

Sentenza: 24 febbraio 2021, n. 37

Materia: profilassi internazionale

Parametri invocati: 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 Statuto speciale per la Valle d'Aosta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: 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)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7; nonché dell'art. 3, comma 1, lettera a)

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale 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, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25 e 3, comma 1, lettera a).

Ai sensi dell'art. 1, la legge in questione disciplina la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale, condizionando tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive all'osservanza delle misure di sicurezza introdotte dalla legge stessa.

L'art. 2 individua un complesso di attività personali, sociali ed economiche che sono comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza, alcuni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione. Vi sono poi altre attività ammesse, ma che il Presidente della Giunta può sospendere con le ordinanze previste dall'art. 4, comma 1, in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria. Con tali ordinanze il Presidente della Giunta può anche individuare eventi o manifestazioni pubbliche per le quali è permesso derogare alle disposizioni emergenziali statali.

L'art. 3 costituisce un'unità di supporto e coordinamento, allo scopo di coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri "attori interessati" nelle decisioni di carattere strategico e operativo connesse alla gestione dell'emergenza.

L'art. 4, comma 2, individua nella Giunta regionale l'organo competente ad adottare, d'intesa con le parti sociali, protocolli di sicurezza, mentre il comma 3 attribuisce al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi. Il comma 4 demanda le attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione.

L'art. 5 impegna la Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica, ai fini della graduale ripresa e del rilancio delle attività su base regionale. Gli artt. 6 e 7 infine, contengono rispettivamente la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge regionale.

Secondo il ricorrente l'intero testo della l.r. Valle d'Aosta 11/2020 si pone in contrasto con le competenze legislative esclusive statali in materia di livelli essenziali delle prestazioni e di profilassi internazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e q), Cost.; col terzo comma dello stesso art. 117 Cost. nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui alloca funzioni amministrative ad un livello di governo regionale, in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta dalla normativa statale, in particolare col decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35; e col decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74.

Le legge regionale impugnata si porrebbe altresì in conflitto con il principio di leale collaborazione. Il ricorrente, in particolare, afferma che le norme censurate si sono sovrapposte, violando tali parametri costituzionali, al meccanismo di contrasto all'epidemia, introdotto dalla sopra rammentata disciplina legislativa statale.

Il ricorso riserva poi specifiche censure ad alcune delle misure previste dall'art. 2 impugnato, in ragione del contrasto di esse con il regime vigente a livello nazionale, in forza del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020.

Sono altresì singolarmente impugnati l'art. 2, comma 23, che violerebbe l'art. 25, secondo comma, Cost., introducendo, per l'inosservanza delle misure di sicurezza, sanzioni di carattere indeterminato, e l'art. 3, comma 1, lettera a), nella parte in cui, assegnando alla unità di coordinamento il compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze dell'ordine, esproprierebbe il Presidente della Giunta di una funzione attinente all'ordine pubblico, che gli spetta in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e dell'art. 44 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

La Corte rigetta in via preliminare tutte le eccezioni di inammissibilità addotte dalla Regione. Venendo al merito, la Corte sottolinea, ribadendo quanto già deciso in sede cautelare, che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva statale a titolo di "profilassi internazionale", comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero prevenirla.

Non a caso fin dagli artt. 6 e 7 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, è stata affidato alla competenza statale la profilassi internazionale e la profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, delegando poi le funzioni amministrative inerenti la seconda alle Regioni; *cosa che non esclude un ri-accentramento dell'insieme di tali funzioni, ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni*. Questo assetto di competenze viene a sua volta ripetuto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali.

Il nuovo art. 117, secondo comma, Cost. ha poi confermato, con la norma di cui alla lettera q), la competenza legislativa esclusiva dello Stato a fronte di malattie pandemiche di larga distribuzione geografica, a carattere "internazionale" in ragione del loro livello di diffusività.

La Corte prosegue il suo argomentare evidenziando come le regioni partecipino alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie "concorrenti" della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica.

Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un'emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, la quale ha ripartito la competenza all'adozione di interventi emergenziali nella materia de qua fra Stato, regioni ed enti locali in base al carattere locale o nazionale dell'emergenza.

Il modello offerto dalla legislazione vigente non costituisce l'unica attuazione possibile del disegno costituzionale. Il legislatore statale, di fronte ad un'emergenza sanitaria dai tratti peculiari, può decidere di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti *tarate su quest'ultima*. Nel caso della pandemia da COVID-19, fin dall'inizio il legislatore statale si è affidato *ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*.

Attualmente il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. 19/2020 e sul d.l. 33/2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione.

L'art. 1 del d.l. 19/2020 prevede una ampia serie di misure precauzionali e limitative, affidandone l'applicazione ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati dopo aver sentito i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni; oppure il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale.

Nelle more dell'approvazione di tali decreti, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute, il Ministro della salute può intervenire mediante il potere di ordinanza attribuito dall'art. 32 della l. 833/1978.

L'art. 1 del d.l. 33/2020 a sua volta ha attribuito poteri per interventi d'urgenza anche ai sindaci, e, soprattutto, alle Regioni. Nelle more dell'adozione di nuovi d.p.c.m., queste ultime possono introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte dai d.p.c.m, ovvero, anche ampliative, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dagli stessi d.p.c.m e d'intesa con il Ministro della salute.

È perciò in tali fonti statali ad hoc, e nella successiva produzione legislativa ad esse affine, che si rinviene il fondamento giuridico dei poteri esercitati da Stato, Regioni ed enti locali per rispondere alla pandemia.

La Consulta conclude siffatta ricostruzione riaffermando *il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale. Difatti, «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 (sentenza n. 198 del 2004)*.

Sulla base di queste premesse, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate, con riferimento alla violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.

Tali disposizioni, infatti, 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.

L'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.p.c.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale. Una simile antinomia può verificarsi o meno, *a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro.*

L'elemento decisivo sta nella circostanza che la catena di regolazione della Regione si sovrappone a quella stabilita dalla normativa dello Stato, *con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale.*

La legge statale non permette una politica regionale autonoma sulla pandemia, ma la sola disciplina - restrittiva o ampliativa - che si renda necessaria *dopo l'adozione di un d.p.c.m., e prima che sia assunto quello successivo*. Inoltre, ciò può accadere, alla luce del quadro normativo statale, solo mediante atti amministrativi, e non attraverso l'attività legislativa regionale.

Gli artt. 1, 2 e 4, comma 1, della legge impugnata *non solo travalicano i limiti riservati alle autonomie dal legislatore statale, ma dispongono che ciò avvenga con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria sia precluso dalla legislazione statale*. Per gli stessi motivi sono illegittime anche le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 4, in quanto strettamente correlate con le previsioni dell'art. 2, già viziato da illegittimità costituzionale.

Per contro, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma, 118 e 120 Cost. non sono fondate.

Le norme regionali in questione sono in larga misura riconducibili alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici.

Questo titolo di competenza protegge sia l'art. 3, che dà vita ad una unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19; sia l'art. 4, comma 4, che si occupa dell'Ufficio stampa regionale chiamato ad esercitare le attività di comunicazione.

Quanto all'art. 5, questo individua nella Giunta regionale l'organo competente a pianificare l'esercizio delle attribuzioni regionali in tema di attività economiche, "compatibilmente con le misure statali di contrasto alla diffusione del COVID-19". Ne consegue che la previsione regionale non comporta interferenza con la sfera di competenza statale.

Gli artt. 6 e 7, contenenti la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge, trovano copertura nelle previsioni normative *scampate alla dichiarazione di illegittimità costituzionale*.

Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7, promosse in riferimento al mancato rispetto da parte delle Regione del principio di leale collaborazione, non sono fondate, giacché questo principio non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto dalla Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), promossa in riferimento alla violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, nonché in riferimento all'art. 44 dello Statuto di autonomia, non è fondata.

La norma impugnata include fra i compiti dell'unità di supporto e coordinamento quello di "promuovere il migliore raccordo e le migliori sinergie tra tutti i soggetti interni e esterni alla Regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi".

Siffatta previsione *non intacca la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l'art. 44 dello Statuto speciale assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo, giacché la suddetta unità si limita a fornire supporto per l'esercizio di tali attribuzioni, che restano interamente in capo al Presidente della Giunta*.