

## **Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)\***

GIACOMO MENEGUS\*\*

---

**Nota a** Corte costituzionale, ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021 e sentenza n. 37 del 12 marzo 2021.

Disponibili agli indirizzi: [www.giurcost.org/decisioni/2021/0004o-21.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2021/0004o-21.html) e [www.giurcost.org/decisioni/2021/0037s-21.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2021/0037s-21.html).

---

### **Sommario**

1. Introduzione. – 2. La legge valdostana e il ricorso governativo. – 3. La sospensione della legge: alcuni nodi problematici. – 4. Una nuova “profilassi internazionale”.

**Data della pubblicazione sul sito:** 13 maggio 2021

### **Suggerimento di citazione**

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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Contributo destinato alla pubblicazione nella rivista *Le Regioni*.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell’Università degli studi di Macerata.  
Indirizzo mail: [giacomo.menegus@unimc.it](mailto:giacomo.menegus@unimc.it).

## 1. Introduzione

L'ordinanza 14 gennaio 2021, n. 4<sup>1</sup>, con la quale la Corte costituzionale ha sospeso la legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 11 del 9 dicembre 2020<sup>2</sup>, si segnala per almeno tre ordini di ragioni.

Innanzitutto, si tratta della prima storica applicazione del potere di sospensiva delle leggi da quando, nel 2003, lo stesso è stato introdotto nei giudizi in via principale<sup>3</sup>. In secondo luogo, rappresenta la prima occasione in cui la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla normativa emergenziale per la gestione e il contenimento della pandemia da Covid-19<sup>4</sup>, fatta naturalmente eccezione per la decisione di manifesta inammissibilità (n. 175/2020) con la quale è stato respinto uno stravagante ricorso per conflitto tra enti proposto dal CODACONS<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> La pronuncia ha attratto sin da subito l'attenzione della dottrina: cfr. A. CONZUTTI, *Un "vaccino processuale" per combattere il COVID-19? La prima "storica" pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2021, pp. 251 ss. (in corso di pubblicazione in *Le Regioni*); E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustizia insieme*, 26 gennaio 2021; P. GIANGASPERO, *Considerazioni a prima lettura sul primo caso di sospensione cautelare di una legge nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021; E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2020, pp. 154 ss.; 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 *Federalismi.it*, n. 4/2021, pp. 118 ss.; A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, pp. 309 ss.; si v. anche le più brevi note di F. CLEMENTI, *I giudici contro il rischio di un danno grave alla salute*, in *Il Sole24Ore*, 15 gennaio 2021, p. 7; E. JORIO, *L'esordio della Consulta nella sospensione dell'efficacia delle leggi*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2021, 20 gennaio 2021.

<sup>2</sup> L. r. 9 dicembre 2020, n. 11, recante "Misure di contenimento della diffusione del virus SARS- COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in relazione allo stato di emergenza", in B.U.R. n. 69 del 11 dicembre 2020.

<sup>3</sup> V. art. 9, comma 4, l. n. 131/2003, che ha modificato l'art. 35 l. n. 87/1953. Sul tema, oltre alle note e agli articoli citati *infra*, si v. in part. i lavori monografici di A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Jovene, Napoli 2009; P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 2008; A. GRAGNANI, *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale*, Aracne, Roma, 2012.

<sup>4</sup> Lo osserva anche P. GIANGASPERO, *Considerazioni a prima lettura sul primo caso di sospensione cautelare*, cit., p. 6.

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost., ordinanza 29 luglio 2020, n. 175. Il CODACONS aveva promosso conflitto di attribuzioni nei confronti delle Regioni Lombardia e Veneto, in riferimento ai

L'ordinanza, inoltre, chiarisce – con motivazioni poi confermate dalla decisione definitiva<sup>6</sup> – il controverso riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni rispetto alla gestione della pandemia, assegnandone la titolarità in via esclusiva allo Stato in virtù della competenza statale in materia di «profilassi internazionale» ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. q) Cost.

Dal momento che gli aspetti principali del potere di sospensiva sono stati diffusamente ricapitolati dalla dottrina che già si è occupata della pronuncia in esame, anche in questa *Rivista*<sup>7</sup>, le brevi osservazioni che seguono si concentreranno solo su alcuni dei profili più controversi di tale potere, emersi in questo specifico frangente. In particolare, ci si riferisce alla nozione del *periculum in mora*, la cui sussistenza è necessaria per la sospensione della legge; alle conseguenze che la sospensione produce rispetto agli atti esecutivi ed attuativi di natura non legislativa eventualmente adottati sulla base della legge sospesa; alla portata che dovrebbe assumere il provvedimento di sospensiva qualora sia impugnata un'intera legge insieme alle singole disposizioni della stessa. Quanto al merito della pronuncia, che assegna allo Stato la competenza esclusiva per la gestione e il contenimento della pandemia, si tenterà infine – tenendo conto anche delle più ampie motivazioni offerte dalla sentenza di merito (Corte cost. n. 37/2021) – di argomentare alcune perplessità intorno alla ricostruzione operata sul punto dalla Corte, che pure ha riscosso consensi pressoché unanimi tra i primi commentatori.

## 2. La legge valdostana e il ricorso governativo

Prima di procedere con l'esame delle questioni direttamente attinenti all'ordinanza, conviene guardare più da vicino al contenuto della legge valdostana, soprattutto per meglio cogliere quegli elementi che, generando il pericolo di un danno grave e irreparabile all'interesse pubblico e ai diritti dei cittadini ai sensi dell'art. 35 l. n. 87 del 1953, hanno giustificato l'adozione del provvedimento di sospensiva da parte della Corte.

Innanzitutto, va ricordato che la l.r. n. 11/2020 della Valle d'Aosta non è la prima legge delle autonomie territoriali diretta ad introdurre una disciplina speciale di rango primario per il contenimento e la gestione della pandemia da

---

«comportamenti formali posti in essere» da queste, per violazione delle attribuzioni costituzionalmente riservate allo Stato dagli artt. 117, commi secondo, lettere d), q) e h), terzo, e 120 della Costituzione, dichiarando di agire *in via suppletiva* rispetto allo Stato e chiedendo alla Corte di «accertare e dichiarare a chi spettano, in base alle norme costituzionali sopra richiamate, le attribuzioni per la gestione della c.d. fase 2, nell'ambito dell'emergenza COVID-19».

<sup>6</sup> Corte cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37.

<sup>7</sup> Cfr. in part. A. CONZUTTI, *Un "vaccino processuale" per combattere il COVID-19?*, cit.

Covid-19. Già diversi mesi prima, la Provincia Autonoma di Bolzano aveva approvato la legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4<sup>8</sup>, che in buona sostanza ha la medesima aspirazione di quella valdostana<sup>9</sup>: disporre per il territorio di riferimento misure più permissive e, comunque, differenti da quelle statali, ritenute colpevoli di non tenere adeguatamente conto delle diverse situazioni ed esigenze presenti nei territori e di imporre restrizioni irragionevoli e indiscriminate a livello nazionale. Già in quella occasione, il Governo aveva minacciato l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale<sup>10</sup>, ma il termine decadenziale di sessanta giorni è trascorso senza alcuna iniziativa concreta in tal senso e la legge provinciale è tutt'ora vigente.

Quel che preme sottolineare in questa sede è che la legge valdostana, prima sospesa e ora annullata dalla Corte, è stata sostanzialmente modellata sulla base di quella della provincia di Bolzano, non impugnata e vigente. A ben vedere, la normativa valdostana risulta il frutto di un sapiente *collage* delle disposizioni bolzanine, integrato o parzialmente rivisto solo in talune parti, ma fedele all'originale anche nell'impianto complessivo<sup>11</sup>. La sopravvivenza dell'una e il venir meno dell'altra, benché sia naturale conseguenza della politicità della scelta governativa di proporre o meno ricorso alla Corte costituzionale, non può non colpire, soprattutto se si tiene conto che le motivazioni che hanno condotto alla sospensione sono legate all'evocazione di un grave e irreparabile pregiudizio per la salute dei cittadini, che non può evidentemente al contempo sussistere in Valle d'Aosta e non sussistere in Alto Adige.

Ad ogni modo, venendo al testo normativo, si può dire che lo stesso rappresenti una sorta di *legge generale sulla gestione regionale della pandemia*<sup>12</sup>, volta a «contemperare la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone con la necessità di contrastare e contenere il diffondersi del virus SARS-COV-2 sul territorio della Regione autonoma Valle d'Aosta» (art. 2, comma 1). Dopo aver

---

<sup>8</sup> Cfr. legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4, recante “Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività”.

<sup>9</sup> Cfr. sul punto e, più in generale, sulla normativa emergenziale sudtirolese, M. ROSINI, *Provincia Autonoma di Bolzano ed emergenza COVID-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, Rubrica: *Fonti delle Regioni speciali e delle Province Autonome*. Per la gestione della pandemia nella Regione Valle d'Aosta nelle fasi precedenti, cfr. V. CAVANNA, *Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, pp. 931 ss.

<sup>10</sup> Si v., ad esempio, *Fase 2, Roma impugna la legge ma senza procedura d'urgenza*, in *Alto Adige* (versione online), 9 maggio 2020.

<sup>11</sup> I commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge valdostana corrispondono ai commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge provinciale; così i commi da 3 a 17 corrispondono a quelli da 5 a 19 della legge sudtirolese; i commi 19 e 20 ai commi 31 e 32; i commi 22, 23 e 25 ai commi 35, 36 e 30.

<sup>12</sup> In questi termini E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale*, cit.

prescritto alcune misure di sicurezza e di contenimento del contagio aventi carattere generale (art. 2, commi da 2 a 5<sup>13</sup>), la legge prevede che una serie di attività (art. 2, commi da 10 a 19<sup>14</sup>) possa riprendere, anche in difformità rispetto a quanto disposto dalle misure nazionali, purché ciò avvenga nel rispetto degli appositi protocolli di sicurezza redatti a livello regionale. Il Presidente della Giunta regionale può peraltro, con propria ordinanza, procedere ad un'ulteriore mitigazione delle misure per corrispondere ad un'eventuale analoga mitigazione a livello statale (art. 2, comma 22); ma può altresì disporre, sempre con ordinanza, la sospensione delle attività «in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria» (art. 2, comma 24).

Per l'attuazione della legge è costituita, ai sensi dell'art. 3, un'*Unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19*, con compiti di consulenza al Presidente e agli altri attori istituzionali coinvolti; in particolare, al Presidente spetta, sentita l'Unità, di stabilire con propria ordinanza le misure di sicurezza per lo svolgimento di alcune attività individuate all'art. 2 (art. 4, comma 1), mentre la Giunta è chiamata a stilare gli appositi protocolli con le parti sociali (art. 4, comma 2).

La finalità complessiva perseguita dalla legge era evidentemente quella di salvare la stagione turistica invernale allora alle porte, che rischiava di essere compromessa dalle misure restrittive prescritte a livello statale.

Diversamente da quanto avvenuto per la legge della Provincia Autonoma di Bolzano, in questo caso il Consiglio dei Ministri ha tuttavia ritenuto di procedere con il ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, probabilmente considerando l'aggravarsi del quadro epidemiologico (mentre nel maggio 2020 si assisteva ad un

---

<sup>13</sup> Trattasi di: misure di informazione e prevenzione (comma 3); riedizione di previsioni nazionali, quali il divieto di assembramento, l'obbligo di distanziamento interpersonale e l'obbligo di portare i d.p.i., laddove necessario (comma 4); misure precauzionali nei casi di sospetto contagio o di divieto di mobilità per i soggetti in quarantena o risultati positivi (comma 5).

<sup>14</sup> Trattasi, più precisamente, di: attività sportiva e attività motoria (comma 6), coltivazione, caccia, pesca e simili (comma 7); eventi e competizioni sportive, che rimangono però disciplinate dalle norme emergenziali in vigore (comma 8); eventi e manifestazioni, che possono eventualmente essere "determinati" con ordinanza del Presidente (comma 9); attività economiche in generale (comma 10); attività commerciali di vendita al dettaglio (comma 11); servizi alla persona e altri settori dei servizi (comma 12); servizi di ristorazione e somministrazione di cibi e bevande (comma 13); attività artistiche e culturali (comma 14); strutture ricettive e attività turistiche (comma 15); impianti a fune (comma 16); attività produttive, che devono comunque rispettare i protocolli nazionali (comma 17); servizi educativi ed istruzione a tutti i livelli, «rispetto ai quali si applica la normativa statale in vigore, fatti salvi ulteriori interventi normativi regionali» (comma 18); esami di idoneità alla guida (comma 19).

miglioramento generalizzato) e il rischio che all'iniziativa della Regione Valle d'Aosta seguissero quelle di altre Regioni<sup>15</sup>.

Il ricorso governativo è diretto tanto contro l'intera legge regionale (che si presenta *omogenea* «sotto il profilo funzionale e teleologico»), quanto rispetto a una serie di specifiche disposizioni della stessa (segnatamente art. 2, commi 4, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24 e 25; art. 3, comma 1, lett. a); e art. 4), in relazione alle quali sono evidenziate minuziosamente tutte le difformità rispetto alla disciplina emergenziale statale di rango primario e secondario<sup>16</sup>.

Secondo l'Avvocatura di Stato, la Regione avrebbe esorbitato dalle proprie competenze statutarie di integrazione e attuazione delle leggi della Repubblica in materia di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lett. l), St. VdA), nonché dalla più ampia competenza concorrente in materia di «tutela della salute» (art. 117, comma 3, Cost.), entrando in aperto contrasto con la normativa statale per la gestione della pandemia. Si avrebbe la violazione *in primis* dell'art. 117, comma 2, lett. q) e m), per l'invasione della competenza statale 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»; a cui si aggiungerebbe la violazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» (art. 117, comma 3, Cost.), quella dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.), nonché da ultimo del principio di leale collaborazione (artt. 117, 118 e 120 Cost.).

Con specifico riferimento all'istanza cautelare, l'argomentazione dell'Avvocatura si appunta principalmente sui profili relativi al *periculum in mora*, rinviando per la motivazione sulla sussistenza del *fumus boni iuris* (ossia per la fondatezza del ricorso *prima facie*) alle considerazioni già svolte in precedenza. I punti salienti sono tre: in primo luogo, la previsione di misure derogatorie e più permissive sul territorio regionale, «in un contesto di grave e preoccupante innalzamento della curva del contagio», determinerebbe il rischio di «esternalità negative per l'intero sistema sanitario nazionale» e comprometterebbe l'efficacia della risposta complessiva alla diffusione del morbo. Sarebbe così integrato il *periculum* tipizzato nell'art. 35, l. n. 87/1953 del «rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini», e segnatamente per il diritto alla salute *ex* art. 32 Cost. A ciò si aggiunge che le norme valdostane, essendo di rango primario, «sono idonee a fare da argine all'applicazione di nuove misure statali che si rendessero necessarie nei prossimi giorni o nelle prossime settimane e che fossero introdotte con nuovi decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o ordinanze

---

<sup>15</sup> Rischio che viene effettivamente evocato nella parte conclusiva del ricorso governativo.

<sup>16</sup> Cfr. Ricorso per questione di legittimità costituzionale 21 dicembre 2020, n. 101, in G.U. 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 53 del 30-12-2020.

ministeriali ovvero anche con legge statale». Si concretizzerebbe in questo modo, secondo la difesa statale, anche il *periculum* del «rischio di un irreparabile pregiudizio (...) all'ordinamento giuridico della Repubblica» (art. 35 l. n. 87/1953). Pericolo che sarebbe a sua volta aggravato dall'approccio tenuto rispetto agli atti esecutivi ed attuativi della legge regionale dal giudice amministrativo, il quale aveva negato la sospensione di un'ordinanza del Presidente della Giunta regionale<sup>17</sup>, osservando che la misura cautelare richiesta avrebbe finito per ripristinare la più liberale disciplina legislativa – dal momento che l'ordinanza prevedeva restrizioni maggiori – e per nuocere, più in generale, alla certezza del diritto. La difficoltà di ottenere la tutela cautelare dinanzi al Tar non farebbe altro che prolungare l'efficacia delle misure più permissive, «per periodi anche non brevissimi, e comunque certamente idonei a incidere sull'andamento dell'epidemia».

### 3. La sospensione della legge: alcuni nodi problematici

Ravvisata «l'urgenza di provvedere» ai sensi dell'art. 21 n.i., il Presidente della Corte ha convocato la camera di consiglio per la decisione sull'istanza cautelare per il 13 gennaio 2021, a distanza di poco più di venti giorni dal deposito del ricorso presso la Cancelleria<sup>18</sup>. In questo modo sono stati garantiti tanto una decisione piuttosto rapida sull'istanza, quanto il rispetto del termine dilatorio di venti giorni (dalla notificazione del ricorso) previsto ai sensi dell'art. 35 l. n. 87/1953<sup>19</sup>. Al termine della camera di consiglio, nell'ambito della quale sono stati

<sup>17</sup> Cfr. Tar Valle d'Aosta, decreto 18 dicembre 2020, n. 41. L'ordinanza impugnata è la n. 552 dell'11 dicembre 2020, recante «Misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi degli articoli 2, comma 24 e 4, comma 1 della legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11».

<sup>18</sup> Si tratta precisamente di ventitré giorni.

<sup>19</sup> Trattasi peraltro di un termine che va considerato come ordinario: non solo perché il Presidente, «quando lo ritenga necessario», può dimezzare i termini «con provvedimento motivato» (art. 9, l. cost. n. 1/1953), ma soprattutto perché, per evidenti ragioni di effettività, se l'urgenza è tale per cui la Corte ritiene di dover intervenire in tempi più brevi, si impone comunque una deroga ulteriore al termine. Sulla sfasatura tra questo termine e il termine previsto per la costituzione della parte convenuta («trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso», art. 19, comma 3, n.i.), cfr. E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2020, pp. 160 ss. È peraltro evidente che la previsione del termine di cui all'art. 35 (seppur assai ristretto e più breve di quello previsto per la costituzione) sia funzionale a consentire l'instaurazione del contraddittorio cautelare, laddove la parte convenuta intenda controdedurre in relazione all'istanza di sospensione.

sentiti anche i difensori (la cui audizione è stata autorizzata *ex art. 21 n.i.*)<sup>20</sup>, la Corte ha pronunciato l'ordinanza di sospensione dell'intera legge valdostana, depositata il giorno successivo (14 gennaio 2021).

Quanto al *fumus boni iuris*<sup>21</sup>, la Corte afferma sinteticamente che «la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.», che risulta quindi *prima facie* violata dalla normativa della Regione autonoma Valle d'Aosta. Sul punto ci si sofferma *infra* nel par. 4, completando l'esame di questo profilo con gli argomenti offerti nella sentenza definitiva (Corte cost. n. 37/2021)

Quanto al *periculum in mora*, l'argomentazione si fa invece più articolata: per la Corte sussistono sia «il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico», sia «il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini» ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953<sup>22</sup>. Da un lato, la legge valdostana, «sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva», esporrebbe «di per sé stessa al *concreto e attuale rischio* che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore». E ciò consente di prescindere, secondo la Corte, «dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate». D'altra parte, la Corte osserva che «le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la *salute delle persone* e l'*interesse pubblico ad una gestione unitaria* a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione». E conclude affermando che «i limiti propri dell'esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni contenute dalla legge regionale impugnata»<sup>23</sup>.

Il primo aspetto d'interesse della motivazione è rappresentato dalle osservazioni della Corte in punto di *periculum in mora*, dalle quali si possono trarre alcune importanti indicazioni per la ricostruzione della nozione stessa del *periculum ex art. 35 l. n. 87/1953*.

<sup>20</sup> Per gli aspetti procedurali dell'incidente cautelare, si v. *amplius* A. CONZUTTI, *Un "vaccino processuale" per combattere il COVID-19?*, cit.

<sup>21</sup> Per la necessaria sussistenza del *fumus boni iuris*, «in conformità ai principi generali che disciplinano la tutela in via d'urgenza», cfr. Corte cost. n. 107/2010.

<sup>22</sup> È giusto il caso di notare che la Corte riporta erroneamente il testo dell'art. 35, il quale fa riferimento invero ad «un rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico».

<sup>23</sup> Corte cost. n. 4/2021 (corsivi aggiunti).

È noto come proprio la tipizzazione dei *pericula in mora* operata dall'art. 9, comma 4, l. n. 131/2003 sia stata oggetto di molte perplessità e critiche in dottrina. Si è parlato in proposito di «formule (...) afflitte da una intrinseca vaghezza concettuale»<sup>24</sup>, elaborate «con qualche affanno linguistico e, forse, pure obiettiva ridondanza»<sup>25</sup>. I primi commentatori avevano pure letto nel riferimento all'interesse pubblico una rievocazione del soppresso interesse nazionale<sup>26</sup> ed accostato i pregiudizi indicati dall'art. 35 ai presupposti previsti *ex art.* 120 Cost. per l'esercizio del potere sostitutivo statale<sup>27</sup>. Una certa confusione concettuale era emersa di riflesso anche nella prassi delle istanze di sospensione statali e regionali, nelle quali si riscontra spesso un impiego sostanzialmente fungibile del riferimento al pregiudizio all'interesse pubblico e all'ordinamento della Repubblica.

Nel caso di specie, la Corte invece sembra fare un minimo di chiarezza, “correggendo” le indicazioni dell'Avvocatura dello Stato e ricollegando il potenziale *vulnus* alla gestione unitaria della pandemia arrecato dalla legge regionale non più al *rischio di danno irreparabile all'ordinamento giuridico della Repubblica*, ma al *rischio di danno irreparabile all'interesse pubblico*. Si tratta di una soluzione coerente con la decisione di fondare la competenza statale sulla profilassi internazionale: l'invasione della competenza da parte della Regione compromette la tutela dell'*interesse pubblico* sotteso alla stessa, non l'*ordinamento della Repubblica*. Quest'ultimo, secondo la dottrina più avveduta<sup>28</sup>, va infatti inteso

<sup>24</sup> Così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 326.

<sup>25</sup> A. RUGGERI, *Note introduttive ad una lettura della legge La Loggia*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 50.

<sup>26</sup> Cfr. E. LAMARQUE, *Art. 9*, in ID., P. CAVALERI, *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Milano, 2004, p. 251; F. DRAGO, *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in *Federalismi.it*, 11 aprile 2003, pp. 24-25; C. PINELLI, *Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale*, in F. BASSANINI, C. CITTADINO (a cura di), *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2003, pp. 180 ss.; P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 192 ss.

<sup>27</sup> Cfr. F. DRAGO, *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, cit., pp. 24 ss.; C. PINELLI, *Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale*, cit., pp. 188 ss.; P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale*, cit., pp. 194 ss. La posizione è ora ripresa da A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale*, cit., pp. 322 ss.

<sup>28</sup> Cfr. A. GRAGNANI, *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale*, Aracne, Roma, 2012, pp. 356 ss.

come il riparto complessivo delle competenze tracciato nel Titolo V riformato, che in questo caso non pare essere irrimediabilmente compromesso.

Altro aspetto rilevante della pronuncia, sempre per quanto riguarda la nozione del *periculum in mora*, è quello relativo all'*attualità* e alla *concretezza del pericolo di danno* necessarie per la concessione del provvedimento di sospensione. Nel caso di specie, a ben vedere, non era dato riscontrare la sussistenza di un pericolo attuale e concreto, almeno per come lo stesso è inteso generalmente nei giudizi comuni e pure nei conflitti tra enti da parte della Corte stessa<sup>29</sup>. Le ordinanze del Presidente della Giunta regionale valdostana, adottate in attuazione della legge impugnata, si erano infatti caratterizzate per una particolare cautela, allineandosi per lo più a quelle che erano le misure imposte dal livello nazionale; in particolare, con l'ordinanza n. 580 del 2020, la Regione aveva sostanzialmente replicato sul proprio territorio le medesime restrizioni previste dallo Stato, per cui i paventati pericoli per la salute e per la gestione unitaria della pandemia erano stati concretamente scongiurati in sede di attuazione della legge, divenendo a quel punto solo potenziali.

La Corte tuttavia mostra di intendere l'attualità e la concretezza del pericolo non in modo stringente, esigendo piuttosto una *attualità* e una *concretezza "attenuate"*, quasi fossero ricalibrate appositamente per gli atti legislativi, che di norma necessitano di atti esecutivi o attuativi per produrre degli effetti pregiudizievoli nella realtà fattuale e giuridica<sup>30</sup>. In questo caso, la Corte ha

---

<sup>29</sup> Ai fini della concessione della sospensione ai sensi dell'art. 40 l. n. 87/1953, la Corte ha sempre richiesto l'occorrenza di un danno attuale e concreto. La casistica in proposito è piuttosto varia: si è esclusa la sussistenza del *periculum* per atti meramente preparatori, quali sono ad esempio una circolare regionale che si limiti ad esprimere un mero "parere preliminare", non incidente sull'esercizio delle competenze statali controverse (Corte cost. n. 168/1981) oppure un decreto ministeriale che comporti solo «attività istruttorie o propedeutiche» all'approvazione di un piano relativo ad un parco nazionale, senza che vi sia approvazione dello stesso (Corte cost. n. 12/1991). Non si è concessa inoltre la sospensiva per provvedimenti dell'autorità giurisdizionale insuscettibili di esecuzione (quale un'intimazione del giudice penale a che l'amministrazione regionale si conformasse alle direttive dello stesso per la gestione di un bene demaniale; Corte cost. n. 122/1983) oppure inidonei a produrre effetti direttamente vincolanti in capo all'amministrazione (quale una decisione di "non convalida" di un sequestro preventivo; Corte cost. n. 535/2002). Incide inoltre sulla sussistenza di un danno attuale e concreto anche l'eventuale sospensione (o disapplicazione) dell'atto che sia già stata conseguita *aliunde* (v. Corte cost. n. 81/1971 e Corte cost. n. 13/1976).

<sup>30</sup> A scanso di equivoci, preme evidenziare che si tratta di questione diversa da quella se ricondurre la sospensione alla sola *esecuzione* (o anche *esecutorietà*) dell'atto legislativo o, più in generale, all'*efficacia* dello stesso; questione che va senz'altro risolta nel senso da ultimo indicato, come argomentato da A. GRAGNANI, *La tutela cautelare nella giustizia*

ritenuto infatti che il *periculum* fosse integrato dal semplice fatto che, sulla scorta della legge impugnata, la Regione potesse adottare misure difformi e meno rigorose rispetto a quelle statali, ma non ha reputato necessario attendere il concretizzarsi vero e proprio del pericolo per concedere la sospensione.

La soluzione adottata dev'essere senz'altro accolta con favore: ad opinare diversamente si sarebbe ristretta l'applicazione della sospensione *ex art. 35* alle sole *leggi auto-applicative*<sup>31</sup>, compromettendo così l'utilità dello strumento. Per tutti gli altri casi, la concessione di rimedi cautelari sarebbe stata infatti rimessa *in toto* ai giudici comuni, dinanzi ai quali si sarebbero dovuti impugnare di volta in volta i singoli atti esecutivi o attuativi della legge; con il pericolo che ritardi, difformità di orientamenti giurisprudenziali e, più in generale, le diverse vicende processuali ipotizzabili con riguardo all'impugnazione dei singoli atti permettessero comunque alla legge – in ipotesi incostituzionale – di avere una parziale applicazione ed esplicare così i suoi effetti pregiudizievoli.

Se però la sospensione della legge consente di prevenire l'adozione di nuovi atti esecutivi e attuativi, c'è da chiedersi quali effetti possa dispiegare rispetto a quegli atti che dovessero essere stati già adottati prima della pronuncia cautelare della Corte<sup>32</sup>. È un problema che si è posto anche nel caso in esame, se solo si considera che sono almeno cinque le ordinanze emanate dal Presidente della Giunta regionale valdostana prima del 14 gennaio sulla base della legge impugnata e sospesa<sup>33</sup>.

Non è questione di poco conto: nel nostro caso la Regione ha prontamente adottato un'ordinanza “di adeguamento” alla pronuncia della Corte (già il 16 gennaio)<sup>34</sup>, ma avrebbe ben potuto verificarsi una sopravvivenza delle precedenti ordinanze, con effetti che si possono facilmente immaginare. In particolare, ciò avrebbe potuto comportare – oltre al comprensibile «disorientamento dei cittadini» evocato nel caso di specie dalla difesa regionale – anche il prodursi, per

---

*costituzionale*, cit., 336-338. Infatti, mentre il problema esaminato nel testo concerne il danno, quella dell'alternativa esecuzione/efficacia concerne gli effetti della sospensione.

<sup>31</sup> Sulla tutela cautelare nei confronti delle leggi auto-applicative si veda il fondamentale saggio di A. PACE, *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impuginate per incostituzionalità*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, pp. 517 ss., nonché in ID. (a cura di), *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972, pp. 1197 ss.

<sup>32</sup> Sul punto, si v. anche le osservazioni di P. GIANGASPERO, *Considerazioni a prima lettura sul primo caso di sospensione cautelare cit.*, 13-14, il quale immagina, quale soluzione, una possibile “cedevolezza” delle ordinanze regionali a fronte di norme statali sopravvenienti.

<sup>33</sup> Le ordinanze sono le nn. 552, 570, 575 e 580 del 2020 e la n. 5 del 2021. La base giuridica va invero rinvenuta non solo nella legge regionale n. 11/2021, ma anche nell'art. 32 l. n. 833/1978, espressamente citato in tutti i provvedimenti.

<sup>34</sup> Si v. ordinanza 16 gennaio 2021, n. 28.

tramite degli atti di esecuzione o attuazione della legge sospesa, di quegli stessi danni che la sospensione era diretta a scongiurare. D'altra parte, la sospensione della legge non può che spiegare effetti *pro futuro* (o *ex nunc*), perché non implica un accertamento definitivo circa l'illegittimità stessa della legge. Per il periodo pregresso, la legge rimane pertanto valida e non viene meno la base legislativa degli atti adottati frattanto.

Durante i lavori preparatori della legge n. 131/2003 (cd. legge La Loggia) si era profilata l'ipotesi che la Corte potesse disporre «una sospensione degli atti adottati in esecuzione di atti anche legislativi»<sup>35</sup>, che non parrebbe esclusa dalla lettera dell'art. 35 l. n. 87/1953, che si riferisce all'«esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso». Ma si tratta all'evidenza di un'opzione che mal si concilia con il giudizio in via principale, il quale ha ad oggetto atti di rango primario: si verificherebbe infatti l'assurdo per cui gli atti sospesi non potrebbero poi essere definitivamente annullati dalla Corte.

L'impostazione più corretta parrebbe allora quella di impugnare contestualmente la legge e gli atti esecutivi, l'una nel giudizio in via principale e gli altri tramite conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni; la Corte potrebbe procedere con la riunione dei giudizi e decidere insieme le due istanze cautelari<sup>36</sup>.

Va peraltro rilevato come il Governo, nell'ambito del contenzioso con le Regioni sulla gestione dell'emergenza, abbia finora preferito rivolgersi in via esclusiva al giudice amministrativo, anche laddove le questioni in gioco attenevano

---

<sup>35</sup> Si v. in part. l'intervento di sen. Franco Bassanini in Commissione Affari costituzionali al Senato; cfr. Senato della Repubblica. Commissione Affari costituzionali, *Resoconto sommario*, XIV Legislatura, 208<sup>a</sup> seduta (nott.), 5 novembre 2002. Sul punto anche, F. MARCELLI, V. GIAMMUSSO (a cura di), *La legge 5 giugno 2003, n. 131: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; commento agli articoli con i lavori preparatori su CD*, Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma, 2003, pp. 287-288.

<sup>36</sup> In alternativa, per impedire che gli atti adottati sulla scorta della legge sospesa possano produrre comunque i loro effetti, sarebbe necessario un ricorso (coevo o successivo) al giudice amministrativo, il quale potrebbe quindi adottare la sospensione del provvedimento sulla scorta della presunta illegittimità della legge, rinviando contestualmente alla Corte costituzionale la questione di legittimità della legge sospesa secondo il modello della cd. tutela *ad tempus* (sul punto sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Tutela cautelare e questione di legittimità*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2016; da ultimo sul tema cfr. N. PIGNATELLI, *Giudizio amministrativo e giudizio costituzionale in via incidentale tra fase ascendente e discendente*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021, spec. pp. 123 ss.). Si tratta però di un percorso articolato e complesso, che può comportare evidenti ritardi nell'adozione delle necessarie misure cautelari e non esclude pronunciamenti difformi tra giudice costituzionale e giudice amministrativo.

chiaramente al riparto costituzionale delle competenze<sup>37</sup>. Anche nel caso valdostano la strategia era stata questa, ma il diniego della sospensione richiesta al Tar Valle d'Aosta ha "costretto" il Governo a portare la questione dinanzi alla Corte<sup>38</sup>, la quale ha potuto finalmente esprimersi sulla questione del riparto di competenze tra centro e periferia che ha accompagnato tutta la prima fase dalla gestione della pandemia<sup>39</sup>.

Un altro aspetto che merita di essere considerato è il fatto che la Corte costituzionale abbia deciso di sospendere per intero la legge regionale<sup>40</sup>, perché «i limiti propri dell'esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni». Quest'ultimo inciso, se assunto a regola generale per l'esame delle richieste di sospensiva, non pare pienamente condivisibile. In sede di incidente cautelare, la Corte è chiamata infatti a verificare la sussistenza non solo del *fumus boni iuris*, ma anche del *periculum in mora*. E non è affatto detto che l'intero atto impugnato possa produrre, nelle more del giudizio, dei danni irreparabili agli interessi indicati all'art. 35. Anzi, è più probabile il contrario, cioè che siano solo determinate disposizioni di un atto legislativo ad avere una carica potenzialmente pregiudizievole. Parrebbe pertanto più opportuno che la scelta della Corte per una sospensione integrale o parziale

<sup>37</sup> Cfr. Tar Marche, decreto 27 febbraio 2020, n. 56, sul quale sia consentito rinviare a G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, Special Issue, n. 1/2020, pp. 183 ss., spec. p. 190 ss.; nonché Tar Calabria, sentenza 9 maggio 2020, n. 841, con annotazioni di F.F. PAGANO, A. SAITTA, F. SAITTA, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 374 ss.; e G. SOBRINO, *Misure "anti-Covid" e Costituzione: il T.A.R. Calabria promuove "a pieni voti" il Governo ed esalta le esigenze di unità nella gestione dell'emergenza sanitaria (nota a T.A.R. Calabria, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841), ivi*, n. 5/2020, pp. 185 ss.

<sup>38</sup> Va detto che la Corte peraltro non è del tutto immune da colpe: la gestione delle istanze cautelari nell'ambito del conflitto tra enti è stata spesso piuttosto discutibile, con la maggior parte delle istanze assorbite nel merito – anche quando le stesse apparivano *prima facie* fondate (come nel caso della recente istanza cautelare relativa al ricorso deciso con Corte cost. n. 240/2020) – e tempi per la decisione cautelare piuttosto lunghi (e comunque incomparabili con la celerità propria dei giudizi amministrativi). Il che in parte giustifica la scarsa propensione del Governo a ricorrere al conflitto intersoggettivo per risolvere questioni particolarmente urgenti.

<sup>39</sup> Naturalmente l'abbinamento proposto dell'istanza cautelare nel giudizio principale con analogo istanza nel conflitto è possibile laddove la censura mossa dal ricorrente attenga alla violazione delle attribuzioni costituzionali di Stato o Regioni; non quando vengano in esame parametri ulteriori, non deducibili nel conflitto intersoggettivo. In questo caso è necessario ricorrere al giudice amministrativo.

<sup>40</sup> Si tenga presente che l'art. 35 l. n. 87/1953 consente la sospensione dell'«esecuzione dell'atto impugnato o *di parti* di esso» (corsivo aggiunto).

dell'atto fosse, almeno di regola, legata all'accertamento puntuale della sussistenza del *periculum* con riguardo alle singole disposizioni impugnate, senza che la cognizione sommaria le impedisca un vaglio più approfondito.

Proprio nel caso di specie, è peraltro evidente come alcune delle disposizioni della legge valdostana non avessero alcuna attitudine pregiudizievole, senza che vi fosse la necessità di svolgere particolari indagini: si pensi all'istituzione dell'*Unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19* (art. 3) o alla previsione di *Misure per la ripresa e il rilancio* (art. 5). Perché anche queste disposizioni siano state sospese – pur mancando il necessario *periculum* – non è del tutto chiaro<sup>41</sup>.

Una sospensione parziale, rivolta alle sole disposizioni evidentemente pregiudizievoli (specie gli artt. 2 e 4) sarebbe stata, d'altra parte, più rispettosa della funzione legislativa regionale, limitando allo stretto necessario l'incisione dell'efficacia dell'atto impugnato, che è decisa – è bene ricordarlo – sulla scorta di una cognizione ancora sommaria dei profili di illegittimità dello stesso<sup>42</sup>. In chiave comparatistica, si può osservare in proposito che il Tribunale costituzionale federale tedesco – che è senz'altro il principale termine di riferimento a livello europeo per l'esercizio dei poteri cautelari nei giudizi costituzionali<sup>43</sup> – ispira la propria azione ad un *principio di intervento minimo* (*Grundsatz des Interventionsminimums*), volto cioè ad evitare quanto più possibile eccessive interferenze nella sfera di competenza degli altri poteri costituzionali<sup>44</sup>. Un analogo *self-restraint* da parte della nostra Corte sarebbe auspicabile per il futuro.

---

<sup>41</sup> È giusto il caso di segnalare che le questioni di legittimità sollevate in rapporto a tali disposizioni, insieme ad altre evidentemente non pregiudizievoli, sono state poi ritenute non fondate.

<sup>42</sup> La scelta della Corte trova una spiegazione nel caso di specie nella scarsa utilità (e coerenza logica) che avrebbe avuto il mantenere operativa l'*Unità di supporto e coordinamento* mentre il resto della legge (per la cui attuazione era stata costituita) veniva sospeso.

<sup>43</sup> Sul tema ha scritto pagine importanti A. GRAGNANI, *La cognizione cautelare nel processo costituzionale: l'esperienza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, pp. 157 ss.; nonché EAD., *I poteri cautelari della Corte costituzionale e del Bundesverfassungsgericht*, Tesi di dottorato discussa il 16 dicembre 2004 nel corso di *Dottorato in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali* dell'Università di Pisa, pubblicata in *www.forumcostituzionale.it - Sezione Paper*, 28 giugno 2004; ora in EAD., *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale*, cit.

<sup>44</sup> Cfr., in part., J. BERKEMANN, *punto 32 Einstweilige Anordnung*, in D.C. UMBACH, T. CLEMENS, F.-W. DOLLINGER (Hrsg.), *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, C.F. Müller, Heidelberg, 2005, p. 585, Rn. 327; ripreso anche da C. HILLGRUBER, C. GOOS, *Verfassungsprozessrecht*, C.F. Müller, Heidelberg, 2015, p. 350.

#### 4. Una nuova “profilassi internazionale”

L’ultimo aspetto di grande rilievo dell’ordinanza in esame – congiuntamente con la sentenza definitiva – è dato dall’aver ricondotto la gestione della pandemia alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale» ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. q) Cost., chiudendo così un dibattito – che si trascinava sin dall’inizio dell’emergenza – in merito a chi (e in che misura), tra Stato e Regioni, fosse chiamato a decidere le misure di contenimento e gestione dell’evento pandemico. La soluzione fatta propria dalla Corte, come si accennava, è stata accolta con favore dalla gran parte dei primissimi commentatori, che hanno apprezzato tanto il definitivo chiarimento in sé, quanto la soluzione di radicare la competenza integralmente in capo allo Stato.

Non si può non osservare tuttavia come il percorso argomentativo che ha condotto la Corte ad affermare la competenza statale sia il frutto di alcune forzature interpretative del dettato costituzionale, attraverso le quali si sono dati alla materia esclusiva «profilassi internazionale» un *significato* e una *portata* prima sconosciuti.

Secondo l’interpretazione “ufficiale” fornita dal Ministero della Salute<sup>45</sup>, per *profilassi internazionale* dovrebbe intendersi l’«attività di profilassi delle malattie infettive e diffusive, quarantenarie e non, *che si svolge nei porti, negli aeroporti e nei punti di confine terrestri dislocati sul territorio*»<sup>46</sup>. Questa definizione si riflette, d’altra parte, nella stessa collocazione della materia, posta accanto a «dogane» e «protezione dei confini nazionali» nella lett. q) dell’art. 117, comma 2, Cost., quasi a sottolineare come il tratto comune sia proprio il rapporto con l’estero, tra il dentro e il fuori dello Stato<sup>47</sup>.

Se si guarda poi all’evoluzione storica della materia, ci si avvede che quello appena illustrato è il significato classico attribuito alla locuzione «profilassi internazionale», quello in relazione al quale si è formato uno specifico *corpus* normativo e si sono istituiti appositi apparati amministrativi<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Si riprendono qui osservazioni in parte già svolte da E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale*, cit.

<sup>46</sup> Cfr. Ministero della Salute. USMAF-SANS, *III Trimestre 2020 (Luglio-Settembre). Relazione sui dati di attività degli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF) e Servizi per l’Assistenza Sanitaria al personale Navigante, marittimo e dell’aviazione civile (SASN)*, dicembre 2020, disponibile all’indirizzo: [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

<sup>47</sup> Si ritiene peraltro che tali materie siano affidate alla competenza esclusiva statale proprio perché, rientrando tra le politiche di difesa e tutela del territorio, risultano tradizionalmente connesse all’esercizio di poteri sovrani dello Stato; cfr. R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 238.

<sup>48</sup> Cfr. W. D’ALESSIO, *Sanità marittima ed aerea*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 263 ss.

Già nel 1934, il Testo unico delle leggi sanitarie<sup>49</sup> distingueva, nell'ambito della profilassi internazionale, tra profilassi sanitaria in senso proprio e profilassi veterinaria, affidando l'una agli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e l'altra agli Uffici veterinari di confine, porto e aeroporto (poi entrambi incardinati nel Ministero della sanità come articolazioni periferiche)<sup>50</sup>. Tale assetto, salvo alcuni interventi<sup>51</sup>, è sopravvissuto sostanzialmente intatto fino ad oggi, con gli USMAF-SANS<sup>52</sup> competenti per i controlli sulle persone e gli UVAC-PIF<sup>53</sup> per i controlli su merci e animali.

Nell'ambito del primo trasferimento delle funzioni amministrative alle neonate Regioni<sup>54</sup>, la profilassi internazionale era conservata in capo allo Stato, distinguendola concettualmente dalla più generale «profilassi delle malattie infettive e diffuse per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie». Un'impostazione che è rimasta successivamente immutata anche nel secondo trasferimento di funzioni<sup>55</sup>, nella legge sul Sistema Sanitario

<sup>49</sup> R.d. 27 luglio 1934, n. 1265, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie".

<sup>50</sup> V. art. 3, comma 1, n. 3, l. 13 marzo 1958, n. 296, recante "Costituzione del Ministero della sanità"; il trasferimento delle competenze al Ministero della salute è poi avvenuto sulla base dell'art. 47-*bis* d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, recante "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

<sup>51</sup> V., in part., d.P.R. 31 luglio 1980, n. 614, recante "Ristrutturazione e potenziamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e degli uffici veterinari di confine, di porto, di aeroporto e di dogana interna (art. 7 della legge n. 833 del 1978)"; nonché d.lgs. 30 gennaio 1993, n. 27, recante "Attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica", con il quale si sono istituiti gli Uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari.

<sup>52</sup> Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF) e Assistenza sanitaria al personale navigante (SASN).

<sup>53</sup> Uffici Veterinari per gli Adempimenti degli obblighi Comunitari (UVAC) e Posti di Ispezione Frontaliera (PIF).

<sup>54</sup> Cfr. art. 6, n. 1), d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4; si distingue, in questa sede tra «1) ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale; 2) alla sanità marittima, aerea e di frontiera» e «3) alla profilassi delle malattie infettive e diffuse per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie».

<sup>55</sup> Cfr. art. 30, lett. a), d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; si distingue tra «a) la profilassi internazionale: marittima, aerea e di frontiera; l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e l'assistenza in Italia agli stranieri e agli apolidi, secondo i principi della legge di riforma sanitaria, avvalendosi dei presidi sanitari esistenti» e «b) la profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie».

Nazionale<sup>56</sup>, nel d.lgs. n. 112/1998 (cd. riforma Bassanini), nel quale si prevede che siano «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*»<sup>57</sup>.

Un'ulteriore definizione "storica" di particolare efficacia si può infine rinvenire nel d.m. 2 maggio 1985 del Ministero della Salute, nel quale si legge che «i compiti di profilassi internazionale consistono in particolare nel vigilare *negli ambiti portuali, aeroportuali e di confine terrestre* e sulle navi ancorate, sugli aeromobili e su ogni altro mezzo di trasporto nonché sulle persone e prodotti soggetti a controllo sanitario *in arrivo, in partenza o in sosta al fine di provvedere alla difesa contro la trasmissione delle malattie infettive e diffusive*»<sup>58</sup>.

Dall'insieme delle fonti richiamate si ricava, in definitiva, come la nozione di profilassi internazionale, prima della riforma costituzionale del Titolo V, riguardasse precisamente tutte quelle misure poste in essere alla frontiera (o comunque in relazione a rapporti interstatuali) a fini di prevenzione delle malattie infettive e diffusive delle persone e degli animali<sup>59</sup>. Ed è a questo preciso significato che ha fatto evidentemente riferimento il legislatore costituzionale in sede di riforma del Titolo V, riservando invece alla competenza concorrente in materia di

---

<sup>56</sup> Cfr. art. 6, lett. a), l. 23 dicembre 1978, n. 833; anche qui – vale la pena di ribadirlo – si distingue tra «a) i rapporti internazionali e la profilassi internazionale, 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», da una parte; e «b) la profilassi delle malattie infettive e diffusive, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, nonché gli interventi contro le epidemie e le epizoozie», dall'altra.

<sup>57</sup> Art. 126, rubricato "Profilassi internazionale", d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59". Cfr. L. ZANETTI, *Articolo 126. Profilassi internazionale*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge n. 59 del 1997*, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 427-428.

<sup>58</sup> D.m. 2 maggio 1985, recante "Direttive alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano in materia di profilassi internazionale e di sanità pubblica" (corsi aggiunti). Sullo specifico provvedimento cfr. G. MOSCATT, *La sanità marittima ed aerea nel momento attuale*, in *Sanità pubblica*, 1987, pp. 597 ss.

<sup>59</sup> Questa nozione è quella che si affaccia pure nella giurisprudenza costituzionale pre-riforma: si v. Corte cost. nn. 458/1994, 128/1994, 351/1999.

*tutela della salute* la più ampia profilassi delle malattie infettive e diffuse (prima trattenuta in capo allo Stato)<sup>60</sup>.

La profilassi internazionale così intesa costituisce dunque un ben preciso settore materiale di attività; detto altrimenti, è una *materia in senso stretto* o *tecnico*<sup>61</sup>, compiutamente circoscrivibile quanto a contenuto ed estensione.

Vero è che, in una certa misura, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha provveduto ad estendere questa nozione iniziale, quanto meno a partire dagli anni Duemila. Ma si tratta sempre di operazioni interpretative che affondano le proprie radici nel significato originale di profilassi internazionale e identificano misure e pratiche che continuano a chiamare in causa, in via più o meno diretta, i rapporti con l'estero<sup>62</sup>. Anche quando la giurisprudenza costituzionale arriva a riconoscere la sussistenza della competenza esclusiva statale per i controlli veterinari su capi di bestiame nati e cresciuti in Italia (ad es. Corte cost. nn. 12/2004, 72/2013, 173/2014 e 270/2016), lo fa perché questi «sono imposti dall'esterno, e cioè da norme dell'Unione europea o internazionali»<sup>63</sup>. E quest'approccio risulta confermato, da ultimo, nelle recenti sentenze sull'obbligo vaccinale<sup>64</sup>, a mente delle quali la profilassi si qualifica come “internazionale” – e quindi di competenza statale – «nella misura in cui le norme in questione servono a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale»<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> Come osserva sempre E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale*, cit., la quale evidenzia che il nuovo art. 117 Cost. non mantiene in capo allo Stato «la sorveglianza ed il controllo di epidemie ed epizozie di dimensioni nazionali o internazionali», diversamente da quanto faceva l'art. 112, comma 3, lett. g) d.lgs. n. 112/1998 (si noti incidentalmente che la materia profilassi internazionale è oggetto di tutt'altra disposizione; v. *supra* nota 57). In precedenza, l'art. 7, lett. a) l. n. 883/1978 aveva delegato alle Regioni le funzioni amministrative concernenti «la profilassi delle malattie infettive e diffuse, di cui al precedente articolo 6 lettera b)», mantenendo la competenza statale (v. *supra* nota 56).

<sup>61</sup> Corte cost. n. 407/2002.

<sup>62</sup> In questo senso, si v. in part. Corte cost. n. 222/2003, nella quale la Corte afferma – in relazione ad una legge della Regione Marche in materia di detenzione e sul commercio di animali esotici – che «le tematiche della “profilassi internazionale” restano completamente estranee alla legge impugnata [che] non si occupa in alcun modo dei profili inerenti all'importazione od esportazione degli animali, regolando esclusivamente aspetti legati alla presenza di questi ultimi all'interno del territorio regionale».

<sup>63</sup> Così E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale*, cit.

<sup>64</sup> Corte cost. nn. 5/2018 e 186/2019.

<sup>65</sup> Corte cost. n. 5/2018, *Considerato in diritto*, punto 7.2.3.

Lo scarto segnato dall'ordinanza n. 4/2021 e dalla sentenza n. 37/2021 rispetto a questo modo d'intendere è dunque notevole: la materia «profilassi internazionale» diviene infatti «comprensiva di *ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla*»<sup>66</sup>.

Per suffragare tale affermazione, la Corte sembra dapprima cercare un appiglio nella propria giurisprudenza pregressa<sup>67</sup>: si sostiene che la «malattia da COVID-19 (...) è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, approfondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati»<sup>68</sup>; e si aggiunge 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»<sup>69</sup>. Pare dunque emergere quell'elemento di cooperazione sovranazionale nel contrasto alle malattie infettive e diffuse che aveva giustificato l'ampliamento della materia oltre i limiti originari.

Ma questa strategia argomentativa viene presto messa da parte. È il carattere «internazionale» *della pandemia* – e non più *della profilassi* (che, a ben vedere, è frutto in larga parte di scelte nazionali)<sup>70</sup> – a giustificare la collocazione della gestione dell'emergenza nella competenza esclusiva statale: «la cura degli interessi che emergono innanzi ad una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata «internazionale», sulla base della diffusività che la connota»<sup>71</sup>, radica la competenza statale. Un concetto ribadito anche più innanzi: «La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa (quella statale per l'emergenza *ndr*) il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita»<sup>72</sup>.

La Corte si sofferma poi più diffusamente sulle «ragioni logiche, prima che giuridiche» che rendono necessaria «una disciplina unitaria, di carattere nazionale»<sup>73</sup>. Si afferma che non va escluso «un ri-accentramento (...) ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni» e che «Un'azione o un coordinamento unitario può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di governo adeguato ai

<sup>66</sup> Corte cost. n. 37/2021, *Considerato in diritto*, punto 7 (corsivi aggiunti).

<sup>67</sup> Si citano infatti Corte cost. nn. 5 del 2018, 270/2016, 173/2014, 406/2005 e 12/2004.

<sup>68</sup> Corte cost. n. 37/2021, *Considerato in diritto*, punto 7.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Anche questo rilievo è frutto di un'osservazione di E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale*, cit.

<sup>71</sup> Corte cost. n. 37/2021, *Considerato in diritto*, punto 7.

<sup>72</sup> Corte cost. n. 37/2021, *Considerato in diritto*, punto 8.

<sup>73</sup> Corte cost. n. 37/2021, *Considerato in diritto*, punto 7.1.

sensi dell'art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia (...) inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni». E si aggiunge che «Qualora il contagio si sia diffuso sul territorio nazionale, e mostri di potersi diffondere con tali caratteristiche anche oltre di esso, le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate».

In altre stagioni della giurisprudenza costituzionale, tali argomentazioni avrebbero condotto a riconoscere una *chiamata in sussidiarietà*, vista l'insistenza sulle esigenze unitarie di tutela; oppure, data la connotazione evidentemente finalistica con la quale si è rimodellata la materia, a discorrere della profilassi internazionale come di una *materia trasversale*<sup>74</sup>. La decisione della Corte invece è più netta e, affermando il puro e semplice esercizio della competenza esclusiva, tronca alla radice qualsiasi possibilità di intervento delle Regioni<sup>75</sup>.

Nel caso di specie, non si ha neppure – a ben vedere – l'applicazione del cd. *criterio della prevalenza*<sup>76</sup>, che pure avrebbe potuto essere un'opzione interpretativa a disposizione del giudice costituzionale. D'altra parte, i titoli competenziali cui era astrattamente riconducibile la disciplina statale emergenziale, oltre alla profilassi internazionale, sarebbero stati molti<sup>77</sup>: si pensi *in primis* alla tutela della

---

<sup>74</sup> La difesa regionale aveva infatti “giocato questa carta”, ma la Corte risponde che: «tale competenza [non] ha tratti di trasversalità, come obietta la difesa regionale, per inferirne che essa si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente» (Corte cost., sent. n. 37/2021, *Considerato in diritto*, punto 7).

<sup>75</sup> Si è parlato efficacemente in proposito di competenza “esclusiva ed escludente”; così G.M. SALERNO nell'intervento al seminario: *A chi spetta decidere? Stato e regioni di fronte all'emergenza sanitaria*, Centro di Studi costituzionali, Università di Macerata, 19 marzo 2021.

<sup>76</sup> O almeno non è dato rinvenire nella sentenza alcuna motivazione sul punto, salvo un accenno, del tutto secondario e marginale nell'economia della sentenza, al fatto che le competenze regionali «possono (...) 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 (sulla irrilevanza degli effetti indiretti e marginali nel processo di individuazione delle materie, *ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 125 del 2017)» (v. *Considerato in diritto*, punto 11).

<sup>77</sup> Per una ricognizione, cfr. E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, pp. 379-380, nonché 391-392.

salute e alla protezione civile<sup>78</sup>. La Corte invece non ravvisa alcuna concorrenza di più materie, dalla quale ricavare eventualmente la prevalenza della competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale, ma afferma più nettamente che la «materia della profilassi internazionale ha (...) un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina»<sup>79</sup>.

In dottrina<sup>80</sup> si è osservato come la decisione della Corte – nonostante sia il frutto di un’operazione interpretativa definita «estrema»<sup>81</sup> – porterebbe con sé almeno tre pregi: in primo luogo, farebbe chiarezza nei rapporti istituzionali, riportando a livello unitario le scelte su come gestire l’emergenza; in secondo luogo, consentirebbe allo Stato di prescindere dai moduli della leale collaborazione in fase di attuazione e applicazione della disciplina legislativa emergenziale (che sarebbero stati imposti laddove si fosse riscontrato un intreccio di competenze o una chiamata in sussidiarietà); e infine giustificerebbe l’impiego, nella gestione della pandemia, della normativa statale di rango secondario (ai sensi dell’art. 117, comma 6, Cost.).

Tuttavia, è forse proprio la radicale esclusione di ogni necessario coinvolgimento delle Regioni a costituire l’aspetto più problematico della pronuncia.

La stessa legislazione emergenziale, benché importata ad un forte accentramento, non si era spinta a tanto, lasciando piuttosto trasparire, sin dal primo decreto-legge n. 6/2020, la consapevolezza di aver operato l’*attrazione in sussidiarietà* di una serie di materie di competenza concorrente e residuale<sup>82</sup>. Tanto che l’adozione dei ben noti d.P.C.m. era comunque subordinata alla *consultazione*<sup>83</sup> dei Presidenti delle singole regioni, quando le misure dovevano assumere una portata locale, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando la portata era nazionale. Si trattava

---

<sup>78</sup> Cfr. G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandemica*, in questa *Rivista*, n. 4/2020, spec. pp. 761 ss. Se si vuole anche G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, cit., pp. 183-187.

<sup>79</sup> Corte cost., sent. n. 37/2021, *Considerato in diritto*, punto 7.

<sup>80</sup> Così E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale*, cit., la quale tuttavia commentava la sola ordinanza di sospensione (la sentenza doveva essere ancora pronunciata e pubblicata).

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Su questo punto chiarissimo M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell’emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2 aprile 2020.

<sup>83</sup> Non sarebbe peraltro la prima occasione in cui la leale collaborazione assume la forma della mera consultazione (con semplice parere); cfr., per tutte, Corte cost. n. 214/2006.

evidentemente di strumenti di concretizzazione della *leale collaborazione*<sup>84</sup>, per quanto ridotta ai minimi termini per la necessità di addivenire a decisioni quanto più rapide e tempestive.

La soluzione offerta dalla legislazione emergenziale appariva peraltro ragionevole, nella misura in cui, garantendo una gestione rapida ed unitaria, consentiva comunque un coinvolgimento delle autonomie regionali<sup>85</sup>. Tale coinvolgimento risultava apprezzabile non solo perché le Regioni sono titolari di molte delle competenze concretamente interessate dalle misure emergenziali, ma soprattutto perché gestiscono le diverse amministrazioni di riferimento (*in primis* quella sanitaria), e perciò hanno (o perlomeno dovrebbero avere) il polso delle relative capacità operative e di risposta, delle possibili problematiche, oltre naturalmente a disporre di un quadro ben più preciso e attendibile della situazione del territorio rispetto a quello che può avere il Governo. La partecipazione delle Regioni alla definizione dei provvedimenti attuativi della disciplina legislativa emergenziale, in questa prospettiva, diviene funzionale non solo a compensare le attribuzioni costituzionali comprese dalla chiamata in sussidiarietà, ma soprattutto a rendere più adeguate, proporzionate ed efficaci, oltre che calibrate sulla realtà dei territori, le misure sublegislative di contrasto alla diffusione del virus<sup>86</sup>.

Di contro, la soluzione accreditata dalla Corte, per cui la profilassi internazionale copre *tutte* le misure di contrasto alla pandemia, rende questo coinvolgimento regionale non più un passaggio obbligato, ma una “graziosa concessione” rimessa alla “saggezza” del legislatore statale che si trovi occasionalmente ad affrontare un evento pandemico. Proprio per questo motivo, i (pochi) riferimenti al principio di leale collaborazione – pure presenti tanto

---

<sup>84</sup> In altra sede si è definita “debole” questa forma di coinvolgimento; cfr. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, cit., p. 189.

<sup>85</sup> R. BIN, *Alcune questioni sulle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021 (in corso di pubblicazione), parla di «un intenso coinvolgimento delle regioni».

<sup>86</sup> Sul necessario concorso delle autonomie regionali nel contrasto alla pandemia, pur con diversità di accenti e vedute, cfr., tra gli altri, G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2020; nonché ID., *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 *Diritti regionali*, n. 1/2020, pp. 361 ss.; U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 537 ss.; F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020, pp. 3 ss.; M. MALO, *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in *Le Regioni*, n. 2/2020, pp. 231 ss.

nell'ordinanza, quanto nella sentenza<sup>87</sup> – assumono un valore giustamente definito «ornamentale»<sup>88</sup>, non aggiungendo nulla a quanto non sia già previsto nella legislazione statale sull'emergenza.

Volendo quindi trarre delle conclusioni da questa complessa vicenda, le impressioni non possono che essere contrastanti: da un lato, si può salutare con favore la prima applicazione del potere di sospensiva, confidando al contempo che questa non sia solo un'eccezione legata alla risonanza del caso specifico e che la sospensione *ex art. 35* divenga uno strumento di cui la Corte – quando necessario – non esiti a servirsi, diversamente da quanto avvenuto in passato<sup>89</sup>. Dall'altro lato, tuttavia, la decisione di escludere radicalmente ogni necessario coinvolgimento degli enti regionali – specie per i termini *tranchant* impiegati dalla Corte – non può non sollevare perplessità, sia per il metodo impiegato, sia per il merito. Sarà da verificare, in particolare, quale impatto la decisione spiegherà sul sistema di gestione di stampo cooperativo che, con esiti alterni, ha operato nell'ultimo anno<sup>90</sup>,

---

<sup>87</sup> Si v. in part. Corte cost. n. 4/2021, nella quale si dice che la gestione unitaria a livello statale è «peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione»; Corte cost. n. 37/2021, *Considerato in diritto*, punto 12, ove si legge che «l'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 ha reputato opportuno, nell'esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva (sentenza n. 7 del 2016), attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i d.P.C.m. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome», aggiungendo che «Si tratta di una soluzione normativa consona sia all'ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche». È giusto il caso di notare che Corte cost. n. 7/2016 citata dalla Corte, si riferisce invero non ad un caso di competenza esclusiva, ma di attrazione in sussidiarietà e concorrenza di materie. In quel frangente la Corte aveva dichiarato incostituzionali diverse norme del cd. "Sblocca Italia" (d.l. 12 settembre 2014, n. 133) per la mancata previsione di strumenti di coinvolgimento delle Regioni, nella forma di intese e pareri. Cfr. G. PIZZOLEO, *Il decreto "Sblocca Italia" al vaglio della Corte costituzionale: esercizio unitario delle funzioni amministrative e mancato coinvolgimento della Regione interessata (nota alla sent. n. 7 del 2016)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2016.

<sup>88</sup> Così G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *laCostituzione.info*, 21 marzo 2021.

<sup>89</sup> Cfr., per due casi emblematici, M. MASSA, [Sentenze nn. 189 e 190 del 2011] *L'istanza cautelare è assorbita e qualcuno (forse) ci lascia le penne*, in *Diritti regionali*, 21 giugno 2011, disponibile in: [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it) – Archivio (2011-2015).

<sup>90</sup> Cfr., oltre agli Autori citati in nota 86, anche R. BIN, *Alcune questioni sulle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021 (in corso di pubblicazione).

valutando se davvero avrà quella portata chiarificatrice tanto attesa oppure se si limiterà a spostare definitivamente il conflitto tra centro e periferie sul piano degli atti sublegislativi, nell'ambito del quale lo stesso si era d'altronde mantenuto sino alle pronunce in commento<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Quest'ultima sembrerebbe in effetti la strada imboccata, soprattutto alla luce delle prime iniziative regionali adottate dopo la sentenza; si v. in part. le ordinanze regionali (Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Bolzano, Toscana, Campania, Sardegna) volte ad impedire l'ingresso di cittadini residenti in altre regioni diretti alle "seconde case" per le vacanze pasquali, in violazione delle previsioni statali che lo consentono (art. 1, comma 3, d.l. 14 gennaio 2021, n. 2, conv. in legge 12 marzo 2021, n. 29, per come interpretato nelle FAQ del Governo); v. *Le Regioni blindano le seconde case. Scontro col governo*, in *Repubblica* (versione online), 18 marzo 2021.