituendo agli svolgimenti processuali una regolarità volta a garantire una maggiore trasparenza. Si è consapevoli che ciò potrebbe determinare un sovraccarico di lavoro per il Giudice delle leggi, ma, per scongiurare questa prospettiva, sarebbero sufficienti poche ordinanze, con le quali precisare opportunamente le rigorose condizioni per la favorevole considerazione dell'istanza di sospensione, in maniera tale che, una volta recepito l'indirizzo, il ricorrente di turno si guardi bene dall'arrivare alla decisione di merito con il precedente cautelare sfavorevole, motivato, magari, sulla scorta dell'inesistenza del *fumus*. In tal modo, l'impulso di parte non sarebbe più destinato a smarrirsi in insondabili valutazioni del Presidente e, di conseguenza, consegnerebbe alla sede collegiale l'effettivo potere decisionale, da esercitare, per di più, con provvedimenti espressi.

¹⁵ Paradigmatica l'ordinanza n. 207 del 2018, relativa al c.d. "caso Cappato", in cui si legge: "la Corte ritiene, dunque, di dover provvedere in diverso modo, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale: ossia di disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale all'udienza del 24 settembre 2019, in esito alla quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela".

¹⁶ Si potrebbe congetturare di un provvedimento implicito di segno negativo per l'istante. Ma, inverso, la circostanza che la domanda cautelare sia dichiarata assorbita nella sentenza conclusiva lascia immaginare che essa, pur non avendo dato luogo nell'immediatezza alla fissazione in base alla valutazione del Presidente, resti in piedi fino alla definizione del merito, potendo, se del caso, la Corte anche "riattivarla" in presenza di fattori sopravvenuti. Potrebbe impingere in questa direzione anche la circostanza che l'art. 35, l. n. 87 del 1953, prevede il potere per la Corte di sospendere *ex officio* l'atto legislativo impugnato.

Ragionando altrimenti, ovvero nel senso che la mancata fissazione della domanda di sospensione comporti indirettamente il suo rigetto, sarebbe quantomeno incongruente la consueta precisazione secondo la quale, appunto, l'istanza si "dissolva" nella decisione definitiva. La ricostruzione che si propone restituirebbe una coerenza complessiva al quadro normativo in argomento, pur restando consci del fatto che una pronuncia cautelare, a ridosso di quella di merito, sarebbe un epilogo, a dir poco, remoto, specie se si considera, in generale, il parsimonioso uso di questo potere da parte del Giudice delle leggi.

A fronte del quadro raffigurato, in cui è evidente la riluttanza ad “aprire” la fase cautelare con la fissazione della camera di consiglio nell’ambito del giudizio in via principale, deve rilevarsi, in parziale controtendenza, che, in un conflitto interorganico, la Corte, pur in mancanza di disposizioni espresse, ha ritenuto ammissibile l’istanza di sospensione: sia per l’applicazione analogica di quanto previsto dall’art. 40, l. n. 87 del 1953, e dall’art. 26 delle Norme integrative, relativamente ai conflitti tra enti, sia per il rinvio, a titolo integrativo, alle norme relative al processo amministrativo, in quanto applicabili, ai sensi dell’art. 22, l. n. 87 del 1953, dal momento che anche nei conflitti tra poteri dello Stato può porsi la necessità di assicurare in tempi brevi una protezione interinale alle attribuzioni della parte ricorrente¹⁷.

3. Il presente. I condizionamenti della pandemia

Ciò posto, l’ordinanza n. 4 del 2021 squarcia la fitta coltre che si era addensata sull’istituto processuale. La Corte, nell’occasione, accoglie l’istanza incidentale proposta nel ricorso dell’Avvocatura avverso l’intera legge regionale valdostana n. 11 del 2020, che prevede alcune misure di contenimento della diffusione del virus Sars-CoV-2.

L’ambito d’intervento del legislatore regionale potrebbe indurre, da subito, a ipotizzare che soltanto in situazioni eccezionali la Corte faccia uso del potere di sospensione ai sensi dell’art. 35, l. n. 87 del 1953.

¹⁷ Ci si riferisce all’ordinanza n. 225 del 2017. Pur dichiarando ammissibile il conflitto promosso dal Capo dello Stato avverso due decisioni della Corte dei conti che accertavano la responsabilità di alcuni dipendenti della Presidenza, la Consulta rigetta l’istanza cautelare con la seguente articolata motivazione anche in ordine ai presupposti normativi: “che la disponibilità di misure cautelari assolve alla necessità che il provvedimento finale del giudice intervenga *re adhuc integra* e consenta la soddisfazione dell’interesse protetto (sentenze n. 8 del 1982 e n. 284 del 1974), sicché la tutela cautelare è strumentale all’effettività della tutela giurisdizionale e, pur potendo venire variamente configurata e modulata (sentenza n. 281 del 2010), essa è necessaria e deve essere effettiva, come questa Corte ha rilevato in molteplici occasioni (si vedano ad esempio, oltre a quelle già citate, le sentenze n. 236 del 2010, n. 437 e n. 318 del 1995, n. 253 del 1994, n. 190 del 1985); che ai medesimi principi, del resto, risulta ispirato lo stesso sistema della giustizia costituzionale, sia pure con le particolarità che lo connotano, anche in relazione alle singole tipologie processuali in cui si articola; che, infatti, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale trova applicazione l’art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall’art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), mentre nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale la tutela cautelare può essere concessa dal giudice *a quo* (fra le molte, sentenza n. 274 del 2014); che, nei conflitti di attribuzione tra enti, l’esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto può essere sospesa, in pendenza del giudizio, per gravi ragioni, con ordinanza motivata, ai sensi dell’art. 40 della legge n. 87 del 1953 (e dell’art. 26 delle vigenti Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale); che, infine, a norma dell’art. 22 della legge n. 87 del 1953, nel procedimento davanti a questa Corte si osservano, a titolo integrativo, in quanto applicabili, anche le norme relative al processo amministrativo, anch’esso conformato ai principi di cui sopra; che anche nei conflitti tra poteri dello Stato può porsi la necessità di assicurare in tempi brevi una protezione interinale alle attribuzioni della parte ricorrente sicché, per le ragioni che precedono, il citato art. 40 della legge n. 87 del 1953 deve ritenersi analogicamente applicabile anche a questi giudizi; che, tanto premesso in linea generale, allo stato, nel presente giudizio, non sussistono però i presupposti per l’accoglimento della domanda cautelare, nei termini in cui è formulata nel ricorso, per l’assorbente rilievo che né in esso, né nel decreto con cui si è deciso di sollevare il conflitto, si motiva in ordine al verificarsi o all’imminenza di pregiudizi gravi, specifici e concreti per l’autonomia del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica (anche con riguardo a ipotetiche interferenze nelle iniziative, peraltro descritte solo genericamente, per il recupero del danno subito), non potendosi ritenere sufficiente, in questa prospettiva, il mero invio della citata nota della Procura regionale”.

È probabile che sia così, ma, forse, questa osservazione (per così dire) d'istinto dovrebbe essere supportata da qualche altra notazione di contesto.

Come si è avuto modo di dire in altra sede¹⁸, il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto alla propagazione del morbo ha visto protagonista assoluto il Giudice amministrativo per una pluralità di ragioni. Innanzitutto, i numerosi provvedimenti emanati hanno limitato i diritti inviolabili del cittadino che assumono frequentemente la consistenza e la forma di interesse legittimo, per effetto del bilanciamento con altri interessi pubblici e privati di rango costituzionale¹⁹.

Tali misure, sovente, sono state caratterizzate da un'efficacia molto circoscritta nel tempo: in alcuni casi, racchiusa, addirittura, in pochi giorni. È, perciò, divenuta essenziale la tutela d'urgenza, intorno alla quale ruota gran parte del processo amministrativo. Anzi, si è rivelata consona per la protezione dei propri interessi non tanto la fase cautelare "ordinaria", ossia quella di competenza del collegio, ma quella "provvisoria" che può essere resa dal presidente, su specifica domanda del ricorrente, in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della prima camera di consiglio²⁰.

La casistica è ampia al riguardo e il fenomeno è assurdo a tale livello che vi è stato un adattamento dei modelli della giustizia amministrativa²¹. Ad esempio, dinanzi al proliferare dei provvedimenti monocratici, lo stesso Consiglio di Stato, in via pretoria, ha statuito la loro impugnabilità²². In tal modo, di fatto,

¹⁸ *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto all'epidemia*, in *dirittiregionalit.it*, 2, 2020, 86 e ss.

¹⁹ N. PIGNATELLI, *I diritti inviolabili nel riparto di giurisdizione: la resistenza di un "falso" costituzionale*, in *federalismi.it*, 12, 2020, spec. 185 e ss.

²⁰ Si tratterebbe di una decisione "in solitudine" presa dal Presidente del tribunale locale per mutuare l'espressione di M. MIDIRI, *Emergenza, diritti fondamentali, bisogno di tutela: le decisioni cautelari del giudice amministrativo*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2020, spec. 63 ss.

²¹ A volte di tipo derogatorio, come nel caso del rito previsto dall'art. 84, c. 1, d.l. n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27 del 2020. Si allude alle previsioni, valedoli dall'8 marzo al 15 aprile 2020, contenute nel primo comma a partire dal quarto periodo ovvero: "I procedimenti cautelari, promossi o pendenti nel medesimo lasso di tempo, sono decisi con decreto monocratico dal presidente o dal magistrato da lui delegato, con il rito di cui all'articolo 56 del codice del processo amministrativo, e la relativa trattazione collegiale è fissata a una data immediatamente successiva al 15 aprile 2020. Il decreto è tuttavia emanato nel rispetto dei termini di cui all'articolo 55, comma 5, del codice del processo amministrativo, salvo che ricorra il caso di cui all'articolo 56, comma 1, primo periodo, dello stesso codice. I decreti monocratici che, per effetto del presente comma, non sono stati trattati dal collegio nella camera di consiglio di cui all'articolo 55, comma 5, del codice del processo amministrativo restano efficaci, in deroga all'articolo 56, comma 4, dello stesso codice, fino alla trattazione collegiale, fermo restando quanto previsto dagli ultimi due periodi di detto articolo 56, comma 4".

²² Da ultimo si veda il decreto n. 18 dell'11 gennaio 2021, reso dal Presidente della Terza sezione del Consiglio di Stato, in *giustizia-amministrativa.it*, secondo il quale sono ammissibili le impugnative avverso i decreti dei Presidenti dei Tar "nei soli casi eccezionali di provvedimento che definisca o rischi di definire in maniera irreversibile la materia del contendere, dovendo in tali casi intervenire il giudice di appello per restaurare la corretta dialettica tra funzione monocratica e funzione collegiale in primo grado". Molto interessante è anche il recentissimo decreto n. 61 del 25 gennaio 2021 reso dal Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, *ibidem*. In quest'ultimo, tra l'altro, ai fini della impugnabilità dei decreti cautelari è affermato quanto segue: "a) l'appello avverso il decreto monocratico cautelare adottato dal Presidente del Tribunale amministrativo regionale deve ritenersi, di norma, inammissibile sia per ragioni testuali legate alla lettera della legge che per ragioni sistematiche, in quanto né previsto, né configurabile, in via distinta

L'organo si è assicurato il sindacato (ancorché interinale) sulle misure di contrasto, atteso che il loro spazio di efficacia si esaurisce nel torno di pochi giorni: in tale evenienza, perderebbe di concreto interesse la successiva fase cautelare di primo grado dinanzi al collegio, con l'ulteriore conseguenza che le questioni approderebbero difficilmente al vaglio del giudice d'appello²³.

Questa tendenza si è manifestata anche in relazione all'intricato rapporto tra Stato e Regioni nelle misure di contrasto al virus. Sovente sono venute in evidenza le competenze (anche di livello costituzionale) dell'uno o dell'altro ente, ma non si è intrapresa la strada del contenzioso dinanzi alla Corte: né nella sede del giudizio in via principale né, soprattutto, in quella dei conflitti intersoggettivi. Eppure, in quest'ultimo caso sarebbe stato lecito preconizzare un maggiore attivismo della Corte per due ordini di motivi: in primo luogo, per l'elevatissimo numero di provvedimenti sub-legislativi che hanno costellato la lotta alla trasmissione del Covid-19; in secondo luogo, perché la Corte dispone di poteri cautelari espressi in questa sede e, nel corso dell'esperienza, li ha non di rado adoperati²⁴.

ed autonoma, ai sensi dell'art. 56 c.p.a., e altresì prevedendo il codice di rito l'appellabilità delle sentenze e delle ordinanze (art. 62 e 100, c.p.a.) e non anche dei decreti; b) conseguentemente, la questione di revisione e/o riforma del decreto va trattata - salvo casi del tutto eccezionali di provvedimento che abbia solo veste formale di decreto ma contenuto sostanziale decisorio - nel medesimo grado della misura stessa, o con lo stesso mezzo o in occasione della conseguente camera di consiglio (la cui ordinanza cautelare potrà semmai a letterale tenore dell'art. 62 c.p.a. formare oggetto di appello cautelare); c) tali casi di provvedimenti monocratici impugnabili aventi solo veste formale di decreto o "decreti meramente apparenti" si configurano esclusivamente nel caso in cui la decisione monocratica in primo grado non abbia affatto carattere provvisorio ed interinale ma definisca o rischi di definire in via irreversibile la materia del contendere, come negli eccezionali casi di un decreto cui non segua affatto una camera di consiglio o in cui la fissazione della camera di consiglio avvenga con una tempistica talmente irragionevole da togliere ogni utilità alla pronuncia collegiale con incidenza sul merito del giudizio con un pregiudizio irreversibile (di talché residuino al limite questioni risarcitorie) dovendo in tali casi intervenire il giudice di appello per restaurare la corretta dialettica fra funzione monocratica e funzione collegiale in primo grado; d) siffatta definizione irreversibile della *res controversa* con decreto monocratico deve comportare un danno irreparabile a diritti fondamentali della persona umana, danno che non discende *ex se* dalla sola circostanza che il provvedimento impugnato esaurisca i propri effetti - come nel caso di specie - prima della camera di consiglio collegiale in primo grado, e che pertanto in sede collegiale non sia più conseguibile una tutela in forma specifica mediante la rimozione del provvedimento contestato; e) nel caso di specie il ricorso si duole di un danno irreparabile che sarebbe *in re ipsa*, per la incidenza del provvedimento regionale impugnato sulla libertà di circolazione delle persone - segnatamente nella parte in cui il d.P.Reg.Sic. 10.1.2021 n. 10 dispone che "Non trovano applicazione nel territorio regionale le disposizioni di cui all'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2021 che autorizzano spostamenti, una volta al giorno, verso una sola abitazione privata nei limiti di due persone ..." - in modo difforme dalla legge statale (art. 1, c. 4, lett. a) d.l. n. 2/2021) e dal d.P.C.M. applicabile sul restante territorio nazionale (art. 3, c. 4, d.P.C.M. 14.1.2021), legge e d.P.C.M. che invece anche nelle zone rosse consentono siffatto tipo di spostamenti (...)"

In dottrina, da ultimo, A. DE SIANO, *Tutela monocratica e doppio grado di giudizio*, in *federalismi.it*, 1, 2020, 60 e ss.

²³ Salvo ovviamente il residuo interesse ad ottenere l'accoglimento dell'eventuale domanda volta al risarcimento del danno. L'art. 34, c. 3, del Codice del processo amministrativo, infatti, stabilisce che: "Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori".

²⁴ Nel momento in cui si scrive, risulta pendente un solo conflitto intersoggettivo davanti alla Corte connesso alla questione della pandemia. Si tratta del conflitto rubricato 4/2020, proposto dalla Regione Veneto avverso l'avviso di rettifica "Comunicato relativo al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34", pubblicato sulla Gazzetta ufficiale-Serie generale del 20 maggio 2020, n. 129. In esso non è proposta la istanza di sospensione.

Del resto, come si è avuto modo di dire, il contrasto all'epidemia si è risolto, non raramente, in una contrapposizione istituzionale, connotata dal susseguirsi di decreti Presidente del Consiglio dei ministri e ordinanze regionali, definite da chi scrive “di reazione”²⁵ (sulla scorta di una suggestione di Roberto Bin risalente a una differente stagione compiutasi sul livello legislativo, laddove erano egualmente controverse le prerogative costituzionali di ciascun ente²⁶).

Dalle notazioni svolte risulta evidente che la Corte ha rischiato di essere messa ai margini della rilevante vicenda istituzionale ed è plausibile che la sospensione decretata con l'ordinanza n. 4 del 2021 trovi la sua ragione di essere non solo in relazione alla specificità del caso ma anche se calata nel contesto generale appena tratteggiato.

Infine, non sembra accidentale che la fissazione della camera di consiglio, rivelatasi poi propedeutica all'emanazione dell'ordinanza n. 4 del 2021, sia stata decisa da un Presidente proveniente dai ruoli del Consiglio di Stato, risultando decisiva la maggiore familiarità di questi con la strumentazione cautelare del processo amministrativo affinché la Corte impiegasse, finalmente, il potere d'urgenza nel giudizio di legittimità.

Insomma, è lecito chiedersi: “C'è voluto *Coraggio* per sospendere?”.

4. I profili processuali. I tempi della decisione cautelare, il raccordo con la fase di merito e la questione dell'impulso

Venendo all'ordinanza, sono interessanti alcuni aspetti strettamente processuali.

Innanzitutto, la tempistica: la legge è pubblicata sul Bollettino regionale l'11 dicembre 2020; il ricorso è notificato e depositato il 21 dicembre; esso è pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 53, prima serie speciale, del 30 dicembre; il 7 gennaio 2021 si costituisce in giudizio la regione; il giorno successivo l'Avvocatura generale deposita la memoria; il 13 gennaio si tiene la camera di consiglio; il 14 gennaio è resa l'ordinanza n. 4.

Deve essere evidenziato che né l'art. 35, l. n. 87 del 1953, né l'art. 21 delle Norme integrative procedimentalizzano in maniera adeguata la fase cautelare, diversamente da quanto invece avviene nel processo amministrativo, soprattutto dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 104 del 2010. Solo per fare un esempio, dinanzi alla Corte l'audizione delle parti è solo un'eventualità rimessa alla discrezionalità del Presidente, come, del resto, già previsto per la sospensione degli atti impugnati nei conflitti intersoggettivi: ne consegue il presumibile depotenziamento del contraddittorio, che, in ipotesi, potrebbe essere giustificato dalle ragioni d'urgenza nel provvedere.

²⁵ Si veda *Dalle leggi alle ordinanze di reazione*, in *Rivista giuridica europea*, 1, 2020, 151 e ss.

²⁶ R. BIN, *Sulle “leggi di reazione”*, in *Le Regioni*, 6, 2004, 1374 ss.

L'unico termine dilatorio, in effetti, è quello previsto in ragione del rinvio all'art. 25, l. n. 87 del 1953, dal quale si può desumere che l'esercizio del potere di sospensione sia subordinato al decorso di venti giorni dalla notificazione del ricorso, entro i quali, per effetto delle sopravvenute disposizioni integrative, è assicurata alle parti unicamente la visione dei documenti e il deposito delle deduzioni.

Nel caso ora in esame, il potere di sospensione è stato esercitato nell'osservanza del termine dei venti giorni tra la data di notificazione del ricorso e l'emanazione dell'ordinanza cautelare. Può però notarsi che in questo lasso di tempo è stata celebrata anche la camera di consiglio, alla quale hanno partecipato i rappresentanti delle parti, previamente autorizzati con provvedimento presidenziale del 23 dicembre 2020. Quest'ultimo sembra ispirarsi, ancorché non menzionato, all'art. 55, c. 5, d. lgs. n. 104 del 2010, giacché, ugualmente a quanto previsto da questa norma codicistica, è autorizzato lo scambio di memorie sino a due giorni liberi prima della trattazione della domanda cautelare.

Venendo, invece, alla relazione col giudizio di merito, deve notarsi che, nell'ordinanza n. 4 del 2021, l'udienza pubblica è fissata per il 21 febbraio 2021. Si tratta di un dato rilevante per due ordini di ragioni. Il primo (ovvio) è costituito dal fatto che l'udienza ravvicinata non pregiudica l'esercizio del potere cautelare ma è conseguenza dello stesso. Il secondo (meno scontato) è che l'ultimo periodo dell'art. 35 si intende osservato se l'udienza è fissata nei successivi trenta giorni, non pretendendosi che la stessa debba svolgersi anche nel medesimo intervallo temporale.

È però interessante rilevare che il Presidente della Corte, con proprio provvedimento del 5 gennaio 2021, aveva già fissato l'udienza pubblica²⁷, anticipando, quindi, la determinazione assunta dal collegio nella camera di consiglio tenutasi il 13 gennaio, che, dunque, ha finito per l'assumere valore di ratifica.

Questo precedente sembra superare il dettato legislativo (ultimo periodo dell'art. 35, l. n. 87 del 1953), poiché la fissazione della udienza pubblica è sottoposta al propedeutico esito (eventualmente) positivo della domanda cautelare. L'art. 21 delle Norme integrative, d'altronde, assegna al Presidente unicamente il compito di calendarizzare la camera di consiglio e autorizzare l'audizione delle parti.

Pur essendo necessario attendere lo sviluppo di ulteriori casi sul punto per trarre qualche conseguenza di carattere sistematico, è però facile scorgere anche da quest'ultimo episodio una preminenza del Presidente nella vicenda cautelare complessivamente intesa. In effetti, la decisione in relazione alla fissazione della camera di consiglio per la trattazione dell'istanza cautelare – con il solo obbligo procedimentale di sentire il relatore – non si riduce al mero esercizio di una prerogativa stabilita dalla legge, ma, in realtà, la calendarizzazione dell'istanza (anzi, di pochissime istanze) sottintende il superamento di un filtro

²⁷ Con lo stesso provvedimento viene nominato relatore il Giudice Antonio Barbera, come era già accaduto in precedenza con provvedimento del 23 dicembre 2020, relativamente alla camera di consiglio per la trattazione dell'istanza cautelare.

stringente con la conseguenza di poter orientare nel senso dell'accoglimento l'attività del Collegio o, almeno, di preannunciare un più arduo cimento difensivo per l'ente resistente nella fase incidentale²⁸.

Nel momento in cui si scrive, la Corte ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un comunicato con il quale rende noto che, all'esito della camera di consiglio, il ricorso è stato accolto²⁹. L'ufficio stampa, nell'occasione, precisa che "le motivazioni della sentenza saranno depositate nelle prossime settimane", inducendo a supporre che il comunicato possa supplire allo specifico incombenza procedurale, stabilito dall'ultimo periodo dell'art. 35, l. n. 87 del 1953, alla stregua del quale il dispositivo della decisione deve essere reso entro quindici giorni dall'udienza di discussione.

Resta, infine, confermato l'adattamento dell'incidente cautelare al giudizio di parti, quale quello in via d'azione. È la domanda del ricorrente ad aver innescato la fase d'urgenza. Tuttavia, non può escludersi che rimanga sullo sfondo il potere ufficioso previsto dall'art. 35, l. n. 87 del 1953, da azionare in ipotesi residuali (se non del tutto eccezionali)³⁰. Si scorge una traccia di questa possibile convivenza nella motivazione dell'ordinanza n. 245 del 2006, laddove viene precisato che l'*istanza* della Regione ricorrente era volta ad indurre la Corte "ad eventualmente adottare, *d'ufficio*, i provvedimenti di cui agli artt. 35 e 40 della legge n. 87 del 1953"³¹. Ciò posto, potrebbe di contro osservarsi che il sopravvenuto disposto delle Norme integrative abbia valorizzato il principio della domanda fino al punto di superare il potere d'ufficio previsto dalla norma di rango primario.

5. Il *fumus*. Il parametro leso e l'ambito del provvedimento cautelare

È indispensabile verificare le modalità di decisione della Corte in relazione ai presupposti cui è ancorata l'emanazione della misura cautelare.

In effetti, l'art. 35, l. n. 87 del 1953, sembrerebbe richiamare il solo elemento del *periculum* che può assumere una fisionomia mutevole: dall'irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica al rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini.

²⁸ Peraltro, deve notarsi che, se esiste un potere latente per la Corte di sospendere d'ufficio la legge impugnata, ai sensi dell'art. 35, l. n. 87 del 1953, non può essere scartata a priori la prospettiva che tutti i ricorsi proposti in via principale, anche se non muniti di istanza cautelare, comunque debbano essere soggetti al vaglio presidenziale per l'eventuale convocazione del plenum in camera di consiglio al fine di adottare provvedimenti d'urgenza.

²⁹ In *CC_CS_20210224190746.pdf* (*cortecostituzionale.it*).

³⁰ Lo ammette da ultimo R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi (osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in *federalismi.it*, 4, 2021, spec. 124. Sul punto si vedano, più in generale, le considerazioni di C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, spec. 159. La decisione è commentata anche da E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *giustiziainsieme.it*, 26 gennaio 2021.

³¹ Corsivo non testuale.

Invero, con l'ordinanza n. 4 del 2021, la Corte conferma il precedente della ordinanza n. 107 del 2010, peraltro espressamente richiamata, riguardo alla necessità della sussistenza anche del *fumus boni iuris*, l'altra tradizionale condizione per l'emanazione di provvedimenti cautelari. È opportuno rammentare che, nella citata ordinanza del 2010, la Corte, sul punto, invocò la “conformità ai principi generali che disciplinano la tutela in via d'urgenza”, uniformandosi ai canoni del diritto processuale generale³².

È interessante che, nell'occasione, la valutazione prognostica dell'esito del giudizio sia imperniata sulla violazione della competenza statale in materia di profilassi internazionale³³, alla quale sarebbero ascrivibili gli interventi volti al contenimento dell'epidemia. A tal fine, quindi, è individuato un solo parametro rispetto ai tanti invocati dal ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio³⁴.

Nella parte finale della pronuncia, la Corte ha premura di precisare che “i limiti propri dell'esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni contenute dalla legge regionale impugnata” e, pertanto, “l'efficacia dell'intera legge reg. Valle D'Aosta n. 11 del 2020 va sospesa nelle more della decisione delle questioni promosse”. È presumibile che questa precisazione si sia resa necessaria in relazione al parametro invocato per la configurazione del *fumus*, ovvero il solo art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., anche in ragione delle numerose quote potenziali di competenza derivanti alla Valle d'Aosta dal proprio statuto³⁵.

Posto che, solitamente, proprio la struttura della fase cautelare non agevola il compito di distinguere tra parti del provvedimento impugnato colpite dalla inibitoria e quelle invece immuni, nel caso di specie il ricorrente ha chiesto la sospensione dell'intero atto legislativo, specularmente alla impugnativa principale, la quale, pur se articolata in relazione a singole disposizioni, è volta alla declaratoria d'illegittimità della legge regionale nella sua totalità. La circostanza è correttamente rilevata nel secondo considerato della parte motiva dell'ordinanza³⁶.

Sotto questa angolazione, sarà interessante verificare il contenuto della decisione di merito, dal momento che il citato comunicato del 24 febbraio sembra anticipare una asimmetria tra pronuncia cautelare (che ha investito la totalità dell'atto regionale) e decisione di merito in cui “il ricorso è stato accolto, limitatamente alle disposizioni con le quali la legge impugnata ha introdotto misure di contrasto all'epidemia differenti da quelle previste dalla normativa statale”.

³² Del resto, nemmeno l'art. 40, l. n. 87 del 1953, con riferimento ai conflitti esplicita la condizione del *fumus*, limitandosi a richiamare la sussistenza di “gravi ragioni”.

³³ Art. 117, c. 2, lett. q).

³⁴ Ovvero art. 25, c. 2, 117, c. 2, lett. m), h), c. 3, 118 e 120 della Costituzione.

³⁵ Cfr. P. GIANGASPERO, *Considerazioni a prima lettura sul primo caso di sospensione cautelare di una legge nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2021, 1, spec. 9.

³⁶ La “istanza sollecita la sospensione dell'intera legge”.

6. Il *periculum*. L'ipotetica prevalenza dell'iniziativa statale

Venendo invece all'orbita del *periculum*, l'art. 35, l. n. 87 del 1953, non si limita a richiamare le generiche “gravi ragioni” di cui al successivo art. 40, formulato in tema di conflitti intersoggettivi. Come rilevato, l'art. 35, in relazione ai giudizi in via principale, lo qualifica declinandolo in varie accezioni: a) “rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico”; b) rischio di un irreparabile pregiudizio “all'ordinamento giuridico della Repubblica”; c) “rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini”.

Nel caso risolto con l'ordinanza n. 4 del 2021, l'Avvocatura aveva ipotizzato la violazione di tutte le figure elencate di *periculum*, sebbene la lettera della disposizione non pretenda il loro cumulo, considerato l'utilizzo testuale delle congiunzioni disgiuntive “o” e “ovvero”.

La Corte glissa sulla sussistenza del presupposto della lesione irrimediabile all'ordinamento giuridico della Repubblica, la cui “integrità”, ad avviso del ricorrente, sarebbe stata compromessa dalla prospettiva che, in assenza di un provvedimento d'urgenza della Corte, anche altre Regioni avrebbero potuto assumere analoghe iniziative in materia. È naturale che non possa sopravvalutarsi questa circostanza, tenuto conto della rapidità dei processi decisionali propria della fase cautelare, ma, forse, sarebbe anche improprio sottostimare la consapevolezza del Giudice costituzionale nel selezionare, tra le ragioni prospettate dal ricorrente, quelle che effettivamente sorreggono il rimedio d'urgenza in concreto adottato.

La Corte, invece, riscontra la presenza degli altri due profili ipotizzati dal legislatore³⁷. In particolare, rinviene il pregiudizio per i diritti dei cittadini nella compromissione in modo irreparabile della “salute delle persone”, derivante dal mero aggravamento del rischio, anche su base locale, favorito dalle misure regionali di minor rigore. Ascrive, invece, al “grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico” il pericolo di compromettere “l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia”, pur non essendo questa preclusiva di diversificazioni in ambito regionale nel quadro di una leale collaborazione.

La casistica è ancora troppo esigua per prestarsi ad una qualche forma di sistematizzazione. In particolare, non appare ancora sciolto il nodo se le forme di *periculum*, legislativamente poste, siano più congeniali all'iniziativa cautelare dello Stato piuttosto che a quella regionale. Certo è che non può non riconoscersi

³⁷ Nel precedente del 2010, l'istanza di sospensione, invece, fu rigettata all'esito di una comparazione tra il minore e il maggiore danno che avrebbe procurato l'emanazione o il rigetto del provvedimento cautelare. La Corte, però, non diede delucidazioni circa il riempimento delle formule adoperate per la configurazione dei requisiti previsti dall'art. 35, l. n. 87 del 1953. Infatti, si limitò a discorrere genericamente di “danno analogo, per qualità ed intensità, ai diritti e agli interessi implicati dallo svolgimento delle elezioni, che deriverebbe, in senso uguale e contrario, dall'applicazione delle disposizioni censurate”.

un qualche significato alla circostanza che il primo caso di provvedimento cautelare sia stato reso su impulso statale³⁸.

In effetti, anche in ragione di quanto esposto in precedenza, non sembra avventato congetturare di una posizione di “prevalenza” dello Stato nell’ambito dell’ordinamento giuridico della Repubblica, pur a fronte della previsione – per alcuni versi, irenica – dell’art. 114 della Carta, secondo la quale, come noto, la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni, e, soltanto in ultimo, dallo Stato.

Di questa preminenza vi è un sicuro aggancio testuale nel secondo comma dell’art. 120, in forza del quale il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

Questa disposizione potrebbe avere un suo peso specifico anche in relazione alle misure cautelari della Corte. In effetti, i presupposti per l’emanazione dei provvedimenti d’urgenza, ancorché non perfettamente coincidenti con le condizioni per l’esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato, inducono a ritenere la sussistenza almeno di qualche assonanza³⁹. L’art. 8, l. n. 131 del 2003, che dà attuazione all’art. 120 della Carta, è incentrato sulla disciplina procedimentale, sicché non offre adeguati chiarimenti sull’esatta perimetrazione del potere sostitutivo, con la sola eccezione – non trascurabile – della precisazione che i provvedimenti possono essere anche di carattere normativo.

Sotto questo versante è interessante richiamare il recente d.l. n. 86 del 2020, convertito dalla l. n. 98 del 2020, con il quale lo Stato ha esercitato il potere sostitutivo nei confronti della Regione Puglia: a questa era stato previamente contestato – in osservanza proprio del disposto dell’art. 8, c. 1, l. n. 131 del 2003 – il mancato adeguamento della propria legislazione elettorale al principio posto nella legge quadro n. 165 del 2004⁴⁰, che declina i criteri di attuazione del principio di promozione di pari opportunità tra uomini e donne nell’accesso alle cariche elettive, prescrivendo meccanismi formali di garanzia di tale

³⁸ In effetti, dalla calendarizzazione delle camere di consiglio, finora celebratesi e ancorché concluse con pronunce di rito, non possono trarsi spunti in un senso o nell’altro. In due occasioni si è trattato dell’impugnativa di leggi regionali (ordinanze n. 118 e n. 119 del 2004). In altre due, invece, di atti legislativi statali e precisamente una volta di un decreto-legge (ordinanza n. 107 del 2010) e l’altra di un decreto legislativo (ordinanza n. 245 del 2006).

³⁹ Discorre di parallelismo C. PINELLI, *Art. 9*, in AA.VV., *Legge “La Loggia” – Commento alla legge 5 giugno 2003 n. 131 del titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, spec. 188.

⁴⁰ Segnatamente l’art. 4, c. 1, lettera c-bis), come modificato dall’art. 1, c. 1, l. n. 20 del 2016.

principio nella disciplina regolativa delle preferenze e delle candidature⁴¹. A fronte dell'inadempienza della Regione, il Governo ha ritenuto necessario intervenire “a tutela dell'unità giuridica della Repubblica (per) garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione”, imponendo la c.d. “doppia preferenza di genere”⁴².

Orbene, questa vicenda potrebbe far ipotizzare che il primato dello Stato sia tale che è superfluo il ricorso alla Corte per imporre il proprio punto di vista e, a maggior ragione, che non vi sia nemmeno la necessità di proporre istanze cautelari, ancorate ai propri peculiari presupposti normativamente indicati. Può ricordarsi il precedente dell'art. 4, d.l. n. 297 del 2006, con il quale il Governo sospese l'applicazione della legge ligure n. 36 del 2006, in materia di caccia, perché in contrasto con l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE⁴³.

Ovviamente, l'esercizio del potere sostitutivo statale, in via legislativa, non depotenzierebbe la fase cautelare nel giudizio in via principale, finendo solo col determinare un avvicendamento nell'iniziativa: in siffatta evenienza è agevole immaginare che sarebbe la Regione a trovarsi nella condizione di promuovere l'impugnativa assistita dalla domanda di sospensione, ammesso che ricorrano i relativi presupposti.

Vero è che, se l'ordinanza n. 4 del 2021 dovesse avere seguito nella giurisprudenza della Corte, potrebbero essere evitate anche deleterie sovrapposizioni tra istituti che, in definitiva, sembrano rispondere a finalità diverse.

In realtà, sembra più congeniale l'esercizio del potere sostitutivo se proiettato a salvaguardare gli interessi unitari (complessivamente e sinteticamente così indicati) dinanzi a *omissioni* delle autonomie territoriali: depone in tal senso, per un verso, la circostanza che l'art. 8, l. n. 131 del 2003, contempla l'assegnazione all'ente interessato di un congruo termine per “adottare i provvedimenti dovuti o necessari” e, per l'altro, il fatto che la Corte dispone della sola sospensione, che non sarebbe strumento cautelare idoneo per paralizzare eventuali inerzie⁴⁴. Viceversa, dinanzi ad atti legislativi regionali già pubblicati, che si reputino in contrasto con gli interessi unitari o che siano pregiudizievoli per l'interesse pubblico, di norma, potrebbe essere più appropriato il promovimento di un ricorso per via d'azione corredato dall'istanza

⁴¹ Il decreto-legge è stato oggetto di notazioni in dottrina. Si veda M. DI FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *osservatoriocostituzionale.it*, 3, 2020, 1191 ss., e dottrina ivi citata.

⁴² Demandando, poi, al Prefetto di Bari, nella qualità di commissario straordinario, l'adozione dei provvedimenti conseguenti.

⁴³ Questo decreto-legge potrebbe avere invero un suo specifico fondamento nell'art. 117, c. 5, della Carta, specie in ragione del fatto che l'art. 4, che stabilisce la sospensione, è espressamente adottato in esecuzione dell'ordinanza del Presidente della Corte di giustizia delle Comunità europee 19 dicembre 2006, in causa C-503/06.

⁴⁴ Ma su tale aspetto ci si sofferma nel successivo paragrafo.

cautelare. Ciò, si ripete, a condizione però che la Corte dimostri una maggiore familiarità con il potere di sospensione, a partire dalla adeguata procedimentalizzazione della relativa fase.

Riguardo all'effettiva sussistenza del *periculum* è meritevole di una specifica notazione l'argomento con cui la Corte respinge un'eccezione sollevata dalla Regione costituita in giudizio. Secondo il Giudice costituzionale, la legge regionale, ponendo misure di minor rigore e sovrapponendosi, pertanto, alla normativa statale intervenuta in un ambito di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., aggrava il rischio attuale dell'accelerazione dell'intensità del contagio, rischio sul quale non influisce il contenuto delle ordinanze regionali adottate, che, a dire della difesa dell'ente, si sarebbero orientate nell'assicurare la conformità delle misure locali a quelle nazionali.

Non è esplicitata nella motivazione della decisione, ma è plausibile che abbia avuto un suo specifico peso la circostanza rappresentata nell'istanza cautelare dall'Avvocatura: poco prima, il Presidente del Tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta non aveva sospeso, in via monocratica, l'efficacia di una precedente ordinanza del Presidente della Giunta più restrittiva della stessa legge regionale in questione, rilevando da un lato che, “in caso di ricorso alla Corte, non fa un difetto un rimedio cautelare esperibile in quella sede” e, dall'altro, che “l'ordinanza impugnata prescrive limitazioni più stringenti della normativa, verosimilmente di dubbia costituzionalità, di fatto in vigore nella regione”.

Il riferimento agli atti regionali sub-legislativi, compiuto nell'ordinanza della Corte, sembra marginale. Ad avviso di chi scrive, invece, non dovrebbe essere accantonato. Si potrebbe supporre che per la Corte siano irrilevanti le modalità di esecuzione della legge impugnata, quand'anche assecondassero le disposizioni statali: la legge sarebbe passibile di sospensione per il solo “potenziale normativo” che essa esprime, pur se la fase dell'esecuzione si caratterizzi per non lievi scostamenti. Bisognerà attendere altre pronunce per la relativa stabilizzazione degli orientamenti, pur con la consapevolezza che è sempre difficile ad ottenersi in ragione della mutevolezza della casistica, propria della fase cautelare.

7. Il futuro. La tutela cautelare di tipo monocratico e quella atipica

Vero è che, anche nel caso della legge valdostana, si ripropone un intreccio tra giudizi costituzionali e amministrativi⁴⁵, che fino a questo momento, riguardo alle misure di contrasto al Covid-19, ha visto largamente prevalere i secondi.

Il predominio del giudice amministrativo si è imposto in ragione del più ampio ventaglio di misure cautelari di cui dispone: ci si riferisce in particolare ai provvedimenti provvisori che può rendere il Presidente del Tribunale in casi di estrema gravità e urgenza, tale da non poter attendere la trattazione

⁴⁵ Più in generale, da ultimo, N. PIGNATELLI, *Giudizio amministrativo e giudizio costituzionale in via incidentale tra fase ascendente e discendente*, in *federalismi.it*, 6, 2021, 97 e ss.

davanti al collegio. In queste pronunce monocratiche, sovente, si è racchiusa l'*intera* protezione cui aveva interesse il ricorrente, in ragione del ristretto lasso temporale di efficacia del provvedimento contestato. Se malauguratamente l'epidemia dovesse ancora espandersi, sarebbe facile profetizzare che il predominio del giudice amministrativo resterà intatto, specie in ragione del fatto che la tutela di tipo monocratico non ha espressa regolamentazione nei giudizi innanzi alla Corte.

Eppure, è una esigenza che, di tanto in tanto, affiora anche a Palazzo della Consulta. Emblematico il precedente definito in sede di conflitto interorganico con l'ordinanza n. 195 del 2020, in cui la Corte dichiara assorbita, nella pronuncia d'inammissibilità del ricorso, l'istanza cautelare di natura monocratica proposta. È stato osservato che la tecnica dell'assorbimento probabilmente non preclude, per il futuro, la possibilità per la Corte di disporre di questa tecnica di salvaguardia interinale, per effetto del rinvio compiuto dall'art. 22, l. n. 87 del 1953, alle norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale⁴⁶. È appena il caso di ricordare che, secondo l'avviso della Consulta, si tratta di un rinvio dinamico⁴⁷, per cui anche il sopravvenuto Codice del processo amministrativo trova applicazione nei giudizi costituzionali.

Ovviamente, nel periodo pandemico, questo rinvio potrebbe rivelarsi utile anche per gli altri tipi di giudizi innanzi alla Corte. Il riferimento, evidentemente, è ai giudizi in via principale e ai conflitti intersoggettivi. Nondimeno, è indispensabile interrogarsi sulla effettiva utilità di tale rimedio: si allude alla possibilità per la Corte di addivenire – in forza delle specifiche regole di ogni rito – ad una tempestiva pronuncia cautelare adottata dal plenum, in maniera tale che, facendo salva la collegialità dell'organo su decisioni di estrema delicatezza⁴⁸, possa reputarsi ultronea la tutela monocratica.

Orbene, stando alla previsione dell'art. 35, l. n. 87 del 1953, e in virtù del rinvio di questo all'art. 22 della medesima legge, la Corte deve attendere il termine dilatorio di venti giorni per pronunciarsi sulla domanda cautelare. Vero è che potrebbe evitarsi di ascoltare i difensori delle parti nella camera di consiglio: l'autorizzazione, infatti, è solo eventuale, essendo una facoltà del Presidente, come stabilisce l'art. 21 delle Norme integrative. La mancata audizione assicurerebbe, però, una (modesta) accelerazione nell'adozione della decisione: in effetti, non sembra scongiurare che gli interessi qualificati dall'art. 35, l. n. 87 del 1953, in ipotesi, possano essere pregiudicati nell'arco dei venti giorni⁴⁹.

⁴⁶ J. FERRACUTI, *Tutela cautelare e conflitti tra poteri dello Stato. Verso un'estensione dei rimedi cautelari propri del processo amministrativo ai relativi giudizi*, in *rivistaaic.it*, 1, 2001, spec. 223 e ss.

⁴⁷ Sentenza n. 161 del 2012.

⁴⁸ È appena il caso di rilevare che il pregiudizio irreparabile all'ordinamento giuridico della Repubblica, solo per fare un esempio, è questione *in re ipsa* che pretende la valutazione collettiva. Naturalmente, nulla esclude che il Presidente possa determinarsi dopo aver consultato informalmente gli altri componenti della Corte, ma tale eventualità comunque renderebbe opaco l'iter decisionale.

⁴⁹ Naturalmente, si ragiona intorno all'eventualità che la domanda di sospensione dell'atto legislativo impugnato, come usualmente avviene, sia contestuale alla proposizione del ricorso teso alla declaratoria d'illegittimità. In caso contrario,

Prima però di risolversi sulla necessità del rimando all'art. 56, c.p.a., e, dunque, ammettere la praticabilità della difesa in via monocratica nei giudizi in via principale, non è marginale esplorare qualche altro spiraglio che potrebbe schiudersi alla Corte per effetto del rimando alle norme sul processo amministrativo.

Viene in rilievo, a tal riguardo, l'art. 53, c. 1, d. lgs. n. 104 del 2010, secondo il quale, “nei casi d'urgenza, il presidente del tribunale può, su istanza di parte, abbreviare fino alla metà i termini previsti dal presente codice per la fissazione di udienze o di camere di consiglio. Conseguentemente sono ridotti proporzionalmente i termini per le difese della relativa fase”. Sulla base di questa disposizione si potrebbe comprimere il termine dilatorio, sopra visto, dei venti giorni fino a dimezzarlo. La disposizione contempla però l'istanza di parte. Il ricorrente accorto, chiaramente, potrà esperire il tentativo quantomeno in via subordinata, rispetto alla richiesta principale di sollecitare un provvedimento monocratico del Presidente della Consulta. Tuttavia, avendo la Corte la facoltà di attivare *motu proprio* il potere cautelare, non sarebbe peregrino ipotizzare – come il più comprende il meno – che il dimezzamento dei termini possa prescindere anche dallo specifico impulso del ricorrente.

Un arco temporale di dieci giorni, per quanto ridotto, non esclude, comunque, l'eventualità che si possano produrre rischi irreparabili agli interessi qualificati dall'art. 35, l. n. 87 del 1953. Per cui sembrerebbe necessario dare l'abbrivio al rinvio compiuto dall'art. 22, l. n. 87 del 1953, alle norme che regolano il giudizio amministrativo.

È, però, da considerare un'ultima variabile, che si è fatta largo in un conflitto tra poteri, dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 172 del 2009. Si trattava di un conflitto sollevato dai promotori del referendum in materia elettorale in relazione alle disposizioni per la campagna di informazione emanate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Con tale pronuncia, dato l'imminente svolgimento della campagna referendaria, la Corte espresse il seguente avviso: “l'applicazione alle fasi processuali successive all'ammissione del (...) ricorso dei termini previsti dagli artt. 25 e 26 della legge n. 87 del 1953 produrrebbe una irrimediabile lesione dei diritti costituzionali coinvolti; (...) pertanto, nel presente caso, si verifica una ipotesi di non applicabilità, ai sensi del quinto

ovvero che l'istanza cautelare sia proposta successivamente al ricorso, potrebbe anche discettarsi della possibilità di esaminare la domanda incidentale senza attendere i venti giorni. È, comunque, altamente improbabile che questa evenienza possa verificarsi, se non altro perché gli interessi, individuati e protetti dalla legge n. 87 del 1953, per il rilascio del rimedio cautelare da parte della Corte debbono evidentemente allacciarsi al disposto legislativo di per sé, restando irrilevanti le sue modalità applicative. Sembrerebbe emergere questo dall'ordinanza n. 4 del 2021 ma non è da escludere che possano emergere nuove indicazioni dalle future decisioni cautelari.

comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, dei termini processuali previsti dai surrichiamati artt. 25 e 26". In questo precedente l'udienza di discussione fu fissata a distanza di appena otto giorni⁵⁰.

Orbene, se ciò si è verificato in relazione alla trattazione del merito per un conflitto interorganico, a maggior ragione la compressione dei termini a disposizione delle parti può verificarsi nei conflitti in relazione ad eventuali fasi incidentali di natura cautelare: le ragioni d'urgenza si imporrebbero su altre esigenze processuali pur meritevoli di considerazione.

Di certo così può accadere nei conflitti tra enti, giacché l'art. 41, l. n. 87 del 1953, analogamente a quanto previsto dal precedente art. 37, c. 5, dispone che: "Si osservano per i ricorsi per regolamento di competenza indicati nei precedenti articoli le disposizioni degli articoli 23, 25, 26 e 38, in quanto applicabili". In questo caso, il diretto richiamo all'art. 23 rende ancora più facile l'adesione alla conclusione prospettata. Ne conseguirebbe che non vi sarebbe un vuoto di tutela colmabile, in ipotesi, solo con il ricorso al rimedio di cui all'art. 56 del Codice del processo amministrativo⁵¹.

Tornando ai giudizi in via principale, manca una previsione che esoneri dall'applicazione degli artt. 23 e 25, a meno che, in via estensiva, gli articoli 37, c. 5, e 41 non si ritengano applicabili anche in questa sede di giudizio. Se ciò fosse, verrebbe meno qualsiasi esigenza cautelare di tipo monocratico e, così, si farebbe salvo il principio di collegialità nell'adozione di misure di straordinaria rilevanza istituzionale.

Se, invece, questo itinerario non fosse realizzabile, non resterebbe che la strada della tutela monocratica. Altro aspetto da considerare, in una prospettiva di medio-lungo periodo, è se il potere cautelare sia confinato nella misura tipica della sospensione dell'atto legislativo impugnato, in base al combinato disposto degli articoli 35 e 40. È di palmare evidenza che, specie nella sede dei conflitti, una misura che paralizzi gli effetti del provvedimento impugnato possa essere insoddisfacente, soprattutto in ragione della varietà delle situazioni che può innescare questa specie di giudizio⁵²: si pensi, per fare un solo esempio, a comportamenti omissivi idonei a ledere le quote di attribuzioni costituzionali stabilite in favore di altro ente o potere. L'interesse del ricorrente, in questi casi, avrebbe impronta pretensiva e la sua

⁵⁰ Con inevitabile compressione del diritto di difesa delle parti, come si è avuto modo di segnalare in *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, 83 e ss., sicché sarebbe preferibile la previa adozione di provvedimenti cautelari e la successiva fissazione, nel rispetto dei termini usuali, dell'udienza pubblica per la trattazione del merito, anche in ragione della circostanza che il prioritario compito della Corte, in tale sede, è quello di stabilire a chi spetti la competenza controversa.

⁵¹ Resterebbe sullo sfondo, a titolo di *extrema ratio*, la praticabilità di una tutela *ante causam* nel processo costituzionale, come previsto dall'art. 61, c.p.a., secondo il quale "in caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la previa notificazione del ricorso e la domanda di misure cautelari provvisorie con decreto presidenziale, il soggetto legittimato al ricorso può proporre istanza per l'adozione delle misure interinali e provvisorie che appaiono indispensabili durante il tempo occorrente per la proposizione del ricorso di merito e della domanda cautelare in corso di causa".

⁵² Come si è tentato di dimostrare nel passato, di tanto in tanto affiora l'esigenza per il ricorrente di chiedere alla Corte misure cautelari atipiche, diverse, appunto, dalla mera sospensione: cfr. *La tutela cautelare nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, cit., spec. 188 e ss.

adeguata protezione pretenderebbe decisioni cautelari propulsive e non meramente conservative, tra le quali ultime è annoverabile la sospensione.

Il profilo problematico, pur se con diversità di accenti, può anche mostrarsi nei giudizi in via d'azione, poiché l'azione principale non è sempre proiettata ad ottenere una sentenza di mero accoglimento.

L'esperienza dei poteri cautelari, maturata anni addietro dinanzi agli organi della giustizia amministrativa, esorta a ragionare che le misure d'urgenza, di volta in volta, sono state calibrate in concreto sulla situazione giuridica soggettiva che s'intendeva preservare, essendo irrilevante il mero schermo formale della sospensione: l'istituto è andato modellandosi per effetto di progressive elaborazioni pretorie, che hanno anche goduto del conforto del Giudice delle leggi⁵³. Tant'è che è stato da più parti sottolineato che il provvedimento cautelare, sovente, finiva con l'apprestare una protezione maggiore di quella che avrebbe potuto offrire la pronuncia di merito, condizionata, invece, dalla sussistenza di poche azioni tipiche, tra cui, paradigmatica, quella di annullamento del provvedimento impugnato⁵⁴.

Questa inclinazione è stata positivizzata dal legislatore, avendo questi prefigurato generiche "misure" cautelari⁵⁵. Questo dato potrebbe avere un suo specifico peso riguardo alla possibilità dell'ingresso dei provvedimenti cautelari atipici nei vari giudizi costituzionali, giacché verrebbe di nuovo in rilievo il rinvio "dinamico" alle norme che regolano il giudizio amministrativo, compiuto dall'art. 22, l. n. 87 del 1953.

Sulla linea dell'orizzonte, al momento, non è possibile intravedere i futuri sviluppi su questo specifico punto.

In ogni caso, l'ordinanza n. 4 del 2021 incrementa gli strumenti di tutela effettivamente praticati dalla Corte e ciò induce ad un moderato ottimismo. In effetti, per concludere simmetricamente rispetto all'*incipit* di questo lavoro, si potrebbe impiegare un altro tratteggio slogan della stagione pandemica: "Le crisi sono occasioni di svolta".

8. Postilla. La sentenza n. 37 del 2021

Nel momento in cui si stava per consegnare questo lavoro, è stata pubblicata la sentenza n. 37 del 2021, con la quale la Corte ha deciso nel merito il ricorso statale avverso la legge valdostana.

⁵³ Il riferimento è alla sentenza n. 190 del 1985, annotata, tra gli altri, da A. ROMANO, *Tutela cautelare nel processo amministrativo e giurisdizione di merito*, in *Foro italiano*, 1985, 2491 ss. Più ingenerale sulla "espunzione delle limitazioni" al potere cautelare del giudice amministrativo da parte della Corte costituzionale si veda F. G. SCOCA, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giustizia amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 2012, spec. paragrafi 21 e 22.

⁵⁴ In tema, tra i tanti, R. CAPONIGRO, *La natura della posizione giuridica nella tutela cautelare atipica del giudizio amministrativo: dalla tutela cautelare alla tutela camerale*, in *Foro amministrativo*, II, 3, 2015, 969 ss.

⁵⁵ Prima con la l. n. 205 del 2000 e poi con l'adozione del Codice del processo amministrativo, si è avuto il passaggio dalla sospensione alle misure. In tema, tra i tanti, R. CAVALLO PERIN, *La tutela cautelare nel processo avanti al giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 4, 2010, 1165 e ss.

Tre rapide osservazioni.

Innanzitutto, sembra confermata l'ascendente sulla pronuncia di merito da parte della decisione cautelare, specie quando in questa ci si è pronunciati sul *fumus*. Nella sentenza citata, quando si viene al merito del ricorso, è precisato, in maniera emblematica, che “deve ribadirsi quanto già deciso nella fase cautelare” circa la competenza esclusiva dello Stato per quanto attiene alla profilassi internazionale. È ragionevole immaginare che la misura della sospensione sarà rilasciata solo quando lo snodo essenziale della vicenda, pur nell'imminenza della camera di consiglio, sia stato già adeguatamente ponderato dalla Corte, finendo col condizionare la successiva fase processuale.

In secondo luogo, pare del tutto ultronea la precisazione compiuta nell'ultimo paragrafo del considerato in diritto, laddove è affermato che: “La presente pronuncia esaurisce integralmente i profili cautelari già decisi con l'ordinanza n. 4 del 2021”.

Infine, riguardo alla tempistica dettata dall'ultimo periodo dell'art. 35, l. n. 87 del 1953, può rilevarsi un lieve scostamento per quanto concerne l'udienza pubblica celebrata poco dopo lo scadere del termine dei trenta giorni previsto. Relativamente, invece, alla pubblicazione del dispositivo nei successivi quindici giorni, la Corte ha preferito procedere direttamente al deposito (avvenuto dopo diciassette giorni) della decisione integrale.