

Sulla titolarità delle competenze in materia di emergenza sanitaria. A proposito della sentenza della Corte costituzionale n. 37/2021

di Marco Mandato

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La legge regionale n. 11/2020 e l'impugnativa del Governo – 3. L'esercizio del potere cautelare della Corte e la declaratoria di illegittimità costituzionale. La "profilassi internazionale" come presupposto legittimante la competenza esclusiva dello Stato in materia di emergenza epidemiologica – 4. L'interpretazione estensiva della competenza legislativa della profilassi internazionale e il sacrificio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

1. *Premessa*

L'oggetto di queste brevi note è la sentenza n. 37/2021 della Corte a seguito dell'impugnazione da parte del Governo della legge regionale della Valle d'Aosta n. 11/2020 recante "Misure di contenimento della diffusione del virus SARS- COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza". La sentenza è importante per due motivi. Il primo è rappresentato dalla circostanza che il Giudice delle leggi, per la prima volta, ha esercitato il potere di sospensione cautelare *ex lege* n. 87/1953 con il quale ha sospeso l'efficacia delle norme impuginate. Il secondo motivo è dato dal fatto che dalla lettura e dall'analisi della pronuncia, pare che la Consulta abbia messo la parola fine in ordine alla questione della titolarità ad adottare provvedimenti specifici atti a gestire e contrastare un'emergenza sanitaria a livello internazionale.

Nel momento in cui vengono redatte questi brevi note, sembrerebbe che l'emergenza stia terminando; i contagi diminuiscono, i deceduti – fortunatamente – anche. Tuttavia, la fine della stagione pandemica non ci può precludere di prendere in considerazione, in una visione più sistematica, il sistema delle competenze che governa i rapporti tra i diversi livelli di governo.

Esaurita questa premessa, provvederò a riassumere i contenuti della legge regionale impugnata, i principi desumibili dalla statuizione della Corte e, infine, a sviluppare sintetiche considerazioni conclusive.

2. *La legge regionale n. 11/2020 e l'impugnativa del Governo*

La legge regionale n. 11/2020 dettava specifiche norme per prevenire e contrastare l'emergenza epidemiologica all'interno del territorio valdostano, vincolando l'esercizio di tutte le attività produttive e commerciali nonché "le

libertà di movimento dei cittadini” e le “relazioni sociali” al rispetto delle misure di sicurezza. Il cuore della legge è rappresentato dall’articolo 2, il quale individuava un insieme di attività che, pur lecite ed ammesse, avrebbero dovuto essere esplicate conformemente agli *standard* diretti a evitare la diffusione dei contagi da Covid-19, potenzialmente derogando alle misure di prevenzione e contrasto alla pandemia stabilite uniformemente a livello centrale.

Veniva, inoltre, specificamente disciplinato il potere del Presidente della Giunta regionale di adottare ordinanze attraverso le quali si sarebbero potute sospendere le attività di cui sopra e autorizzare, derogando alle disposizioni statali, eventi pubblici. I successivi articolano indicavano i soggetti e le modalità atte a contrastare l’emergenza epidemiologica.

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato notificato il 21 dicembre 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 53, nella prima serie speciale. L’Avvocatura dello Stato ha impugnato l’intero testo della legge, in particolare l’articolo 2, per violazione della chiamata in sussidiarietà disposta dalla normativa nazionale e del principio di leale collaborazione. Il cuore dell’impugnativa è rappresentato dall’osservazione che la legge regionale della Valle d’Aosta conterrebbe disposizioni di prevenzione e contrasto al Covid-19 che si sovrappongono alla normativa statale diretta alla gestione dell’emergenza epidemiologica.

3. *L’esercizio del potere cautelare della Corte e la declaratoria di illegittimità costituzionale. La “profilassi internazionale” come presupposto legittimante la competenza esclusiva dello Stato in materia di emergenza epidemiologica*

La declaratoria di illegittimità costituzionale è stata preceduta dall’ordinanza n. 4/2021 con la quale il Giudice delle leggi ha sospeso in via cautelare l’efficacia della legge. È stata la prima volta che la Corte ha utilizzato questo potere espressamente previsto dagli articoli 35, così come modificato dall’articolo 9 della legge n. 131/2003, e 40 della legge n. 87/1953 recante “Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale”. L’articolo 35 condiziona l’esercizio del potere cautelare alla proposizione di una questione di legittimità costituzionale in via principale; pertanto, come è stato fatto notare in dottrina¹, tale potere è ancillare, accessorio ad un atto principale, un ricorso, che introduca il giudizio innanzi alla Corte.

In una precedente occasione, il Giudice delle leggi era stato chiamato a valutare l’opportunità di ricorrere all’esercizio del potere cautelare, respingendo,

¹ Cfr. *ex plurimis* R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l’efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in www.federalismi.it, n. 4/2021, 5.

però, la relativa richiesta. Infatti, nell'ordinanza n. 245/2006, a fronte dell'impugnazione di alcune norme² del Codice dell'ambiente, la Corte non ha accolto la richiesta di sospensiva poiché la parte ricorrente non aveva indicato in modo esplicito i motivi che potessero legittimare la sospensione cautelare dell'efficacia delle norme impuginate.

Come è noto, la decisione cautelare mira a prevenire potenziali rischi e pregiudizi derivanti dall'esecuzione di un atto, ragion per cui il relativo giudizio è strumentale a quello principale. I presupposti affinché possa essere sospesa, in via cautelare, l'esecuzione o l'efficacia di un atto sono costituiti dal *periculum in mora* e dal *fumus bonis iuris*. Il primo elemento implica la sussistenza di un interesse normativamente protetto in merito al quale potrebbero verificarsi pregiudizi e lesioni. Il secondo presupposto della tutela cautelare è costituito da un giudizio prognostico dell'autorità giudicante in ordine al prevedibile esito del giudizio.

Il *periculum in mora* che la Corte deve valutare è quello del "rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini" oppure la sussistenza di gravi ragioni che rendono opportuna la sospensione.

È, pertanto, in occasione della pronuncia sulla legge regionale della Valle d'Aosta che la Corte ha fatto ricorso al potere cautelare. Dalla precedente ordinanza su richiamata, è evidente che, ai fini dell'accoglimento della richiesta di sospensione dell'efficacia delle disposizioni normative, il ricorrente individui esattamente e non genericamente né ipoteticamente il perimetro 'fattuale' nel cui ambito la Corte possa muoversi e valutare l'opportunità e la necessità di sospendere l'efficacia delle leggi impugnate. Con ordinanza n. 4 del 2021 la Consulta ha valutato positivamente la sussistenza del *periculum in mora* e del *fumus bonis iuris*. Relativamente al primo presupposto, secondo i Giudici costituzionali la sovrapposizione di una normativa regionale meno rigorosa rispetto a quella statale avrebbe potuto pregiudicare gravemente e irreparabilmente i diritti dei cittadini, in particolar modo quello alla salute, e aumentare il rischio di innalzamento dei contagi. Il *fumus bonis iuris*, invece, è stato riscontrato nella necessità che la gestione della pandemia globale implichi l'adozione di misure che ricadono nella cd. profilassi internazionale la quale, ai sensi dell'art. 117 Cost., rientra tra le materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

L'ordinanza n. 4/2021 ha anticipato nei contenuti la sentenza n. 37/2021 con cui la Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale. Il Giudice delle leggi ha riconosciuto fondate le questioni di legittimità sollevate nei confronti della legge regionale riconducendo la titolarità della competenza a legiferare in via esclusiva in materia sanitaria alla profilassi internazionale. Non solo.

² Artt. 63, 64, 101, comma 7, 154, 155, 181, commi da 7 ad 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, e 214, commi 3 e 5.

La Consulta ne ha ricostruito anche l'ambito oggettivo, ovvero qualsiasi misura atta a contrastare o prevenire una pandemia sanitaria tale da "assorbire ogni profilo di disciplina" con la conseguenza per la quale le relative norme impongano un'attuazione uniforme sull'intero territorio nazionale di "programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale". La Corte, pertanto, ritiene che "ragioni logiche, prima che giuridiche" impongano una disciplina e un'azione unitaria in virtù della quale si possa tutelare il diritto alla salute nella proiezione dell'egualianza e dell'interesse collettivo evitando il rischio che le normative emanate a livello sub-statale pregiudichino la capacità di contenere la malattia a livello nazionale e internazionale.

A fronte di queste considerazioni, la Corte costituzionale, accogliendo le questioni di legittimità costituzionale, ha confermato che, alla luce dell'art. 117, lett. q) Cost., lo Stato ha competenza esclusiva nella cura degli interessi rilevanti nel corso di una pandemia globale in ragione dell'intensità della sua diffusione.

4. *L'interpretazione estensiva della competenza legislativa della profilassi internazionale e il sacrificio della leale collaborazione tra Stato e Regioni*

La sentenza della Corte chiude il cerchio in ordine alla conflittualità tra Stato e Regioni sul ruolo di entrambi nella lotta alla pandemia. Fin dai primi tempi, il confronto tra i due livelli di governo è stato altamente conflittuale. Infatti, già dall'adozione dei primi provvedimenti con cui l'Esecutivo – allora guidato da Giuseppe Conte – ha regolamentato la gestione della pandemia, il ruolo delle Regioni è apparso volutamente trascurato. Infatti, si è assistito ad una "marginalizzazione della possibilità d'influenza regionale sui provvedimenti normativi adottati"³ con procedure eccessivamente snelle che non hanno consentito l'opportuna concertazione con le Regioni⁴, in quanto la rapidità con cui sono state individuate le misure di contrasto al virus pandemico non ha consentito ai Presidenti delle Regioni di esaminarli, di discutere con il Governo e di promuovere un proficuo confronto in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ciò ha avuto l'effetto di creare una sorta di cortocircuito nei rapporti centro-periferia senza "particolari forme di concertazione o strumenti di coordinamento [...]"⁵ che sarebbero stati comunque importanti per rapportare i provvedi-

³ E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 4. Analogamente, G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Biolaw Journal*, n. 1/2020, 198.

⁴ Cfr. M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *www.cortisupremeesalute.it*, 4; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1/2020, 7.

⁵ E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 386.

menti alle specifiche realtà territoriali in considerazione dei livelli di contagio⁶.

Ciò pone due ordini di problemi: il primo concerne l'individuazione del/i soggetto/i normatore/i; il secondo l'individuazione della fonte attraverso cui si è disciplinata la pandemia. Relativamente al primo aspetto, va menzionato l'articolo 117 Cost. che ripartisce la tutela della salute nell'ambito della concorrenza competente tra Stato e Regioni; inoltre, rilevano l'articolo 32 della legge n. 833/1978 che istituisce il Servizio sanitario nazionale e l'articolo 117 del decreto legislativo n. 117/1998 che ripartiscono tra il Ministero della Salute, i Sindaci e i Presidenti delle Giunte regionali la competenza ad emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica rispettivamente sul territorio nazionale e su quello regionale e comunale. Infine, il decreto legislativo n. 1/2018 che disciplina il codice della Protezione civile regolando il ruolo e i poteri del Presidente del Consiglio nell'adottare ordinanze di protezione in materia di salute pubblica, anche attraverso il coinvolgimento dei governi regionali. Questo il quadro normativo di riferimento.

Un ulteriore aspetto di indubbio interesse è costituito dalla dimensione internazionale della pandemia e dal suo riflesso sul sistema delle competenze definito in Costituzione. Come è noto, l'articolo 117 Cost. ha previsto tra le materie concorrenti la disciplina dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni sulla quale si innesta il controllo dello Stato il quale ha una specifica responsabilità internazionale⁷. Ration per cui, occorrerebbe chiedersi quanto la dimensione internazionale della pandemia si rifletta sul sistema delle competenze costituzionalmente delineato e sull'autonomia regionale. Non è certamente questa la sede per approfondire l'aspetto 'esterno'⁸ dell'attività istituzionale delle Regioni, ma potrebbero sorgere delle perplessità se, in ragione della globalità di una pandemia, si annullassero prerogative costituzionali delle Regioni e si ammettesse un controllo pieno e assorbente dello Stato. Anche chi⁹ ritiene giusta e corretta quest'impostazione statocentrica sul presupposto della credibilità e affidabilità dell'ordinamento, potenzialmente pregiudicato da normative diverse al suo interno, non considera, come si dirà, l'autonomia regionale sotto il profilo della specifica conoscenza delle criticità territoriali e delle infrastrutture ospedaliere distribuite sul territorio. Inoltre, il riferimento alla dimensione estera dei poteri regionali cui all'articolo 117 Cost. si dovrebbe intendere con riferimen-

⁶ In questo senso, cfr. G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1/2020, 7, che richiama i principi di sussidiarietà e adeguatezza; M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Biolaw Journal*, 22 marzo 2020, 3 i quali parlano di ragionevolezza come metodo di individuazione delle misure di contrasto al virus.

⁷ Su questo si v. R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 2/2021.

⁸ Su cui cfr. *ex plurimis* D. MESSINEO, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2011.

⁹ Cfr. R. NIGRO, *op. cit.*

to esclusivo alla possibilità che le Regioni stipulino accordi o intese, rispettivamente con altri Stati e con enti territoriali interni ad altro Stato, a prescindere da una fattispecie pandemica¹⁰.

Per quanto concerne, invece, il secondo degli aspetti rilevanti, si ricorda che l'intera emergenza sanitaria è stata disciplinata attraverso i Decreti del Presidente del Consiglio. Questo strumento – sulla cui natura, normativa o amministrativa, si rimanda alla dottrina – che ha trovato copertura nella fonte primaria del decreto legge n. 6/2020, ha ‘positivizzato’ l'orientamento accentratore e decisionista del Governo ed è stato fonte dei primi contrasti con le Regioni sia sul piano metodologico che su quello sostanziale. Prendendo in considerazione il primo dei decreti legge (n. 6/2020) adottati dal Governo per individuare le misure di prevenzione e contrasto alla pandemia, emerge chiaramente questo indirizzo accentratore: infatti, alla luce del dettato normativo, il Presidente del Consiglio è stato individuato come unico soggetto normatore attraverso i decreti che sono stati adottati con la semplice consultazione delle Regioni mentre queste ultime potevano adottare ordinanze, nelle more dell'adozione dei Dpcm, nel quadro di un procedimento accentratore gestito dallo stesso Presidente del Consiglio nell'esercizio delle proprie potestà. Tale impostazione accentratrice è ulteriormente confermata dalla legge n. 13/2020 il cui articolo 1 contingeva temporalmente l'efficacia delle ordinanze dei Presidenti di Regione le quali avrebbero perso efficacia se non comunicate al Ministro della salute entro le successive ventiquattro ore.

Si può notare che il contesto giuridico nel quale è sorto il conflitto tra Stato e Regioni è rappresentato da una fonte, il Dpcm, che è stata sempre intesa come spuria, dall'incerta natura – normativa o amministrativa¹¹ – e dal non chiaro fondamento, attraverso la quale si sono introdotte significative limitazioni ai diritti fondamentali e ci si è inseriti nel nucleo di competenze costituzionalmente garantite alle autonomie territoriali. Infatti, come è stato evidenziato “a ragione dell'assenza di una sua definizione è difficile tanto la sua ricostruzione (individuare i caratteri essenziali, il procedimento da seguire per l'adozione, i limiti all'ampiezza del contenuto dell'atto, la sua pubblicazione ecc.), quanto la sua classificazione”¹². Per questo, per chiarirne la natura occorrerebbe considerarne l'aspetto sostanziale, ossia il contenuto proprio¹³. In ragione di ciò, sembrerebbe

¹⁰ Cfr. *ex plurimis* R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, 375 ss.

¹¹ Per un inquadramento generale cfr. S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente dei Ministri (ad vocem)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1988, pp. 251 ss.; A. CELOTTO, *Che cosa sono i DPCM? (In margine a Consiglio di stato parere n. 850 del 13 maggio 2021)*, in *Giustamm*, 2021.

¹² A. MAZZOLA, *Il sistema delle fonti e i provvedimenti adottati per contenere l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *www.nomosleattualitaneldiritto.it*, n. 1/2020, 2 ss.

¹³ M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista Aic*, n. 1/2021.

assunto che i dpcm possano considerarsi atti “tipicamente”¹⁴ e “formalmente”¹⁵ amministrativi¹⁶, riconducibili al *genus* delle ordinanze¹⁷.

Proprio in considerazione di queste importanti e non trascurabili questioni preliminari di contesto, la sentenza n. 37/2021 è indubbiamente dirompente per i suoi contenuti. Essa costituisce un punto di svolta nella dinamica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria. La Corte non ha dubbi: lo Stato è il solo attore politico-istituzionale cui si deve riconoscere la competenza ad adottare le misure atte a prevenire e contrastare il diffondersi dell'emergenza epidemiologica. Il fondamento della suddetta competenza è individuato nella profilassi internazionale rispetto alla quale ne è stato individuato non solo l'aspetto soggettivo, ossia lo Stato come unico soggetto titolare ad emanare norme in materia, ma anche quello oggettivo. Su quest'ultimo punto, la Corte ha ricompreso nella profilassi internazionale qualsiasi misura che consenta di contrastare e prevenire il diffondersi dei contagi.

Esaminando il dato positivo, si scorge che la disciplina della profilassi internazionale viene menzionata sia nella Costituzione che nelle fonti ordinarie. L'articolo 117, lett.) q della Carta costituzionale, nell'elencare le materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, annovera anche la profilassi internazionale. Il richiamo a quest'ultima si ritrova, inoltre, nella legge n. 833/1978 dove all'articolo 6, lett. a) e b) si fa riferimento, nell'individuare le funzioni amministrative di competenza dello Stato, ai “rapporti internazionali e [al]la profilassi internazionale,

¹⁴ L.A. MAZZAROLI, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in *www.federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 23 marzo 2020, 16.

¹⁵ M. DE NES, *Emergenza covid-19 e bilanciamento di diritti Costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *Biolaw Journal*, n. 2/2020, 2. E da ultimo, cfr. E. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista Aic*, n. 2/2021, 14.

¹⁶ Da un comunicato stampa emesso dalla Corte costituzionale il 23 settembre 2021, si apprende che è stata respinta una questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine ai decreti legge n. 6 e n. 19 del 2020 poiché secondo il Giudice delle leggi “al Presidente del Consiglio non è stata attribuita altro che la funzione attuativa del decreto legge, da esercitata mediante atti di natura amministrativa”.

¹⁷ M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *www.federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 18 marzo 2020, 5; E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Biolaw Journal*, 18 marzo 2020, 5; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *www.nomosleattualitaneldiritto.it*, n. 1/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, 15; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020; R. ROLLI, R. STUPAZZINI, *Potere di ordinanza extra ordinem e conflitti tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *www.nomosleattualitaneldiritto.it*, n. 2/2020, 4.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, n. 1/2021. *Contra*, C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 7 ss., per il quale i dpcm hanno una chiara natura normativa essendo “un atto [che] limita i diritti costituzionali con disposizioni generali e astratte”.

marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria; l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e l'assistenza in Italia agli stranieri ed agli apolidi, nei limiti ed alle condizioni previste da impegni internazionali, avvalendosi dei presidi sanitari esistenti; la profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, nonché gli interventi contro le epidemie e le epizootie". Da ultimo, va menzionato l'articolo 126 del decreto legislativo n. 112/1998 rubricato proprio "profilassi internazionale" a mente del quale "[...] sono mantenute allo Stato [...] le funzioni amministrative in materia di profilassi internazionale, con particolare riferimento ai controlli igienico-sanitari alle frontiere, ai controlli sanitari delle popolazioni migranti, nonché ai controlli veterinari infracomunitari e di frontiera". A ciò si aggiunga che la relazione sui dati di attività degli USMAF-SASN¹⁸ relativa al dicembre 2020 del Ministero della salute contiene un'esplicita nozione di profilassi internazionale riconducendone l'ambito alle "Attività di profilassi delle malattie infettive e diffuse, quarantenarie e non, che si svolge nei porti e negli aeroporti e nei punti di confine terrestri dislocati sul territorio".

Il principale aspetto è certamente quello per cui la 'materialità' della profilassi internazionale e la conseguente riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato escludono che l'emergenza epidemiologica costituisca un settore legislativo su cui si possa innestare la competenza concorrente tra Stato e Regioni. A questa considerazione ne consegue un'altra: quella per cui l'esclusività della profilassi internazionale non ammette né che si possa inquadrarla come materia trasversale né che la definizione delle misure di prevenzione e contrasto possa essere ispirata alla leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Inoltre, è stato escluso che la materia potesse essere oggetto di una chiamata in sussidiarietà, il che avrebbe imposto una partecipazione delle Regioni e il ricorso ai canoni della ragionevolezza e della non arbitrarietà nell'individuazione delle misure *ad hoc* per non comprimere eccessivamente le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. L'indirizzo della Corte, pertanto, 'ratifica' quello che è stato il *modus operandi*¹⁹ del Governo centrale fin dall'inizio dell'emergenza epidemiologica, ossia quello di accentrare la gestione delle procedure di contenimento del virus, limitando il coinvolgimento regionale a una semplice "consultazione" del Presidente della Regione o del sistema delle Conferenze, a seconda dell'ampiezza dell'efficacia della misura normativa e promuovendo un coordinamento "debole"²⁰ con le istituzioni regionali, esacerbando²¹ il principio di

¹⁸ Reperibile al seguente link https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_3065_0_file.pdf.

¹⁹ Su questo cfr. M. CAVINO, *op. cit.*

²⁰ Cfr. F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 9.

²¹ Definito come "vera vittima istituzionale dell'epidemia" da G. COINU, *Un nuovo capitolo nel variegato conflitto Stato-Regioni: le ordinanze regionali "contro" gli spostamenti verso le seconde case*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2021, 1.

leale collaborazione. Evidente, pertanto, che il Giudice delle leggi ha inteso imprimere una direzione unitaria²² della pandemia, ritenendo logicamente e giuridicamente necessaria una disciplina uniforme e non frammentata non solo per evitare che lo Stato – direttamente e indirettamente (tramite l'azione dei Governi regionali) – potesse essere considerato responsabile come soggetto di diritto internazionale, ma anche per preservare l'eguaglianza delle persone nell'esercizio del diritto alla salute²³ dei cittadini, suscettibile di essere pregiudicato da interventi normativi regionali che avrebbero potuto spezzare la catena normativa di regolazione del virus.

Le argomentazioni della Corte sollevano qualche perplessità. Rispetto alla profilassi internazionale si richiamano programmi concordati a livello internazionale²⁴. In realtà, fin dall'inizio della gestione pandemica le istituzioni europee e internazionali sono sembrate assenti o quanto meno incerte su che tipo di misure e procedure si dovessero concordare e attuare unitariamente per gestire il virus pandemico. Non v'è traccia di programmi o piani elaborati in seno alla comunità europea e internazionale tale da giustificare il richiamo agli stessi e, conseguentemente, alla centralizzazione statale della disciplina della pandemia²⁵. L'unico profilo di rilievo internazionalistico è stato il comunicato con cui l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato il Covid-19 pandemia di rilevanza internazionale. Dall'analisi in combinato disposto delle fonti indicate si intuisce come la profilassi internazionale abbia una rilevanza 'esterna' che attiene ad un complesso di attività degli organi statali che si proiettano al di fuori dei confini nazionali, ovvero esclusivamente ai confini o alle frontiere. Inoltre, analizzando l'articolo 113 del decreto legislativo n. 112/1998 si evince che tutto ciò che concerne le attività di prevenzione delle malattie infettive con carattere di diffusività vada ascritto alla salvaguardia della salute umana, della salute in generale che, come risulta dal riparto di competenze cui al Titolo V Cost., costituisce materia concorrente tra Stato e Regioni. Pertanto, le considerazioni della Corte apparirebbero eccessivamente pregiudizievoli per le competenze e il ruolo che i Governi regionali hanno nel sistema costituzionale, anche a fronte della considerazione per la quale la profilassi internazionale implicherebbe un insieme di attività che, lo si ripete, dovrebbero svolgersi esclusivamente nei punti di confine e non su tutto il territorio nazionale²⁶. L'oggettività della profilassi internazionale

²² Attraverso quello che è stato definito “regionalismo di esecuzione” da B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *www.federalismi.it*, 4 aprile 2021, 4.

²³ *Considerato in diritto*, 7.1.

²⁴ Su questo cfr. N. MINISCALCO, *Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021)*, in *www.giurcost.org*, n. 1/2021, 228 ss.

²⁵ Proprio per questi motivi V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla Pandemia. Un sindacato politico della corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2021, 10.

²⁶ Sembrerebbe, pertanto, che la profilassi internazionale sia la *species* del *genus* “tutela della

e la conseguente negazione della sua trasversalità – tale da poter ipotizzare un coinvolgimento regionale – portano al ‘sacrificio’ della leale collaborazione cui devono informarsi i rapporti tra i diversi livelli di governo.

Questa eccessiva internazionalizzazione della gestione pandemica provoca una evidente *deminutio*²⁷ del ruolo costituzionale delle Regioni, eludendo la natura concorrente della tutela della salute e della protezione civile. Le “misure” di contrasto del virus pandemico, citate dalla Corte, implicitamente dovrebbero intese in termini finalistici a prescindere dalla natura del soggetto normatore, sia esso lo Stato siano le Regioni. I provvedimenti delle Giunte regionali, oltre a non spezzare la catena²⁸ dei provvedimenti normativi idonei al contrasto al virus, rifletterebbero le specificità territoriali, il grado di forza strategica e organizzativa delle strutture sanitarie regionali in rapporto al bacino demografico e alle criticità proprie di ciascuna realtà territoriale che solo le singole Giunte possono conoscere. Inoltre, il richiamo all’eguaglianza della tutela della salute appare astratto in quanto non in tutte le Regioni si registra una capacità uniforme di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria in considerazione del numero, della distribuzione territoriale e della capacità in termini di posti letto e di terapie intensive idonee a garantire il supporto curativo minimo e necessario da parte delle strutture sanitarie.

Le conclusioni della Corte a favore dell’unitarietà legislativa sono dovute all’eccezionale emergenza sanitaria e questo va rapportato all’assenza nell’ordinamento di una legislazione dell’emergenza scaturita da una pandemia. Ed è così che il Giudice delle leggi ha imposto un Diritto costituzionale dell’emergenza²⁹, sbiadendo il carattere procedurale e sostanziale della materia concorrente “tutela della salute”.

Alla luce di queste considerazioni, si potrebbe ritenere che la Corte abbia ‘esasperato’ il carattere internazionale della pandemia a livello dei rapporti e delle competenze tra Stato e Regioni³⁰, sacrificando eccessivamente l’autonomia delle

salute umana”. Cfr. G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al “regionalismo della separazione”*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 3/2021, 15 ss.

²⁷ Cfr. D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 2/2021, 6.

²⁸ Emblematico il riferimento alla catena degli atti normativi in rapporto al sistema delle fonti in M. LUCIANI, *op.cit.*

²⁹ Si v., a questo proposito, l’interessante e originale proposta di F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *www.nomosleattualitaneldiritto.it*, n. 2/2021, 26 ss., il quale, esaminando con eshaustività gli orientamenti dottrinali sull’art. 78 Cost., nota che manca nell’ordinamento una legislazione che governi fattispecie pandemiche durature e temporalmente incerte, proponendo a tal fine di inserire in Costituzione un articolo 78 bis con cui si positivizza la possibilità che le Camere conferiscano al Governo i poteri necessari sostanziali per gestire una pandemia.

³⁰ Suscettibile, pertanto, di scatenare “effetti di sistema”. Cfr. A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021, 25 ss.

stesse, ignorando il principio costituzionale della differenziazione territoriale e quello di rilevanza costituzionale della leale collaborazione³¹. Ciò preclude la possibilità di configurare un modello istituzionale centro-periferia di natura cooperativa e realmente unitario³². Infatti, una fattispecie emergenziale non potrebbe certamente giustificare l'attribuzione di "poteri impliciti"³³ allo Stato eluendo l'architettura costituzionale complessiva.

Abstract

La pandemia da Covid-19 ha causato alcuni conflitti istituzionali tra Stato e Regioni a proposito della competenza dei Governi regionali ad adottare misure per contrastare l'emergenza pandemica. Con la sentenza n. 37/2021, la Corte costituzionale ha statuito l'esclusiva competenza dello Stato a legiferare. La nota ne ripercorre sinteticamente i passaggi più significativi e si propone di sviluppare considerazioni sull'opportunità di una opportuna leale collaborazione nel rapporto centro-periferia per una gestione più condivisa dell'emergenza epidemiologica.

On the ownership of competences in the field of sanitary emergency.
The Constitutional Court sentence no. 37/2021

The Covid-19 pandemic has caused some institutional conflicts between State and Regions regarding the competence of regional governments to take measures to counter the pandemic emergency. In its judgment no. 37/2021, the Constitutional Court ruled that the State had exclusive jurisdiction to legislate. The note summarizes the most significant passages and aims to develop considerations on the desirability of a loyal collaboration in the center-periphery relationship for a more shared management of the epidemiological emergency.

³¹ Definito un mero "valore ornamentale" da G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in www.forumcostituzionale.it, n. 2/2021, 22.

³² Ciò proprio in considerazione della natura concorrente della protezione civile e della tutela della salute non armonizzate con il principio della leale collaborazione. Su questo cfr. M. RUBECHI, *Due "nuove" rondini... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in www.federalismi.it, n. 10/2021, 15.

³³ Cfr. M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in www.giurcost.org, n. 1/2021, 334 ss.