

XVIII legislatura

**Emergenza COVID-19:  
competenze dello Stato e delle  
Regioni alla luce della recente  
giurisprudenza costituzionale  
(Sentenza n. 37 del 2021)**

aprile 2021  
n. 379



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
regionali e delle autonomie locali



## SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni  
regionali e delle autonomie locali

TEL. 066706-2451

[studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

**Emergenza COVID-19:  
competenze dello Stato e delle  
Regioni alla luce della recente  
giurisprudenza costituzionale  
(Sentenza n. 37 del 2021)**

aprile 2021  
n. 379

a cura di:  
*Luigi Fucito*  
Capo dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali

Classificazione Tesco: Competenza per territorio.  
Regioni. Corte costituzionale. Giurisprudenza. Sanità  
pubblica. Tutela della salute. Malattie infettive e  
diffusive. Epidemie



## INDICE

Introduzione.....	7
Il rapporto fra Stato e regioni in presenza di emergenze sanitarie prima della pandemia da Covid-19.....	9
L'evoluzione del ruolo delle regioni nella gestione della pandemia da Covid- 19 .....	12
Il ruolo delle regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 ai sensi della disciplina vigente.....	14
Alcuni precedenti giurisprudenziali sulle emergenze sanitarie.....	15
La sentenza n. 37 del 2021 e la legge della Regione Valle d'Aosta.....	17
Le norme oggetto del ricorso .....	17
I motivi del ricorso .....	19
La decisione della Corte.....	21



## Introduzione

La sinergia fra Stato, regioni ed enti locali si sta dimostrando centrale nel contrasto alla pandemia da Covid-19. Ciò nonostante, nell'ambito della gestione dell'emergenza non sono mancati momenti di forte tensione nel rapporto fra Stato ed enti territoriali, come testimoniano alcuni contenziosi costituzionali e amministrativi.

Tale tensione parrebbe essere stata favorita dalla percezione di elementi di incertezza circa i confini fra competenze statali e competenze regionali nella gestione della pandemia, alla luce della disciplina ordinaria in materia di emergenze sanitarie e del riparto di competenze, da essa stabilito, tra i diversi livelli territoriali nell'adozione di atti normativi e provvedimenti di necessità e urgenza.

Il presente contributo intende cogliere l'occasione della recente decisione della Corte costituzionale (**sent. n. 37 del 2021**) - che ha censurato la legge regionale della Valle d'Aosta n. 11 del 2020 recante misure di contenimento della diffusione della pandemia nelle attività sociali ed economiche - per una sintetica ricostruzione del rapporto Stato-regioni nella gestione della pandemia e della definizione dei confini fra le competenze dei diversi livelli di governo, alla luce dell'assetto costituzionale e della disciplina legislativa introdotta per il contrasto alla pandemia.

Si anticipa sin d'ora che la Corte costituzionale afferma "che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «**profilassi internazionale**» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.)" (Considerato in diritto n. 7), sottolineando la conseguente legittimità di un coordinamento statale nella gestione della pandemia, anche se ciò determina una compressione degli ambiti di competenza altrimenti rimessi alle regioni.

Sul punto occorre peraltro premettere che il dettato costituzionale non appare invero né incerto, né lacunoso. Il potere statale di adottare una disciplina uniforme a livello nazionale trova infatti solide radici giuridiche in Costituzione: ci si riferisce alla competenza legislativa esclusiva in materia di profilassi internazionale e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; al potere di dettare principi nella materia concorrente "tutela della salute" e nella materia "protezione civile"; alla competenza derivante dall'applicazione del principio di sussidiarietà contenuto nell'art. 118 della Costituzione, che investe *in primis* l'attività amministrativa, ma che è idoneo a determinare in capo allo Stato una titolarità anche legislativa, nel caso in cui questa non sia altrimenti ricavabile, sulla base della costruzione giurisprudenziale (la cosiddetta chiamata in sussidiarietà); infine, rispetto a compiti attribuiti alle Regioni, al Governo residua pur sempre l'eventuale facoltà

(peraltro non esercitata nel corso della gestione della pandemia) di sostituirsi a organi delle Regioni nel caso di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" ai sensi dell'art. 120 della Costituzione.

Cionondimeno, le disposizioni (tuttora) vigenti - ancorché ricondotte nell'ambito di una disciplina legislativa *ad hoc* adottata per far fronte alla pandemia in corso (*v. infra*) - in materia di igiene e di sanità pubblica e di polizia veterinaria di cui all'articolo 32 della legge n. 833 del 1978 (sostanzialmente ribadite dall'art. 117, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1998) hanno ingenerato, specie in talune Regioni e in taluni comuni, l'aspettativa di poter assumere, in autonomia, misure per far fronte alla situazione di emergenza nell'ambito territoriale di competenza<sup>1</sup>.

Con specifico riferimento alle autonomie speciali, si potrebbe essere aggiunta da parte loro anche l'aspettativa di poter vantare specifiche competenze nella gestione della pandemia ai sensi delle proprie norme statutarie, che come noto sono fonti di rango costituzionale. L'esempio della Valle d'Aosta non è peraltro isolato, non essendo l'unica autonomia speciale ad aver disciplinato misure di contrasto alla pandemia (si veda ad esempio la legge della provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 "Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività").

Siffatta aspettativa peraltro potrebbe essere stata alimentata dalla presenza, nei provvedimenti legislativi di contrasto al Covid, delle cosiddette clausole di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali. Si tratta di disposizioni inserite, specie negli ultimi anni diffusamente, nei provvedimenti legislativi, ai sensi delle quali le norme in essi recate "si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione"<sup>2</sup>. Presenza che potrebbe aver ingenerato il dubbio che la legislazione emergenziale potesse in qualche modo arretrare dinnanzi alle competenze statutarie.

Anche al fine di inquadrare la sentenza della Corte Costituzionale, si ritiene opportuno dar conto dell'evoluzione del rapporto fra Stato e regioni nell'ambito della gestione delle emergenze di carattere sanitario a partire dal momento dello scoppio della pandemia da Covid-19 sino alle novità normative più recenti adottate per contrastare la perdurante emergenza sanitaria.

---

<sup>1</sup> Si ricorda infatti che le disposizioni da ultimo richiamate (cui si aggiungono, per i sindaci, anche quelle dettate dall'art. 50 del TUEL) attribuiscono al Ministro della salute, al Presidente di regione e al Sindaco il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica, in deroga alla normativa vigente, ripartendolo sulla base dell'ampiezza territoriale dell'emergenza (comunale, regionale, o sovraregionale/nazionale).

<sup>2</sup> Si veda l'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 33 del 2020, che è una clausola di salvaguardia inserita in un provvedimento che - come si avrà modo di illustrare in seguito - costituisce l'architrave nei rapporti fra Stato e Regioni (si vedano in particolare l'art. 1, commi 14 e 16). Si veda altresì l'art. 5, comma 2, del DL n. 19 del 2020.



## **Il rapporto fra Stato e regioni in presenza di emergenze sanitarie prima della pandemia da Covid-19**

Il punto di partenza, da un punto di vista logico, oltre che cronologico, è la **disciplina sul Servizio sanitario nazionale (SSN), istituito dalla legge n. 833 del 1978**, peraltro antecedente la riforma del Titolo V del Capo II della Costituzione del 2001. Il SSN costituisce lo strumento attraverso cui "[l]a Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività" (art. 1, comma 1, della citata l. n. 833). Il riferimento alla Repubblica è ulteriormente chiarito, al comma 2, secondo periodo, in cui si afferma che "[l]'attuazione del servizio sanitario nazionale<sup>3</sup> compete allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini". Gli obiettivi della programmazione sanitaria nazionale sono determinati dallo Stato, nell'ambito della programmazione economica nazionale, con il concorso delle regioni. Inoltre, spetta alla legge dello Stato la fissazione dei livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini (art. 3).

Per quanto interessa in questa sede, sono di competenza dello Stato inoltre le funzioni amministrative concernenti, fra l'altro: a) i rapporti internazionali e la profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera; b) 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 epizoozie; c) la produzione, la registrazione, la ricerca, la sperimentazione, il commercio e l'informazione concernenti i prodotti chimici usati in medicina, i preparati farmaceutici, i preparati galenici, le specialità medicinali, i vaccini, gli immunomodulatori cellulari e virali, i sieri, le anatossine e i prodotti assimilati, gli emoderivati, i presidi sanitari e medico-chirurgici ed i prodotti assimilati anche per uso veterinario<sup>4</sup> (art. 6).

L'esercizio delle funzioni amministrative concernenti (fra l'altro) la profilassi delle malattie infettive e diffuse è, ai sensi dell'articolo 7, tuttavia delegato alle regioni. Le regioni sono altresì chiamate a provvedere all'approvvigionamento di sieri e vaccini necessari per le vaccinazioni obbligatorie, in base ad un programma concordato con il Ministero della sanità<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Come previsto all'art. 1, comma 2, primo periodo, esso è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio.

<sup>4</sup> Fra gli altri compiti si segnala, in materia di profilassi, altresì la individuazione delle malattie infettive e diffuse del bestiame per le quali, in tutto il territorio nazionale, sono disposti l'obbligo di abbattimento e, se del caso, la distruzione degli animali infetti o sospetti di infezione o di contaminazione.

<sup>5</sup> Peraltro, il Ministero della salute provvede, se necessario, alla costituzione ed alla conservazione di scorte di sieri, di vaccini, di presidi profilattici e di medicinali di uso non ricorrente, da destinare alle regioni per esigenze particolari di profilassi e cura delle malattie infettive, diffuse e parassitarie.

Circa la gestione emergenziale in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, **l'articolo 32** attribuisce al **Ministro della salute, al Presidente della giunta regionale e al sindaco il potere di ordinanza**, da esercitare a seconda della **dimensione territoriale** investita dall'emergenza. Al primo spetta il potere di ordinanza, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. Al Presidente della giunta è demandato il potere di emanare ordinanze con efficacia estesa alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni. Al sindaco spetta infine analogo potere con efficacia circoscritta al territorio comunale. Con tale riparto, come segnalato incidentalmente dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 37 del 2021, il legislatore ha inteso riferirsi "alla natura della crisi sanitaria da risolvere" e non certo al mero "limite territoriale di tutti gli atti assunti in sede decentrata" (Considerato in diritto n. 8, secondo capoverso).

Tale riparto è confermato anche **all'articolo 117 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112**, relativo agli interventi d'urgenza in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica. Esso prevede infatti che, per gli interventi a carattere esclusivamente locale, le ordinanze contingibili e urgenti siano adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale; negli altri casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni, in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano lo Stato e la regione competente.

Infine, **l'articolo 50, comma 5, primo periodo**<sup>6</sup>, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, demanda al sindaco, quale rappresentante della comunità locale, l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti per il caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale. Negli altri casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti (lo Stato o la regione).

Al sindaco è altresì attribuito il potere, quale ufficiale del Governo, di adottare con atto motivato, previa comunicazione al prefetto, "provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire

---

<sup>6</sup> Il secondo periodo attribuisce al sindaco potere di ordinanza "in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche".

e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana", ai sensi dell'articolo 54, comma 4, del TUEL<sup>7</sup>.

Per quanto attiene al (nuovo) **Titolo V (della Parte II) della Costituzione**, le disposizioni che interessano il rapporto Stato-regioni nelle materie rilevanti in questa sede sono le seguenti:

- art. 117, secondo comma, lettera *q*), che attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva, fra l'altro, in materia di "profilassi internazionale";
- art. 117, secondo comma, lettera *m*), che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- art. 117, terzo comma, che demanda allo Stato la definizione dei principi fondamentali, fra l'altro, in materia di tutela della salute, nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la propria competenza legislativa;
- art. 118 che dispone che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;
- art. 120, secondo comma, in cui si attribuisce al Governo la facoltà di sostituirsi a organi delle Regioni nel caso (fra l'altro) di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica".

Nella vigenza del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, rileva, ai fini della breve rassegna di provvedimenti legislativi sull'emergenza, il **Codice della protezione civile di cui al D.Lgs. n. 1 del 2018**<sup>8</sup>. All'art. 7 ("Tipologia degli eventi emergenziali di protezione civile"), nell'ambito degli eventi emergenziali di protezione civile, si distingue fra:

- 1) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo:
  - a) che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
  - b) ovvero che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri

<sup>7</sup> Invero la disposizione di legge, prima dell'intervento della Corte costituzionale (sent. n. 115 del 2011), consentiva al sindaco l'adozione - per il perseguimento delle richiamate finalità - "provvedimenti, anche contingibili e urgenti". La Corte censura la previsione di un potere di ordinanza dei sindaci non limitato ai casi contingibili e urgenti poiché "viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati" (Considerato in diritto n. 7). Inoltre rileva che tale disposizione "lede il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge" (Considerato in diritto n. 8).

<sup>8</sup> Il decreto legislativo ha dato attuazione alla delega conferita con legge 16 marzo 2017, n. 30, recante «Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile». Costituiva oggetto della delega la ricognizione, il riordino, il coordinamento, la modifica e l'integrazione delle disposizioni legislative allora vigenti di disciplina del Servizio nazionale della protezione civile e delle relative funzioni, in base ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà e nel rispetto dei principi e delle norme della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea. Molti dei contenuti recati nel Codice si rinvengono dunque già nella 4 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;

2) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, sulla base della deliberazione dello stato di emergenza. Nello specifico, si prevede (all'art. 24 cui lo stesso art. 7 fa rinvio) che al verificarsi di un'emergenza nazionale, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile.

Quanto alla durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale, essa non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi.

### **L'evoluzione del ruolo delle regioni nella gestione della pandemia da Covid-19**

Nella primissima fase, l'emergenza è stata gestita secondo quanto previsto dal richiamato Codice della protezione civile. Il giorno seguente alla dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus dell'Organizzazione mondiale della sanità, il Consiglio dei ministri ha infatti adottato la deliberazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020 ("Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili") e ha demandato inizialmente la gestione dell'emergenza alle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile (che operano in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico).

Successivamente, ai fini della gestione dell'emergenza il Ministro della salute ha emanato ordinanze di carattere contingibile e urgente, ai sensi del citato articolo 32 della legge n. 833 del 1978, a partire da quelle del 21 e 22 febbraio, adottate d'intesa, rispettivamente, con il Presidente della Regione Lombardia e con il Presidente della Regione Veneto, per l'istituzione delle prime zone rosse in tali regioni.

Subito dopo il Governo ha ritenuto di adottare un primo provvedimento legislativo *ad hoc* per la gestione della pandemia, il **decreto-legge n. 6 del 2020** ("Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"). Il decreto, convertito, con modificazioni, dalla legge n.13 del 2020, introduce un'innovativa modalità di gestione dell'emergenza, con esclusivo riguardo alla pandemia in corso, che identifica nel decreto del Presidente del

Consiglio dei ministri, e non più nell'ordinanza, lo strumento centrale per l'individuazione delle misure di contrasto al Covid-19<sup>9</sup>.

Con riguardo al coinvolgimento delle Regioni in tale assetto, si segnala:

- che i d.P.C.m. sono adottati sentiti i Presidenti di regione ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, a seconda dell'ampiezza del territorio interessato dalle medesime misure;
- che ai Presidenti di regione e ai sindaci è attribuita la facoltà di adottare, **nelle more dell'adozione dei medesimi d.P.C.m.** e nei casi di estrema necessità ed urgenza, misure di contrasto alla pandemia, la cui efficacia è subordinata alla comunicazione al Ministro della salute entro le successive ventiquattro ore.

A seguire, con il **decreto-legge n. 19 del 2020**<sup>10</sup> (art. 3, commi 1 e 3), si chiarisce che alle Regioni<sup>11</sup> è consentito introdurre esclusivamente **misure ulteriormente restrittive** rispetto a quelle vigenti, per far fronte a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, sempre nelle more dell'adozione dei d.P.C.m.. Si esplicita altresì che quanto disposto vale anche nel caso di atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente.

Nel momento in cui i dati evidenziano un significativo contenimento dell'emergenza sanitaria e si palesa la volontà di favorire la ripresa dell'attività economica, il **decreto-legge n. 33 del 2020** novella le disposizioni richiamate, rafforzando il ruolo delle regioni nella gestione dell'emergenza.

Ciò è particolarmente evidente in due disposizioni:

- **art. 1, comma 16**, con cui è attribuita alle Regioni, unitamente al monitoraggio della situazione epidemiologica e, conseguentemente, agli esiti dello stesso e nelle more dell'adozione dei d.P.C.m. (di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020), la facoltà di introdurre **misure derogatorie, ampliative o restrittive**, rispetto a quelle disposte (dai d.P.C.m. già adottati);
- **art. 1, comma 14**, ai sensi del quale alle Regioni spetta la definizione dei **protocolli e delle linee guida** per la prevenzione e la riduzione del

<sup>9</sup> Come noto, l'elenco delle misure adottabili contenuto all'art. 1 del decreto-legge n. 6 era esemplificativo, non tassativo e per le stesse non era previsto un periodo di vigenza massimo. Tali circostanze avevano indotto parte della dottrina a dubitare della costituzionalità della fonte primaria. Ai d.P.C.m. era attribuita ampia discrezionalità, criticata da parte della dottrina, circa l'individuazione delle misure di contrasto, incluse quelle limitative delle libertà, proprio in ragione del fatto che la tipizzazione delle misure contenuta nel citato decreto-legge non era esaustiva.

<sup>10</sup> Con cui peraltro venivano superate le richiamate criticità contenute nel decreto-legge n.6, in particolare con la tipizzazione delle misure adottabili con d.P.C.m. e la previsione che le stesse avessero una durata predeterminata, non superiore a trenta giorni, ancorché le misure fossero reiterabili e modificabili sino alla conclusione dello stato di emergenza.

<sup>11</sup> Quanto ai Sindaci, era fatto loro divieto di adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali e regionali, né eccedendo i limiti cui erano sottoposte le ordinanze regionali (art. 3, comma 2).

rischio di contagio cui è subordinato lo svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali. Al riguardo, le "Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche, Produttive e Ricreative" adottate dalla Conferenza in data 8 ottobre sono tuttora vigenti (e costituiscono l'allegato n. 9 al d.P.C.m. 2 marzo 2021<sup>12</sup>).

Con il verificarsi dei primi segnali di recrudescenza dell'emergenza sanitaria, il decreto-legge n. 125 del 2020 ha limitato la facoltà delle regioni di adottare misure ampliative (si veda *infra*).

### **Il ruolo delle regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 ai sensi della disciplina vigente**

Nell'ambito dell'impianto complessivo predisposto dallo Stato per il contrasto alla pandemia, come risultante dal rapido susseguirsi di interventi legislativi, il ruolo delle regioni può essere identificato alla luce delle seguenti disposizioni.

**1) Art. 1, comma 16, del citato d.l. n. 33 del 2020.** Ad esse spetta l'adozione, in esito all'attività di monitoraggio giornaliero sull'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e sulle condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale e nelle more dell'adozione dei d.P.C.m., di: **i) misure più restrittive di quelle statali** informando contestualmente il Ministro della salute; **ii) misure "ampliative"** nei soli casi in cui sia consentito da d.P.C.m. e nel rispetto dei criteri ivi previsti e **d'intesa con il Ministro della salute.**

Rispetto al potere di ordinanza si segnala peraltro una specifica limitazione ai sensi dell'**art. 2, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021**<sup>13</sup>, in corso di esame presso il Senato della Repubblica (AS 2167). Al secondo periodo si stabilisce che, nell'arco temporale compreso fra il 7 e il 30 aprile 2021, alle ordinanze dei Presidenti di regioni e province autonome **non è consentito**, salvo quanto si dirà oltre, vietare lo svolgimento in presenza dei servizi educativi per l'infanzia, dell'attività della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e del primo anno della scuola secondaria di primo.

Una eventuale deroga alla previsione statale che impone lo svolgimento in presenza di tali attività può riguardare solo i casi di eccezionale e straordinaria necessità dovuta alla presenza di **focolai** o al rischio estremamente elevato di **diffusione** del virus SARS-CoV-2 o di sue varianti nella **popolazione scolastica**. I provvedimenti di deroga sono motivatamente adottati sentite le "competenti autorità sanitarie" e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, anche con riferimento alla possibilità di limitarne l'applicazione a specifiche aree del territorio.

<sup>12</sup> Le cui misure sono state prorogate sino al 30 aprile dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n.44 del 2021 "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici", in corso di esame, in prima lettura, presso il Senato della Repubblica (AS 2167).

<sup>13</sup> Recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici.

**2) Art. 1, comma 14, del medesimo d.l. n. 33.** Alle regioni compete l'adozione di **protocolli o linee guida di sicurezza**, purché rispettosi dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali.

**3) Art. 2, comma 1, del citato d.l. n. 19 del 2020.** Alle regioni è garantito un coinvolgimento nell'ambito del **procedimento di adozione dei d.P.C.m.**. Questi sono infatti adottati sentito il Presidente della Regione interessata o il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale.

### **Alcuni precedenti giurisprudenziali sulle emergenze sanitarie**

La citata sentenza della Corte costituzionale n.37 del 2021, che si illustrerà nei successivi paragrafi, si pone in continuità con altre decisioni della Corte che hanno contribuito a tracciare un confine fra le competenze dello Stato e quelle delle regioni in materia di sanità.

Indicativa al riguardo è la **sentenza n. 5 del 2018**, in cui la Corte respinge le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto sul decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 ("Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale"), per intero e con riguardo a talune disposizioni.

Nella decisione la Corte rileva che nella normativa statale - con cui si dispongono **vaccinazioni obbligatorie per minori fino a sedici anni di età** e sanzioni per i casi di inadempimento (fra cui il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia) - sebbene vengano intersecate "una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l'istruzione", prevalgono i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato (Considerato in diritto n. 7.2, secondo capoverso).

Più nello specifico, sotto tale aspetto rilevano le competenze dello Stato relative a: "principi fondamentali in materia di tutela della salute, livelli essenziali di assistenza, profilassi internazionale e norme generali sull'istruzione".

La Corte si sofferma, per quanto più interessa in questa sede, sui rapporti Stato-regioni in materia di profilassi internazionale. In proposito, la sentenza aggiunge che "la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di **misure omogenee su tutto il territorio nazionale**".

Prosegue, aggiungendo che "Secondo i documenti delle istituzioni sanitarie nazionali e internazionali, l'obiettivo da perseguire in questi ambiti è la cosiddetta "immunità di gregge", la quale richiede una copertura vaccinale a tappeto in una determinata comunità, al fine di eliminare la malattia e di proteggere coloro che, per specifiche condizioni di salute, non possono sottoporsi al trattamento preventivo" (Considerato in diritto n. 7.2.2, terzo capoverso).

Ne consegue che "in questo ambito, ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse

quelle che, **sebbene a contenuto specifico e dettagliato**, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore"<sup>14</sup> (Considerato in diritto n. 7.2.2, quarto capoverso).

Circa la competenza statale di «profilassi internazionale» essa mira "a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale"<sup>15</sup> (Considerato in diritto n. 7.2.3).

Con la **sentenza n. 270 del 2016**, la Corte respinge il ricorso per conflitto di attribuzione (per la parte ritenuta ammissibile) sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione all'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica». La competenza dello Stato all'adozione di un provvedimento volto a rafforzare le misure di **identificazione e registrazione degli animali**, quale elemento imprescindibile per una efficace lotta alle malattie infettive trasmissibili, trova fondamento nella materia «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, primo comma, lettera q), della Costituzione.

La Corte costituzionale, con la **sentenza n. 72 del 2013**<sup>16</sup>, censura una disposizione regionale che, per motivi di compravendita, consente la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta priva della vidimazione del Servizio veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione dei medesimi animali, sostituita da un'autocertificazione, in questo modo incidendo sulla disciplina in materia di lotta alla febbre catarrale. Nello specifico, la Corte richiama la propria giurisprudenza relativa a interventi legislativi di contrasto a tale patologia animale riconducibili alla materia di "profilassi internazionale", nonché di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, materie di competenza legislativa dello Stato.

A giudizio della Corte, "la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito [...] è destinata ad assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure (ad esempio in tema di programmi di prevenzione o di controllo e vigilanza), oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una **indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale**, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le

---

<sup>14</sup> Al riguardo la Corte richiama le sentenze n. 192 del 2017, n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010.

<sup>15</sup> La Corte richiama a tal fine la propria giurisprudenza in materia, riferita al settore veterinario: sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005, n. 12 del 2004.

<sup>16</sup> Relativa al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 e dell'art. 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012).



esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione" (Considerato in diritto n. 8)<sup>17</sup>.

Ancor prima, la Corte, con la **sentenza n. 12 del 2004**, giudica infondata la censura rivolta all'art. 66 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) relativa ad iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie in diversi Stati membri della Comunità europea. In tale occasione, la Corte afferma che siffatte disposizioni sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale “profilassi internazionale”, oltre che incidenti su profili afferenti alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s)).

La Corte, in tale sede, rileva inoltre che **anche l’attribuzione a livello statale di "funzioni amministrative**, quali la predisposizione di interventi per la protezione dall’influenza e la gestione di un apposito “fondo per l’emergenza blue tongue”, trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza". Ritiene in proposito che il "coordinamento degli interventi economici e sanitari si rende infatti necessario proprio tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati" (Considerato in diritto n. 5).

## **La sentenza n. 37 del 2021 e la legge della Regione Valle d'Aosta**

### **Le norme oggetto del ricorso**

La Corte, con ricorso n.101 del 21 dicembre 2020 del Presidente del Consiglio dei ministri, è stata chiamata a vagliare la fondatezza delle questioni di legittimità, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, dell’intera legge della Regione Valle d’Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (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 d’emergenza), nonché di molteplici disposizioni (di cui è opportuno richiamare succintamente il contenuto al fine di poter meglio comprendere la portata della normazione regionale). Si tratta, nello specifico, delle seguenti disposizioni:

- Art.1 ("Oggetto e finalità"). Esso enuncia gli obiettivi programmatici della legge e vincola all'osservanza delle misure di sicurezza in essa recate;

---

<sup>17</sup> La Corte aggiunge peraltro che in tale ambito "spetta alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l’Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l’attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali".

- Art. 2 ("Misure per l'esercizio delle attività"), con particolare riferimento ai commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25.

Il comma 4 impone l'osservanza negli spostamenti nel territorio della Regione del divieto di assembramento, dell'obbligo di distanziamento interpersonale di sicurezza e impone l'utilizzo di protezioni delle vie respiratorie "in tutti i casi in cui vi sia la possibilità di incontrare altre persone con le quali non si convive". Ferme restando le misure previste dai protocolli vigenti in materia, stabilisce che esse siano "modificabili dalla Giunta regionale in ragione dell'andamento epidemiologico". Infine, le persone che non tollerino l'utilizzo delle mascherine, per particolari condizioni psicofisiche, sono esonerate dall'obbligo di coprirsi naso e bocca, ma sono tenute a mantenere distanze interpersonali.

I commi 6 e 7 disciplinano, rispettivamente, le modalità di svolgimento di attività sportiva e motoria, e la coltivazione di superfici agricole e orti, la cura del bosco, la caccia, la pesca e la cura degli animali addomesticati e del bestiame.

Con il comma 9 si dispone che per gli eventi o manifestazioni pubbliche occorra rispettare le disposizioni emergenziali, fatta eccezione per gli "eventi e le manifestazioni determinati con ordinanza del Presidente della Regione, nonché [per] gli eventi ecclesiastici o religiosi, che si svolgono nel rispetto delle norme di sicurezza determinate con ordinanza del Presidente della Regione".

A seguire la legge stabilisce che le attività commerciali al dettaglio (comma 11), le attività inerenti ai servizi alla persona e agli altri settori dei servizi (comma 12), i servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande (comma 13), le attività artistiche e culturali, compresi i musei, le biblioteche e i centri giovanili (comma 14), le strutture ricettive ubicate sul territorio regionale e le attività turistiche (15), nonché le attività degli impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo (comma 16) possono svolgersi regolarmente, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza (di cui al comma 10<sup>18</sup>).

Il comma 18, nel disporre che per i servizi educativi, scolastici di ogni ordine e grado e le attività formative nella più ampia accezione (inclusa l'università, master, corsi professionali), nonché per altre attività connesse (quali le prove di esame, i viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio) si applica la normativa statale emergenziale, fa salvi "ulteriori interventi normativi regionali".

Il comma 20, in materia di trasporto pubblico locale, stabilisce che per le misure in materia di trasporto pubblico di linea si applichi la normativa statale emergenziale in vigore "e le eventuali prescrizioni ulteriori fissate dal Presidente della Regione, di concerto con l'assessore regionale competente alla mobilità e ai trasporti".

Il comma 21 consente ai sindaci di adottare misure più restrittive di quelle della legge, in ragione delle situazioni di rischio rilevate.

Il comma 22 dispone che nel caso in cui "a livello nazionale siano previste mitigazioni delle misure di contrasto alla diffusione del virus, queste possono essere recepite con ordinanza del Presidente della Regione".

---

<sup>18</sup> Tutte le attività economiche devono assicurare un adeguato rapporto tra superficie e persone, al fine di garantire il rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza e deve essere altresì assicurato che gli ingressi avvengano in modo dilazionato. Trovano applicazione i protocolli di sicurezza vigenti, sino alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato a livello statale.

Il comma 23 reca disposizioni sanzionatorie per il mancato rispetto delle misure di cui alla medesima legge rinviando a tal fine all'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

Il comma 24 demanda al Presidente della Regione, in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria o in caso di violazione delle misure di cui ai relativi protocolli di sicurezza vigenti, l'eventuale sospensione delle attività economiche.

Il comma 25 consente lo svolgimento delle procedure concorsuali pubbliche e private "qualora sia possibile garantire la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro e con obbligo di coprirsi naso e bocca".

- Art. 3 (Unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19).

Il comma 1 demanda ad un decreto del Presidente della Regione la costituzione di "un'Unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19", e, in particolare, la lettera *a*), stabilisce che tra i compiti dell'Unità vi è quello di "promuovere il migliore raccordo e le migliori sinergie tra tutti i soggetti interni ed esterni alla Regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi".

L'articolo 4 ("Gestione dell'emergenza sul territorio regionale").

Esso dispone che il Presidente della Regione "opera in attuazione delle disposizioni statali emanate per la specifica emergenza, dell'ordinamento regionale e dell'organizzazione regionale di protezione civile". Inoltre, affida al potere di ordinanza del Presidente l'individuazione delle misure di sicurezza per lo svolgimento delle attività economiche tenuto conto dell'andamento epidemiologico, del contesto socio-economico e delle peculiarità del territorio regionale. Il comma 2 prevede che la Giunta regionale, d'intesa con le parti sociali, adotti idonei protocolli di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 in relazione allo svolgimento in sicurezza delle attività economiche. Il comma 3 demanda al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi con l'ausilio delle strutture ivi indicate.

### **I motivi del ricorso**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera citata legge regionale e di specifiche disposizioni in essa recate, ritenendo che l'intervento legislativo regionale ledesse le seguenti disposizioni costituzionali:

- 1) art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., che riconosce allo Stato competenza legislativa esclusiva in tema di profilassi internazionale;
- 2) art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., ai sensi della quale allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;
- 3) art. 117, terzo comma, Cost., che affida allo Stato la definizione (fra l'altro) dei principi fondamentali della materia "tutela della salute";

4) art. 118 Cost., che legittima un accentramento delle funzioni amministrative, considerata l'esigenza di una gestione unitaria della risposta alla pandemia, sulla base del principio di sussidiarietà.

Inoltre, in relazione agli articoli 117, 118 e 120, il Governo ritiene violato il principio di leale collaborazione.

Ulteriore violazione è ravvisata con riguardo all'art.25, secondo comma, della Costituzione, in relazione all'indeterminatezza dell'ambito delle condotte sanzionate ai sensi della legge regionale.

La lesione delle prerogative statali sussiste, ad avviso del Governo, anche se a commetterla è un'autonomia speciale, poiché non si rinverrebbe nello statuto (Cfr. artt. 2 e 3 dello statuto) della Regione un titolo idoneo a legittimare l'intervento legislativo in esame.

Inoltre, il ricorrente segnala che, fra le norme di attuazione dello statuto, l'art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196, eccettua dal trasferimento delle funzioni amministrative in materia di igiene sanità, assistenza ospedaliera e assistenza profilattica i «rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale».

Più in generale, al Governo non pare ravvisabile nello statuto la competenza legislativa a emanare una legge regionale in deroga alla normativa statale vigente emergenziale.

La legge avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa che lo Stato ha esercitato definendo una gestione unitaria della crisi attraverso le misure di contrasto all'epidemia con il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19<sup>19</sup>, il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33<sup>20</sup>, il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125<sup>21</sup> e il decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158<sup>22</sup>. Provvedimenti che hanno demandato a successivi d.P.C.m. la graduazione delle misure stesse sul territorio nazionale e hanno individuato i poteri spettanti alle Regioni.

L'intera legge regionale, nello specifico, è impugnata perché, rispetto alla disciplina di gestione della pandemia recata nei richiamati provvedimenti statali, avrebbe dato luogo ad un meccanismo autonomo ed alternativo di gestione

---

<sup>19</sup> Recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" e convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35.

<sup>20</sup> Recante "Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" e convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74.

<sup>21</sup> Recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159.

<sup>22</sup> Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19. Il provvedimento, non convertito in legge, è stato esplicitamente abrogato dall'art.1 della legge n. 6 del 2021, di conversione del decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, recante ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19, che ne ha recepito parte dei contenuti. Il provvedimento era tuttavia vigente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2020.

dell'emergenza sanitaria (Cfr. ad es. l'art. 4 della legge regionale, v. *supra*), mentre la normativa statale consentirebbe alle Regioni di svolgere un ruolo in via esclusivamente amministrativa.

A tale riguardo, il d.P.C.m. 3 dicembre 2020<sup>23</sup>, vigente alla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata, a seguito della classificazione della Regione autonoma Valle d'Aosta in fascia di rischio alto, cosiddetta "arancione"<sup>24</sup>, impone l'osservanza di misure in riferimento alle quali la legge impugnata si discosta in senso ampliativo, senza prevedere alcun riferimento al rispetto dei criteri previsti dai d.P.C.m (Cfr. art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020).

## La decisione della Corte

### *i) Istanza cautelare*

Con ordinanza n. 4 del 2021, del 14 gennaio 2021, la Corte ha sospeso in via cautelare l'efficacia della legge regionale, con la motivazione che essa invade la competenza esclusiva statale nella materia della «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.), con rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone, ferma restando la successiva verifica analitica delle questioni di legittimità costituzionale dedotte.

### *ii) Fondatezza del ricorso*

La Corte costituzionale, con la sentenza in commento, reputa parzialmente fondati i motivi del ricorso e dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 2020, facendo salve le restanti disposizioni.

Nel far ciò, la Corte conferma quanto già asserito nella sede cautelare, ribadendo che "la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella **competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale»** (art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.), che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla" (Considerato in diritto n. 7) e a tal riguardo fa riferimento alla dichiarazione di emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale dall'Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020. Richiamando la pregressa giurisprudenza costituzionale sulla profilassi internazionale (v. *supra*),

<sup>23</sup> "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19»".

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 16-bis, del d.l. n. 33 del 2020.

in cui si riconosce l'esigenza di una disciplina unitaria nel contrasto a emergenze sanitarie, sottolinea che "ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno" (Considerato in diritto n. 7, quarto capoverso).

In siffatti contesti, la disciplina unitaria, di matrice nazionale, risulta centrale anche al fine di "preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività"<sup>25</sup>.

L'esigenza di un **coordinamento unitario nel contrasto alla pandemia** riguarda potenzialmente **"ogni profilo di gestione"**, nella misura in cui, "secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale" risulti "inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni" (Considerato in diritto n. 7.1, terzo capoverso), nel rispetto del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione.

La circostanza che alcune attività si denotino per una dimensione territoriale più limitata nulla toglie al necessario carattere unitario della visione complessiva dell'intervento. È sotto tale profilo che deve essere considerata (anche) l'attività delle strutture regionali di protezione civile e dei presidi sanitari, che non operano in autonomia, bensì si devono inserire "armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica" (Considerato in diritto n. 7.2) e pertanto "ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione" e "modalità di conseguimento di obiettivi" stabiliti dalla normativa statale (Considerato in diritto n. 7.3).

La Corte, nel riconoscere che il modello di gestione delle emergenze vigente al momento dello scoppio della pandemia da Covid19<sup>26</sup> è senz'altro conforme al disegno costituzionale, soggiunge che esso "non ne costituisce l'unica attuazione possibile" (Considerato in diritto n.9). È pertanto consentito al legislatore di introdurre "nuove risposte normative e provvedimenti" tarati su "un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari", quali quelli adottati per la gestione della pandemia ancora in corso. Risulta dunque altrettanto conforme al riparto di competenze sancito in Costituzione anche il modello elaborato per il contrasto alla pandemia in atto caratterizzato da misure legislative (v. *supra*), modulabili con d.P.C.m., con conseguente compressione dei poteri di ordinanza, la cui attivazione è limitata nelle more dell'adozione di tali decreti.

<sup>25</sup> In proposito la Corte richiama le sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002.

<sup>26</sup> Si tratta del modello, già richiamato, definito dall'art.32 della legge n.833 del 1978, dall'art.117 del D.lgs. n.112 del 1998, dall'art.50 del TUEL, che disciplinano il potere di ordinanza ripartendolo in ragione della dimensione territoriale dell'emergenza, nonché dagli artt. 7, 24 e 25 del Codice della protezione civile, di cui al D.lgs. n.1 del 2018. Quanto a quest'ultimo, risulta centrale, al verificarsi di un'emergenza nazionale, la deliberazione dello stato d'emergenza da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa.

Da tali considerazioni consegue, a giudizio della Corte, "il **divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente** con la disciplina fissata dal competente **legislatore statale**" (Considerato in diritto n. 9.1)<sup>27</sup>.

Si determina altrimenti un'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale che peraltro prescinde, ad avviso della Corte, dal vaglio del contrasto di singole disposizioni della legge regionale rispetto a quelle recate nei d.P.C.m..

Pertanto, la Corte ritiene fondate le questioni di costituzionalità riferite agli art. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione rilevando che tali disposizioni "surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta" (Considerato in diritto n. 10, secondo capoverso).

L'eventuale adeguamento della disciplina statale alla realtà regionale non può dunque essere disposto con un'iniziativa autonoma della regione, a meno che questa non sia ammessa dalla medesima disciplina statale, come nel caso del citato articolo 1, comma 16, del DL. Quest'ultimo, come segnalato, consente infatti alle regioni l'adozione di misure più restrittive (e a determinate condizioni meno rigorose di quelle recate nei d.P.C.m.), in relazione al verificarsi di circostanze sopravvenute.

In tale contesto la Corte colloca, fra l'altro, le ordinanze con le quali le Regioni hanno disposto la sospensione delle attività didattiche.

Né la Regione, pur dotata di **autonomia speciale**, è in grado di vantare, sulla base del proprio statuto, alcuna competenza in materia di profilassi internazionale<sup>28</sup>. A nulla rileva dunque l'inserimento nei provvedimenti legislativi statali di contrasto

<sup>27</sup> Richiamando quanto statuito nella sent. n. 198 del 2004, la Corte riafferma che "ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna [...]. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge".

<sup>28</sup> Di ciò la Corte trae conferma dall'art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta), che sottrae al trasferimento delle funzioni amministrative in favore della Regione quelle attinenti «ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale». La Corte sottolinea che le competenze statutarie di integrazione e di attuazione in tema di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera l, dello statuto), sono peraltro meno favorevoli rispetto alla «tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (materia comunque attribuita alla Regione in forza della cosiddetta causa di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sicché la Regione autonoma si pone sul medesimo piano delle Regioni a statuto ordinario. Quanto alle "altre numerose competenze statutarie [...] possono pertanto rilevare in termini indiretti e marginali, a seconda dell'oggetto sul quale cade di volta in volta la misura restrittiva statale, ma sono recessive rispetto all'interesse prevalente di profilassi internazionale, al quale va ricondotta la disciplina della materia" (Considerato in diritto n. 11, terzo capoverso).

alla pandemia della clausola di salvaguardia<sup>29</sup> delle prerogative delle autonomie speciali al fine del presente giudizio.

Le norme dedotte in giudizio dunque, per un verso, travalicano i richiamati limiti di contenuto imposti alla Regione dal legislatore statale e, per l'altro, nell'effettuare l'adeguamento alla normativa statale direttamente con fonte primaria, invadono la competenza legislativa esclusiva statale.

Per tali ragioni, la Corte dichiara costituzionalmente illegittimi:

- l'art. 1 della legge regionale che enuncia gli obiettivi programmatici, e vincola all'osservanza delle misure introdotte dal successivo art. 2;
- l'art. 2 che reca le misure di contrasto al Covid (commi 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25), sanzionandone l'inosservanza (comma 23), confina l'esercizio della competenza esclusiva statale alla materia «di ingresso in Italia» e della «disabilità» (comma 3), incide sulle attribuzioni emergenziali dei sindaci (comma 21) e stabilisce che eventuali "mitigazioni delle misure di contrasto alla diffusione del virus [...] possono essere recepite con ordinanza del Presidente della Regione" (comma 22).
- art. 4, commi 1, 2 e 3, che reca la disciplina delle ordinanze del Presidente della Giunta relative alle misure emergenziali di cui all'art. 2.

La Corte dichiara dunque "assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte avverso gli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione; nonché, quanto al solo art. 2, comma 23, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost."

### **iii) Infondatezza per la restante parte**

La Corte dichiara invece infondate le censure mosse agli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7, della legge regionale impugnata, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *m)* e *q)*, e terzo comma, 118 e 120 Cost..

A tal riguardo specifica che la competenza dello Stato "non è [...] così vasta da fraporsi all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa" (Considerato in diritto n. 16, secondo capoverso) in relazione al contrasto alla pandemia.

Nel ricordare che è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie, afferma che "la definizione di quali organi siano competenti, nell'ambito

<sup>29</sup> Con il termine "clausola di salvaguardia", come già anticipato, ci si riferisce ad una norma (in genere collocata nelle disposizioni finali) con la quale si stabilisce che le disposizioni recate nel provvedimento in cui è inserita "si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione". Cfr. l'art.3, comma 2, del decreto-legge n.33 del 2020, e, sempre nell'ambito dei provvedimenti di gestione della pandemia in corso, si veda altresì la clausola recata all'art.5, comma 2, del DL n.19 del 2020.



dell'ordinamento regionale, sia a prestare la collaborazione demandata dallo Stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione, non può spettare, in linea di principio, che alla Regione stessa, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici"<sup>30</sup>.

Quanto alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7, della legge impugnata, promosse in riferimento al mancato rispetto da parte della Regione del principio di leale collaborazione, la Corte le respinge, richiamando la consolidata giurisprudenza circa la circostanza che il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> A tal riguardo cita, da ultimo, la sentenza n. 250 del 2020.

<sup>31</sup> In tal senso si veda la sentenza n. 233 del 2019, richiamata dalla Corte. Invero in altra occasione (sent. n. 251 del 2016) la Corte era stata meno netta sul punto.