CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **4/2021** (ECLI:IT:COST:2021:4)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **BARBERA**
Camera di Consiglio del **13/01/2021**; Decisione del **14/01/2021**
Deposito del **14/01/2021**; Pubblicazione in G. U. **20/01/2021**
Norme impugnate: Intera legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 09/12/2020, n. 11, nonché, in particolare, degli artt. 2, c. 4°, 6°, 7°, 9°, da 11° a 15°, 18° e da 20° a 25°, e 3, comma 1°, lett. a).
Massime: **43189**
Atti decisi: **ric. 101/2020**

ORDINANZA N. 4

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sull'istanza di sospensione dell'intera legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 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, degli artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 15, 18 e da 20 a 25, e 3, comma 1, lettera a), nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020, iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati dello Stato Sergio Fiorentino e Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021.

Ritenuto che, con ricorso notificato a mezzo pec e depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, 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), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, secondo comma, lettere m), q), h), e terzo comma, nonché 118 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione;

che la legge regionale impugnata disciplina la gestione regionale dell'emergenza epidemiologica indotta dalla diffusione del virus Covid-19;

che, a parere del ricorrente, l'intera legge regionale impugnata eccede le competenze statutarie;

che la materia da essa trattata sarebbe da ricondurre alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), oltre che a principi fondamentali della materia tutela della salute, tali da imporsi anche all'autonomia speciale;

che l'intera legge regionale impugnata avrebbe, invece, dato luogo ad un meccanismo autonomo ed alternativo di gestione dell'emergenza sanitaria, «cristallizzando con legge» una situazione che la normativa statale consente alle Regioni di gestire «esclusivamente in via amministrativa»;

che tale assetto corrisponderebbe alla necessità di una gestione unitaria della crisi, di carattere internazionale, anche in ragione della allocazione delle funzioni amministrative, da parte del legislatore statale, secondo il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), e a seguito di una «parziale attrazione allo Stato»;

che tale allocazione sarebbe stata rispettosa del principio di leale collaborazione, poiché i d.P.C.m. sono adottati, sentito il Presidente della Regione interessata o il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (art. 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»);

che in tal modo le autonomie regionali sarebbero state vincolate all'osservanza dei

d.P.C.m. quali “atti necessitati”, deputati a garantire uniformità anche sul piano della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;

che, dunque, il legislatore statale avrebbe anche determinato un principio fondamentale in materia di «tutela della salute», dal quale la legge impugnata si sarebbe discostata, in violazione per di più del principio di leale collaborazione;

che, infatti, secondo il ricorrente, le Regioni devono «esercitare i propri poteri in materia sanitaria in modo da non contraddire il contenuto delle misure statali, se del caso specificandolo a livello operativo»;

che, in particolare, e ferma l’impugnativa dell’intera legge regionale, il ricorrente censura alcune sue specifiche disposizioni;

che l’Avvocatura generale, alla luce del grave rischio per la salute pubblica comportato dalla adozione di misure meno rigorose di quelle statali, sollecita la sospensione della legge impugnata, ai sensi dell’art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

che questa Corte costituzionale è stata convocata in camera di consiglio per pronunciarsi su tale ultimo profilo;

che, con atto depositato il 7 gennaio 2021 si è costituita la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato e che, comunque, sia rigettata l’istanza cautelare;

che la Regione ha eccepito l’inammissibilità del ricorso, «stante la non chiarezza e contraddittorietà del petitum»; il ricorrente non avrebbe specificato in che rapporto si ponga l’impugnativa dell’intera legge regionale rispetto alle censure relative a specifiche disposizioni di essa;

che la competenza in tema di profilassi internazionale non sarebbe pertinente, perché le norme impugnate non costituiscono attuazione «di misure di profilassi dettate a livello internazionale»; lo stesso dovrebbe affermarsi quanto alla competenza in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, posto che la normativa statale non avrebbe approntato alcuna misura recante prestazioni a favore delle persone; il principio di leale collaborazione non sarebbe stato violato, perché esso non si applica al procedimento legislativo;

che sarebbe altresì erroneo il rinvio all’art. 118 Cost. e al principio di sussidiarietà, poiché non sarebbero state avocate, previa intesa, funzioni amministrative, ma piuttosto attività normative «ultra vires»; infatti, i d.P.C.m. adottati e richiamati dal ricorrente avrebbero natura di regolamenti, in quanto fonti del diritto generali e astratte, soggette a pubblicità e con efficacia erga omnes, che incidono su diritti di libertà presidiati dalla riserva di legge;

che il Governo non potrebbe quindi «delegare, neppure con atto di rango normativo quale il decreto-legge, la gestione normativa dell’emergenza sanitaria a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»; tali d.P.C.m. dovrebbero perciò reputarsi inapplicabili alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, le cui competenze legislative non sarebbero comprimibili dalla fonte regolamentare; tale inapplicabilità sarebbe stata sancita anche dall’art. 3, comma 2, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19), secondo il quale le disposizioni che esso reca sono applicabili alle autonomie speciali solo se compatibili con i relativi statuti e le relative norme di attuazione. Una diversa interpretazione circa la natura dei d.P.C.m. e la loro applicabilità alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste dovrebbe indurre questa Corte ad auto-rimettersi la questione di legittimità costituzionale dei decreti legge che hanno

disciplinato i d.P.C.m. che si sono succeduti per affrontare l'emergenza sanitaria da Covid-19. Diversamente, sarebbero lese anche le competenze statutarie primarie assegnate dall'art. 2, comma 1, lettera d), «agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna»; lettera h), «trasporti su funivie e linee automobilistiche locali»; lettera p), «artigianato»; lettera q), «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio»; lettera r), «istruzione tecnico-professionale»; lettera s), «biblioteche e musei di enti locali»; lettera t), «fiere e mercati»; lettera u), «ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini», della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta);

che, inoltre, sarebbero violate le competenze attuative-integrative previste dal seguente art. 3, comma 1, lettera a), «industria e commercio»; lettera g), «istruzione materna, elementare e media»; lettera l), «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» e lettera m), «antichità e belle arti»; nonché le competenze concorrenti in tema di tutela della salute, istruzione, ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali, e quelle residuali in tema di commercio e trasporto pubblico locale;

che, nell'esercizio di tali competenze, la legge regionale impugnata si sarebbe prefissa di contemperare gli interessi economici e sociali che fanno capo alla Regione con la necessità di contrastare la pandemia da Covid-19, attraverso misure che tenessero in conto le peculiari condizioni geografiche e abitative della Valle d'Aosta;

che, al fine di conciliare le misure applicabili sul territorio regionale con quelle statali, soccorrerebbero le ordinanze del Presidente della Giunta regionale, disciplinate dall'art. 4 impugnato;

che, alla luce di esse e nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale impugnata, le misure concretamente adottate sarebbero «pienamente compatibili con quelle dettate dal legislatore statale, prevedendo, nelle materie di propria competenza, un adattamento alla specificità del territorio regionale», coerente con «il decentramento delle competenze sanitarie»;

che, anche in base a quanto da ultimo previsto dall'ordinanza del Presidente della Giunta regionale 23 dicembre 2020, n. 580, la Regione afferma, per ciascuna delle misure e delle previsioni recate dall'art. 2 impugnato, la conformità alla normativa statale applicabile in base alla classificazione del rischio proprio della fascia cosiddetta gialla, nella quale la Regione sarebbe transitata;

che la censura concernente l'art. 3, comma 1, lettera a), impugnato sarebbe inammissibile, perché contraddittoriamente cita a fondamento sia la Costituzione, sia lo statuto di autonomia, e sarebbe in ogni caso infondata perché l'unità di supporto avrebbe il mero compito di coadiuvare il Presidente della Giunta regionale;

che, con riferimento alla istanza cautelare, essa sarebbe «estremamente generica»;

che non sussisterebbe alcun periculum in mora, posto che la Valle d'Aosta è attualmente tra le Regioni in "fascia cosiddetta gialla";

che ogni pregiudizio sarebbe comunque eliminato dall'indicata ordinanza del Presidente della Giunta regionale n. 580 del 2020;

che, infine, la eventuale sospensione della legge impugnata, se l'istanza cautelare fosse accolta, non potrebbe comportare quella delle ordinanze del Presidente della Giunta regionale, sicché si genererebbe «un inaccettabile disorientamento dei cittadini»;

che l'Avvocatura generale dello Stato l'8 gennaio 2021 ha depositato memoria;

che la difesa statale controbatte alle eccezioni di inammissibilità del ricorso, osservando che è ben possibile individuare un vizio comune all'intera legge regionale impugnata, per poi subordinatamente contestare la legittimità di singole disposizioni;

che, pur dando atto che le ordinanze del Presidente della Giunta regionale costituiscono «segno di un apprezzabile self restraint delle autorità regionali», l'Avvocatura sottolinea che persistono divergenze di regolazione, anche alla luce del sopravvenuto decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19);

che ciò comproverebbe il vizio radicale insito nel meccanismo della legge impugnata, che è tale da rendere applicabili misure aventi capacità di "resistenza" rispetto alla legge statale;

che l'Avvocatura replica alle ulteriori deduzioni difensive della resistente, affermando anche che non sono i d.P.C.m., ma la legge statale, a sovrapporsi del tutto legittimamente alla autonomia regionale;

che, quindi, sarebbe la legge statale a definire i principi fondamentali della materia «tutela della salute», affidando ai d.P.C.m. la specificazione di quali misure di contenimento adottare di volta in volta.

Considerato che viene in esame l'istanza di sospensione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che tale istanza sollecita la sospensione 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);

che con tale legge regionale la Regione ha, tra l'altro, selezionato attività sociali ed economiche il cui svolgimento è consentito, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale, recante misure di contrasto alla pandemia da Covid-19;

che in primo luogo va riconosciuta la sussistenza del fumus boni iuris (ordinanza n. 107 del 2010);

che infatti 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 sussiste altresì «il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico» nonché «il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini» (art. 35 della legge n. 87 del 1953);

che difatti la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone 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; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate;

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;

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;

che, pertanto, l'efficacia dell'intera legge reg. Valle D'Aosta n. 11 del 2020 va sospesa nelle more della decisione delle questioni promosse, la cui trattazione è già fissata per l'udienza pubblica del 23 febbraio 2021.

Visti gli artt. 35 e 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e l'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

sospende l'efficacia della 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), impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.