



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

GIORGIO CATALDO

**SULLA TEMPORANEITÀ NELL'EMERGENZA COSTITUZIONALE.
PRIMI RILIEVI**

25 GENNAIO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giorgio Cataldo
Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale. Primi rilievi*

“Ebbene, se è vero che la dimensione temporale (al pari di quella spaziale) non è immessa nell'ordinamento, ne resta estranea e non assume, quindi, valore e significato giuridico, non può negarsi, tuttavia, che essa sia strettamente connessa al fenomeno giuridico, vi corra parallelamente, ne segua, per così dire, il ritmo vitale, la nascita e l'estensione o, con una sola parola, la storia.”
 Temistocle Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale***

ABSTRACT: *The essay focuses on the characteristics of the temporariness component of the emergency rule. Not to be confused with the concept of «shortness», temporariness is important in the scrutiny of proportionality. In this sense, above all, case law on coronavirus offers several systematic insights on the issue, helping to distinguish the temporariness of the emergency from that associated with ordinary contexts, which are more akin to the idea of «tolerability». In the emergency, temporariness presents itself as an increasingly stringent criterion of progressive scrutiny in which the norm's ability to respond to the evolution of the alarming fact is decisive. Thus, the component of temporariness arises in its instrumentality to the constitutional order's endurance during serious events, avoiding the establishment of a stable regime that is antithetical to the original one.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La temporaneità “indefinita” nelle più rilevanti pronunce sull'emergenza precedenti al *coronavirus*. – 3. Eterogenee espressioni della temporaneità in ulteriori casi di scuola. – 3.1 (*segue*): il principio di gradualità. – 3.2 (*segue*): il criterio di tollerabilità. – 3.3 (*segue*): il criterio di brevità. – 3.4 (*segue*): il diverso agire della temporaneità nei casi finora considerati. – 4. Gli elementi di novità presentati dall'emergenza sanitaria. – 4.1 (*segue*): casi di temporaneità emergenziale “ordinaria”. – 4.2 (*segue*): casi di temporaneità emergenziale “rinnovabile”. – 5. Diversi gradi di normativa emergenziale? – 5.1 (*segue*): la temporaneità dell'emergenza come criterio rinnovabile-progressivo. – 6. Conclusioni: l'autonoma dimensione della temporaneità dell'emergenza e la tenuta dell'ordinamento costituzionale.

1. Introduzione

Il lemma «emergenza» presenta una particolare derivazione etimologica. Discende anzitutto dal latino «*emèrgere*», ovvero «*venire alla superficie*»¹. Nel tradursi in un generico «atto di emergere», il vocabolario Treccani sottolinea che solo a partire dalla flessione inglese del termine – «*emergency*» – si indica una «condizione di cose», un «momento critico» che «richiede un intervento immediato»². Proprio (e solo) in riferimento a questa seconda accezione, autorevole dottrina ha evidenziato che l'emergenza consiste in «situazioni improvvise di difficoltà o di pericolo» che «comportano una crisi di funzionamento delle istituzioni operanti nell'ambito di una determinata compagine sociale», precisandone però il «carattere tendenzialmente transitorio (anche se non sempre di breve durata)»³.

* 

** T. Martines, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Diritto pubblico, Milano, 1978, 786.

¹ Voce *Emèrgere*, in *Vocabolario etimologico della lingua italiana*, a cura di O. Pianigiani, Roma-Milano, 1907, 463.

² Voce *Emergèza*, in [Treccani \(online\)](#).

³ Così A. PIZZORUSSO, voce *Emergenza, stato di*, in *Enc. sc. soc.*, vol. III, Roma, 1993, 551. Negli ultimi decenni, il tema emergenziale si è presentato a più riprese nel dibattito giuridico e non solo. Se si comincia il conto dalla tragedia delle Torri Gemelle del 2001 e dalla successiva, conseguente, politica antiterrorismo, il mondo, soprattutto occidentale, pare continuare ad attraversare molteplici crisi. Tutte queste condizioni di non ordinarietà sembrano manifestarsi, quando più debolmente, quando più intensamente, in maniera ormai costante: emergenze economica, climatica, bellica, energetica e sanitaria continuano a intrecciarsi e a perdurare, generando effetti moltiplicatori. Tant'è che, con un efficiente ossimoro, A. MANGIA, *L'Europa dell'emergenza perenne*, in E. Mostacci, A. Somma (curr.), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, 2021, 144 ss., evidenzia una condizione europea di «emergenza perenne»; analogamente, di cronicità, di «*endemia*», parla A. RUGGERI, [Le trasformazioni istituzionali nel tempo dell'emergenza](#), in questa [Rivista, 2021/I](#), 240. Sull'argomento del terrorismo, cfr., almeno, F. VARI, *Necessitas non habet legem? Alcune riflessioni sulle*

Quest'ultimo appunto desta l'interesse per un'indagine sull'esistenza di un criterio che possa orientare la temporaneità delle norme emergenziali, in modo da approfondire tanto la finalità quanto i tratti distintivi di questo corollario.

A tal fine, entrambe le derivazioni etimologiche del lemma «emergenza» appaiono rilevanti. Non solo il dato improvviso dell'evento, ma anche e soprattutto il suo *emergere* dalla realtà delle cose, la sua consistenza fattuale, il suo essere non ancora regolato, determinano una situazione di difficoltà per l'ordinamento⁴.

Da un lato, l'emergenza induce all'adozione di norme sospensive o derogatorie di quelle ordinarie. Si presenta, infatti, l'esigenza di governare un fatto in grado di alterare i caratteri che sono il presupposto delle norme ordinarie, che si percepiscono come inadeguate. Più in dettaglio, in dottrina si parla di «sospensione» nel senso di privazione dell'efficacia di una norma ordinaria da parte di una norma emergenziale⁵; al contempo, si parla di «deroga» nel senso di privazione di efficacia ma anche di sostituzione di una nuova disciplina⁶. Dall'altro lato, si avverte il bisogno di recuperare l'efficacia della norma ordinaria non appena il fatto emergenziale si concluda o sia eliminato⁷. Così, mentre la sospensione è *ex se* temporanea, nel contesto emergenziale si parla di deroga «a termine»⁸, così come di «deroga sospensiva»⁹. Conseguentemente, a questo tipo di interventi è negata l'attitudine a imporre una disciplina stabile o duratura, pena il cadere in una contraddizione in termini¹⁰.

La necessità di un approfondimento sul profilo della temporaneità scaturisce dall'oggetto della sospensione o della deroga. Ad esempio, con riferimento ai decreti-legge¹¹ ed alle ordinanze *extra ordinem* e di protezione

situazioni di emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 189 ss.; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2016, 1 ss.; G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, 1 ss.; A. PERTICI, *Terrorismo e diritti della persona*, in [Questione Giustizia](#), speciale settembre 2016, 26 ss.,

⁴ Di qui il concetto di «conservazione» dell'ordinamento, su cui già C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 193.

⁵ Sul concetto di «sospensione», v. C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, 153 ss.; P.G. GRASSO, *I problemi giuridici dello stato d'assedio nell'ordinamento italiano*, Pavia, 1959, 391 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, voce *Stato d'assedio*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVIII, Torino, 1971, 276; M. PATRONO, voce *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, 922; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984⁵, 193; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, 7 ss.; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, 61-62; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2003, 223; C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)*, cit., 277.

⁶ Sul concetto di «deroga», cfr., almeno, G.U. RESCIGNO, voce *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 303 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 193-194;

⁷ P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 62. In merito, v. anche V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., 134, per cui «la necessità e l'eccezione imperano solamente in funzione di un'interruzione della relazione causale tra il mezzo e lo strumento normalmente vigente, da un lato, e lo scopo o l'interesse protetto dal medesimo diritto ordinario, dall'altro; allorché il mezzo o lo strumento normalmente vigente, valido per il sistema ordinario degli atti pubblici, possa recuperare la propria efficacia, l'impero della necessità e dell'eccezione deve cessare». Più di recente, G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in [Questione Giustizia](#), 27.03.2020.

⁸ Sulla deroga «a termine», cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Deroga (in materia legislativa)*, cit., 304.

⁹ Sulla «deroga sospensiva», cfr. P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 62.

¹⁰ In merito, v. M.A. CABIDDU, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Amministrare*, 2/2010, 178, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 114, F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in [federalismi.it](#), 2020, 11; P. CARNEVALE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza. Relazione finale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2022, 27.

¹¹ Sull'art. 77 Cost. e la decretazione d'urgenza, cfr. C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 831 ss.; L. PALADIN, *Art. 77*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979, 69 ss.; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, vol. I, *Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Milano, 1997, *passim*; G.F. CIAURRO, voce *Decreto legge*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1988, 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, *passim*; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, *passim*; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 323 ss.; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1506 ss.;

civile¹², da tempo ci si interroga sulla possibilità che i primi possano incidere su prescrizioni e diritti costituzionali¹³; quanto alle seconde, invece, tale finalità è generalmente preclusa, pur persistendo diversi dubbi sul grado di indeterminatezza e di discrezionalità di tali tipi di provvedimenti¹⁴.

Se l'emergenza è ricondotta in un contesto dogmatico in cui «tutto è incerto»¹⁵, l'idea di una sospensione o di una deroga senza termini in grado di incidere su ambiti protetti dalla Costituzione risulta inammissibile

¹² Su questo articolato sistema normativo, cfr., fra gli altri, G.U. RESCIGNO, voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza. Diritto costituzionale e amministrativo*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, Torino, 1965, 90 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 421 ss.; G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, 1935 ss.; A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011, *passim*; G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 1/2016, 33 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 1/2018; E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019, *passim*; G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, II, *Il diritto pubblico della pandemia*, Genova, 2020, 1 ss.;

¹³ Al proposito, v. già C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)*, cit., 195. Non può, peraltro, omettersi di citare la teoria di C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., 831 ss., che, tuttavia, sul punto (ma anche su altri) è stata criticata in più occasioni da parte di autorevole dottrina: su tutti, v. L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 66-69, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 1985, 78 ss., nonché ID., *Le fonti del diritto*, in G. Amato, A. Barbera (curr.), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 155 ss., e più di recente anche P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., 216-217). Altri studiosi, però, hanno considerato analogamente questa fonte in contesti emergenziali: *ex multis*, v. F. MODUGNO, D. NOCILLA, voce *Stato d'assedio*, cit., 290; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985⁶, 299-300; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori: lezioni*, Torino, 2001³, 174-175; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003³, 340-341; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005, 61, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., 1515-1516, F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, cit., 1 ss. Mette conto di richiamare anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 88, il quale non nasconde una certa dose di scetticismo, adducendo poca consistenza agli argomenti in favore delle succitate teorie, ma al contempo asserisce l'innegabilità del fatto che queste esprimano «un nucleo di verità e si adeguano alla funzione anche storicamente originaria ed essenziale della decretazione d'urgenza, che è di assicurare la sopravvivenza dello Stato e dell'ordinamento, facendo fronte a situazioni imprevedibili che la mettano in pericolo».

¹⁴ Di «atti generali non predeterminati quanto al contenuto», parla G.U. RESCIGNO, voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, cit., 91. Su questi aspetti v. anche A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 350-351. Similmente, V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2/2007, 379-380, evidenzia che se correttamente la normativa fa riferimento al limite dei principi generali, «le deroghe consentite (e l'applicazione che se ne è fatta) investono normative che sicuramente devono essere ascritte al rango dei principi generali del nostro ordinamento giuridico, in alcuni casi rapportabili a norme costituzionali o a norme e principi dell'ordinamento europeo». Per altri profili critici del sistema delle ordinanze contingibili, ad esempio in relazione alla carenza di un controllo di tipo democratico nei diversi livelli territoriali di intervento, cfr., per tutti, G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 445 ss., 453 ss. e G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, cit. Diversi sono gli spunti anche in altri esponenti della dottrina, prima e dopo la riforma del Codice di protezione civile del 2018; v., ad esempio, A. SAIITA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in questa *Rivista*, 2021/III, 847, in relazione all'idoneità di questo sistema rispetto all'emergenza da *coronavirus*. Con riferimento alla normativa di protezione civile previgente, sul *deficit* delle forme partecipative, cfr. S. AGOSTA, *Il potere d'ordinanza contingibile e urgente quale laboratorio costituzionale a cielo aperto*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (curr.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa», Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 2011, 207-208, ma, anche per ulteriori profili di discrasia con il dettato costituzionale, in particolare sugli effetti sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato, cfr. le pagine successive; analogamente, L. D'ANDREA, *Brevi considerazioni sui limiti dei poteri emergenziali nel sistema costituzionale*, ivi, 307-308, e M.A. CABIDDU, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, cit., 174-175. In maniera più sfumata, E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza*, cit., 258, parla di un sistema di cui spesso si è abusato ma che se adottato nel pieno rispetto dei requisiti, può apparire ancora necessario; in relazione al Codice, ivi, 141, rileva, poi, che sussistono «nella nuova disciplina limiti a maglie larghe che non riescono a rendere l'istituto un semplice provvedimento amministrativo attuativo della legge». Sull'impossibilità di deroga a disposizioni costituzionali, cfr. anche F. VARI, *Necessitas non habet legem?* cit., 205-206.

¹⁵ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, 251.

nell'ottica di un ordinamento democratico-pluralista. Cosicché la temporaneità partecipa a scongiurare anzitutto una sospensione dell'ordine costituzionale in sé¹⁶, imponendo deroghe adeguate all'entità del fatto.

In tale contesto, inoltre, il bisogno che la norma sia quanto più possibile circoscritta all'entità emergenziale presenta la temporaneità come premessa alle più ampia questione della proporzionalità e della ragionevolezza del sacrificio imposto. Di questi due principi, a lungo dibattuti nella dottrina¹⁷, rileva e interessa soprattutto l'accezione forse più delicata, attinente al giudizio estrinseco sulla congruità della norma rispetto al raggiungimento dello scopo prefissato¹⁸ (in questo caso, il superamento della situazione di disagio).

Non solo, tuttavia. I beni costituzionali in gioco sottesi alla materia nonché la potenziale radicalità del contenuto e le finalità della norma emergenziale spingono a far avanzare l'indagine sugli stretti margini di controllo relativi alla manifesta irragionevolezza della valutazione del legislatore¹⁹, sindacando scelte palesemente arbitrarie. Ciò attiene a un giudizio che è evidentemente esperienziale e non meramente incentrato

¹⁶ Rileva M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 26, che «La Repubblica ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi – dagli anni della lotta armata a quelli della più recente crisi economica e finanziaria – che sono stati affrontati senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma ravvisando all'interno di esso quegli strumenti che permettessero di modulare i principi costituzionali in base alle specificità della contingenza: *necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità* sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela 'sistemica e non frazionata' dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dei relativi limiti» (corsivo aggiunto). Sulla «temporaneità» quale «razionalità rispetto allo scopo» cfr. E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?* in *federalismi.it*, 16/2020, XIII.

¹⁷ Sul criterio-principio di «proporzionalità» e su quello, correlato, della «ragionevolezza», M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013, reperibile sul sito [web](#) della Corte costituzionale, 2013, spec. 2, nonché 6 ss., sottolinea come la Corte costituzionale italiana non abbia operato una vera e propria distinzione fra i due concetti. Nell'ampia dottrina sull'argomento, v. C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Padova, 1973, 1573 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in R. Romboli (cur.), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990, Torino, 1991, 31 ss., AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Milano, 1994, *passim*; A. CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma, 1994, 1 ss.; L. PALADIN, voce *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, Milano, 1997, 899 ss.; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, *passim*; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, *passim*; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, *passim*; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, *passim*.

¹⁸ Oltre alla dottrina richiamata nella nota precedente, v., fra gli altri, G. ZAGREBELSKY, G. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 196 ss., in cui si distingue la «irrazionalità» («la rottura dell'interna coerenza dell'ordinamento giuridico»), ravvisata a partire dal principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.) dalla «irragionevolezza» (la «difettosa armonizzazione di esigenze materiali, prescritte dal diritto e iscritte nella Costituzione»). Già, in merito, v. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 26 ss. Similmente, v. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Torino, 2019, 137 ss.

¹⁹ Circa il sindacato della Corte costituzionale sulla discrezionalità del potere legislativo, v., almeno, V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo* (1978), ora anche in ID., *Stato, popolo e governo*, Milano, 1985, 229 ss. e A. PIZZORUSSO, *Il controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*. Atti del convegno, Trieste 26-28 maggio 1986, Milano, 1988, 71 ss. Sul profilo del giudizio relativo alla manifesta irragionevolezza v., per tutti, G. ZAGREBELSKY, G. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 208: «[...] non si tratta dunque di vizio derivante dall'incoerenza con altre leggi (irrazionalità), e neppure dall'incongruenza rispetto a valori e fini costituzionalmente stabiliti (irragionevolezza), ma di vizio intrinseco, per l'appunto, della funzione legislativa». Più di recente, su questi temi, *ex multis*, cfr. A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, spec. 4-5, A. RUGGERI, *L'uso a fisarmonica del limite della discrezionalità del legislatore nei giudizi di costituzionalità e le sue implicazioni al piano dei rapporti istituzionali ed interordinamentali*, in *federalismi.it*, 4/2022, 864 ss., ID., *La discrezionalità del legislatore fra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, 1 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 1 ss.

sulla interpretazione astratta della norma. Questa, come efficacemente si è detto, deve essere sondata rispetto alla sua «funzione sociale» come anche ai «casi della vita» e alle «loro esigenze normative»²⁰.

Specialmente in relazione al necessario approccio in concreto, anche ma non solo desumibile da quest'ultimo profilo di analisi, la materia emergenziale altro non pare rappresentare se non uno dei tanti campi di riflessione in cui il «tempo» incide nell'utilizzo e nell'interpretazione degli istituti costituzionali nonché, più in generale, nella dinamica del fenomeno giuridico stesso²¹.

Di qui il problema da cui intende muovere l'indagine. Se è vero che il profilo della temporaneità appare costantemente (pur non sempre allo stesso modo) accostato all'emergenza, in prima battuta poco o nulla lascia intravedere se contemplato singolarmente²². Più in dettaglio, l'interesse per l'argomento sorge dalla sostanziale impossibilità di definire in anticipo il momento in cui l'emergenza cessi di produrre i suoi effetti per consentire un ritorno alla normalità²³. Come è stato notato anche di recente, l'intrinseca limitatezza cronologica non si traduce per forza in una brevità, bensì, quasi in senso circolare, nella mera constatazione di una sua circoscrizione «alla durata dell'emergenza»²⁴. «Temporaneità» – ormai è chiaro – non è sinonimo di «brevità» o di «rapidità».

Questi profili rimandano a quanto accaduto nel recente periodo della pandemia, in cui si è potuto misurare quantomeno un biennio di intensa normazione emergenziale. L'evento ha riportato *in auge* il profilo della «compatibilità di misure eccezionali, a tutela della collettività, con i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione»²⁵. L'«irrompere di un fatto esterno», nella sua eccezionale gravità, ha messo in luce l'importanza, spesso data per scontata, di beni quali «[il] diritto, la libertà, il valore dell'individuo e delle libere spontaneità della sua vita» e del senso del vivere individuale e comunitario²⁶.

L'interesse offerto dall'esperienza pandemica, in particolare, non emerge solo o semplicemente in relazione all'interrogativo sulla congruità temporale di una macro-disciplina così intensa. Piuttosto, la peculiarità del caso si intravede nel fatto che l'evento e i correlati provvedimenti si sono dilungati ben oltre quanto inizialmente ipotizzato. Sul punto, è stato detto che tutta la riflessione sulla proporzionalità delle misure

²⁰ G. ZAGREBELSKY, G. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 207.

²¹ Sulla implicazione del tempo in relazione tanto al fenomeno giuridico quanto allo svolgimento e all'esistenza dell'ordinamento costituzionale non si può non rinviare a T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, cit., 785 ss. Ma si v. anche P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo nella Costituzione*, Padova, 1984, spec. 10: «Il tempo assume [...] un rilievo caratterizzante non *ex se*, ma solo nella considerazione dei singoli istituti costituzionali che ne sono influenzati. Per vari rivoli, infatti, l'elemento cronologico s'infiltra nel congegno predisposto dalla costituzione». Per V. TONDI DELLA MURA, *Il tempo della sussidiarietà. Un'introduzione*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 4/2013, 2, nonché *passim*, «interessa valutare il tipo di considerazione mostrato dall'ordinamento nei riguardi del fattore temporale. Tale valutazione è speculare al più generale tipo di concezione antropologica fondante l'ordinamento medesimo. Ogni regolamentazione giuridica, del resto, ha sempre una valenza culturale, essendo subordinata a un previo giudizio di rilevanza, che l'ordinamento è chiamato a compiere sulla scorta di quei fini fondamentali il cui perseguimento costituisce la relativa ragion d'essere». In argomento v. anche L. GIANFORMAGGIO, *Tempo della costituzione, tempo della consolidazione*, in *Pol. dir.*, 4/1997, 527 ss.

²² Si potrebbe riprendere quanto notato in materia di ordinanze contingibili da G.U. RESCIGNO, voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, cit., 101, in chiave estensiva e pur con la consapevolezza della specificità dell'argomento: «Che le ordinanze volte a regolare un singolo caso siano temporanee è cosa che si intende da sé, giacché una siffatta ordinanza perderà la sua efficacia giuridica comunque, allorché il caso a cui dà regola si sia esaurito [...]; che le ordinanze generali siano anch'esse temporanee è stato confermato costantemente in dottrina e in giurisprudenza [...]. Il problema, perciò, in ogni caso non è quello di sapere se le ordinanze sono (e debbono essere) atti con efficacia temporanea, giacché questo è fuori discussione, ma quello di sapere in quale momento e come deve cessare la loro efficacia».

²³ G. MARAZZITA, *Emergenza costituzionale e crisi economica*, in *Ragion pratica*, 48/2017, 82.

²⁴ Di recente, in merito, E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in [Rivista AIC](https://www.rivistaaic.it), 2/2021, 82.

²⁵ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in [Unicost.it](https://www.unicost.it), 2020.

²⁶ V. TONDI DELLA MURA, *Recovery Fund e Recovery Plan fra solidarietà, mercato e sviluppo: un equilibrio irrisolto*, in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde (curr.), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. IV, Napoli, 2022, 3663, in richiamo a G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe* (1950), ora anche in ID., *Opere*, vol. V, Milano, 1959, 153 (in corsivo nel testo).

adottate avrebbe celato spesso una critica sul merito del loro contenuto, finendo per offuscare il profilo della temporaneità, invece dirimente per una riflessione sulla costituzionalità della normativa²⁷.

Ai fini della riflessione non sembra secondario considerare il fatto che la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi tanto sui recenti accadimenti quanto su altre esperienze più o meno risalenti, relative a svariate fattispecie critiche o emergenziali: si pensi alla crisi abitativa, a quella economica o a quella terroristica, solo per fare alcuni esempi. Le diverse sentenze, esprimendosi sui casi concreti prospettati dai giudici remittenti, presentano diversi spunti di ordine sistematico. Più precisamente, il criterio della temporaneità si è palesato come limite efficace alla latente pervasività della discrezionalità legislativa in quest'ambito, contribuendo alla tenuta del sistema costituzionale.

Sviluppare l'indagine a partire dalla giurisprudenza costituzionale appare, pertanto, particolarmente utile. In tale ottica, il lavoro si suddividerà in tre parti. La prima guarderà alla giurisprudenza costituzionale precedente allo scoppio dell'epidemia, prendendo in esame tanto casi paradigmatici sull'argomento emergenziale quanto altri relativi a fattispecie eterogenee. La seconda osserverà le pronunce sui variegati provvedimenti di contrasto al *coronavirus*. La terza intenderà raffrontare i diversi filoni giurisprudenziali, cercando di cogliere la presenza o meno di tratti e finalità peculiari della temporaneità emergenziale nel contesto dello Stato costituzionale.

2. La temporaneità "indefinita" nelle più rilevanti pronunce sull'emergenza precedenti al coronavirus

Un primo filone che può essere preso in esame è costituito dalle pronunce che hanno trattato fattispecie propriamente emergenziali e perciò unanimemente prese in considerazione dalla dottrina nella trattazione dell'argomento. Di esse, essenzialmente una ha avuto a che vedere con una fonte primaria, mentre le altre si sono occupate delle svariate tipologie di ordinanze *extra ordinem*. Il dato che le accomuna può essere rinvenibile, per ciò che interessa, nell'aver costantemente chiamato in causa la necessaria temporaneità della norma emergenziale e, al contempo, nell'aver lasciato in larga parte aperto il problema sulla consistenza di questo aspetto e sulle garanzie connesse.

Un caso paradigmatico è individuabile nella [sent. n. 15 del 1982](#), la quale può essere definita la sentenza sull'emergenza per eccellenza. La Corte fu chiamata a esprimersi sulla legittimità costituzionale di una previsione contenuta in un decreto-legge²⁸ che prolungava la durata della detenzione *ante iudicium* in procedimenti – fondamentale sottolinearlo, anche pendenti²⁹ – aventi per oggetto terrorismo e atti eversivi. Erano gli "anni di piombo"³⁰ e il sovraccarico dei processi rischiava di far spirare inutilmente i termini di diverse misure cautelari, con il conseguente pericolo di fuga o di reiterazione delle medesime o di analoghe fattispecie di reato.

Aspetto non secondario è che l'oggetto del giudizio non riguardò una legge provvisoria. Le norme in questione erano definitive e furono semplicemente abrogate qualche tempo dopo³¹, secondo una normale successione delle leggi nel tempo. Nonostante ciò, la risposta del Giudice delle leggi fu di rigetto. E proprio alla luce di questi presupposti le peculiarità della pronuncia affiorano sotto due profili, quello della discrezionalità politica e quello, connesso, della temporaneità.

Quanto al profilo della discrezionalità, in un famosissimo passaggio la Corte statui che «[di] fronte ad una situazione d'emergenza, quale risulta quella in argomento, quando la questione venga collocata in un quadro più ampio di quello offerto dall'ordinanza che l'ha sollevata, Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione

²⁷ Così E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit., VII-VIII.

²⁸ D.l. 15 dicembre 1979, n. 625, conv., con modif., nella l. 6 febbraio 1980, n. 15, artt. 10 e 11.

²⁹ Di qui le censure, sollevate in via incidentale, vertenti – fra gli altri parametri – sull'art. 13, primo, secondo e quinto comma, sull'art. 25, secondo comma, e sull'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

³⁰ Termine utilizzato per la prima volta nel lungometraggio omonimo diretto da Margarethe Von Trotta, uscito nelle sale cinematografiche nel 1981.

³¹ In particolare, dalla l. 28 luglio 1984, n. 398.

d'emergenza»³². Così, dopo un monito al legislatore circa una riforma sulla durata dei processi, precisò che il suo giudizio riposava sul presupposto giuridico e non sul merito della misura e sulla sua idoneità a risolvere la problematica stessa³³, quasi a richiamare implicitamente il limite dell'art. 28 della L. 11 marzo 1953, n. 87 e così asserendo, nell'ipotesi di grave emergenza, il profilo di una forte discrezionalità politica. Quanto al profilo della temporaneità, in maniera limpida aggiunse che «l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustamente protratte nel tempo»³⁴.

I termini con cui la Corte si espresse furono criticati da parte della dottrina, la quale parlò di decisione «dal valore storico» qualora interpretata alla lettera, giacché simili poteri non sarebbero stati prima di allora riconosciuti, «né esplicitamente, né implicitamente ad alcun organo», con il correlato rischio di disseppellire la vetusta teoria della necessità quale fonte del diritto, assieme a tutte le conseguenze connesse³⁵. Giudizio, questo, contestualmente mitigato dalla presa d'atto degli ulteriori profili posti dalla Corte a garanzia del contenimento degli effetti, potenzialmente abnormi, sottesi all'esercizio di un simile potere³⁶.

Anche alla luce dei rilievi della dottrina, la sentenza risulta di estremo di interesse perché rappresenta la (quantomeno) idoneità dell'emergenza a incidere su prescrizioni costituzionali³⁷. In altre parole, si desume in maniera plastica la dinamica sospensiva in ordine a un evento valutato come allarmante, tale addirittura da incidere – oltre che sulla libertà personale³⁸ – su uno dei principi fondanti dello Stato di diritto: la irretroattività penale di cui all'art. 25 Cost., che per inciso ha invece costituito un *controlimite* nel noto e più recente «caso Taricco»³⁹.

³² Corte cost., [n. 15/1982](#), §5 cons. dir.

³³ «È altra – e, comunque, non giuridica – la questione se il prolungamento dei suddetti termini sia il mezzo più appropriato per sradicare o, almeno, per fronteggiare con successo terrorismo ed evasione. Una valutazione in proposito è preclusa al giudice, sia pure il giudice delle leggi, perché si risolverebbe in un sindacato su una scelta operata in tema di politica criminale dal potere su cui istituzionalmente grava la responsabilità di tutelare la libertà e, prima ancora, la vita dei singoli e dell'ordinamento democratico» (Corte cost., [n. 15/1982](#), §6 cons. dir.).

³⁴ Corte cost., [n. 15/1982](#), §7 cons. dir. (corsivo aggiunto).

³⁵ L. CARLASSARE, *Una possibile lettura in positivo della sentenza n.15?* in *Giur. cost.*, 1/1982, 102-103. Similmente, V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., 211, rilevò come la Corte si fosse «spogliata del potere formale di sindacato», rimettendo il tutto alla sola discrezionalità parlamentare. In merito v. anche F. GIUFFRÈ, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Dir. soc.*, 1/2001, 130 ss. e P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 451-452, secondo cui «una breccia al principio della rigidità della costituzione, proprio nella materia delle libertà 'inviolabili', è stata pericolosamente aperta».

³⁶ Vale a dire la particolare congiuntura storica e il rallentamento dei procedimenti, l'assenza di indicazione sui termini da parte della Carta, la temporaneità, il monito al legislatore sui tempi del processo (così L. CARLASSARE, *Una possibile lettura in positivo*, cit., 105-106).

³⁷ Così A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?* in *Giur. cost.*, 1/1982, 112, il quale rilevò come la Corte fosse stata paradossalmente più garantista nell'accettare l'idea di una sospensione di prescrizioni costituzionali circoscrivendola in dei limiti, piuttosto che negare l'evidenza di tale possibilità. *Contra*, L. CARLASSARE, *Una possibile lettura in positivo*, cit., 106. Sull'argomento, più di recente, v. anche P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in [Corti supreme e salute](#), 1/2021, 39, il quale ritiene peraltro che la normativa oggetto di scrutinio non fosse consistita in una vera e propria misura *extra ordinem*, e A. PERTICI, *Terrorismo e diritti della persona*, cit., 40 ss.

³⁸ Come notato da C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [Rivista AIC](#), 4/2013, 30.

³⁹ Cfr. Corte cost., [ord. n. 24/2017](#) e [sent. n. 115/2018](#). In merito si v., *ex plurimis*: A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale è ferma sui "controlimiti", ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia l'onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2017, 1 ss.; F. BAILO, [Il principio di legalità in materia penale quale controlimite all'ordinamento eurounitario: una decisione interlocutoria \(ma non troppo!\) della Corte costituzionale dopo il caso Taricco](#), in questa [Rivista](#), 2017/I, 95 ss.; R. BIN, *Taricco: aspettando Godot, leggiamo Yves Bot*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2017, 1 ss.; G. COMAZZETTO, [Luci e ombre del dialogo tra Corti: la "saga Taricco" tra revirements e questioni irrisolte](#), in questa [Rivista](#), 2018/II, 347 ss.; P. FARAGUNA, *Roma locuta. Taricco finita*, in [Diritti Comparati](#), 2018, 1 ss.; M. ESPOSITO, *I limiti costituzionali al dovere di ottemperanza alle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2017, 1 ss.; A. LONGO, *Iuxta propria principia. La Corte costituzionale tra autocomprensione identitaria, dialogo polemico tra corti e un nuovo tipo di decisione monitoria, a partire dall'ordinanza 24 del 2017*, in [Rivista AIC](#), 3/2017, 1 ss.; M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2017, 1 ss.; G. PICCIRILLI, [L'unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a](#)

Questi argomenti, quantomai rilevanti per il diritto costituzionale, nella pronuncia non trovarono tuttavia lo sviluppo necessario. Ciò traspare proprio in relazione ai già citati profili della discrezionalità e della temporaneità.

Più in dettaglio, la preponderanza della questione dell'insindacabilità non offre chiarificazioni in relazione ai criteri e, soprattutto, ai limiti entro i quali atti normativi di tal sorta possono disporre i propri effetti. La norma sospettata di illegittimità riguardava una reazione dell'ordinamento rispetto a fatti certamente tragici e gravi, quali quelli degli anni Settanta, che però erano idonei a dar luogo a differenti modalità di intervento, anche meno incidenti su garanzie costituzionali. Si presenta anzitutto il quesito su cosa possa accadere al verificarsi di eventi ancor più gravi e di portata ancor più estesa, tali da riversarsi su più ambiti disciplinati e (nella normalità) protetti dalla Costituzione. Si schiudono, però, ben più intricati interrogativi rovesciando il ragionamento, qualora si apra all'ipotesi che, per la stessa discrezionalità, la prospettiva sospensiva possa scivolare su fattispecie meno gravi, magari fronteggiabili per il tramite di una ordinaria espressione dei poteri.

Questi aspetti si riversano sul connesso profilo temporale giacché, accanto all'affermazione che la norma emergenziale deve essere provvisoria, il presupposto dell'insindacabilità fini indirettamente per salvare una normativa non temporanea. Pertanto, in questo quadro prospettato dalla Corte, il fattore temporale solo in via astratta si rivela strumentale nell'intento di circoscrivere la portata di una previsione normativa così travolgente⁴⁰. Al contempo, di pari modo da questo specifico punto di vista l'invalidamento emergenziale sembra sanzionabile solo mediante un particolare sforzo argomentativo da parte del Giudice delle leggi. Questa considerazione non fa che lasciare aperta la domanda sul controllo effettivo, anche dal punto di vista del tempo, sulla normativa emergenziale⁴¹. Difatti, il riferimento a una decisione politica quasi insindacabile per il solo assunto che sia emergenziale sta quasi a rappresentare una schermatura in grado di offuscare qualsiasi tipo di riflessione di ordine giuridico relativo alla ragionevolezza e alla proporzionalità⁴².

[una diffida](#), in questa [Rivista](#), 2017/I, 125 ss.; G. REPETTO, *Una ragionevole apologia della supremacy. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in [Diritti Comparati](#), 2017, 1 ss.; A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?* in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2018, 1 ss.; ID., *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controllimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in questa [Rivista](#), 2017/I, 81 ss.; D. TEGA, *Il tono dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 24/2017 e i suoi destinatari: narrowing the dialogue*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2017, 1 ss.

⁴⁰ In merito si v. anche: S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in questa [Rivista](#), 2006, 37; L. CARLASSARE, *Stati d'eccezione e sospensione delle garanzie costituzionali secondo Mortati*, in M. Galizia, P. Grossi (curr.), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, 485, nt. 14.

⁴¹ Un'altra sentenza spesso richiamata come paradigma di giurisprudenza emergenziale è la [n. 264/1996](#), in cui la Corte costituzionale dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'Esecutivo avverso una legge valdostana, la quale istituiva una tariffa di circolazione su alcune strade comunali e regionali in ragione dell'elevata congestione del traffico, così proponendosi di contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e della sicurezza della circolazione. Il Giudice delle leggi, dopo aver osservato «che l'istituzione di una tariffa d'uso per l'ingresso e la circolazione su strade extraurbane» andasse da ritenersi «da tempo superata in quanto non più conforme ai principi ed ai sistemi della moderna convivenza civile», rilevò al contempo «che, qualora una simile disciplina risponda appunto a criteri di ragionevolezza, temporaneità e di tutela di esigenze pubbliche, la stessa possa andare esente da censure d'incostituzionalità», non essendo «possibile stabilire, in modo completo, gli astratti criteri ai quali le predette limitazioni debbano conformarsi per rispondere ai predetti principi, senza violare l'art. 16 della Costituzione», e che «i medesimi devono essere in ogni caso concretamente riscontrati e valutati in base alle diverse situazioni offerte dalla realtà» (§6 cons. dir., corsivo aggiunto). Anche qui permase il forte rispetto manifestato per una decisione politica e risultò centrale il fattore-tempo in un giudizio sulla proporzionalità, in fin dei conti, molto limitato. Di recente, su questa sentenza, A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2020, 427 e G.P. DOLSO, *Emergenza sanitaria e libertà di circolazione*, in G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi (curr.), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, 2020, 268-269. In merito, v. già I. NICOTRA, *Usa dei beni pubblici, tutela dell'ambiente e libertà di circolazione*, in *Giur. cost.*, 1996, 1190 ss. e M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in [Astrid Rassegna](#), 2009, 10-11.

⁴² Ancora, sul punto, V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., 211-212: «In tale cornice, anche la statuizione della Corte sul requisito della temporaneità dell'emergenza parrebbe poco più che ammonimento verbale al legislatore. In astratto, si può proclamare la temporaneità dell'emergenza, ma la sua durata sarà comunque rimessa alla discrezionalità del legislatore». Cosicché, per l'Autore, se il legislatore può decidere di adottare disposizioni temporanee, potrebbe anche scegliere la soluzione opposta, essendo pochi gli strumenti in mano alla Corte per «garantire la transitorietà della legge di emergenza quale atto necessitato ed eccezionale».

Nel lasciare provvisoriamente il campo di indagine sulla normativa primaria, occorre aggiungere che in più di un'occasione la Corte si è espressa anche sulla temporaneità delle ordinanze *extra ordinem* e di questa giurisprudenza risulta debitore lo stesso Codice della protezione civile⁴³, tant'è che da diverso tempo si parla di una sopravvenuta «normalizzazione» del sistema emergenziale italiano⁴⁴ almeno per ciò che riguarda questo settore. Come è naturale, in questo caso lo sguardo della Corte non ha potuto che soffermarsi sulle diverse fonti di primo grado che regolano l'adozione di simili atti. Pur non costituendo l'oggetto principale dell'analisi, la ricostruzione giurisprudenziale di questo tipo di provvedimenti appare utile a confermare tanto il presupposto della temporaneità all'interno della categoria emergenziale quanto le sue problematiche.

La Corte ebbe modo di pronunciarsi sull'argomento sin dai primi momenti della sua attività, in particolare con la [sentenza n. 8 del 1956](#). In quell'occasione, oggetto dello scrutinio era l'art. 2 del T.U.L.P.S., riguardante i provvedimenti prefettizi adottati per disciplinare lo strillonaggio e la vendita dei giornali nelle pubbliche vie. Il sospetto di illegittimità era, significativamente, rispetto agli artt. 76 e 77, oltre che 21, della Costituzione. La Consulta dichiarò infondata la questione, riconducendo (e tentando, non senza difficoltà, di conciliare) la norma ai canoni del sopravvenuto ordinamento costituzionale. Il cuore della motivazione si rinvia in tre profili: l'essere – i provvedimenti disciplinati dalla disposizione – «strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico»⁴⁵.

Non che la Corte non fosse consapevole dei rischi di abnormità, sul merito e sul tempo. E difatti, nella parte finale della stessa pronuncia espresse l'auspicio «che [...] il testo dell'art. 2 trovi una formulazione che lo ponga, nella misura massima possibile, al riparo da ogni interpretazione contraria allo spirito della Costituzione. Ed a tal proposito piace alla Corte ricordare come la stessa difesa delle parti private abbia messo in luce [...] l'esigenza che una nuova formulazione dell'art. 2 assicuri l'attuazione di alcuni canoni derivanti principalmente dal carattere amministrativo dei provvedimenti prefettizi di urgenza. Tali canoni, che la Corte ritiene che si debbano tener presente, possono così riassumersi: efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico»⁴⁶.

Già in questa prima pronuncia è possibile osservare il pieno coinvolgimento del fattore temporale all'interno della più ampia definizione dei requisiti necessari a trattenere un potere alquanto discrezionale e perciò fragile dal punto di vista costituzionale. Tant'è che, qualche anno più tardi, con [sentenza n. 26 del 1961](#) la Corte si trovò costretta a riprendere il monito – rimasto, nel frattempo, inascolto – in occasione di un nuovo quesito sul medesimo articolo del T.U.L.P.S., laddove questo poteva essere applicato nel senso di una limitazione di prescrizioni costituzionali (in quel caso, l'ordinanza prefettizia vietava la distribuzione di giornali a fini di propaganda politica). Così, con una pronuncia che potrebbe essere collocata fra le «additive di principio» e le «interpretative di accoglimento»⁴⁷, specificò che «i provvedimenti prefettizi non possono mai essere in contrasto con i detti principi [costituzionali], dovunque tali principi siano espressi o comunque essi risultino, e precisamente non possono essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria»⁴⁸. Al più, escludendo tassativamente l'ipotesi di un intervento su ambiti coperti

⁴³ D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, che, tra l'altro, ha sostituito e messo a sistema la precedente normativa in materia, in particolare la l. 24 febbraio 1992, n. 225.

⁴⁴ Il riferimento è ad A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, cit., *passim*.

⁴⁵ Corte cost., [n. 8/1956](#), §3 cons. dir.

⁴⁶ Corte cost., [n. 8/1956](#), §3 cons. dir.

⁴⁷ Entrambe, non così frequenti, rispondono a propositi simili. Come notato in A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., con le «additive di principio», la Corte, «ricorrendo alla classica distinzione nomologica fra 'principi' e 'regole' [...] non immette nell'ordinamento una concreta 'regola' positiva, violando la competenza del Parlamento [non essendo possibile, per altro verso, di procedere per *rime obbligate*], ma comunque 'ricerca all'interno del sistema la soluzione più corretta', limitandosi "ad 'aiutare' il giudice *a quo* a risolvere il 'suo' caso, indicandogli solo l'interesse costituzionalmente protetto» (ivi, 198-199); d'altro canto, tramite le «interpretative di accoglimento», dichiara «l'illegittimità di una legge *se ed in quanto* si ricavi da essa una determinata norma», con effetto, sostanziale, «di rigetto», che si ricava da «un meccanismo comunemente definito della *doppia pronuncia*»: «di fronte alla persistente interpretazione difforme della legge fornita dai giudici [...] la Corte si trova costretta a cedere e quindi ad accogliere la q.l.c., ciò che deve essere visto con favore se consente ulteriori, diverse *interpretazioni* rispettose della Costituzione» (ivi, 188). Sulla sent. [n. 26/1961](#) quale pronuncia interpretativa v. E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza*, cit., 56.

⁴⁸ Corte cost., [n. 26/1961](#), §5 cons. dir.

da riserva di legge assoluta (es., art. 13 Cost.), la Corte ammise la possibilità di incisione su materie regolate da riserva relativa (es., art. 23 Cost.), purché all'interno di un'indicazione esaustiva dei limiti del provvedimento da parte della fonte di primo grado⁴⁹.

Pur non occupandosi del profilo temporale (quasi bastando il rinvio al [precedente del 1956](#)), la [pronuncia del 1961](#) risulta d'interesse perché aspirò a circoscrivere l'altra grande *vexata quaestio* dei provvedimenti *extra ordinem*, ovvero la loro capacità o meno di incisione – limitativa, sospensiva, ecc... – su disposizioni costituzionali.

Il Giudice delle leggi, inoltre, in più occasioni ribadì la natura di questi provvedimenti, le cui leggi che ne regolano l'adozione si trovano – così come il decreto-legge si rapporta all'art. 77 Cost. – nella impossibilità di predeterminarne il contenuto. Di qui la qualificazione non come «atti» in senso proprio, bensì appunto come «ordinanze». È quanto avvenne in occasione della [sent. n. 4/1977](#) in materia di ordinanze prefettizie di cui all'art. 20 del Testo Unico della Legge comunale e provinciale, laddove specificò che, non potendo innovare stabilmente il diritto, tali tipologie di provvedimenti non sono inquadrabili nemmeno come fonti in senso stretto, dato che l'eccezionale deroga alla legge trova la ragione nei «limiti, *anche temporali*, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare»⁵⁰.

Non mancarono, poi, ricadute di ordine pratico relative a provvedimenti di natura più generale in materia di protezione civile, come accaduto nella [sent. n. 201/1987](#), quasi a segnare un filo conduttore dall'ambito spaziale più ristretto a quello più esteso⁵¹. In sede di conflitto di attribuzione, la Corte annullò un'ordinanza ministeriale totalmente slegata dalla legislazione di settore: «lungi dall'adoptare misure meramente derogatorie, sia pure riferite ad una generalità di soggetti e di casi possibili, correlate alle dimensioni spazio-temporali dell'evento straordinario assunto come legittimante [...] il detto Ministro ha introdotto nell'intero territorio dello Stato una nuova normativa a tempo indefinito concernente lo smaltimento dei rifiuti. Il mancato proporzionamento delle misure alle dimensioni territoriali *e, così, implicitamente, a quelle temporali*, dell'evento legittimante denuncia infatti la *portata innovativa, anziché meramente derogatoria*, della misura stessa»⁵². Analogamente si potrebbe citare la [sent. n. 127/1995](#), stavolta direttamente sulla normativa nazionale di protezione civile precedente all'emanazione dell'attuale Codice. In quel caso la Corte ribadì «il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa», a cui si aggiunge il *profilo temporalmente limitato* delle deroghe, in quanto tali non idonee a tramutarsi in abrogazioni⁵³. Sottolineò inoltre che la disciplina in oggetto avrebbe raccolto le precedenti precisazioni della Corte costituzionale in materia di definizione dei limiti attraverso cui si dovrebbe conformare l'atto, e sanzionò un d.p.c. i cui contenuti non si rivelavano «adeguatamente circoscritti nell'oggetto», essendo in grado di «derogare a settori di normazione primaria richiamati in termini assolutamente generici»⁵⁴.

Sicuramente d'interesse, infine, appare la ben più recente [sent. n. 115/2011](#), in cui la Consulta dichiarò illegittimo l'art. 54, comma quarto, del T.U.E.L. nella parte in cui conferiva al Sindaco il potere di adottare provvedimenti «anche» contingibili e urgenti – sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento – al fine di prevenire ed eliminare pericoli gravi per l'incolumità e la sicurezza urbana. L'avverbio «anche», ad avviso della Corte, si rivelava idoneo a estendere un potere altamente discrezionale in capo a un organo monocratico, che sarebbe così stato in grado di produrre effetti stabili in un determinato territorio in deroga alla legislazione vigente. Di conseguenza la temporaneità venne confermata quale profilo imprescindibile, non potendosi estendere ad altre fattispecie i poteri previsti in via eccezionale in casi specifici⁵⁵.

Quest'ultima sentenza forse più delle altre mette in luce l'importanza del fattore temporale nell'adozione di ordinanze *extra ordinem*. Provvedimenti volti a far fronte a un pericolo imminente possono essere solo

⁴⁹ Corte cost., [n. 26/1961](#), §5 cons. dir.

⁵⁰ Corte cost., [n. 4/1977](#), §2 cons. dir. (corsivo aggiunto).

⁵¹ E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza*, cit., 58.

⁵² Corte cost., [n. 201/1987](#), §6 cons. dir. (corsivo aggiunto).

⁵³ Corte cost., [n. 127/1995](#), §2 cons. dir.

⁵⁴ Corte cost., [n. 127/1995](#), §13 cons. dir.

⁵⁵ Corte cost., [n. 115/2011](#), §6 cons. dir.

contingibili, ovvero solo provvisori⁵⁶, giacché esclusivamente in tal senso sono letti nella eventuale necessità di derogare la normativa ordinaria⁵⁷.

Lo sforzo ricostruttivo della Corte pare decisamente indirizzato a rendere questi provvedimenti giustificabili nella loro stretta proporzionalità al fine conseguito, in cui il profilo temporale costituisce uno dei requisiti essenziali al fine della scrutinabilità⁵⁸. Le pronunce in materia sono così utili a individuare anche su questo livello normativo il tempo quale elemento strutturale del provvedimento emergenziale.

Questo sistema consolidato dalla giurisprudenza costituzionale continua, tuttavia, a confermare quella che è stata definita una inevitabile e “atavica” tensione fra Stato amministrativo e Stato parlamentare⁵⁹. Ciò pare trovare riscontro anche dal punto di vista della temporaneità. Se quest’ultima rappresenta un profilo cardine nell’imbrigliare le potenziali abnormità e stabilizzazione del provvedimento adottato, ciò non toglie che anche questo aspetto della decisione continui a presentare le premesse per uno scrutinio di legittimità non poco difficoltoso. Rispetto a questo, è possibile ipotizzare che il Codice della protezione civile solo in parte abbia contribuito a risolvere il problema, determinando *ex ante*, per la sua materia, il termine massimo dello stato d’emergenza⁶⁰. Qui, per certi versi, il dubbio si presenta sotto differenti vesti e non appare svanire del tutto: da un lato, permane la consapevolezza che non è dato sapere in maniera predeterminata la durata di un fatto emergenziale; dall’altro, non sembra scongiurata la possibilità di intervenire ulteriormente prevedendo deroghe o modificazioni alla disciplina *de qua*⁶¹ – che pur sempre legislativa rimane – allungando ancora di più lo stato d’emergenza relativo al caso concreto.

In fin dei conti, la giurisprudenza finora esaminata dà sicuramente riscontro della natura congenita della temporaneità rispetto al provvedimento emergenziale ma al contempo pare confermare tutti gli interrogativi, già accennati, sulla sua consistenza, relativi all’effettività, ai criteri, alla scrutinabilità, ecc... Più che rappresentare un punto di arrivo, dunque, si rivela l’inizio di un percorso volto alla ricerca di una maggiore definizione della materia emergenziale, anche e in special modo sotto il profilo della temporaneità. Anzi, si potrebbe dire che i casi affrontati altro non facciano che rilanciare l’interrogativo sulla capacità di incidenza di quest’ultima – nel senso di metro di legittimità – sulla decisione emergenziale. Nel lasciare aperta la questione, prima di soffermarsi ancora, è avvertito il bisogno di allargare il campo della ricerca per rintracciare altre occasioni in cui la temporaneità è entrata in gioco nella giurisprudenza costituzionale.

3. Eterogenee espressioni della temporaneità in ulteriori casi di scuola

La giurisprudenza costituzionale in materia emergenziale si presenta sparuta qualora si restringa l’attenzione – come finora si è fatto – sul problema dell’*extrema ratio* della sospensione temporanea di prescrizioni costituzionali. Il che può risultare sintomo della effettiva rarità di fenomeni emergenziali in grado di indurre all’adozione di misure di tal sorta.

⁵⁶ Sul concetto di «provvisorietà» quale sinonimo di «contingibilità», cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, cit., 101.

⁵⁷ Su questi aspetti, M. CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte. Osservazioni, a prima lettura, alla sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 2011, n° 115*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011, spec. 5 ss.

⁵⁸ Per A. MORRONE, *Le fonti normative*, Bologna, 2018, 219, «Il principio di legalità in senso formale e il criterio materiale della proporzionalità-adequatezza costituiscono dunque i parametri alla cui stregua valutare l’esercizio dei poteri di necessità e urgenza: mediante il primo, la legittimità delle ordinanze di necessità si risolve nella loro legalità, nel duplice senso della necessità di una previa norma legislativa attributiva del potere e di un esercizio in base al diritto vivente (frutto soprattutto della giurisprudenza); mediante il secondo, è possibile apprezzare in termini di legittimità la latitudine dei poteri d’ordinanza, che va commisurata in modo proporzionato e adeguato alla situazione di fatto che si tratta di fronteggiare, e questo rapporto tra fatto e regola positiva serve per individuare sia gli atti normativi la cui efficacia giuridica è sospesa, sia la durata temporale dell’intervento, sia l’efficacia spaziale del provvedimento concreto» (corsivo aggiunto).

⁵⁹ A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, 2/2021, 162-163.

⁶⁰ Ai sensi dell’art. 24 del Codice, la durata dell’intero periodo non può superare il massimo dei dodici mesi, fatta eccezione per una sola possibilità di proroga fino a ulteriori dodici.

⁶¹ È quello che è successo in occasione dell’emergenza pandemica, su cui si v. *infra* al §4.

Nondimeno, la temporaneità emerge in tante altre sentenze in cui non sempre il profilo emergenziale appare preponderante o comunque particolarmente nitido. Risulta tuttavia utile prenderne in considerazione alcune al fine di una più accurata definizione dell'ambito in oggetto.

Molto spesso l'aspetto temporale compare nella giurisprudenza costituzionale nel tentativo di conciliare la garanzia di alcuni diritti e le esigenze di bilancio. E appare significativo osservare come questo aspetto non sia solo successivo all'introduzione del principio del pareggio di bilancio avvenuta con L. cost. 20 aprile 2012, n. 1, ma affondi le sue radici in tempi più risalenti, in particolare già dalla seconda metà degli anni Settanta, quando si cominciava a toccare con mano il carattere non illimitato della disponibilità di spesa pubblica⁶². Almeno tre sono gli approcci registrabili, corrispondenti a fattispecie diversificate ma espressive di un filo conduttore: la gradualità, la tollerabilità e la brevità del sacrificio di un diritto.

3.1. (segue): *il principio di gradualità*

Appare anzitutto d'interesse soffermarsi sul principio di gradualità⁶³. Per suo tramite, i Giudici del Palazzo della Consulta hanno in molte occasioni vagliato la legittimità di provvedimenti tesi a introdurre una *deminutio* di una prestazione sociale per contribuire alla sostenibilità del bilancio⁶⁴. In tal senso, come notato, il principio in oggetto si presta a garantire un ampio raggio di discrezionalità in capo al legislatore, il quale però trova il suo limite nella drasticità della compressione del diritto⁶⁵.

Ne è un esempio la giurisprudenza in materia pensionistica⁶⁶. Diverse pronunce hanno accertato la non fondatezza delle questioni di legittimità relative a revisioni o riforme del sistema previdenziale. La gradualità è stata interpretata, «proprio per le difficoltà finanziarie da superare, come un modo di essere necessario ed

⁶² In merito, cfr. almeno C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, spec. 385 ss. e M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 3/2013, 6 ss.

⁶³ In generale, sull'argomento, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 107 ss., spec. 109, in cui si sottolinea che «[il] grado di attuazione dei diritti di prestazione è destinato [...] a mutare di continuo nel tempo, e non sempre né necessariamente in ragione di un lineare progresso delle prestazioni stesse: l'interesse con cui si deve sempre fare i conti è collegato alla 'risorsa' cui si attinge, le finanze pubbliche»; di qui la «gradualità» intesa dalla Corte «come un vero e proprio bilanciamento tra due interessi 'paritari'».

⁶⁴ Sul punto v. S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 31: «Così, se di fronte a lesioni dei diritti costituzionali, per via di omissioni del legislatore, la Corte tenta di individuare alcuni criteri in base ai quali può svolgersi il controllo di costituzionalità delle leggi, come il principio di gradualità delle riforme legislative; e se in alcune circostanze adopera ancora sentenze manipolative, come nel caso dell'inserimento nelle scuole secondarie dei portatori di *handicap*, con la crisi dello Stato sociale e della finanza pubblica, tende a fare degradare la tutela costituzionale dei diritti fondamentali e a farne le spese sono tanto i diritti sociali, quanto e soprattutto i diritti economici». Come notano Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quad. cost.*, 1/2015, 72, la Corte avrebbe assecondato il principio per cui «[mentre] per i diritti inviolabili della tradizione liberale varrebbe la logica del 'tutto-o-niente', per cui essi dovrebbero essere sempre e comunque previsti, regolati e integralmente garantiti dal legislatore (o non se ne fa nulla, con conseguente violazione del dettato costituzionale), per i diritti sociali opererebbe la logica del 'più-o-meno': la loro attuazione, cioè, potrebbe essere progressiva, a stadi successivi, secondo un percorso anche reversibile, tenuto conto delle risorse finanziarie a disposizione dello Stato». Per una critica al principio di gradualità, sotto varie accezioni, cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, 15, C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio (curr.), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*. Atti del seminario di Otranto – Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004, Torino, 2005, 196 ss. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 10, rileva: «Quando la crisi esplose, la misura della gradualità dell'attuazione dei diritti 'che costano', l'arretramento o l'innalzamento delle tutele già accordate, la contrazione o l'estensione della platea dei beneficiari, risultano da tempo elementi ordinariamente non sindacabili, salvo che le scelte compiute dal legislatore siano talmente irragionevoli da mettere in discussione la stessa esistenza dei diritti fondamentali».

⁶⁵ In merito, cfr. C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio: le coordinate giurisprudenziali sul rapporto tra diritti fondamentali e risorse finanziarie alla luce della sentenza n. 152 del 2020. Rischiose variazioni ritmiche in una straordinaria composizione*, in *Nomos*, 1/2021, 4; A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 12-13.

⁶⁶ Sull'argomento, C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., spec. 324-325.

interamente coerente del fenomeno visto nel suo pratico atteggiarsi», apparendo «come caratteristica, del pari necessaria e, comunque, compatibile del fenomeno stesso nella sua rilevanza costituzionale»⁶⁷.

Non sempre, in tale contesto, la gradualità si è intrecciata con il profilo temporale. Ma si possono citare alcuni casi in cui la graduale limitazione di alcune prerogative è stata associata a un obbligo di procedere per stadi, per gradi, appunto, temporali, evitando attuazioni drastiche. Ad esempio, già tempo addietro la Corte sottolineò che «il discrimine *ratione temporis*» parte dal presupposto che il principio in oggetto «legittima differenze di trattamento collegate alla successione temporale delle fasi di sviluppo del sistema» e che, «[in] ciascuna fase, in relazione alle circostanze socio-economiche che la caratterizzano, il legislatore determina discrezionalmente l'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che ne sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro»⁶⁸.

Si può notare come questo principio abbia giocato un ruolo decisivo anche per l'adozione di (rare) pronunce di accoglimento, allorquando l'operazione legislativa giungeva a toccare il nucleo indisponibile di un diritto. Ne è un noto esempio la sent. [n. 240/1994](#). La Consulta riprese un [precedente del 1988](#), in cui si precisò che il legislatore può ben prevedere una modifica *in peius* della disciplina del trattamento pensionistico, ma ciò non deve «trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto»⁶⁹. In tal senso, nella successiva pronuncia del 1994, la Corte evidenziò che quando un intervento legislativo di tal sorta finisce addirittura per comprimere le «esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale, il principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole»⁷⁰.

È così possibile osservare la duplice azione della temporaneità nella dinamica graduale: da un lato, nel suo «guardare indietro», interessandosi di posizioni consolidate (i c.d. «diritti quesiti» come quello previdenziale)⁷¹; dall'altro, nell'imporre un adeguato contemperamento in ragione delle circostanze e del tempo⁷², tramite provvedimenti peggiorativi non drastici ma scanditi, quindi gradualmente, consentendo l'attuazione del nuovo regime in modo il più possibile indolore.

3.2. (segue): *il criterio di tollerabilità*

La dinamica graduale emerge – pur implicitamente ma, per quel che interessa, in modalità ancora diverse – anche in altre pronunce, aventi sempre per oggetto la transizione da un regime vecchio a uno nuovo, come all'epoca dell'introduzione del c.d. «equo canone» ad opera della L. 27 luglio 1978, n. 392. Sull'argomento è possibile citare almeno due sentenze, la [n. 89/1984](#) e la [n. 108/1986](#).

Nella prima la Corte si espresse sulla legittimità della proroga di due anni dei rapporti di locazione non abitativa⁷³, i quali, pur rientrando nella riforma, venivano nuovamente ancorati al precedente regime. La stessa rilevò come la riforma del 1978 fosse a sua volta una risposta del legislatore ai continui moniti relativi al fatto che la previa normativa, pur rispondente alla «gravissima ed eccezionale congiuntura del mercato edilizio» e perciò straordinaria e temporanea, «non poteva perdurare illimitatamente senza trasformare il regime del blocco in una disciplina ordinaria». Individuò quindi nell'ennesima proroga in oggetto «una non lieve anomalia», per quanto rispondente al dato fattuale consistente nell'ulteriore rischio di un'alterazione

⁶⁷ Corte cost., [n. 374/1988](#), §2 cons. dir. La Consulta aggiunse: «È riservato al legislatore ordinario il compito di determinare, con una razionale considerazione delle esigenze di vita dei lavoratori e delle effettive disponibilità finanziarie, l'ammontare delle prestazioni o le modifiche della loro misura allo scopo di rendere sempre più attuale e costante il rapporto tra quei termini che subiscono variazioni nonché la scelta dei tempi e dei modi, la completa parificazione dei trattamenti e delle discipline delle situazioni meritevoli di tutela che, fino a quel momento, erano state trattate in modo differente».

⁶⁸ Corte cost., [n. 1116/1988](#), §2 cons. dir.

⁶⁹ Corte cost., [n. 822/1988](#), §3 cons. dir.

⁷⁰ Corte cost., [n. 240/1994](#), §6 cons. dir. (corsivo aggiunto).

⁷¹ A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, cit., 12.

⁷² G. LANEVE, *La giustizia costituzionale nel sistema dei poteri*, vol. I, *Interpretazione e giustizia costituzionale. Profili ricostruttivi*, Bari, 2014, 226, in richiamo anche a M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, 2011, 2242.

⁷³ Art. 15-bis, l. 25 marzo 1982, n. 94, di conversione, con modif., del d.l. 23 gennaio 1982, n. 9.

dell'equilibrio di mercato dovuto, quell'anno, alla «massiccia scadenza di un notevole numero di locazioni di immobili non destinati ad abitazione». Perciò, interpretò la stessa scelta della proroga come «ultimo e definitivo anello di congiunzione della *graduale* attuazione della nuova disciplina, senza che possa consentirsi un ulteriore analogo intervento legislativo»⁷⁴.

Ai fini dell'indagine, la differenza fra questa pronuncia e le altre prima richiamate si intravede nel legame fra la gradualità e un nuovo oggetto di specifica attenzione da parte della Consulta, quello della proroga. Non a caso, nella successiva [pronuncia n. 108/1986](#) la Corte dichiarò l'illegittimità di ulteriori dilazioni introdotte qualche anno più tardi⁷⁵. Negò anche la persistenza di una crisi del mercato immobiliare ravvisando, per di più, l'opposto, cioè che «la disciplina denunciata, lungi dal sacrificare legittimamente il diritto di proprietà per la tutela degli interessi generali, si [sia risolta] obiettivamente, e di sicuro contro l'intenzione del legislatore, nell'attribuzione di un lucro ad esclusivo favore del limitato numero di conduttori a cui essa si applica»⁷⁶. Di qui la centralità del carattere sopravvenuto dell'ingiustificabilità della seconda proroga rispetto a un'emergenza ormai superata, in un giudizio complessivo che è stato anche definito «in due tempi»⁷⁷.

In altri termini, nelle [sentenze del 1984](#) e [del 1986](#) la gradualità del passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento si sviluppa attorno al sindacato di legittimità della proroga, anzi, delle proroghe. Risulta ancora una volta vagliata, pur sotto un profilo diverso, la costituzionalità di un sacrificio imposto dal legislatore nei confronti di una categoria di soggetti dell'ordinamento – i proprietari – per via di una fase di passaggio che diede luogo a una difficoltà di assestamento maggiore del previsto.

Da questo punto di vista, i due casi appena considerati fanno riecheggiare altri più recenti, sempre in tema di locazioni, consistenti nelle [sentt. n. 310/2003](#) e [n. 155/2004](#). L'argomento concerneva il regime successivo all'equo canone, ovvero quello c.d. «libero». Oggetto della prima pronuncia era la disposizione statale⁷⁸ che prorogava, per la terza volta, la sospensione delle procedure di esecuzione forzata di rilascio di immobili ad uso abitativo nei confronti di inquilini appartenenti a categorie individuate come bisognevoli di una tutela rafforzata. Significativamente, la Corte, per un verso, riconobbe che la normativa in oggetto trovasse giustificazione nella fase transitoria del passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina, prefiggendosi di tutelare una fascia di soggetti che, nell'immediato, avrebbero incontrato maggiori difficoltà rispetto agli altri nel trovare un alloggio idoneo⁷⁹. Per altro verso, sottolineò l'esigenza che la disciplina transitoria restasse, appunto, tale, temporanea, non potendo in alcun modo risultare «paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, *oltre un ragionevole limite di tollerabilità*»⁸⁰. Nello stesso senso, la successiva [pronuncia n. 155/2004](#)⁸¹.

Gli ultimi casi presentano molteplici affinità con le due pronunce degli anni Ottanta. Tuttavia, non pare azzardato osservare che questa giurisprudenza più recente sembri ancor di più soffermarsi sul profilo della proroga, mettendo decisamente sullo sfondo quello della gradualità. In queste come in altre occasioni, l'attenzione risulta riposta particolarmente non sull'anomalia di una singola, successiva, proroga, bensì sulla tollerabilità di un intero arco temporale di proroghe.

Ne risulta, dunque, un approccio in larga parte distinto. Risalta un diverso e ulteriore profilo della temporaneità in ordine a una situazione di transizione, di difficoltà in cui il legislatore cerca di contemperare e conciliare interessi contrapposti.

È la tollerabilità della temporaneità a incidere, nel senso della ricerca del *quantum* cronologico della comprimibilità di un interesse costituzionalmente protetto. Particolarmente evocativa di questo aspetto è proprio la conclusione della [sent. n. 310/2003](#): «[non] si intende con ciò negare che il legislatore debba farsi carico delle esigenze di coloro che si trovano in particolari situazioni di disagio, in quanto appartenenti a

⁷⁴ Corte cost., [n. 89/1984](#), §6 cons. dir. (corsivo aggiunto).

⁷⁵ Furono dichiarati illegittimi: l'art. 2, l. 25 luglio 1984, n. 377; l'art. 1, commi 8, 9, 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-quinquies d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, conv., con modif., nella l. 5 aprile 1985, n. 118.

⁷⁶ Corte cost., [n. 108/1986](#), §8 cons. dir.

⁷⁷ Corte cost., [n. 108/1986](#), §9 cons. dir. Sui «due tempi» v. E. OLIVITO, *La resistibile ascesa degli elementi fattuali nel giudizio di legittimità costituzionale*, in M. D'Amico, F. Biondi (curr.), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, 169, anche nt. 163.

⁷⁸ Art. 1, d.l. 27 dicembre 2001, n. 450, conv., con modif., nella l. 27 febbraio 2002, n. 14.

⁷⁹ Corte cost., [n. 310/2003](#), §3 cons. dir.

⁸⁰ Corte cost., [n. 310/2003](#), §4 cons. dir. (corsivo aggiunto).

⁸¹ Che paradossalmente riguardò una norma precedente a quella oggetto di scrutinio nella [sent. n. 310/2003](#), così da indurre la Corte a replicare quanto deciso in quell'occasione.

categoria protetta, ricorrendo ad iniziative del settore pubblico o accordando agevolazioni o ricorrendo ad ammortizzatori sociali; ma non può *indefinitamente* limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa, a trasferire l'onere relativo in via esclusiva a carico del privato locatore, che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio»⁸². Nello sfondo, sembra quasi scontato ribadirlo, c'è sempre la sopravvenuta difficoltà dello Stato nell'agire liberamente sulla spesa, riversando il carico dei sacrifici su una categoria di soggetti.

Il profilo della tollerabilità delle proroghe consente di posare lo sguardo su un ulteriore filone giurisprudenziale che appare d'interesse nella ricerca dell'agire della temporaneità in contesti emergenziali o critici.

In richiamo alle [pronunce del 2003](#) e [del 2004](#), ad esempio, è la sent. [n. 186/2013](#), avente per oggetto una disposizione temporanea che sospendeva le azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali nelle Regioni commissariate per dissesto⁸³ e, modificata nelle more del giudizio con l'introduzione di una proroga, addirittura arrivava a prevedere l'estinzione dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle Regioni stesse⁸⁴. La Corte giudicò lo *ius novum* un mero aggravio della già discutibile disciplina originaria, in quanto ribadì che un intervento legislativo atto a svuotare il contenuto di un diritto debba, fra gli altri aspetti, «ritenersi giustificato da particolari esigenze *transitorie* qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad *un ristretto periodo temporale*»⁸⁵. Invece, nel caso di specie, la disposizione censurata concerneva una proroga ormai protrattasi per tre anni, mettendo i creditori «nella impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa», dovendo, «altresì, sopportare, in considerazione della automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratorio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa»⁸⁶.

Il percorso con cui la Corte arrivò ad accertare l'illegittimità in quell'occasione può, per ciò che interessa, essere letto come un ulteriore elemento che contribuisce a chiarire il profilo della tollerabilità di proroghe che, per far fronte a contesti di crisi, in un determinato arco temporale prevedono la sospensione o la limitazione delle pretese giuridiche di una categoria di soggetti.

In particolare, ciò che desta maggiore interesse è il profilo triennale, il quale può essere colto come metro cronologico di cui spesso si è fatto uso nello scrutinio sulla temporaneità del sacrificio di un diritto di tanto in tanto previsto dal legislatore. Il “parametro triennale”, infatti, trova conferma in molte altre note pronunce, di accoglimento come di rigo.

Nella sent. [n. 178/2015](#), ad esempio, la Corte si espresse sul blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, previsto negli anni passati⁸⁷, soffermandosi ancora una volta sulla necessaria transitorietà di vincoli legali all'autonomia collettiva, pur connessi alla «salvaguardia di superiori interessi generali»⁸⁸, effettivamente riconoscendo come in tale salvaguardia rientrasse anche il profilo della grave situazione economico-finanziaria⁸⁹. Più in dettaglio, però, sul blocco della parte economica della contrattazione ritenne che, superando l'estensione triennale per via delle proroghe, non potesse più ritenersi conforme al dettato costituzionale, avendo ormai raggiunto uno stadio strutturale⁹⁰. Di qui, proprio in relazione al tempo, la riproposizione del concetto di «tollerabilità»: «[il] carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfinata, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.) [...] ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.)», da cui discende la considerazione che «[il] sacrificio del diritto

⁸² Corte cost., [n. 310/2003](#), §4 cons. dir. (corsivo aggiunto).

⁸³ Art. 1, comma 51, l. 13 dicembre 2010, n. 220.

⁸⁴ Art. 6-bis, d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv., con modif., nella l. 8 novembre 2012, n. 189

⁸⁵ Corte cost., [n. 186/2013](#), §4.1 cons. dir. (corsivo aggiunto).

⁸⁶ Corte cost., [n. 186/2013](#), §4.2 cons. dir. Su questo aspetto, v. anche E. CACACE, *Tutela giurisdizionale dei creditori ed esigenze finanziarie degli enti pubblici: il diritto di difesa valore irrinunciabile*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2013, 4.

⁸⁷ Combinato disposto fra l'art. 9, commi 1 e 17, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (conv., con modif., nella l. 30 luglio 2010, n. 122), l'art. 16, comma 1, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (conv., con modif., nella l. 15 luglio 2011, n. 111), l'art. 1, comma 453, l. 27 dicembre 2013, n. 147 e l'art. 1, comma 254, l. 23 dicembre 2014, n. 190.

⁸⁸ Corte cost., [n. 178/2015](#), §10.2 cons. dir., in richiamo alla [sent. n. 124/1991](#).

⁸⁹ Corte cost., [n. 178/2015](#), §10.3.

⁹⁰ Corte cost., [n. 178/2015](#), §15 cons. dir. e ss.

fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost.» risulta «non [...] più tollerabile»⁹¹. Fu quindi adottata una sentenza di accoglimento solo *pro futuro*⁹².

Nuovamente in materia pensionistica, si può citare la [sent. n. 173/2016](#). In quell'occasione, proprio il sacrificio di natura triennale, imposto in via sospensiva a pensioni elevate per fini solidaristici⁹³, venne giustificato anche nei limiti del contingente e della temporaneità: «[in] definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio 'stretto' di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.)», deve «operare all'interno del complessivo sistema della previdenza», «essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema», «incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime)», «presentarsi come prelievo sostenibile», «rispettare il principio di proporzionalità» ed «essere comunque utilizzato come misura una tantum»⁹⁴. E in questo senso, prendendo implicitamente in esame l'arco temporale della disposizione censurata, la Corte specificò che tali condizioni sussistessero, «sia pur al limite»: il circoscritto periodo di efficacia della misura, unita in chiave di proporzionalità rispetto alla fascia di soggetti destinatari titolari di pensioni elevate, consentì di superare positivamente, per il rotto della cuffia, lo scrutinio di costituzionalità⁹⁵.

L'arco temporale triennale, infine, nella stessa materia trovò esplicito richiamo nella [sent. n. 234/2020](#). Anche in questo caso, a essere sospettata di illegittimità era la previsione concernente sia la riduzione triennale della rivalutazione automatica per le pensioni di elevato importo, sia la decurtazione percentuale quinquennale delle stesse, sempre per fini solidaristico-redistributivi⁹⁶. Allo stesso modo, la Consulta ribadì la discrezionalità del legislatore nel prevedere misure di tal sorta. Quanto al primo profilo, il fatto che la norma avesse previsto non un «congelamento» pieno ma un «mero raffreddamento della dinamica perequativa» in un lasso di tempo circoscritto consentì a evitare la declaratoria di illegittimità⁹⁷. Quanto al secondo profilo, viceversa, il suo riversarsi per un periodo superiore ai tre anni fu decisivo per una sanzione di incostituzionalità di tipo sostitutivo. La Corte chiarì che i profili di ragionevolezza, proporzionalità e temporaneità delle disposizioni sospensive vadano valutati «alla luce delle circostanze concrete e delle reciproche interazioni»⁹⁸. E se in tale ottica rientravano il contesto dell'economia nazionale come anche – significativamente – l'emergenza pandemica⁹⁹, lo stesso non si poté affermare circa l'aspetto, più strettamente tecnico, del ciclo di bilancio, che pur si connette al contesto di cui sopra: la durata quinquennale – sottolineò la Corte – «non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione [...], ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio», rammentando che «la proiezione triennale della manovra di finanza pubblica ha costituito un parametro di accertamento dell'illegittimità costituzionale della proroga del 'blocco' della contrattazione collettiva nel pubblico impiego» di cui alla già richiamata [sent. n. 178/2015](#)¹⁰⁰.

Con la [sent. n. 234/2020](#), in altre parole, il riferimento al triennio di bilancio¹⁰¹ quale metro di costituzionalità di una norma sospensiva sembra costituire per la Corte, a maggior ragione dopo la riforma costituzionale del 2012 ma pur in maniera non sempre costante¹⁰², uno degli appigli di tollerabilità

⁹¹ Corte cost., [n. 178/2015](#), §17 cons. dir. (corsivo aggiunto).

⁹² Corte cost., [n. 178/2015](#), §17 e §18 cons. dir.

⁹³ Art. 1, comma 486, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

⁹⁴ Corte cost., [n. 173/2016](#), §11.1 cons. dir.

⁹⁵ Corte cost., [n. 173/2016](#), §11.2 cons. dir.

⁹⁶ Art. 1, commi 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267 e 268, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

⁹⁷ Corte cost., [n. 234/2020](#), §15 cons. dir. e ss.

⁹⁸ Corte cost., [n. 234/2020](#), §18.2 cons. dir.

⁹⁹ Corte cost., [n. 234/2020](#), §18.3 cons. dir.

¹⁰⁰ Corte cost., [n. 234/2020](#), §18.11 cons. dir., in richiamo anche ad altre analoghe previsioni normative che circoscrivevano la loro portata temporale nel triennio.

¹⁰¹ Sull'argomento, C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2020, 584-585, ma, soprattutto, 591-592; F. ANGELINI, G. GRASSO, *“Raffreddamento della dinamica perequativa” e tempo (in)finito della solidarietà nei trattamenti pensionistici (a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale)*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2021, 160 ss., vedono nel triennio ancorato al ciclo di bilancio un parametro più solido per il legislatore rispetto a nuove e analoghe misure di prelievo.

¹⁰² Si v. Corte cost., [n. 223/2012](#), spec. §11.7 cons. dir., in tema di raffreddamento triennale della retribuzione dei magistrati: «[...] oltre ad essere disposto non solo un raffreddamento della dinamica retributiva, bensì una riduzione di

progressiva¹⁰³ “concretizzata”, rispondente al bisogno di offrire contorni sempre più precisi a una – viceversa – indefinita idea di tollerabilità-temporaneità¹⁰⁴.

3.3. (segue): *il criterio di brevità*

In un’ultima classe di casi giurisprudenziali la temporaneità risulta decisiva nello scrutinio di alcune disposizioni riguardanti periodi addirittura più brevi rispetto al canone triennale e al di là di eventuali proroghe. Questi casi da un lato paiono confermare l’approccio in chiave di ragionevolezza manifestato dalla Corte nelle pronunce finora esaminate, dall’altro consentono di giungere a profili di riflessione ulteriori.

Ancora in materia pensionistica, con [sent. n. 316/2010](#), la Corte costituzionale dichiarò non fondata la questione di legittimità del blocco integrale perequativo di trattamenti contributivi cospicui, cioè superiori a otto volte il minimo INPS. La motivazione si basò anche sul profilo temporale – meramente annuale – entro cui la norma agiva, ritenuto pienamente rientrante nei margini di discrezionalità del legislatore «sulla base di

quanto già spettante per il 2012, è stato impedito qualsiasi recupero di tale progressione, con l’imposizione di un ‘tetto’ per il conguaglio dell’anno 2015, determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; escludendo pertanto il triennio 2011-2013 e con un effetto irreversibile. La fissazione di un ‘tetto’ per l’acconto dell’adeguamento relativo all’anno 2014 e di un ‘tetto’ per il conguaglio dell’anno 2015, scollegato peraltro dalle esigenze di bilancio che governano il provvedimento, costituisce, infatti, un ulteriore illegittimo superamento dei limiti temporali dell’intervento emergenziale stabilito dal legislatore per il triennio 2011-2013. [...] Inoltre, l’intervento normativo in questione non solo copre potenzialmente un arco di tempo superiore alle individuate esigenze di bilancio, ma soltanto apparentemente è limitato nel tempo, se si considerano le analoghe misure pregresse che hanno interessato i meccanismi di adeguamento». Analogamente cfr. la [sent. n. 304/2013](#), relativa a un blocco triennale per la parte economica delle progressioni di carriera del personale diplomatico: «la misura adottata è giustificata dall’esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea ‘cristallizzazione’ del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie ([sentenze n. 496](#) e [n. 296 del 1993](#); [ordinanza n. 263 del 2002](#)), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti ([ordinanza n. 299 del 1999](#)). [...] [Pertanto], la norma censurata non può dirsi irragionevole viste le sue finalità di contenimento della spesa pubblica per far fronte alla grave crisi economica. Spetta infatti al legislatore, nell’equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica [...], bilanciare tutti i fattori costituzionalmente rilevanti» (§4 cons. dir.). In tal senso, maggiormente problematica si rivelò, in tema di stipendi del personale universitario, Corte cost., [n. 310/2013](#), §13.2, §13.3 e §13.4 cons. dir.: «[questa] Corte, in generale, ha ravvisato nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure in questione ([sentenze n. 245 del 1997](#) e [n. 299 del 1999](#), come richiamate anche nella [sentenza n. 223 del 2012](#)). [...] Nella specie, quanto all’adeguamento, il blocco è stato previsto per la durata di tre anni (poi prorogato sino al 31 dicembre 2014), con l’espressa esclusione di successivi recuperi. [...] [II] contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica». La Corte finì, in quel caso, per salvare dall’incostituzionalità una norma che estendeva i suoi effetti addirittura per quattro anni. Parte della dottrina non ha mancato di rilevare questo aspetto e, più in generale, ha lamentato il differente approccio manifestato nella succitata sentenza sul personale della magistratura: si v., *ex multis*, T. ABBIATE, *Ancora in materia di misure anti-crisi: il distinguishing della Corte* (nota a sent. Corte cost. n. 310/2013, in [federalismi.it](#), 2014, spec. 4, A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in [Rivista AIC](#), 2/2015, 2, M.A. CABIDDU, “Figli e figliastri”: breve commento alla sentenza sui blocchi stipendiali dei professori universitari, in [Amministrazione in cammino](#), 2014, *passim*, C. DRIGO, Principles at the bar of politics. Ratio decidendi delle c.d. decisioni di spesa, in M. Salerno, M. Ferrara (curr.), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, Milano, 2017, 224 ss., V. FERRANTE, *Diritto al giusto salario e al lavoro pubblico, ovvero del fascino dell’antico*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2014, 1 ss.

¹⁰³ Sull’«incostituzionalità progressiva», si v. almeno S.P. PANUNZIO, *Incossituzionalità «sopravvenuta», incossituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e il 24 novembre 1988, Milano, 1989, 279 ss.

¹⁰⁴ Sulla latente indeterminatezza di tale criterio, cfr. P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale ‘differita’ fra l’esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell’auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Dir. pubbl.*, 2/2015, 403, e, analogamente, R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 616. Sul punto, già lo stesso S.P. PANUNZIO, *Incossituzionalità «sopravvenuta», incossituzionalità «progressiva»*, cit., 280.

un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali» nel «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona»¹⁰⁵. Da ciò derivò l'infondatezza del richiamo al principio di eguaglianza, giacché il sacrificio in chiave redistributiva imposto «esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza» venne visto come pienamente rientrante nei canoni costituzionali¹⁰⁶.

È possibile ravvisare come l'annualità del sacrificio in rapporto a una fascia di popolazione meno esposta alle difficoltà economiche contribuì decisamente al vaglio di legittimità della normativa, sebbene pure in quell'occasione la Corte ebbe a sottolineare come un indeterminato protrarsi della sospensione del meccanismo perequativo come anche continue reiterazioni dello stesso avrebbero potuto portare facilmente a stridere con «invalidabili principi di ragionevolezza e proporzionalità»¹⁰⁷. Si potrebbe dire, dunque, che il profilo temporale apparve determinante anche nell'ammonimento sull'illegittimità di una sua protrazione. Per di più, lo stesso si trovò a giocare un ruolo decisivo in un'ottica strumentale, giacché proprio la ragionevolezza dell'intervento del legislatore – per il resto nelle condizioni di ampia discrezionalità nel disporre meccanismi perequativi – venne letta, per tramite del profilo temporale, nella sua finalità solidaristica, in quel caso tesa al finanziamento contestuale delle pensioni di anzianità.

Nel cominciare a intendere il profilo temporale sempre più in senso strumentale, non potendo, per così dire, “bastare a sé stesso” per un richiamo generico all'obiettivo di risanamento delle finanze pubbliche, si può anche considerare il monito contenuto al termine della [sent. n. 316](#) in una prospettiva più ampia, soprattutto alla luce di successive pronunce.

Inevitabile, così, il richiamo alla nota [sent. n. 70/2015](#), questa volta di accoglimento sulla base di più d'una ragione. A essere sospettata di illegittimità, in quel caso, era la norma – biennale – che limitava la rivalutazione dei trattamenti pensionistici alle sole fasce di importo fino a tre volte il minimo INPS¹⁰⁸. Anche in quel caso la temporaneità venne connessa alla più ampia censura relativa alla ragionevolezza. Solo in apparenza a essere tutelate erano le fasce pensionistiche più basse, perché diverse classi decisamente non elevate – pur superiori a quelle contemplate – vennero travolte dal blocco perequativo. La Corte, in richiamo al [precedente del 2010](#) – ed evidenziando la diversa dinamica nella pronuncia *de qua*¹⁰⁹ – fu chiara: «[non] solo la sospensione ha una durata biennale; essa incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato»¹¹⁰ in nome di una non meglio precisata «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi»¹¹¹. Non mancarono, poi, in chiave di raffronto, diversi richiami a fattispecie precedenti che, pur in un arco temporale più ampio – ancora una volta, spesso è il triennio a entrare in gioco – prevedevano modulazioni perequative progressive e graduate e non così drastiche¹¹².

La pronuncia destò diverse reazioni in dottrina. Fu spesso ripreso il [precedente del 2010](#), da cui si rilevò anche un differente – e contraddittorio – approccio, vertente sul fatto che nella precedente occasione, quando ancora la crisi economica non aveva fatto intendere tutti i suoi effetti pervasivi, si ammise la legittimità di una sospensione, mentre nel 2015, con la crisi “a pieno regime”, si giunse all'opposto indirizzo¹¹³. Non mancarono

¹⁰⁵ Corte cost., [n. 316/2010](#), §3.2 cons. dir., in richiamo alla nota massima contenuta nella [sent. n. 30/2004](#).

¹⁰⁶ Corte cost., [n. 316/2010](#), §3.4 cons. dir. Similmente, si v. già la [sent. 245/1997](#), §3 cons. dir., riguardante anche in quel caso una sospensione annuale degli incrementi retributivi dei pubblici dipendenti: «il ‘blocco’, di cui è evidente il carattere provvedimentale del tutto eccezionale, esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio, riconosciute da questa Corte meritevoli di tutela a condizione che le disposizioni adottate non risultino arbitrarie ([sentenze nn. 417 del 1996](#), [99 del 1995](#), [6 del 1994](#)), il che in questo caso è certamente da escludere». Si v. anche Corte cost., [n. 299/1999](#) (ordinanza di manifesta inammissibilità).

¹⁰⁷ Corte cost., [n. 316/2010](#), §4 cons. dir.

¹⁰⁸ Art. 24, comma 25, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modif., nella l. 22 dicembre 2011, n. 214.

¹⁰⁹ Sul punto, M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, in *Giur. cost.*, 2/2015, 576, e G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in [federalismi.it](#), 10/2015, 2-3.

¹¹⁰ Corte cost., [n. 70/2015](#), §7 cons. dir.

¹¹¹ Corte cost., [n. 70/2015](#), §10 cons. dir.

¹¹² Corte cost., [n. 70/2015](#), §7 cons. dir.

¹¹³ A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, cit., 2.

ulteriori critiche vertenti sulla contraddittorietà del merito della pronuncia, che finì per tutelare non solo le pensioni modeste originariamente escluse dall'“ombrello” della rivalutazione, ma anche quelle superiori¹¹⁴.

Ciò che interessa maggiormente, tuttavia, è che nella [sent. n. 70](#) la limitatezza temporale non apparve dirimente, per la Corte, ai fini dell'esito positivo dello scrutinio di costituzionalità, giacché la disposizione statale risultò *ex se* sproporzionata nel suo contenuto. Di conseguenza, anche questa pronuncia confermò il carattere strumentale della temporaneità, il cui giudizio necessita costantemente di essere agganciato all'*an* della disposizione che la prevede¹¹⁵.

Il richiamo alla sent. n. 70 consente anche un cenno alla [n. 10/2015](#), di poco precedente. In quell'occasione la Corte, con una declaratoria molto discussa¹¹⁶, dichiarò illegittima una disposizione che prevedeva un'addizionale IRES nei confronti di imprese operanti nel settore energetico che raggiungevano un volume di ricavi elevato¹¹⁷. La disposizione era stata introdotta per evidenti ragioni di contributo alla sostenibilità del bilancio pubblico, gravando su settori maggiormente impermeabili alle congiunture negative del ciclo economico.

La Corte – è noto – dopo aver accolto la questione in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., finì per disporre gli effetti della sentenza solo dal giorno successivo per le medesime ragioni di bilancio e in particolare in virtù del «rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale»¹¹⁸. Tuttavia, non

¹¹⁴ Sul punto, A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. cost.*, 2/2015, 552-553, S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in [federalismi.it](#), 10/2015, 1 ss., S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, 1 ss., M. MOCHEGGIANI, *La sentenza 70 del 2015: natura e limiti di ipotesi decisorie alternative*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, 1, e A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), 10/2015, 6, 9.

¹¹⁵ Come nota C. ZUCHELLI, *Corte Costituzionale 10 marzo 2015, n. 70. Illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25 del decreto legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, in [federalismi.it](#), 21/2015, 13: «In sostanza, la Corte ritiene del tutto incostituzionale un azzeramento della perequazione per pensioni 'non significative' anche se temporaneo, mentre è costituzionale un azzeramento della perequazione per le pensioni 'più significative' purché temporaneo». Diversamente, il “seguito” della sent. n. 70, ovvero le innovazioni alla normativa apportate dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. 21 maggio 2015, n. 65 (conv., con modif., nella l. 17 luglio 2015, n. 109), superò un successivo scrutinio di legittimità. A differenza del passato, il Governo dispose per il medesimo biennio una rimodulazione perequativa scaglionata con minor sacrificio per le fasce pensionistiche più deboli. Con una sentenza che è stata definita «un vero e proprio trattato sul 'tempo' e sulla 'temporaneità' delle limitazioni dei diritti previdenziali» (così C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, *Motivazione, tempo e strumentalità del bilancio*, cit., 13), la Corte statui che «[nell'attuazione] dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti. L'osservanza di tali principi trova conferma nella scelta non irragionevole di riconoscere la perequazione in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, sino a escluderla per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS. Il legislatore ha dunque destinato le limitate risorse finanziarie disponibili in via prioritaria alle categorie di pensionati con i trattamenti pensionistici più bassi» (Corte cost., [n. 250/2017](#), §6.5.2 cons. dir.).

¹¹⁶ Oltre alla dottrina citata nelle note precedenti e in quelle seguenti, si v., *ex multis*: L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 718 ss.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie sentenze di accoglimento*, in [Rivista AIC](#), 2/2015, 1 ss.; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, 1 ss.; I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 702 ss.; F. GABRIELE, A.M. NICO, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla legittimità del “togliere ai ricchi per dare ai poveri” alla legittimità del “chi ha avuto, ha avuto, ha avuto...scordiamoci il passato”*, in [Rivista AIC](#), 2/2015, 1 ss.; G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2016, 11; E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?* in *Giur. cost.*, 1/2015, 79 ss.; A. MORELLI, *Tutela nel sistema o tutela del sistema? Il «caso» come occasione della «tutela sistemica» della legalità costituzionale e la «forza politica» del Giudice delle leggi (notazioni a margine di Corte cost. n. 10/2015)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, 1 ss.; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, cit., 607 ss.; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 635 ss.

¹¹⁷ Art. 81, commi 16, 17 e 18, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., nella l. 6 agosto 2008, n. 133.

¹¹⁸ Corte cost., [n. 10/2015](#), §8 cons. dir.

pare irragionevole evidenziare come nella parte iniziale del considerato in diritto – quella che, beninteso, sembrava condurre a una ordinaria declaratoria di illegittimità prima del “cambio di passo” degli ultimi due punti – uno dei profili censurati riguardò proprio il carattere non temporaneo e stabile della previsione normativa.

La Corte, infatti, dopo aver citato diversi precedenti in cui furono ritenuti non illegittimi temporanei inasprimenti dell'imposizione¹¹⁹, individuò proprio nella mancata temporaneità un profilo «ancor più grave» rispetto al fatto che la norma colpiva l'intero reddito d'impresa e non solamente il *surplus*¹²⁰.

Venne, per l'appunto, specificato: «la richiamata giurisprudenza di questa Corte è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, vòlti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali»; invece, «le disposizioni censurate nascono e permangono nell'ordinamento senza essere contenute in un arco temporale predeterminato, né il legislatore ha provveduto a corredarle di strumenti atti a verificare il perdurare della congiuntura posta a giustificazione della più severa imposizione»; «[si] riscontra, pertanto, un conflitto logico interno alle disposizioni impugnate, le quali, da un lato, intendono ancorare la maggiorazione di aliquota al permanere di una determinata situazione di fatto e, dall'altro, configurano un prelievo strutturale destinato ad operare ben oltre l'orizzonte temporale della peculiare congiuntura»¹²¹. Anche in questa sentenza, dunque, per quanto solo in astratto se si guarda all'esito, il tempo si ripresentò come profilo decisivo nello scrutinio della scelta legislativa che prevedeva sacrifici nei confronti di particolari categorie in contesti delicati, come quello della crisi economica. Di qui la palese contraddittorietà con lo scopo perseguito dalla disposizione da parte della sua “non temporaneità”.

3.4. (segue): *il diverso agire della temporaneità nei casi finora considerati*

Esaminati tutti questi casi giurisprudenziali e messi a raffronto con quello paradigmatico della [sent. n. 15/1982](#) non ci si può esimere dal percepire come il criterio-limite temporale nelle eterogenee misure sospensive presenti dei tratti di volta in volta differenti.

Il diverso agire della temporaneità lascia intendere come la stessa “emergenza normativa” tenda a non concretizzarsi – anzi, generalmente non lo fa mai – nella sua portata estrema, apparendo piuttosto in termini decisamente più articolati e sfaccettati, pur sempre concernenti la limitazione di diritti e interessi costituzionali.

Ne paiono una prova le già citate [sentenze n. 89 del 1984](#) e [n. 108 del 1986](#). In dottrina quei casi sono stati – a ben ragione – letti come esemplari nell'argomento della sospensione delle libertà fondamentali in situazioni emergenziali¹²². Al contempo, non pare azzardato constatare come la loro dinamica non sembri collimare integralmente con quella del *leading case* della [sentenza n. 15/1982](#). Nei primi due sembra affiorare un bilanciamento fra due situazioni giuridiche soggettive (quella del creditore e quella del debitore) per tramite della sospensione; nell'ultimo, invece, pare prospettarsi una tensione “verticale” fra un diritto (quello dell'imputato, per giunta legato a un principio) e l'interesse dell'ordinamento a conservarsi e a sopravvivere, qualificato in questo modo dal provvedimento normativo.

¹¹⁹ Corte cost., [n. 10/2015](#), §6.3 cons. dir. La Corte, infatti, specificò: «basti menzionare la sovrainposta comunale sui fabbricati ([sentenza n. 159 del 1985](#)), l'imposta straordinaria immobiliare sul valore dei fabbricati ([sentenza n. 21 del 1996](#)), il tributo del sei per mille sui depositi bancari e postali ([sentenza n. 143 del 1995](#)), il contributo straordinario per l'Europa ([ordinanza n. 341 del 2000](#))».

¹²⁰ Su questo aspetto, con diverse accezioni, I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2015, 4-8 ma *passim*, V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?* in [Rivista AIC](#), 1/2016, 8, R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in questa [Rivista](#), 2015/I, 227, M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin tax*, in [Rivista AIC](#), 2/2015, 3 ss., S. SCAGLIARINI, *L'incostituzionalità sopravvenuta sfuggita alla Corte*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, 2.

¹²¹ Corte cost., [n. 10/2015](#), §6.5.2 cons. dir.

¹²² R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988, 319, nt. 161; P. PINNA, *Crisi costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, rist. 1992, 486, nt. 33.

In altri casi, come quelli in materia di gradualità – effettivamente, forse i più lontani dai canoni emergenziali – addirittura non si evince una dinamica sospensiva o derogatoria di una prescrizione costituzionale. Lo si può desumere dalle più recenti pronunce in ambito pensionistico, laddove la Corte è stata chiara nello specificare che non esiste un diritto alla rivalutazione annuale del trattamento, né questo può discendere dal testo dell'art. 38 Cost.¹²³ e che il legislatore, nei limiti della ragionevolezza, può prevedere trattamenti regressivi.

Si potrebbe dire, in definitiva, che le affinità fra i diversi casi si manifestino soprattutto in relazione al loro appartenere a dei contesti di difficoltà che l'ordinamento può attraversare e che potrebbero dar luogo a delle oscillazioni dell'indirizzo politico, talvolta tese al sacrificio di particolari istanze rispetto ad altri bisogni che si impongono maggiormente: il fatto emergenziale allarmante, la crisi dei bilanci pubblici, la crisi abitativa, così via. In tutti i casi, la temporaneità gioca un ruolo determinante, ma a sua volta differenziato. Ecco come, già a questo punto, affiora quantomeno il dubbio se tutte le fattispecie finora incontrate siano riconducibili a una dinamica propriamente emergenziale ovvero se le stesse presentino dei tratti spesso ibridi, dove è facile confondere la singola difficoltà, il singolo contesto critico, con un'emergenza nel pieno senso della parola. Anche volendo abbracciare la seconda prospettiva, tuttavia, resta aperto il quesito su dove sia il *discrimen* fra le due dimensioni e, rispetto a ciò, su quale sia il contributo offerto dalla diversificata dinamica temporale.

4. Gli elementi di novità presentati dall'emergenza sanitaria

Per contribuire all'approfondimento del quesito di cui si è appena fatto cenno, la giurisprudenza sulla recente epidemia da *coronavirus*¹²⁴ offre moltissimi spunti di riflessione.

L'ordinamento italiano è stato fra i primi, in ordine cronologico, in cui sono stati registrati fenomeni di grave contagio. L'intensità non solo del dato naturale – la facile trasmissibilità del virus – ma anche di quello giuridico – le disposizioni adottate per contrastare il problema – consentono di scorgere l'inveramento di una emergenza costituzionale di grave entità. Non a caso, in merito, si è parlato di «prima vera emergenza nazionale verificatasi nel dopoguerra»¹²⁵; il che si rivela particolarmente evocativo se si pensi che momenti bui e difficili non sono certo mancati nel corso dei decenni della storia repubblicana. Si è trattata di una condizione inedita

¹²³ Corte cost., [n. 316/2010](#), §3.1 cons. dir.: «Dal principio enunciato nell'art. 38 Cost., infatti, non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici. E ciò, soprattutto ove si consideri che le pensioni incise dalla norma impugnata, per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo. L'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo».

¹²⁴ L'acronimo «Covid-19» sta a significare «*Coronavirus Disease 2019*». Per ulteriori informazioni cfr. WORLD HEALTH ORGANIZATION, [Novel Coronavirus\(2019-nCoV\), Situation Report – 22, 11 febbraio 2020](#). È ormai noto come il termine «*coronavirus*» indichi in realtà un concetto di virus generico. In questa sede, per comodità, se ne farà comunque uso in relazione ai fatti dell'emergenza pandemica, tanto in relazione ai ceppi virali, quanto in relazione alla patologia.

¹²⁵ A. SAITTA, [Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica](#), cit., 841. Cfr. anche I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in [Rivista AIC](#), 1/2022, 99, nonché EAD., *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021, 9, che richiama la [Risoluzione del Parlamento europeo su Impatto delle misure connesse alla Covid-19 sulla democrazia, sui diritti fondamentali e sullo stato di diritto, 13 novembre 2020](#), su un evento che “non ha precedenti”, con la necessità di ripensare, in futuro, “i nostri modi di gestione delle crisi sia a livello di Stati membri che di Unione europea”. Inoltre, con diverse accezioni, sulle peculiarità dell'emergenza pandemica si v.: A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in [BioLaw Journal](#), 1/2020, 7; V. BALDINI, *Il Politico nell'emergenza (sanitaria): Divagazioni minime su un tema classico*, in [Dirittifondamentali.it](#), 3/2021, 92; P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2020, 690 ss.; F. GABRIELE, *Spigolature sull'unità nazionale (anche “temuta” e/o “rifiutata”) e il suo spirito nelle istituzioni, nelle forze politico-parlamentari, nella società civile, nei media e nei social durante la pandemia (con seguito di lampi e tamburi di guerra, crisi climatica ed energetica ed inflazione verso le due cifre o della “tempesta perfetta”)*, in [Nomos](#), 3/2022, 1 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in [Diritti Regionali](#), 1/2020, 368 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Recovery Fund e Recovery Plan fra solidarietà, mercato e sviluppo: un equilibrio irrisolto*, cit., 3664; F. VARI, *La pandemia di COVID 19 come stress test per i diritti fondamentali. Prime note*, in [Nuove Autonomie](#), 1/2022, 175.

che ha avuto implicazioni sostanzialmente su tutti gli aspetti del vivere comune¹²⁶, mettendo ancor di più in luce la già sussistente condizione di precarietà dello Stato sociale¹²⁷. Per la prima volta, un fatto improvviso non ha messo in difficoltà un singolo aspetto della vita, dei momenti, dei caratteri dell'ordinamento, bensì una serie indefinita o comunque molto ampia: salute, sicurezza, relazioni sociali, lavoro, diritti, libertà, ricchezza, eguaglianza, sono solo alcuni dei tanti profili risultati in condizioni di minaccia.

La particolare gravità dell'evento è testimoniata anche dal "passaggio di testimone" fra le fonti dell'emergenza già dalle iniziali avvisaglie. Difatti, subito dopo una prima delibera dello stato d'emergenza all'interno del sistema di protezione civile¹²⁸ si è affiancato, divenendo preponderante, un quadro normativo principalmente regolato dalle fonti primarie volto a disciplinare gli articolati e complessi ambiti dell'ordinamento interessati dall'evento. La dottrina è stata pressoché unanime nell'attribuire al rapido e (ancora una volta) improvviso aggravarsi dei contagi la scelta di far ricorso alla decretazione d'urgenza¹²⁹, per di più ravvisando una smentita "sul campo" dell'aspirazione del Codice di protezione civile a rivestire un punto di riferimento esclusivo in materia emergenziale, soprattutto in relazione a fatti *realmente* improvvisi, gravi e allarmanti¹³⁰.

Da un lato, la decretazione d'urgenza ha dettato misure volte a evitare il contagio, come si desume dal combinato fra i D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, 24 marzo 2020, n. 19 e 16 maggio 2020, n. 33 e i diversi d.p.c.m. ed ordinanze. Da un altro lato, ha dato luogo a misure maggiormente di contesto e strumentali al debellamento del virus, mediante la regolazione di diversi ambiti delle relazioni sociali, economiche e istituzionali, nonché, in connessione, dello svolgimento di funzioni e servizi pubblici.

Oltre a queste peculiarità sul piano spaziale, il caso del *coronavirus* si è rivelato inedito per l'estensione temporale dell'evento, il quale si è prolungato per almeno due anni. In relazione a ciò sono state previste diverse proroghe dello stato d'emergenza, avvenute in più occasioni per mezzo di un articolato intreccio

¹²⁶ L. VIOLANTE, *Introduzione*, in S. Pajno, L. Violante (curr.), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Vol. I, *I problemi di governo*, Bologna, 2021, 9; G. ZAGREBELSKY, *Introduzione. È tempo di ripararsi*, in J. HABERMAS, *Proteggere la vita*, trad. it. a cura di F. D'Aniello, Bologna, 2022 (2021), 7.

¹²⁷ A.M. NICO, *L'emergenza sanitaria "guarisce" lo Stato sociale dai condizionamenti economici e finanziari?* in [Dir. pubbl. eur. Rassegna online](#), 1/2021, 112-113.

¹²⁸ Delib. Cons. ministri, 31 gennaio 2020, *G.U.*, 1° febbraio 2020, n. 26.

¹²⁹ In merito si v., fra gli altri e con diverse sfumature, A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui dd. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in [federalismi.it](#), 28/2020, 238 ss., M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2020, 5-6, P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale*, cit., 41-42, A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi "endemiche" e nuove emergenze*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2022, 637, G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. l'epidemia da covid-19 e i rapporti tra decreto- legge e altre fonti*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2022, 352-353, A. PERTICI, *Il potere politico di fronte alle emergenze: notazioni introduttive*, in [Riv. Gruppo di Pisa](#), 2020, 5, E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo*, cit., 69, A. SAIITA, [Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica](#), cit., 843, 846-847, M. TRESCA, *Le fonti dell'emergenza L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2020, 204. Più in particolare, R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in [Diritti Regionali](#), 1/2020, 651 ss. e C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in [Amministrazione in cammino](#), 2020, 5, nonché ID., *Considerazioni sulla scelta delle fonti del diritto per fronteggiare l'emergenza sanitaria del 2020*, in [DPCE Online](#), 3/2020, 4265, evidenziano nel carattere abnorme dell'emergenza pandemica il probabile motivo che ha spinto il Governo a propendere per la decretazione d'urgenza in luogo delle ordinanze contingibili, anche atteso il rango diverso dal punto di vista della gerarchia delle fonti. Si v., analogamente, Corte cost., [n. 37/2021](#), §8.1 e §9 cons. dir. Non è mancato chi, invece, ha evidenziato un «macroscopico scostamento» dalla prassi precedente, che privilegiava l'utilizzo del sistema della protezione civile per disastri di ogni sorta (calamità, terremoti, ecc...) lasciando la decretazione d'urgenza più sullo sfondo e per finalità di tipo organizzativo-normativo, ma non certo di rientro quanto più veloce possibile dal problema: così A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2020, 315, nonché ID., *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2022, 581-582.

¹³⁰ Si v. E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?* in [Quad. cost.](#), 4/2020, 729.

normativo, ben al di là del termine massimo biennale previsto dal Codice della protezione civile¹³¹. Ciò ha reso evidente la particolarità del caso, giacché il criterio della temporaneità ha finito, perlomeno a primo impatto, per rivelarsi debole¹³²; il che spinge ancor di più all'interrogativo sulle prospettive e sulle implicazioni di una progressiva estensione della disciplina emergenziale in relazione all'evolversi (e al persistere) di un fatto grave e allarmante¹³³.

La regressione del profilo temporale appare almeno parzialmente smentita dalla giurisprudenza. A parte poche eccezioni che si considereranno, questa ha riguardato gli interventi di contesto, sindacando sulle singole scelte di bilanciamento assunte dal legislatore dell'emergenza nel corso dei due anni. Qui il profilo temporale ha giocato un ruolo importante: ancora una volta diversificato, ma espressivo di un filo conduttore in grado di estendersi – significativamente, come si tenterà di mettere in luce – anche a quelle pronunce non propriamente emergenziali che sono state già esaminate.

4.1. (segue): *casi di temporaneità emergenziale “ordinaria”*

In un primo gruppo di sentenze la temporaneità sembra aver rivestito un prevalente tratto di ordinarietà, il quale solo in prima battuta può risultare paradossale, invece rivelandosi d'interesse per ricavare, ancora una volta, l'articolata sfaccettatura di questo profilo nel più ampio contesto emergenziale.

È possibile citare la [sent. n. 5/2022](#), riguardante il trattamento speciale riservato agli operatori sanitari da una legge della Regione Val D'Aosta. Oggetto del giudizio erano delle disposizioni temporalmente limitate, infra-annuali, concernenti sia l'attribuzione di indennità al personale medico e sociosanitario sia l'assunzione di personale a tempo determinato in deroga ai limiti della disciplina del pubblico impiego. La Corte ha risposto in entrambi i casi con una declaratoria di rigetto.

Quanto alla prima questione, la normativa è stata giustificata «alla luce e nella prospettiva della *eccezionale situazione determinata dalla pandemia da COVID-19*, della correlata necessità di rafforzare l'offerta sanitaria nella Regione autonoma per fronteggiarne le conseguenze del particolare impegno richiesto nella contingente situazione emergenziale agli operatori dei servizi socio-sanitari e della esigenza di riconoscere ad essi *un emolumento speciale e temporalmente delimitato con carattere indennitario e premiale*», rimarcando «l'impegno straordinario profuso dal personale sanitario, ma anche, per evidenti ragioni, da quello dei servizi assistenziali menzionati»¹³⁴. In via aggiuntiva, le previsioni hanno resistito alle censure di illegittimità per il loro replicare disposizioni emanate a livello nazionale e, nel prevedere trattamenti premiali aggiuntivi, per il loro risultare interamente a carico del bilancio regionale, così non contrastando con il principio-materia del «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione¹³⁵.

Quanto alla seconda questione, il profilo temporale è sembrato agire su un duplice piano. Dapprima, la previsione è stata giudicata in piena linea con la disciplina statale sul pubblico impiego, che consente il ricorso a contratti di lavoro flessibile «per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale»¹³⁶. In questo caso, secondo la Corte, le deroghe regionali non hanno fatto altro che riprendere il contenuto delle disposizioni statali facendo leva su fondi propri, rispondendo «alle stesse specifiche esigenze, *limitate temporalmente*, per le quali esse prevedono la possibilità di ricorso a tipologie flessibili di rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione»¹³⁷.

¹³¹ Alle iniziali deliberazioni del Consiglio dei ministri hanno fatto seguito interventi anche direttamente per tramite di decreti-legge: si v., da ultimo, l'art. 1, comma 1, del d.l. 24 dicembre 2021, n. 221, conv., con modif., nella l. 18 febbraio 2022, n. 11, che ha prorogato lo stato d'emergenza al 31 marzo 2022.

¹³² A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in [Corti supreme e salute](#), 1/2022, 14.

¹³³ Parla di elusione del principio della temporaneità M. CALAMO SPECCHIA, *Riflessioni di sintesi. Le fonti del “diritto della pandemia” tra forma e sostanza*, in [DPCE Online](#), 2021, 1870-1871. Analogamente, M. VITTORI, [I decreti-legge e i d.p.c.m. dell'emergenza sanitaria tra riserva di legge, tipizzazione del contenuto dei provvedimenti e bilanciamento dei diritti \(riflessioni non ancora desuete a margine di Corte costituzionale sent. n. 198/2021\)](#), in questa [Rivista](#), 2022/III, 1361.

¹³⁴ Corte cost., [n. 5/2022](#), §4.3.1 cons. dir. (corsivo aggiunto).

¹³⁵ Corte cost., [n. 5/2022](#), §4.3.2 cons. dir.

¹³⁶ Art. 36, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

¹³⁷ Corte cost., [n. 5/2022](#), §6.4 cons. dir. (corsivo aggiunto).

Così, le stesse previsioni valdostane sono state ricondotte alla luce del contesto eccezionale ed emergenziale del *coronavirus*, il quale avrebbe proceduto ad «integrare oggettivamente i requisiti di *eccezionalità e temporaneità* che il legislatore statale prevede per poter ricorrere al lavoro flessibile»; in altre parole, si è trattato di un requisito già previsto di eccezionalità e temporaneità, «declinato in funzione di emergenza sanitaria»¹³⁸.

Profili simili alla [sent. n. 5/2022](#) sono individuabili nella precedente [n. 278/2020](#), circa una norma statale infra-annuale che sospendeva le attività processuali e i relativi termini di prescrizione¹³⁹, anche per come prorogata¹⁴⁰. Di nuovo, la Corte costituzionale ha respinto i rilievi di illegittimità.

L'oggetto della pronuncia solo in astratto ha presentato dei punti di contatto con il celebre precedente della [sent. n. 15/1982](#) – difatti, non richiamato – nella parte in cui avrebbe inciso sulla portata dell'art. 25 Cost. Il ragionamento si è tuttavia sviluppato su ben diversi presupposti. Anche in questa occasione il contesto a cui è appartenuta la norma – ha sottolineato la Corte – era quello emergenziale. Ma ha risaltato anzitutto l'ordinario carattere discrezionale della previsione legislativa dei termini della prescrizione, nel quale è costantemente operato un bilanciamento fra gli interessi costituzionali che fondano l'istituto¹⁴¹, di cui è stata ribadita la caratura sostanziale con ricadute processuali¹⁴². Questo profilo è stato ancorato, più in dettaglio, non al fatto emergenziale bensì all'art. 159 cod. pen., secondo cui «[i]l corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale [...] è imposta da una particolare disposizione di legge»¹⁴³. In questi termini, la sospensione del 2020 è stata interpretata alla stregua di uno dei tanti accadimenti dilatori in cui può incappare un processo, tale che sarebbe stato contrario alla *ratio* stessa della sospensione agire solo per i reati commessi dopo l'entrata in vigore della previsione¹⁴⁴. Dal ragionamento della Corte si è desunto, in definitiva, che l'interesse dell'imputato o del reo non può spingersi all'aspirazione di conoscere in termini, per così dire, aritmetici l'avverarsi della prescrizione, ben potendo accadere eventi sospensivi nell'*iter* processuale.

Solo a seguito di questa ricostruzione la Corte si è interrogata sul rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità che, si può dire, avrebbero rappresentato l'unico ostacolo una volta appurata la possibilità di prevedere norme sospensive di tal sorta. Cioché, la normativa è stata giudicata conforme a questi requisiti, inserendo nel gioco del bilanciamento la tutela della salute di cui all'art. 32 Cost. e allegandovi, significativamente, anche la durata decisamente breve della misura sospensiva¹⁴⁵.

Al contempo, non può passare inosservato il particolare percorso argomentativo contenuto nella [sent. n. 278/2020](#), che rispetto alla [n. 5/2022](#) ha riguardato principi e interessi in gioco molto delicati. Circa la chiamata in causa dell'art. 159 cod. pen., più in dettaglio, il dubbio permane attorno alla distinzione tra i fatti da questo sussumibili e la garanzia sottesa alla norma. Da qui potrebbe discendere la differenza fra la consapevolezza del possibile accadimento di fattispecie concrete in grado di inverare quanto astrattamente previsto e la fattispecie astratta, di necessaria conoscenza al momento della commissione del fatto: in questa seconda prospettiva il soggetto non è in grado di conoscere le innovazioni normative incidenti sulla prescrizione e perciò ogni applicazione retroattiva

¹³⁸ Corte cost., [n. 5/2022](#), §6.4 cons. dir.

¹³⁹ Art. 83, comma 4, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv., con modif., nella l. 24 aprile 2020, n. 27.

¹⁴⁰ L'art. 36, comma 1, d.l. 8 aprile 2020, n. 23, conv., con modif., nella l. 5 giugno 2020, n. 40, ha prorogato il termine iniziale della norma, 15 aprile 2020, all'11 maggio dello stesso anno.

¹⁴¹ Ovvero, il bilanciamento fra la perseguibilità e l'accertamento del reato, da un lato, e l'interesse dell'imputato a non vedersi più riconosciuta la responsabilità penale per via dell'attenuazione dell'allarme sociale dovuto al tempo, dall'altro: concetti dettagliati al §7 cons. dir. della medesima pronuncia.

¹⁴² Corte cost., [n. 278/2020](#), §9 e §10 cons. dir.

¹⁴³ Corte cost., [n. 278/2020](#), §13 cons. dir.

¹⁴⁴ Corte cost., [n. 278/2020](#), §13 cons. dir.

¹⁴⁵ Corte cost., [n. 278/2020](#), §14 cons. dir.

dello *ius novum* si troverebbe quantomeno sul confine della pertinenza con quanto tutelato dal principio di legalità di cui all'art. 25 Cost.¹⁴⁶.

Non a caso, prima della pronuncia, già la Terza sezione penale della Corte di Cassazione aveva negato la non manifesta infondatezza della disposizione, basando però la propria decisione su tutt'altro nesso logico, e in particolare sulla qualificazione *extra ordinem* del fatto virale. Anzitutto, la sospensione di tutti i termini, inclusi quelli di prescrizione, avrebbe trovato fondamento nella *salus rei publicae* più che nell'art. 159 cod. pen. Di qui la valutazione della medesima normativa nella sua idoneità a raggiungere lo scopo professato (evitare il contagio) e nel suo essere temporanea, consentendo così un'applicazione retroattiva addirittura in *malam partem* in un periodo di tempo cricocritto¹⁴⁷.

Viceversa, il più articolato percorso seguito dalla Consulta può comunque essere individuato come un tentativo di normalizzazione di previsioni emergenziali come quelle in oggetto, così scongiurando il rischio di una riscoperta del "vaso di Pandora" dell'affine caso scaturito nel 1982.

Ad ogni modo, in entrambe le sentenze appena richiamate non pare irragionevole desumere come il profilo temporale si sia sviluppato in una dinamica prettamente ordinaria, pur nell'indubbio contesto emergenziale. Capovolgendo il discorso, l'evento straordinario è sembrato agire quale canone di ragionevolezza e proporzionalità per l'attivazione di previsioni normative già presenti nell'ordinamento, valutate anche attraverso la loro provvisorietà. Per l'appunto, il fatto emergenziale stesso è apparso uno dei tanti presupposti per l'applicazione delle medesime disposizioni. Ne discende che la Consulta ha inteso scrutinare le due questioni di legittimità secondo un metodo in larga parte corrispondente a situazioni di normalità, nelle quali potrebbero presentarsi i termini per l'adozione di provvedimenti temporanei come quelli in oggetto.

I due casi esaminati presentano dunque diverse affinità con pronunce già richiamate in cui la Consulta ha valutato la mera brevità o tollerabilità della previsione sospensiva in relazione al bilanciamento effettuato e al contesto di riferimento.

4.2. (segue): *casi di temporaneità emergenziale "rinnovabile"*

Di diverso contenuto e implicazioni risultano altre pronunce in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a vagliare ulteriori disposizioni di contesto rispetto alla finalità emergenziale di contenimento della diffusione del *coronavirus*.

Anzitutto sembra utile il richiamo a una coppia di pronunce, le [nn. 128](#) e [213 del 2021](#). Entrambe hanno riguardato una materia simile a casi trattati in precedenza, ovvero il diritto all'abitazione. Il loro confronto presenta parecchi spunti di rilievo sistematico anche a partire dal diverso esito.

Nella [sent. n. 128/2021](#) a essere sospettate di illegittimità erano una normativa temporanea che sospendeva qualsiasi tipologia di pignoramento immobiliare avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore¹⁴⁸ e la sua proroga¹⁴⁹. In tal senso appare particolarmente indicativo il fatto che la Corte, nell'acclarare la ragionevolezza della normativa originaria in relazione all'iniziale, acuta fase dell'esplosione dell'emergenza, ha giudicato invece illegittima la proroga, perché essenzialmente replicativa di una disciplina che presentava un drastico bilanciamento di interessi non più rispondente alle successive fasi della pandemia. Anche in

¹⁴⁶ Analogamente, D. MARTIRE, T. PISTONE, *Sospensione della prescrizione, principio di legalità e bilanciamento sempre possibile. Considerazioni a margine della sentenza n. 278 del 2020 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2021, *passim*, spec. 181, nonché IID., *Tempo della punizione e garanzie costituzionali. La sospensione della prescrizione al vaglio della Consulta*, in *Arch. pen.*, 3/2020, *passim*, spec. 19. Fra la dottrina penalistica, R. BARTOLI, *Con una finta la Consulta aggira il problema della irretroattività/retroattività della sospensione della prescrizione connessa al covid*, in [Sistema Penale](#), 2021, spec. 7 ss.

¹⁴⁷ Cass. pen., sez. III, 17 luglio 2020, n. 21367, §6.1 cons. dir. e ss., spec. §6.6.

¹⁴⁸ Art. 54-ter, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, cit.

¹⁴⁹ L'art. 4, comma 1, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (conv., con modif., nella l. 18 dicembre 2020, n. 176) e l'art. 13, comma 14, d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 (c0nv., con modif., nella l. 26 febbraio 2021, n. 21), hanno rispettivamente prorogato la sospensione iniziale di sei mesi al 31 dicembre 2020 e al 30 giugno 2021. La Corte costituzionale ha sindacato la seconda proroga.

richiamo alle già citate sentenze [nn. 310/2003](#) e [155/2004](#), la Corte ha ribadito che «[la] sospensione delle procedure esecutive deve costituire [...] un evento eccezionale», dovendo sempre aver luogo «un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite», individuando l'esistenza di un «ragionevole limite di tollerabilità»¹⁵⁰.

Per giungere a tale conclusione la Consulta ha svolto un'importante analisi in concreto che si è sviluppata su due piani: dapprima, in relazione all'evoluzione dell'evento pandemico; in seguito, rispetto ad altre previsioni sulla stessa materia, le quali avevano invece previsto delle proroghe con una disciplina via via più attenuata rispetto all'iniziale drastico bilanciamento¹⁵¹. In definitiva, l'approccio del legislatore nel caso *de qua* è stato censurato per non aver introdotto nessun criterio distintivo o selettivo in relazione all'evolversi dei fatti e della disciplina di contesto¹⁵².

Sulla stessa falsariga, poi, la [sent. n. 213/2021](#). In questo caso la questione di legittimità verteva su disposizioni temporanee sospensive delle procedure di sfratto per morosità riguardanti immobili anche ad uso non abitativo¹⁵³, poi prorogate con diversificazioni e gradualità adeguamenti¹⁵⁴.

A differenza della precedente pronuncia, sono stati proprio i progressivi adeguamenti della disciplina all'affievolimento dell'evento pandemico e la restrizione dei beneficiari a salvare l'intero impianto normativo dall'illegittimità¹⁵⁵. Non sembra irrilevante il rinnovato richiamo ai [precedenti del 2003](#) e [del 2004](#), teso a rimarcare che interventi legislativi che dispongono sacrifici verso alcuni soggetti possono avvenire «solo in presenza di circostanze eccezionali e per periodi di tempo limitati»¹⁵⁶. In aggiunta, l'immediato precedente della [sent. n. 128/2021](#) ha costituito un'importante chiave di raffronto, in particolare nel prendere atto che nel caso *de qua* il legislatore avesse effettivamente disposto misure adeguate e migliorative e non semplicemente replicative per mezzo della proroga, tale da rendere quest'ultima non irragionevole¹⁵⁷.

L'analisi di queste due sentenze consente di comprendere agevolmente il contenuto della [pronuncia n. 236/2021](#). Qui l'analogia è con il precedente, già citato, della [n. 186/2013](#). L'oggetto è difatti simile, riguardante la sospensione temporanea delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti del Servizio sanitario nazionale¹⁵⁸, anche per come prorogata¹⁵⁹.

La Corte ha rigettato la questione relativa alla disposizione originaria, ben evidenziando il fatto che solo in prima battuta la normativa avrebbe replicato quella censurata nel 2016: in quel caso a risultare dirimente fu la proroga «storicizzata» del blocco delle procedure per motivi di rientro del disavanzo, la quale risultò «sostanzialmente diversa nei presupposti applicativi e nella *dimensione temporale*», totalmente estranei rispetto a quelli imposti dal *coronavirus*¹⁶⁰. E, proprio in quest'ottica, ha giudicato invece illegittima la successiva proroga – di un altro anno – della medesima misura: in richiamo ai due precedenti delle sentenze

¹⁵⁰ Corte cost., [n. 128/2021](#), §8 cons. dir.

¹⁵¹ Corte cost., [n. 128/2021](#), §10, §11, §12, §13 cons. dir. In merito, si v. anche G. MARCHETTI, *Il bilanciamento tra il diritto all'abitazione del locatario e il diritto di proprietà del locatore in tempo di emergenza sanitaria. Alcune riflessioni sulla sentenza n. 128/2021 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#) 1/2022, spec. 12.

¹⁵² Corte cost., [n. 128/2021](#), §14 cons. dir.

¹⁵³ Art. 103, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, cit..

¹⁵⁴ Dapprima, l'iniziale termine del 30 giugno 2020 era stato prorogato al 31 dicembre 2020 dall'art. 17-bis del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv., con modif. nella l. 17 luglio 2020, n. 77. In seguito, l'art. 13, comma 13 del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, cit., ha disposto che la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è prorogata sino al 30 giugno 2021 limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari. Infine, l'art. 40-quater, comma 1, del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, conv., con modif., nella l. 21 maggio 2021, n. 69, ha precisato che la sospensione è prorogata: «a) fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020; b) fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021».

¹⁵⁵ Sulla sentenza v. F.V. DELLA CROCE, *Proporzionalità e ragionevolezza nella proroga del "blocco degli sfratti"*. *Brevi note alla sentenza n. 213 del 2021 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2022, 188 ss.

¹⁵⁶ Corte cost., [n. 213/2021](#), §11.4 cons. dir.

¹⁵⁷ Corte cost., [n. 213/2021](#), §11.6 e §11.7 cons. dir.

¹⁵⁸ Art. 117, comma 4, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, cit..

¹⁵⁹ L'art. 3, comma 8, d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, cit., ha prolungato la sospensione dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021.

¹⁶⁰ Corte cost., [n. 236/2021](#), §8.1. cons. dir. (corsivo aggiunto).

[n. 128](#) e [n. 213 del 2021](#), la Corte ha specificato che l'intervento «nelle fasi successive avrebbe richiesto [...] una riedizione e un affinamento del bilanciamento sotteso alla misura, poiché la sua invarianza cristallizza un pregiudizio individuale che dovrebbe essere invece strettamente limitato nel tempo»¹⁶¹.

Dalle tre pronunce appena esaminate – la [n. 128](#), la [n. 213](#) e la [n. 236](#) – affiorano diversi profili di interesse per la ricerca sulla rilevanza costituzionale della temporaneità emergenziale, i quali appaiono innovativi. Più in dettaglio, il costante richiamo a pronunce più risalenti – la [n. 310/2003](#), la [n. 155/2004](#) e la [n. 186/2013](#) – presenta un duplice risvolto.

Non soltanto evidenzia un filo conduttore abbastanza definito sul profilo della temporaneità emergenziale, il quale sta a confermare ancora una volta la sua multiformità piuttosto che la sua omogeneità; difatti, dietro la coerenza dei continui rimandi operati dalla Consulta a sostegno delle sue argomentazioni pare celarsi soprattutto un indicatore ulteriore.

Nelle sentenze precedenti alla giurisprudenza sul *coronavirus* si è cercato di mettere in luce la qualificazione della temporaneità come metro di valutazione sulla tollerabilità del procrastinarsi di una disciplina derogatoria o sospensiva, evidenziata in molteplici sensi e direzioni. Di converso, nelle pronunce del 2021 la stessa temporaneità si è svelata sotto una luce in larga parte nuova. In relazione al fatto estremamente grave ben può ammettersi una proroga della disciplina emergenziale, ma questa deve essere proporzionale all'andamento e all'evolversi della vicenda, per giunta osservata da un punto di vista di sistema, generale. Per questo motivo, i riferimenti ai precedenti casi paiono soprattutto segnare un punto di distacco, risultando coerenti solamente in un momento iniziale e allorquando si affermi che la sospensione deve essere temporanea.

Questo aspetto appare il contributo più importante desumibile dai casi più recenti in relazione a quelli più risalenti. Cosicché se le sentenze sulla proroga in materia immobiliare nel contesto pandemico richiamano i [precedenti del 2003](#) e [del 2004](#), persiste nel risaltare il diverso operare del profilo temporale. Questo agisce come metro valutativo rinnovabile e non più (solo) come semplice corollario della ragionevolezza sulla tollerabilità del persistere della normativa sospensiva. Allo stesso modo, se la sentenza sul blocco delle esecuzioni nei confronti del servizio sanitario nazionale nel contesto pandemico cita il [precedente del 2013](#), affiora la centralità della valutazione della congruità della proroga in relazione all'evolversi della gravità emergenziale piuttosto che al mero criterio triennale della ragionevolezza del sacrificio. Difatti, nei casi più recenti sono state dichiarate illegittime norme di proroga decisamente inferiori al raggio della triennialità.

Risulta, in definitiva, uno spartiacque fra la giurisprudenza in materia di emergenza pandemica e quella precedente, di cui, non a caso, si è già potuto quantomeno dubitare della costante attinenza a fattispecie propriamente emergenziali. Non – però – un cambio di passo da parte della Consulta, quanto piuttosto un differente approccio in relazione a situazioni in larga parte diverse, per quanto affini in taluni aspetti. Se, come è desumibile dalla più volte richiamata massima della [sent. n. 310/2003](#), il legislatore non può trasferire l'onere di un sacrificio in maniera indefinita a carico di una categoria di soggetti in periodi di ristrettezze per le finanze pubbliche¹⁶², ciò non sembra rilevare nel medesimo senso nel caso propriamente emergenziale, in cui assume carattere dirimente l'adeguamento della disciplina temporanea all'evolversi del fatto straordinario. Pare, in questa prospettiva, delinearsi un peculiare giudizio che potrebbe essere definito “sul tempo della temporaneità”¹⁶³.

5. *Diversi gradi di normativa emergenziale?*

Tutte le pronunce considerate fino a questo momento contribuiscono alla risoluzione del quesito che più volte incidentalmente è stato posto, ovvero sull'esistenza di diverse gradazioni della normativa emergenziale. Pur non essendo l'oggetto principale del presente lavoro, lo stesso argomento offre dei risvolti di sicuro rilievo

¹⁶¹ Corte cost., [n. 236/2021](#), §9.1 e ss. cons. dir.

¹⁶² Corte cost., [n. 310/2003](#), §4 cons. dir.

¹⁶³ Come evidenziato da G. MARCHETTI, *Il bilanciamento tra il diritto all'abitazione del locatario e il diritto di proprietà del locatore in tempo di emergenza sanitaria*, cit., 13, in relazione alla [sent. n. 128/2021](#), «il bilanciamento sotteso alla temporanea sospensione delle procedure esecutive avente ad oggetto l'abitazione principale è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, tanto da rendere illegittima la seconda proroga, che viene pertanto dichiarata incostituzionale» (corsivo aggiunto).

per il profilo della temporaneità. Pertanto, senza la pretesa di fissare tassativamente – posto che sia veramente possibile farlo – una scala di intensità del fatto e della norma emergenziali, può risultare utile tracciare quantomeno un distinguo fra due dimensioni: misure volte a colpire direttamente l'evento emergenziale percepito come allarmante; misure di contesto che si pongono in via strumentale alle prime.

Per quanto riguarda la prima dimensione, si può dire che quanto più grave risulta l'evento emergenziale tanto più drastiche possono rivelarsi le norme sospensive e derogatorie volte a eliminarlo. Come già in parte si è cercato di rilevare, la scarsa giurisprudenza su normative emergenziali contraddistinte da un alto grado di drasticità può stare a conferma del carattere liminare di queste eventualità¹⁶⁴. Ciononostante, è possibile mettere in evidenza alcuni aspetti. L'operazione legislativa scrutinata dalla [sent. n. 15/1982](#), ad esempio, può rientrare in questo delicato livello, presentando per molti aspetti un *unicum* se raffrontata agli altri casi. Difatti, la Consulta sembrò ravvisare non un bilanciamento fra due interessi o diritti protetti dalla Costituzione, ma un sacrificio di questi rispetto al principio della conservazione dell'ordinamento, declinato in chiave di sicurezza e per mezzo dell'elevato allarme causato dal terrorismo politico.

È solo in ragione dei caratteri di questa particolare operazione – in grado di incidere sui punti vitali dell'ordinamento – che dalla scarsa giurisprudenza si rinviene la connessa necessità che la norma emergenziale sia temporanea. Al contempo, prima di posare l'attenzione sul ruolo giocato dalla temporaneità e andando ancora più a fondo della questione, non pare errato sostenere che la decisione in tale livello sia passibile di censura solamente qualora se ne dimostri l'abnormità rispetto allo scopo che si prefigge di conseguire. Il canone di ragionevolezza pare ruotare, in questo caso, attorno al fatto che una norma emergenziale di tal sorta non possa spingersi più di quanto occorra¹⁶⁵. Allo scrutinio della ragionevolezza fa così da *tandem* quello della proporzionalità-congruità della misura rispetto alla finalità prefissata: questo sembra essere l'aspetto più importante, accanto a quello della temporaneità, desumibile dalla [sentenza del 1982](#)¹⁶⁶.

Nel voler sintetizzare questo ambito, si può dire che la disciplina sospensiva volta a colpire e a scongiurare direttamente l'evento emergenziale, superandolo per proteggere l'integrità dell'ordinamento, rientri in una peculiare dimensione della discrezionalità politica, che diviene passibile di illegittimità solo nel suo risultare manifestamente sproporzionata rispetto allo scopo¹⁶⁷.

Questo specifico profilo della valutazione politica e dello scrutinio sulla proporzionalità può trovare conferma anche nella disciplina di contenimento del *coronavirus*¹⁶⁸, perlomeno per ciò che concerne la decretazione d'urgenza volta direttamente al contrasto dell'emergenza pandemica. Su quest'ambito la Corte costituzionale non ha avuto particolare modo di esprimersi. L'unico caso è stato quello della [sent. n. 198/2021](#) in materia di coordinamento fra decretazione d'urgenza e d.p.c.m. Da questa pronuncia, che ha salvato il sistema normativo in questione¹⁶⁹, pur solo implicitamente si può ricavare la valutazione, più ampia, della

¹⁶⁴ S. PAJNO, *Democrazia e governo della pandemia*, in S. Pajno, L. Violante (curr.), *Biopolitica, pandemia e democrazia*, cit., 37-38, pur in riferimento anzitutto al tipo di fatto emergenziale e non alla normativa, accenna a diversi livelli in parte affini alle ipotesi espresse in questa sede, laddove il più grave, in cui «ricorre una situazione che sfugge, in maniera più o meno intensa, alle capacità probabilistiche del pubblico potere», corrisponde in realtà alla situazione più remota.

¹⁶⁵ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori: lezioni*, cit., 177.

¹⁶⁶ A. PERTICI, *Terrorismo e diritti della persona*, cit., 40-44.

¹⁶⁷ Si ritiene doveroso citare, ancora una volta, la precisazione in Corte cost., [n. 15/1982](#), §6 cons. dir. Questo tipo di giudizio, che più di tutti tende ad avvicinarsi a quello sul merito, venne affrontato già da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976⁹, 1413-1414, il quale non escludeva la possibilità di uno scrutinio dell'«operato del legislatore rivolto ad eludere l'applicazione di principi costituzionali sotto l'apparenza di rispettarli. Se il giudice costituzionale potesse desumere dalla contraddizione fra parte e parte dello stesso testo normativo, *oppure fra questo e le circostanze di pubblico interesse* cui esso si riferisce l'elusione del fine prescritto, la 'irragionevolezza' della statuizione, dovrebbe dichiararne la illegittimità costituzionale sotto la specie della presunzione del contrasto con tale pubblico interesse, e cioè sotto la specie dell'eccesso di potere». Sulla «specificità» ragionevolezza utilizzata dalla Corte nel 1982, non riconducibile a quella «normale», v. ancora A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?* cit., 111, richiamato anche da P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 36.

¹⁶⁸ Così, ma in senso critico, V. BALDINI, *Proporzionalità e adeguatezza versus prevenzione nel controllo di razionalità delle misure di contrasto all'emergenza sanitaria: tra premesse di metodo e percezioni esegetiche*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2021, 144 ss.

¹⁶⁹ La Corte, in quest'occasione, ha ricondotto i d.p.c.m. in oggetto, «per certi versi», alla categoria degli «atti amministrativi necessitati», più che alle ordinanze *extra ordinem* – queste, tipicamente indeterminabili – così respingendo

legittimità di misure sospensive di alcuni diritti e finanche libertà costituzionali, ad esempio derivanti dal divieto di allontanamento dall'abitazione senza giustificato motivo. I medesimi risultati ancor più fra le righe possono trarsi da un'altra pronuncia, la [n. 37/2021](#), in cui alcuni tentativi di intervento regionale "in concorrenza" sulla gestione e sul controllo sanitari sono stati smentiti sul punto del richiamo alla materia esclusiva della «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, comma secondo, Cost.: la diffusione generalizzata e grave della malattia ha giustificato l'assunzione unilaterale della normativa statale, non potendosi intravedere spazi di trasversalità¹⁷⁰. Di qui il collegamento, evidenziato dalla Corte, con il peculiare e articolato sistema normativo adottato dal Governo, volto al contenimento della diffusione del virus in vista «della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande», imponendo «l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire»¹⁷¹.

Si può dunque intendere come anche in questo spaccato normativo dell'emergenza sanitaria la scelta politica si sia sviluppata secondo una dinamica sospensiva per la garanzia della conservazione dell'ordinamento. È vero che, in dottrina, si è parlato anche in questo caso di un «macro-bilanciamento» con l'art. 32 Cost. al fine di negare l'attitudine sovversiva del fatto pandemico, ma contestualmente si è giunti alla conclusione che sia stata «proprio la salvaguardia di questo bene fondamentale ad aver imposto e ad imporre l'adozione di più o meno drastiche misure di compressione degli altri diritti costituzionali»¹⁷².

Allo stesso modo, infine, potrebbe porsi, più che la già citata [sent. n. 278/2020](#), la questione che ne è stata fondamento, attinente alla remota ipotesi di incidere in senso retroattivo su uno dei principi cardini dello Stato di diritto. Anche a prescindere dalla diversa interpretazione offerta dalla Terza sezione penale della Suprema Corte, si può intravedere tutta l'importanza di un ragionamento focalizzato sulla proporzionalità di una misura indiretta – sospensiva della prescrizione tutelata dall'art. 25 Cost. – ancorata a una diretta – sospensiva dei processi – al fine di evitare il contagio per via del sovraffollamento delle aule giudiziarie¹⁷³.

Per quanto riguarda la seconda dimensione di norme emergenziali, relative a misure anche sospensive ma maggiormente di contesto rispetto all'obiettivo precipuo del contrasto del fatto, tanto la giurisprudenza in materia di *coronavirus* quanto quella precedente si rivelano più corpose, ma al contempo si è potuto osservare la non omogeneità della casistica presa in esame.

Nel tentare di trarre un minimo comune denominatore, non sembra peregrina la valutazione di queste misure come ruotanti non tanto attorno a una tensione fra la conservazione dell'ordinamento e una prescrizione costituzionale quanto, pure in funzione della prima, a un bilanciamento fra due o più sfere costituzionalmente tutelate. Tuttavia, se il bilanciamento si rivela una costante anche nell'ordinarietà, giacché nessun interesse può divenire tiranno rispetto ad altri¹⁷⁴, un filtro per la distinzione fra le diverse situazioni può essere individuato nella particolare "sproporzione" in quelle emergenziali. Non a caso, sull'argomento si è di recente parlato di «bilanciamenti sbilanciati»¹⁷⁵. E, proprio dinanzi agli ultimi accadimenti, la Corte ha in più occasioni evidenziato l'«inedita condizione di grave pericolo per la salute pubblica»¹⁷⁶, la «situazione di carattere

le critiche sulla carenza di tassatività quanto al loro contenuto e sulla supposta delegazione della potestà normativa primaria (§8 e §8.1 cons. dir.).

¹⁷⁰ Corte cost., [n. 37/2021](#), §8 cons. dir.: «Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un'emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, quando si tratta di intrecciare i profili attinenti alla tutela della salute con quelli innescati dalla repentinità ed imprevedibilità della crisi, tanto al suo esordio, quanto nelle successive manifestazioni di essa. La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita».

¹⁷¹ Corte cost., [n. 37/2021](#), §9 cons. dir.

¹⁷² Così P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale*, cit., 44. Sul bilanciamento rispetto all'art. 32 Cost. v. anche B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in [federalismi.it](#), 6/2020, IV.

¹⁷³ Su questo specifico profilo, D. MARTIRE, T. PISTONE, *Sospensione della prescrizione, principio di legalità e bilanciamento sempre possibile*, cit., 184.

¹⁷⁴ Fra le altre pronunce, cfr. Corte cost., [n. 85/2013](#), §9 cons. dir.: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre 'sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro' ([sentenza n. 264 del 2012](#)). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

¹⁷⁵ P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale*, cit., 45.

¹⁷⁶ Corte cost., [n. 213/2021](#), §11.2 cons. dir.

eccezionale e imprevedibile»¹⁷⁷ o la condizione di «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari»¹⁷⁸, tali da giustificare determinati provvedimenti nel recente biennio.

Sono, quindi, le peculiarità del contesto a giustificare la sospensione, la deroga o la forte compressione di una sfera costituzionalmente protetta a beneficio di un'altra. Al contempo, a differenza del precedente e preminente grado di disciplina emergenziale, in questo livello lo spazio di cognizione della Corte costituzionale è apparso – prima e dopo il *coronavirus* – molto più ampio, non limitato alla sola manifesta sproporzione.

Preme nuovamente ribadire come in quest'ambito il confine fra situazioni emergenziali e situazioni ordinarie, qualora ci sia, appaia decisamente labile. Affiora, in prima battuta, quantomeno la differenza fra una sospensione, una compressione o una relativa proroga riguardanti un passaggio da un vecchio a un nuovo regime rispetto a quelle, per così dire, inserite in eventi di autentico *stress* ordinamentale. Ma è soprattutto in quest'ultima condizione che possono essere tratteggiate suddivisioni ulteriori. In tema di crisi economica, per esempio, nella [sent. n. 70/2015](#) si è visto come il blocco della rivalutazione pensionistica, biennale, nei confronti di un'ampia fascia di soggetti, non superò positivamente il vaglio di legittimità, risultando insufficiente il richiamo a non meglio definite esigenze finanziarie¹⁷⁹, nonostante la palese sofferenza delle casse pubbliche. Analoghe – per gravità, non per materia – compressioni sono state invece ritenute legittime nel contesto dell'emergenza pandemica, assieme a tante altre previsioni, come quelle sul blocco delle attività processuali. Pertanto, pare utile tenere a mente la più volte richiamata, in dottrina, differenza fra una situazione di crisi e una di emergenza: mentre quest'ultima si sviluppa nella gravità dell'immediato, si è sottolineato come la prima attenga più che altro a una condizione di transizione, di passaggio, anche facendo leva sull'etimologia del termine¹⁸⁰. Tant'è che, si è detto, una crisi può dar luogo a un'emergenza come, viceversa, l'emergenza può aprire le basi per un processo di crisi¹⁸¹. Per rimanere nell'esempio della [sent. n. 70](#), in astratto, una situazione di grave, improvvisa e acuta recessione economica potrebbe presentare le premesse per giustificare eventualmente lo stesso provvedimento invece censurato nel 2015.

5.1. (segue): *la temporaneità dell'emergenza come criterio rinnovabile-progressivo*

Nella presente sede l'ipotesi sulle distinzioni fra i diversi gradi di intensità emergenziale può essere solo intuita o accennata, rivelandosi utile essenzialmente in funzione di una riflessione sulla temporaneità. Questa, di per sé sola, sembra ormai dimostrare dei tratti del tutto peculiari rispetto all'emergenza stessa.

Il profilo del tempo rispetto ai due macro-tipi di norma emergenziale di cui si è fatto cenno pare difatti giocare un ruolo cruciale su un duplice livello. La temporaneità, si è visto, è connaturata strutturalmente alla norma emergenziale, tanto che una siffatta disposizione, se non provvisoria, sarebbe idonea a incappare immediatamente in una declaratoria di illegittimità. Di conseguenza, anche alla luce della giurisprudenza esaminata si può dire che, in un primo livello, l'estensione temporale può essere intesa come corrispondente alle peculiarità della norma emergenziale a cui fa da corollario, tale da essere suscettibile di uno scrutinio solo per palese sproporzione nel caso di norme “senza bilanciamento” oppure per irragionevolezza nel caso di norme “con bilanciamento *sbilanciato*”.

¹⁷⁷ Corte cost., [n. 213/2021](#), §13.1 cons. dir.

¹⁷⁸ Corte cost., [n. 198/2021](#), §8.1.1 cons. dir.

¹⁷⁹ Ancora, si v. Corte cost., [n. 70/2015](#), §10 cons. dir.

¹⁸⁰ Il termine «crisi», come notato da I. CIOLLI, *The constitutional consequences of financial crisis and the use of emergency powers: flexibility and emergency sources*, in [Rivista AIC](#), 1/2015, 4, nonché, di recente, da A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa*, cit., 600, deriva dal greco «κρίνω» («separare»), che rimanda al concetto di «passaggio tra due differenti situazioni». Si è anche recentemente considerato come fra «crisi» ed «emergenza», spesso usati in maniera promiscua, solo la seconda attiene a una vera e propria categoria di rilievo costituzionale: si v. P. CARNEVALE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti*, cit., 25, e S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2022, 685.

¹⁸¹ P. CARNEVALE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti*, cit., 25. S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti*, cit., 686, punta l'attenzione sulla possibilità che l'emergenza si tramuti in crisi. La dinamica opposta è maggiormente cara agli studi delle scienze sociali: si v., fra gli altri, S. ROLANDO, *La comunicazione di crisi e di emergenza*, in S. Rolando (cur.), *La comunicazione di pubblica utilità 2. Società, economia, cultura*, Milano, 2004, 235.

Tuttavia, la medesima temporaneità risulta ancor più decisiva in un secondo livello, allorché occorra valutare proroghe o prolungamenti della norma emergenziale rispetto all'eventualità del protrarsi dell'evento grave e allarmante. È su questo piano che si avvertono le maggiori cautele in relazione alla garanzia e al controllo sull'operato del legislatore dell'emergenza, al fine di scongiurare qualsivoglia stabilizzazione una volta transitati da una prima fase "d'impatto" a una successiva, la quale inevitabilmente contiene i presupposti per una maggiore cognizione dei contorni e delle implicazioni dell'evento grave.

Quest'ultimo è il profilo che maggiormente interessa e costituisce l'elemento di novità della giurisprudenza sul *coronavirus*, laddove la Corte costituzionale ha in più occasioni espresso uno scrutinio che può essere definito «rinnovabile-progressivo» nelle diverse questioni che le erano state sottoposte. L'aspetto più importante che può essere messo in luce è che il prolungamento temporale della disciplina emergenziale tende a essere valutabile con criteri analoghi tanto sulle norme direttamente volte a contrastare il fatto eccezionale quanto su quelle definite, per semplificazione, "di contesto". In entrambi i casi la Corte sembra trovarsi nella possibilità di dichiarare illegittima la proroga o, ad esempio nel caso di un provvedimento iniziale con un termine molto ampio, di individuare il *dies a quo* in cui la previsione non ha più ragion d'essere, in caso di inerzia da parte del legislatore.

Anche alla luce di tali rilievi, dalla giurisprudenza esaminata traspare una particolare modalità attraverso cui il fatto trova ingresso nel giudizio costituzionale¹⁸², in quanto strumento di valutazione della legittimità dei provvedimenti emergenziali adottati. Più precisamente, la temporaneità risulta metro di scrutinio progressivo all'interno del giudizio di ragionevolezza, declinato sul «grado» e «sul tipo di aderenza» della norma rispetto ai fatti, così da «verificarne la congruità»¹⁸³. In tal modo, si potrebbe dire che *il fatto è analizzato nel tempo* così come anche *il tempo risulta nel fatto* valutato dalla Corte: «il decorso del tempo» risalta quale «elemento utile a verificare la persistenza di una *ratio legis* corrispondente alla mutata realtà fattuale»¹⁸⁴.

Un giudizio che prenda in esame in questo modo il fatto attiene, naturalmente, a uno spazio di cognizione estremamente delicato in cui è dietro l'angolo il travalicamento in una valutazione sul merito della ponderazione compiuta dal legislatore¹⁸⁵. Nel contesto emergenziale, tuttavia, lo sguardo alla realtà dei fatti si impone, inevitabilmente, *in re ipsa* dalle questioni di legittimità sottoposte al vaglio della Corte, la quale si trova a valutare la sussistenza e la persistenza delle condizioni eccezionali¹⁸⁶ da cui si è desunta la necessità di comprimere interessi e diritti costituzionali.

Questo, anzitutto, sembra essere il significato del riferimento alla perdita di legittimità di «misure insolite» qualora «ingiustamente protratte nel tempo» di cui già si fece cenno nella [sentenza del 1982](#)¹⁸⁷. Ma è

¹⁸² Sull'argomento, *ex multis*, cfr. R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, cit., 313 ss., ID., *Il fatto nel diritto costituzionale*, in *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Atti del XXIX Convegno annuale, Catanzaro, 16-18 ottobre 2014, Napoli, 2015, 21 ss., M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., 521 ss. Più di recente, v. M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in M. D'Amico, F. Biondi (curr.), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, cit., 50 ss., ed E. OLIVITO, *La resistibile ascesa degli elementi fattuali nel giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 135 ss.

¹⁸³ Così M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, cit., 55, che continua: «accade, allora, ad esempio, che la Corte possa correggere il tiro rispetto a propri precedenti perché ritenuti non più aderenti alla realtà sociale». Analogamente, E. OLIVITO, *La resistibile ascesa degli elementi fattuali nel giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 150, in richiamo a R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, cit., 63.

¹⁸⁴ E. OLIVITO, *La resistibile ascesa degli elementi fattuali nel giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 164.

¹⁸⁵ R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, cit., 328; E. OLIVITO, *La resistibile ascesa degli elementi fattuali nel giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 146 ss.

¹⁸⁶ Sul punto, in tema di sentenze di incostituzionalità sopravvenuta, R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, 1993, 51, anche richiamato da E. OLIVITO, *La resistibile ascesa degli elementi fattuali nel giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 168. Si v. inoltre M.A. CABIDDU, *Emergenze abissali. Cosa resterà di diritti e processo dopo la pandemia*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 316, che cita C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario Associazione dei professori di diritto amministrativo*, Milano, (2005) 2006, 21: «l'emergenza, quando la si assuma come una certa situazione che mette a repentaglio fondamentali interessi individuali e collettivi, è un valore di rilievo costituzionale, che si iscrive fra gli elementi che debbono essere bilanciati e diviene un parametro in astratto idoneo a conformare il contenuto dei diritti costituzionalmente garantiti sulla base di un reciproco condizionamento», sicché [...] è ai caratteri specifici di quella 'certa situazione' che occorre guardare per valutare l'effettiva necessità di 'fronteggiare con mezzi e poteri straordinari' le situazioni riconducibili alla 'fattispecie astratta'».

¹⁸⁷ Corte cost., [n. 15/1982](#), §7 cons. dir.

specialmente l'emergenza pandemica ad aver lasciato trasparire l'autonoma dimensione del "tempo del fatto" rispetto al "fatto in senso proprio". È vero che la giurisprudenza costituzionale non ha avuto modo di toccare questa parte del discorso nello scrutinio sul raccordo fra la decretazione d'urgenza e i d.p.c.m. Nelle poche occasioni, si è limitata a ribadire l'importanza della temporaneità delle disposizioni impugnate¹⁸⁸. Certamente nulla – perché fuori dai *petita* – si può desumere sul profilo del prolungamento della disciplina. Tuttavia, sembra prospettabile anche in questa tipologia di decisioni un analogo tipo di scrutinio, tale per cui solo il protrarsi del fatto emergenziale che mantenga i medesimi gradi di intensità, gravità e "improvvisatezza" potrebbe giustificare la replicazione della disciplina originaria. Posto, naturalmente, che possa mai avverarsi una simile eventualità: anche nel caso del *coronavirus*, senza entrare nel merito e nei profili critici delle scelte adottate, il legislatore dell'emergenza ha dato luogo a una diversa e maggiormente graduata disciplina di limitazione delle libertà costituzionali nel corso dei periodi successivi all'esplosione del contagio.

Tanto più questo profilo della temporaneità è risultato decisivo nella restante casistica della giurisprudenza presa in esame, come si è cercato di mettere in luce. Il carattere dirimente della diversità delle varie fasi pandemiche risulta, ad esempio, colto anche nella [sent. n. 31/2022](#). Qui, ancora una volta, si è posta l'attenzione sulla mutevolezza del bilanciamento fra diversi interessi in base al tempo (la critica, nuovamente, era sulla sospensione delle attività giudiziarie)¹⁸⁹. Proprio in questa prospettiva, nella conclusione della già citata [sent. 213/2021](#) con un monito la Corte ha per un verso specificato che «se l'eccezionalità della pandemia da COVID-19 giustifica, *nell'immediato e per un limitato periodo di tempo*, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili (anche perché, in particolare, vi è stato, da parte del legislatore, un *progressivo aggiustamento* del bilanciamento degli interessi e dei diritti in gioco, nei termini sopra indicati), d'altra parte però questa misura emergenziale [...] deve ritenersi senza possibilità di ulteriore proroga, avendo la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità, pur considerando la sua funzione sociale (art. 42, secondo comma, Cost.)». Per un altro verso – e questo pare il *quid pluris* rispetto al passato – ha ribadito comunque che «[resta] ferma in capo al legislatore, *ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda*, la possibilità di adottare altre misure più idonee per realizzare un *diverso bilanciamento*, ragionevole e proporzionato ([sentenza n. 128 del 2021](#))»¹⁹⁰. Quest'ultimo passaggio può essere colto come un ulteriore segnale di differenziazione fra la temporaneità in una situazione propriamente emergenziale e quella attinente a differenti e più tenui contesti di difficoltà. In entrambe si è potuto costantemente osservare il frequente utilizzo del monito come strumento di dialogo con il legislatore. Il monito tende spesso a esprimere quel «disagio» della Corte rispetto all'inattuazione (sopravvenuta in relazione a nuove esigenze o persistente) di «valori costituzionali»¹⁹¹. Quanto più ci si avvicini a una dimensione emergenziale, tanto più si intravede l'utilizzo del monito non per evidenziare la cronicità di una disattesa – più affine a un criterio di tollerabilità, ad esempio – quanto per avvertire della prossimità di un limite temporale, oltrepassato il quale dovranno essere disposti necessari adeguamenti della disciplina in relazione all'evolvere dei fatti.

In definitiva, si può dire che la temporaneità svolga un ruolo di prim'ordine nella riflessione sulla legittimità delle norme emergenziali, al di là delle diverse fattispecie e dei differenti gradi di intensità prospettabili o ipotizzabili. Quello che può essere definito "lo scorrere del tempo", in altri termini, tende a essere via via più stringente per il legislatore dell'emergenza, su cui ricade l'onere di dimostrare sempre più con maggiore minuziosità la necessità del mantenimento di provvedimenti sproporzionati o addirittura completamente sospensivi di un diritto o di un interesse tutelato dalla Carta costituzionale¹⁹².

¹⁸⁸ Cfr. Corte cost., [n. 198/2021](#), §6.1 cons. dir., nonché [n. 37/2021](#), §9 cons. dir.: «Fin dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, *nel tempo* e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» (corsivo aggiunto).

¹⁸⁹ Corte cost., [n. 31/2022](#), §6 cons. dir.

¹⁹⁰ Corte cost., [n. 213/2021](#), §15 cons. dir. (corsivo aggiunto).

¹⁹¹ Su cui, per tutti, si v. A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, 198, L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, 1987, *passim*, G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (curr.), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, spec. 136 ss.

¹⁹² Si tratta di un aspetto problematico già messo in luce da M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, cit., 551, secondo cui il criterio di temporaneità della restrizione di alcune sfere costituzionalmente protette convince «soltanto se non fa riferimento ad una astratta nozione *a priori* di tollerabilità,

6. Conclusioni: l'autonoma dimensione della temporaneità dell'emergenza e la tenuta dell'ordinamento costituzionale

È stato possibile percepire la forte incidenza del profilo temporale nella più recente giurisprudenza in tema di emergenza. Lo stesso si presenta, nella sua giustiziabilità, in un'ottica garantistica circa il controllo sull'agire del potere politico in casi e fattispecie-limite. Ciò è stato reso possibile a partire dall'individuazione di un'autonoma dimensione del profilo temporale rispetto alla norma emergenziale in sé.

Il vincolo della temporaneità si rivela così funzionale alla tenuta dell'ordinamento, trovando riflesso anche nella forma di Stato¹⁹³ ovvero nei caratteri del rapporto fra potere e collettività in quanto manifestazione esteriore dei «principi costitutivi essenziali dell'ente»¹⁹⁴. La temporaneità non ha infatti goduto del medesimo peso nel corso delle epoche. Solo per cenni, si può dire che se l'idea che un regime emergenziale debba essere provvisorio è antichissima – si pensi alla magistratura semestrale del *dictator* romano¹⁹⁵ – lo stesso non si può dire sulla coerenza della stessa temporaneità. Quest'ultima ha evidentemente seguito un percorso evolutivo a sé stante.

Non stupisce, ad esempio, come nello Stato liberale, tutto improntato sul mero rapporto oppositivo fra autorità e libertà¹⁹⁶, la questione della temporaneità risultasse irrisolta. L'assenza di una fonte effettivamente limitativa della pervasività della legge consentiva a quest'ultima una ampia determinazione dei limiti ai diritti del cittadino¹⁹⁷. Nel concreto, le regolazioni delle circostanze straordinarie si traducevano in chiave criminale-repressiva nei confronti delle rimostranze delle fasce sociali più deboli (stati d'assedio civili, leggi penali

tenuità, etc.; ma ad una nozione relazionale, che identifichi tali qualificazioni *rispetto a qualcosa*, e cioè a un diverso valore (costituzionale) nei cui confronti va operato un bilanciamento. In altre parole, solo se presuppone che la qualifica della 'tollerabilità' (o equivalenti) possa essere attribuita solo dopo aver accertato l'esistenza di contrastanti valori (pur essi protetti in Costituzione), e l'esigenza di sacrificare alla loro realizzazione gli interessi in concreto limitati, ma nella sola misura in cui ciò sia necessario e non oltre».

¹⁹³ Sul concetto di «forma di Stato» ci si può limitare a rinviare a G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera (curr.), *Manuale di diritto pubblico*, cit., 37 ss., P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le "forme di Stato" e le "forme di governo". Le Costituzioni moderne*, Milano, 1988⁶, 51 ss., L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 33 ss., C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 3 ss.; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991¹⁰, 136 ss.

¹⁹⁴ Così, in particolare, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, cit., 138.

¹⁹⁵ Si v. anzitutto A. ORMANI, voce *Necessità (stato di)* (*dir. rom.*), in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977, 822 ss. Cfr. già le pagine di N. MACHIAVELLI, *Discorsi*, libro I, cap. XXXIII, ora in *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio, Dell'arte della guerra e altre opere*, a cura di R. Rinaldi, vol. I, Torino, 2006, 591, nonché cap. XXXIV, 598. Sull'argomento si v. anche J.J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, Parigi, (1762) 1964, 277 ss. Affine era l'istituto dello *iustitium*, allorché, a seguito di un *senatus consultum ultimum*, si dichiarava il *tumultus* e si affidava al pretore, ai consoli e finanche a ogni singolo cittadino il potere di prendere tutte le misure necessarie per la *salus rei publicae*. Sull'argomento della dittatura (anche in raffronto al *iustitium*) cfr., fra gli altri, B. ACKERMAN, *Before the next attack. Preserving civil liberties in an age of terrorism*, New Heaven-Londra, 2006, 78-79, G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003, 55 ss., G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in Costituzionalismo.it, V, M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in Rivista AIC, 2/2022, 54, I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali*, cit., 109 ss., F. RIMOLI, *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente*, in Rivista AIC 30 aprile 2017; C. SCHMITT, *Die Diktatur* (1921), trad. it. a cura di B. Liverani, *La dittatura: dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Roma-Bari, 1975, *passim*.

¹⁹⁶ U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989, 72. Sul profilo emergenziale, in merito, P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 1-2, nonché *passim*.

¹⁹⁷ U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 504 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, 30-31. Questa dinamica potrebbe esser vista come un residuo dello Stato di polizia, come nota in chiave critica G.U. RESCIGNO, voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, cit., 98. Più in generale, sull'argomento, C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)*, cit., 181, afferma che «[l'elasticità] delle norme costituzionali nelle costituzioni criptoliberali dell'800 era fatta servire all'intento di riservare all'autorità il massimo potere di compressione delle libertà che venivano pertanto riconosciute in modo generico».

temporanee, ecc...)¹⁹⁸. Siffatta dinamica, però, finiva per portare a una sorta di paradosso, atteso che uno scostamento dall'ordinario agire della legge generale e astratta poneva quantomeno il problema della conciliabilità della disciplina straordinaria con l'ordinamento vigente, arrivando, in alcuni casi, addirittura a spingere per l'ammissione di una fuoriuscita totale dall'ordinarietà¹⁹⁹.

Questi aspetti sono intuibili anche a partire da autorevoli riflessioni della dottrina dell'epoca, vertenti sulla collocazione della necessità nella sistematica delle fonti del diritto. Quando si propendeva per una visione tutta interna all'ordinamento riprendendo in via analogica l'istituto consuetudinario²⁰⁰, non emergevano limiti concreti alla temporaneità emergenziale, pur riconosciuta come irrinunciabile²⁰¹, visto il presupposto della piena sovranità decisionale del legislatore²⁰². Allo stesso modo, quando si qualificava la necessità come fonte originaria di un ordinamento parallelo e finalizzato al superamento del fatto minaccioso²⁰³, si prescrivevano la temporaneità dello stesso ordinamento²⁰⁴ e la sua giustiziabilità²⁰⁵, ma si precisava che nei suoi confronti non potessero porsi dei limiti²⁰⁶, finendo per non esulare del tutto dal rischio di una successione anche definitiva del nuovo regime²⁰⁷.

In altre parole, il contesto liberale espresse la carenza di effettività del profilo della temporaneità. L'avvento dello Stato costituzionale ha colmato questa lacuna, stimolando una riflessione sull'emergenza non limitata alla sola compressione dei diritti di libertà, bensì estesa alle implicazioni sul ruolo dei diversi poteri dello Stato, già in precedenza tratteggiate dalla dottrina istituzionista²⁰⁸. La sottrazione alla maggioranza governante della custodia dei diritti, ora affidata al Giudice costituzionale²⁰⁹, fa sì che «l'opposizione dialettica fra libertà e limiti» non sia più «lasciata alla piena discrezionalità del legislatore, cui era conferito il potere di forgiare a suo piacimento la (incomponibile) antitesi fra libertà naturale (astratta) e libertà giuridica (concreta), ma è già prefigurata nella positiva 'legge superiore' (Costituzione)»²¹⁰.

Così, accanto alla rigidità, anche l'ampliamento dei principi dovuto alla lunghezza del testo costituzionale²¹¹ ha anzitutto favorito la possibilità di rappresentare la dinamica emergenziale-sospensiva dentro l'ordinamento²¹². Si spiega in tal senso il tentativo di tradurre in chiave prettamente interna i concetti del *primum vivere* e della *salus rei publicae*²¹³. Di talché, la conservazione o, come in altra sede si è detto, la

¹⁹⁸ U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 506.

¹⁹⁹ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 37-38.

²⁰⁰ Si v. O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, parte 1, Milano, 1904, 207 ss., spec. 1185 ss.: nella trattazione sui poteri del Governo in circostanze minacciose, specialmente di tipo politico-criminale, in via analogica riteneva idoneo l'utilizzo dell'istituto dello stato d'assedio per far fronte a una serie molto più ampia di eventi eccezionali. In tale ottica, la fonte dell'emergenza era individuata alla stregua della consuetudine, come messo in luce anche da G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., 24-26 e da F. GIUFFRÈ, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana*, cit., 124.

²⁰¹ O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 1246 ss.

²⁰² Al Governo era riconosciuta una ampia valutazione discrezionale dello stato del bisogno (al massimo sanzionabile *ex post* dal Parlamento, come nota anche F. GIUFFRÈ, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana*, cit., 124). Non a caso, ad esempio, sul parallelo argomento delle leggi temporanee in contesti emergenziali, lo stesso Ranalletti respingeva come «contraddittoria» l'ipotesi di una disposizione illegittima solo perché lesiva dei diritti fondamentali (magari quando emanata «fuori dei casi di necessità pubblica»), perché tale eventualità sarebbe discesa dalla supposta esistenza di un limite giuridico alla funzione legislativa dello Stato: concetto, questo, ritenuto inammissibile se non nei limiti del diritto internazionale.

²⁰³ Doveroso il rinvio a S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio*, cit., 251 ss.

²⁰⁴ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio*, cit., 267: «La necessità può far uscire temporaneamente dalla legalità ma nella legalità si deve rientrare quando l'impero della prima cessa» (corsivo aggiunto).

²⁰⁵ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio*, cit., 270-271.

²⁰⁶ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio*, cit., 262-263.

²⁰⁷ G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., 18-20.

²⁰⁸ Come notato da P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 92 ss.

²⁰⁹ R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?* in *Quad. cost.*, 1/2007, 21.

²¹⁰ A. BALDASSARRE, *Libertà* (1990), ora anche in *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 236.

²¹¹ V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato, A. Barbera (curr.), *Manuale di diritto pubblico*, cit., 97-9.

²¹² Si v., per tutti, P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 51.

²¹³ Quest'ultimo fortunato concetto è attribuibile a CICERONE, *De legibus*, III, trad. it. a cura di E. Del Sarto, *Le leggi*, Firenze, 1846, 226: "*Regio imperio duo sunt [...] Ollis salus populi suprema lex esto*".

«continuità» dell'ordinamento risulta non solo «prima e fuori ma anche, a un tempo, dentro l'ordine costituzionale»²¹⁴. In particolare, questi principi sono stati rintracciati nell'art. 5, che prescrive l'indivisibilità della Repubblica, e nell'art. 87, che fa riferimento all'unità nazionale, come in altri articoli, quali il 7, il 10, l'11 e il 139, che rimandano a ulteriori principi intangibili sotto molteplici versanti²¹⁵. A questi si potrebbero aggiungere le prescrizioni di cui all'art. 2, da cui si desume la profonda valenza della Repubblica nell'accezione di «Stato comunità»²¹⁶, oltre che il dovere di difesa della Patria di cui all'art. 52²¹⁷.

Per ciò che interessa, la casistica giurisprudenziale presa in esame altro non appare se non una declinazione in chiave pratica di questo svolgimento dell'emergenza all'interno delle garanzie dell'ordinamento costituzionale²¹⁸. Da un lato, dimostra come l'ipotesi di una sospensione in sé appaia remota²¹⁹, essendo questa sottoposta a un severo giudizio di proporzionalità e comunque preferendosi a essa scelte, per quanto drastiche, maggiormente espressive di bilanciamento pur in contesti complicati. Da un altro lato, all'interno di questo quadro esprime il salto di livello rivestito dalla temporaneità, adesso divenuta un criterio dirimente nella valutazione della decisione emergenziale: non più corollario *pro forma* bensì componente essenziale e strutturale che consolida il controllo sull'operato del decisore politico, scongiurando i rischi di fuoriuscite dall'ordinamento costituzionale.

Questa dinamica consente di qualificare l'emergenza come una scommessa per verificare la capacità di tenuta dell'ordinamento democratico, più che un presupposto di rottura, come notato nel contesto pandemico²²⁰. Proprio in quest'occasione ciò è potuto accadere anche e in special modo grazie alla possibilità del controllo sulla normativa emanata nel corso delle varie fasi del virus, conformemente alla diversa natura

²¹⁴ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori: lezioni*, cit., 175.

²¹⁵ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 113. Sulla “positivizzazione” o comunque sulla “costituzionalizzazione” del principio della *salus rei publicae*, v. anche A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in Costituzionalismo.it, 1/2021, 11 ss., M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in Osservatorio costituzionale, 3/2020, 149, G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., 30-31, E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in Rivista AIC, 4/2021, 289, E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit., VII. Non a caso, dell'art. 5 Cost è stato sottolineato l'intrinseco legame con l'art. 1 Cost. Così C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 3: «L'identificazione dell'Italia con la Repubblica ha quindi voluto affermare il momento unitario che raccoglie in sé le molteplici articolazioni di cui l'ordinamento si compone, sancirne l'indivisibilità, qual è specificamente consacrata nel citato art. 5 (strettamente connesso all'art. in esame e di esso essenziale integrazione)» (corsivo aggiunto). Sull'accezione di «Repubblica» di cui all'art. 5 quale «entità di natura politico-sociologica, i cui caratteri primigeni sono l'unitarietà e l'indivisibilità», cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 160 (corsivo aggiunto).

²¹⁶ Indirettamente, E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit., XIII. Sul legame (e sulla funzione di garanzia) dell'art. 2 Cost. rispetto alla sospensione temporanea di talune garanzie costituzionali cfr. anche P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 451.

²¹⁷ Si v. la risalente [sentenza n. 53 del 1967](#) della Corte costituzionale, in cui si evidenziò il nesso fra difesa della patria e conservazione dell'ordinamento anche al di là dell'aspetto *stricto sensu* militare: «[il] primo comma dell'art. 52 della Costituzione, nel proclamare che la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino, fa una affermazione di altissimo significato morale e giuridico. Essa comporta che per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria – che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale – rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, e che nessuna legge potrebbe fare venir meno. Si tratta di un dovere, il quale, proprio perché ‘sacro’ (e quindi di ordine eminentemente morale), si collega intimamente e indissolubilmente alla appartenenza alla comunità nazionale identificata nella Repubblica italiana (e perciò alla cittadinanza). Così inteso esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare» (§1 cons. dir., corsivo aggiunto).

²¹⁸ V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., 11, sottolinea come nello Stato liberale l'emergenza «sembrava non avere un *quid proprium* rispetto all'eccezionale necessità, con la quale veniva spesso confusa. [...] Di emergenza, come di alcunché di distinto dall'eccezionale necessità, che possa valere a qualificare in maniera autonoma figure di deroga o sospensione, si è iniziato in Italia a parlare molto più tardi: l'utilizzazione non puramente accidentale di questo vocabolo ad opera della giurisprudenza e della dottrina giuridica italiana si è avuta solamente nell'età repubblicana, inaugurata dalla Carta costituzionale del 1948». I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali*, cit., 131, evidenzia come con la Costituzione si sia realizzato “un processo di inclusione dei casi di necessità”.

²¹⁹ Così come la Corte costituzionale ha escluso il facile ricorso alla categoria della *salus rei publicae* per giustificare qualsiasi provvedimento anti-crisi (come quella economica): si v. sul punto almeno le [sent. n. 148/2012](#) (§3 cons. dir.) e [n. 151/2012](#) (§4 cons. dir.), richiamate anche da C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 15.

²²⁰ E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit., VII.

(e, dunque, funzione) dei poteri implicati: quello politico rappresentativo, legato a una logica compromissoria e soggetto ai vincoli costituzionali; quello giurisdizionale, legato a una logica di tipo sussuntivo-interpretativo²²¹. Tanto più nella situazione emergenziale, se il primo si è trovato nell'urgenza del provvedere nell'immediato, a volte senza poter adeguatamente ponderare i *pro* e i *contra* di ogni effetto giuridico e mettendo così in conto storture, incongruenze e incertezze²²², il secondo, nella persona del Giudice costituzionale, ha avuto modo di intervenire successivamente, correggendo e assimilando norme che non si trovavano del tutto in sintonia con i principi della Carta, in special modo dal punto di vista del bilanciamento. Per quanto ha potuto, la Consulta ha cercato addirittura di "normalizzare" la questione. Negli altri casi, in cui un approccio emergenziale è risultato inevitabile, ha preso le mosse dalla possibilità di interfacciarsi con gli accadimenti concreti e – soprattutto – con il loro evolversi nel tempo per dar luogo alle progressive sistematizzazioni e correzioni dell'articolata e caotica normativa.

Nella giurisprudenza costituzionale e specialmente in quella più recente, in definitiva, è risaltato il vincolo della temporaneità, il quale ha reso più evidente il nesso teleologico che sussiste fra il provvedimento emergenziale e la tenuta dell'ordinamento. Se l'ordinamento deve essere conservato e il *primum vivere* assicurato, il provvedimento emergenziale assume una valenza che, solo in apparenza ossimorica, è evolutiva: deve mirare a eliminare, a superare l'emergenza²²³, altrimenti non si rivelerebbe più temporaneo, quanto piuttosto idoneo a regolare rapporti stabili, contraddicendo sé stesso.

²²¹ Per questa distinzione, V. TONDI DELLA MURA, *La nuova frontiera della regola giurisdizionale e i rischi della competizione normativa fra i diversi poteri dello Stato (riflessioni a margine del «caso Englaro»)*, in M. Esposito, A. Loiodice, I. Loiodice, V. Tondi della Mura, *Temi di diritto costituzionale*, Torino, 2013², 231. Analogamente, cfr. A. CATELANI, *La giustizia e il diritto*, Bari, 2021, 209-211.

²²² In argomento, fra gli altri, già A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in [Diritti regionali](#), 1/2020, 518, e A. RUGGERI, [Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti](#), in questa [Rivista](#), 2020/I, spec. 218. Sulle implicazioni circa la certezza del diritto, cfr. T.G. TASSO, *L'(in)certezza del diritto nello stato di emergenza*, in [L'Ircocervo](#), 1/2021, 435 ss.

²²³ G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 225.