



## Sentenza n. 37 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Augusto Antonio Barbera  
*decisione del 24 febbraio 2021, deposito del 12 marzo 2021*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via principale**

*atto di promovimento: ricorso n. [101 del 2020](#)*

#### **parole chiave:**

SALUTE – EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 – PROFILASSI INTERNAZIONALE – LEALE  
COLLABORAZIONE – ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA

#### **disposizioni impugnate:**

- Intero testo della [legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11](#); artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lettera a), e 4 della medesima legge regionale.

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere m), q) e h), e terzo, 118 e 120 della [Costituzione](#)  
- principio di leale collaborazione  
- art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 ([Statuto speciale per la Valle d'Aosta](#))

#### **dispositivo:**

illegittimità costituzionale - non fondatezza

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso diverse questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 2020 (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), **la cui efficacia era già stata sospesa in via cautelativa dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 4 del 2021.**

Il ricorrente reputa che l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020 si ponga in contrasto con le competenze legislative statali indicate dall'art. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui alloca funzioni amministrative ad un livello di governo regionale, anche in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta dalla normativa statale introdotta per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (nella specie i decreti-legge n. 9 del 2020 e 33 del 2020, come convertiti con modificazioni rispettivamente nelle leggi 35 del 2020 e 74 del 2020). La legge regionale impugnata si porrebbe altresì in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, poi, riserva specifiche censure ad alcune delle misure introdotte dall'art. 2 ed impugna singolarmente l'art. 2, comma 23 e l'art. 3, comma 1, lettera a), della citata legge regionale.

Ritenute infondate le varie eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, nell'esame nel merito delle singole censure il giudice costituzionale, innanzitutto, ribadisce e più approfonditamente

argomenta quanto già affermato nella fase cautelare, ossia che **l'ambito materiale al quale deve essere ricondotto l'intervento regionale sia quello della profilassi internazionale**. Detto ambito è comprensivo di **ogni misura atta a contrastare ovvero prevenire una pandemia sanitaria in atto e concerne norme che garantiscono** – come già affermato nella [sentenza n. 5 del 2018](#) – **uniformità di attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale**. Ciò, «non a caso», risulta confermato dalla circostanza che la profilassi internazionale e la profilassi delle malattie infettive e diffuse sono, fin dagli artt. 6 e 7 della legge n. 833 del 1978, materie fra loro strettamente legate e affidate alla competenza dello Stato, pur se la seconda di esse sia stata delegata alle Regioni; circostanza, quest'ultima, che non esclude un «ri-accentramento dell'insieme di tali funzioni, ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni».

In questo solco si inserisce l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., il quale ha affidato allo Stato la cura degli interessi che emergono da una malattia pandemica di larga distribuzione geografica e, quindi, tale da dover essere reputata «internazionale», sulla base della diffusività che la connota». Materia questa che, poi, non è connotata dai tratti di trasversalità (come sostenuto dalla resistente), bensì ha un oggetto ben distinto che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina.

Il giudice delle leggi chiarisce, infatti, che, **a fronte di malattie altamente contagiose, ragioni logiche prima ancora che giuridiche** (si richiama sul punto nuovamente la sentenza n. 5 del 2018) **radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria**, in quanto ogni decisione in tale materia, seppur circoscritta nell'ambito di una competenza locale, è idonea ad esprimere un effetto a cascata sulla trasmissibilità internazionale della malattia.

A ciò la Corte aggiunge che, ai sensi dell'art. 118 Cost., l'esigenza di un'azione o di un coordinamento unitario possono, ai fini della selezione del livello di governo adeguato, far ritenere inidoneo il frazionamento delle attribuzioni su base regionale e locale. Solo un precedente indirizzo unitario può far sì, infatti, che le singole misure adottate a titolo di profilassi internazionale per contrastare la pandemia possano risultare nell'insieme razionali.

Anche «dal punto di vista storico», la profilassi delle malattie infettive è sempre stata in capo agli organi statali, allorché l'intervento fosse necessario a disciplinare l'emergenza sull'intero territorio nazionale e, nel vigore del nuovo Titolo V, l'indirizzo volto ad adattare il governo dell'emergenza anche sanitaria al carattere locale o nazionale di essa ha trovato ulteriore sviluppo nel d.lgs. n. 1 del 2018, il quale conferisce allo Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, previa acquisizione dell'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate, ove l'emergenza locale possa assumere rilievo nazionale.

**I tratti peculiari dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha indotto ad introdurre nuove risposte normative e provvedimenti, repute conformi a Costituzione dalla Corte costituzionale** (sul presupposto che il modello delle ordinanze contingibili e urgenti previsto dalla legislazione vigente non costituisca l'unica attuazione possibile del disegno costituzionale). Sistema, questo, che – come ricorda la stessa Corte – ha previsto, mediante i decreti-legge, misure di quarantena e restrittive la cui modulazione è affidata ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (sulla cui legittimità – si precisa in sentenza – non verte il giudizio di costituzionalità) al fine di contenere la pandemia in base all'andamento di questa; rimanendo uno spazio di intervento tanto per il Ministro della salute nel caso di aggravamento della crisi (ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833 del 1978), quanto per i sindaci, i quali, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m. possono adottare misure derogatorie più restrittive. Su tali basi, **la Corte ritiene costituzionalmente illegittimi gli articoli 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata**, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (e dichiara 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.), in quanto le norme da questi espresse si mostrano invasive della competenza legislativa esclusiva statale, sovrapponendo la «catena di regolazione della regione a quella prescelta dalla competente

normativa statale». La rilevata ragione di incostituzionalità rende non necessario, pertanto, la valutazione delle censure che il ricorso rivolge specificamente alle singole previsioni contenute nell'impugnato articolo 2.

La competenza esclusiva statale in materia di “profilassi internazionale” si impone quindi anche alla Regione autonoma Valle d’Aosta, **non potendo operare in tale ambito la clausola di salvaguardia delle competenze statutarie**, enunciata dall’art. 5, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020 e dall’art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, e ciò induce a concludere per l’inesistenza di uno spazio di adattamento delle previsioni statali alla realtà regionale, allorché non sia previamente stabilito da quest’ultima.

La legge statale, infatti, **non permette una politica regionale autonoma sulla gestione della pandemia, anche se di carattere maggiormente stringente**, ma la sola disciplina che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi successivamente all’adozione di un d.P.C.m. e prima che sia assunto quello successivo, seppur per mezzo di atti amministrativi, «in ragione della loro flessibilità, e non grazie all’attività legislativa regionale».

Accertato che si verte in materia affidata alla competenza esclusiva dello Stato, il giudice costituzionale non accoglie la sollecitazione della Regione ad auto-rimettere la questione sui dd.ll. n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, sia nella parte in cui questi comprimerebbero l’autonomia regionale (artt. 117 e 118 Cost.), sia nella parte in cui darebbero vita a “fonti dell’emergenza”, ovvero i d.P.C.m., che non sarebbero contemplate dalla Costituzione, in lesione degli artt. 70, 76 e 77 Cost.; dette questioni, sarebbero, infatti, irrilevanti.

**Le altre questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sono ritenute infondate.**

Non fondate sono le questioni sugli articoli 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., poiché (e salvo gli articoli 6 e 7 contenenti rispettivamente la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge, che, pertanto, traggono copertura costituzionale dalle altre disposizioni «scampate» alla declaratoria di incostituzionalità) si limitano ad individuare gli organi chiamati a prestare la collaborazione e ad esercitare le funzioni demandate dallo Stato. La Corte rileva, infatti, che **la competenza statale volta al contrasto del contagio non può ritenersi tanto vasta da fraporsi all’esercizio delle funzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale**. Come non fondata è la questione promossa sulle medesime disposizioni regionali per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, in quanto quest’ultimo non è applicabile – contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente – alle procedure legislative.

Da ultimo, infondate sono anche le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera a), della legge impugnata, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera h) (sicurezza e ordine pubblico), Cost., e all’art. 44 dello statuto di autonomia. La citata disposizione regionale, che istituisce un’unità supporto e coordinamento, non solo è ascrivibile alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e di organizzazione degli uffici, ma non intacca in alcun modo la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l’art. 44 dello statuto di autonomia assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo.

*Leonardo Pace*