

CONFLITTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONE NELLA LOTTA ALLA PANDEMIA. UN SINDACATO POLITICO DELLA CORTE COSTITUZIONALE?

Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale.

di

Vincenzo Baldini *

1. La sent. n. 37/2021 della Corte costituzionale, che pone fine al braccio di ferro tra lo Stato e la regione V.A. in merito alle strategie di lotta all'emergenza sanitaria, desta una peculiare impressione nonostante a venire in rilievo, nella specie, non sia immediatamente il profilo della tutela dei diritti fondamentali. L'interesse si lega, in particolare, oltre all'importanza oggettiva del *thema decidendum*, anche al fatto tenuto che la situazione di emergenza si manifesta con livelli d'incidenza differenti sull'intero territorio dello Stato (la tabella dei diversi colori delle Regioni ne costituisce, del resto, una riprova) implicando necessariamente il ricorso soluzioni territorialmente calibrate. Soprattutto, però, a destare perplessità -come avrà modo di dirsi meglio (v. *infra*)- sono le argomentazioni che accompagnano l'esito della decisione le quali, come è di regola, costituiscono l'unica ragione di apprezzamento -in termini di consenso o dissenso sociale- dell'operato di un giudice le cui sentenze restano inappellabili.

Passando ora all'analisi della decisione, essa fa seguito alla ben nota ord.za n. 4 del 2021 (Relatore Augusto Barbera) con cui la Corte costituzionale aveva sospeso 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

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale

d'emergenza), impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri per supposto contrasto con la disciplina costituzionale. La sent. n. 37/2021 (dal sapore piuttosto scontato) censura d'incostituzionalità le disposizioni della legge regionale suddetta, in particolare, gli artt. 2, c. 4°, 6°, 7°, 9°, da 11° a 15°, 18° e da 20° a 25°, e 3, comma 1, lett. a). La legge in questione, peraltro, era stata adottata sulla base di quanto previsto dallo Statuto speciale della Regione V. A. (L. cost. , n. 4/1948) e dalla relativa disciplina di attuazione (l. n. 196/78) che riconosce alla Regione una potestà legislativa di attuazione e integrazione di leggi della Repubblica, da esercitarsi "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica" in materia generalmente di "igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica" (art. 3, lett. 1), Statuto).

La pronuncia d'illegittimità costituzionale può condensarsi nei seguenti punti: 1)- La gestione dell'emergenza pandemica rientra prevalentemente nella materia della profilassi internazionale che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 c. 2 Cost.); 2)- in tale gestione, una collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali può (legittimamente) avvenire con riguardo esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative nel quadro, tuttavia, di decisioni politiche che solo lo Stato è legittimato ad assumere. 3)- Quella della profilassi internazionale è materia che richiede "uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sentenza n. 5 del 2018; in precedenza, sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004)¹; 4)- Il legislatore regionale non è competente ad adottare una disciplina in materia, i cui contenuti sovrapponendosi a quelli definiti dalla legge dello Stato, lasciano insorgere il rischio "concreto e attuale" di un aumento del contagio in ragione delle misure previste e consentite, che potrebbero caratterizzarsi per un minor rigore, prescindendosi del tutto "dal

¹ Sul "ruolo forte" che la Corte costituzionale assegna ai propri precedenti "visti nella "totalità" ", v. anche A. Ruggieri, *Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie*, in *Consulta Online*, 3/2019, p.707 ss., part. p. 716.

contenuto delle ordinanze in concreto adottate”; 5)- le modalità di diffusione del contagio “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”².

2. Come si è detto, con questa decisione si esprime una parola definitiva sulla dialettica, anche conflittuale, tra Stato e Regioni in merito alla definizione delle linee strategiche di lotta alla pandemia, nondimeno, l’argomentazione del giudice, anche di più dell’esito della contesa, non si mostra affatto immune da rilievi critici. Il più importante, attiene alla problematica configurazione della materia della profilassi internazionale, a cui la Corte finisce per ricondurre la gestione dell’emergenza sanitaria sulla premessa che tale materia ha un “oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina” relativa all’emergenza sanitaria. In questo modo, “l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività” trova un fondamento nell’ordinamento costituzionale.

Le affermazioni del giudice ai fini dell’inquadramento della materia appaiono piuttosto apodittiche e prive anche di un chiaro ancoramento che non sia quello logico-razionale, prospettato dallo stesso giudice. A questo riguardo, in senso contrario può valere il richiamo a riferimenti normativi pregressi al dettato costituzionale ma utili a favorire una maggiore comprensione dei caratteri sostanziali della profilassi internazionale e, più in generale, della materia della profilassi sanitaria nel quadro delle attribuzioni assegnate, rispettivamente, allo Stato e alle Regioni. In primo luogo rileva, sul versante della legislazione statale³

² Corte cost., ord.za n. 4/2021.

³ Il previgente dpr n. 616/77, recante la disciplina di attuazione della delega conferita con la l.n.382/75 per il trasferimento/la delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni (successivamente modificato con il d.lgs. n. 474/93), nel Capo IV recante il Titolo “Assistenza sanitaria e ospedaliera” (in corrispondenza alla materia rientrante nella sfera della competenza legislativa concorrente delle Regioni

quanto previsto dall'art. 6 l. n. 833/78, istitutiva del SSN e, poi, dal d.lgs. n. 112/98, adottato in attuazione della legge delega n. 59/97. Il primo introduce una riserva di competenza di funzioni amministrative allo Stato riguardante *"i rapporti internazionali e la profilassi internazionale"* (art. 6, lett. a)), unitamente alla *"profilassi delle malattie infettive e diffusive, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, nonché gli interventi contro le epidemie"* (art. 6, lett. b))⁴. Il successivo d.lgs. n. 112/98 fa rientrare tra le funzioni amministrative in materia di profilassi internazionale i *"controlli igienico-sanitari alle frontiere"* i *"controlli sanitari delle popolazioni migranti"* nonché *"i controlli veterinari infracomunitari e di frontiera"* (art. 126)⁵. Si tratta di riferimenti comunque significativi ai fini di una qualificazione in senso funzionale (la stretta connessione tra responsabilità dello Stato connessa ad obblighi derivanti dai rapporti internazionali e la profilassi internazionale) e oggettivo-materiale (gli ambiti sostanziali) della profilassi internazionale.

Nel disposto della l. n. 833/78, in particolare, è dalla stretta contiguità funzionale tra profilassi internazionale e rapporti internazionali che può scaturire una responsabilità esclusiva in capo allo Stato per l'adempimento dei relativi obblighi di profilassi. Ciò, tanto più in relazione a una configurazione unitaria della materia della profilassi in generale riassunta, per intero nell'attività di prevenzione (art. 20). L'art. 126, dlgs. n. 112/98, a propria volta, evidenzia la dimensione propriamente oggettiva della profilassi che si specifica in relazione ad attribuzioni di natura essenzialmente frontaliera.

ordinarie secondo l'art. 117 Cost. previgente) si limitava a fare menzione (art. 27 c. 1, lett. a)) quale ambito materiale di competenza regionale, all'attività di prevenzione (oltre che cura) delle malattie, "qualunque sia il tipo e la durata".

⁴ Per quest'ultimo ambito, di contro, alle Regioni era delegato l'esercizio delle funzioni amministrative (art. 7, c. 1, lett. a)).

⁵ La l.n. 59/97 precisa che tra le materie le cui funzioni amministrative possono essere conferite a Regioni ed enti locali non vi è la profilassi internazionale (art. 1, c. 3 lett. i)). Questi ultimi, di conseguenza, possono operare in tali ambiti soltanto su delega dell'Esecutivo nazionale, come viene confermato anche nel conseguente d.lgs. n. 112/98 (art. 126). Il d. lgs. n. 502 del 1992 novellato, di riordino della normativa in materia sanitaria sulla base di quanto previsto dall'art. 1, l. n. 421/92 all'art. 7-septies (quest'ultimo introdotto con il d.lgs. 229/99 (art. 2, c. 7)) statuisce le attribuzioni dei dipartimenti di prevenzione delle UU.SS.LL territorialmente competenti in materia di profilassi internazionale, secondo quanto risalente già al citato d.lgs. n. 112/98.

La Corte costituzionale segue, ora, una linea argomentativa non del tutto simmetrica al precedente (sent. n. 5/2018) in cui la profilassi internazionale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., era posta in una qualche relazione operativa con la responsabilità dello Stato relativa all'esecuzione di vincoli internazionali ⁶. Nella decisione in commento, essa apoditticamente afferma che la «profilassi internazionale» “è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla” ⁷ e viene in rilievo, nel caso di specie, in quanto la pandemia “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” (sent. n. 37/2021).

Il ricorso al criterio teleologico per la qualificazione della materia, operato senza alcun riferimento a programmi e accordi di livello internazionale o sovranazionale per la lotta del fenomeno pandemico, se porta ad escludere ogni velleità dei legislatori di Regioni a statuto speciale di intervento ai fini della regolamentazione dell'emergenza sulla base delle stesse competenze statutarie getta più di un'ombra di dubbio sulla correttezza dell'inquadramento della materia effettuato dalla Corte costituzionale. A tale riguardo, di nessuna considerazione è stata ritenuta meritevole l'eccezione sollevata dalla difesa della Regione circa l'erronea imputazione della fattispecie alla materia della profilassi internazionale giacché le norme impugnate non costituirebbero attuazione “«di misure di profilassi dettate a livello internazionale»”⁸. Lo stesso è a dirsi per l'eccezione

⁶ Ala Corte parla, nello specifico, di una riserva di competenza statale per la produzione di norme che “servono ... a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale (sent. n. 5/2018: corsivo mio: n.d.r.)”. Al riguardo, v. ancora Corte cost. sentt. nn. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005, n. 12 del 2004, richiamati nella stessa sent. n. 5/2018.

⁷ Sulle tratti alquanto originali adottati dalla Corte costituzionale per spiegare contenuti della materia della profilassi internazionale, v. anche G. M. Salerno, *Stato vs/ Regioni: la tentazione di utilizzare il Covid per centralizzare la sanità*, in *Il Sussidiario* del 30.3.2021.

⁸ Corte cost., ord.za n. 4/2021. Dalla difesa della Regione è contestato anche il rinvio (“erroneo”)⁸ all'art. 118 Cost. e al principio di sussidiarietà, dato che nella specie non risulterebbero avocate, previa intesa, funzioni amministrative “ma piuttosto attività normative «ultra vires»”⁸: i dd.p.c.m. richiamati dal Governo avrebbero la natura di regolamenti, in quanto fonti del diritto generali e astratte, soggette a

relativa alla presunta inapplicabilità dei dd.p.c.m. alla Regione, derivante da quanto sancito nell'art. 3, c. 2, d.l. n.33/2020 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) che condiziona l'applicabilità delle previsioni ivi previste alle autonomie speciali soltanto se compatibili con i relativi statuti e le relative norme di attuazione⁹. Una diversa interpretazione avrebbe implicato, secondo la difesa regionale, la violazione delle competenze statutarie primarie assegnate dall'art. 2, comma 1, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) alla Regione in via esclusiva, in una serie di materie¹⁰.

La Corte costituzionale ha modo di precisare come le autonomie regionali, ordinarie e speciali non restino affatto estranee alla gestione della pandemia anche "in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie "concorrenti" della tutela della salute e della protezione civile". L'incompetenza dei legislatori regionali non inibisce, infatti, la possibilità di azione degli organi di governo territoriale allorquando sia richiesta o autorizzata dagli atti normativi statali (di rilievo, in quanto vigenti, sono soprattutto i dd.l. n. 19 e n. 33 del 2021). Tale azione amministrativa risulta in ogni caso funzionale alla realizzazione di una strategia unitaria di lotta all'emergenza definita dal legislatore nazionale. Così, una forma

pubblicità e con efficacia *erga omnes*, che incidono su diritti di libertà presidiati dalla riserva di legge (corsivo mio: n.d.r.)". Nel merito, peraltro, il fine di conciliare le misure applicabili sul territorio regionale con quelle adottate dallo Stato potrebbe adeguatamente essere realizzato con le ordinanze del Presidente della Giunta regionale, di cui all'art. 4 della legge (oggetto di impugnazione). In ogni caso, le misure recate dalla legge regionale in contestazione si sarebbero mostrate compatibili con quelle assunte dal legislatore statale, prevedendosi, nelle materie di competenza della Regione, "un adattamento alla specificità del territorio regionale», coerente con «il decentramento delle competenze sanitarie»

⁹ «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»": Corte cost., ord.za n. 4/2021.

«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". Inoltre, sarebbero violate anche alcune competenze di natura attuativa-integrativa, di cui all'art. 3, c. 1, lettera a) dello stesso Statuto⁹. In ogni caso, evidenzia la difesa della Regione come, nell'esercizio di tali competenze, la legge regionale impugnata avrebbe inteso contemperare gli interessi economici e sociali facenti capo alla Regione con la necessità di frenare il rischio di estensione del contagio da Covid-19 con misure che tenessero in debito conto, a tal fine, le peculiari condizioni geografiche e abitative della Valle d'Aosta.

¹⁰ Corte cost., ord.za n. 4/2021.

possibile di cooperazione, secondo criteri di ragionevolezza, dello Stato con gli enti territoriali può avvenire unicamente nella fase esecutiva/attuativa della strategia di profilassi¹¹ attraverso, tra l'altro, la messa in atto dei piani di vaccinazione affidati ai presidi regionali nel rispetto dei "criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso".

In definitiva, secondo la Corte ogni scelta di azione risalente a finalità di profilassi internazionale non può che essere collocata in un quadro strategico unitario, seppure territorialmente articolato, frutto di un indirizzo *"dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate"* (corsivo mio: n.d.r.).

3. Comprensibile (forse) il fine, poco convincente il mezzo, potrebbe così esporsi in sintesi il contenuto di questa sentenza. L'intento di non incoraggiare fughe in avanti o soluzioni atipiche da parte di alcune Regioni, soprattutto a statuto speciale, che possono implicare, sia pure potenzialmente, debolezze nella strategia unitaria di prevenzione o lasciar insorgere ingiustificate disparità di trattamento tra i cittadini sembra rappresentare la vera preoccupazione del giudice costituzionale. Ma si tratta, a ben vedere, di una preoccupazione di natura essenzialmente politica che finisce per translitterare sul terreno del diritto costituzionale unicamente in ragione dell'apprezzamento del giudice adito. Non per questo, però finisce per disperdersi, della prima, l'intrinseca natura politica. Il senso di tale preoccupazione balena, ad es., nella necessità sottolineata dalla Corte di scongiurare il rischio che "ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale" possa generare "un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla". Di conseguenza, "omettere ... di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò

¹¹ "Un'azione o un coordinamento unitario può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di governo adeguato ai sensi dell'art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia invece, secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni": sent. n. 37/2021.

necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali". Come sostiene lo stesso giudice, sono ragioni "logiche ancor più che giuridiche" a giustificare, nella specie, la riserva di competenza legislativa dello Stato.

Ammesso che una tale narrazione possa mostrarsi convincente e condivisibile, il richiamo espresso alla logica, prima ancora che al diritto positivo, dimostra quanto quest'ultimo finisca per dover risultare in qualche modo strumentale e servente rispetto alla prima. In quest'ottica, meraviglia di meno la ricerca nel contesto dell'art. 117 Cost. di un paradigma normativo utile a soddisfare una siffatta esigenza funzionale, quale è il richiamo alla profilassi internazionale. Resta evidente, della narrazione stessa, la marcatura precipuamente politico-dogmatica, basta su un'esegesi creativa, corrispondente piuttosto ai caratteri tipici dell'*Aufgeben*, piuttosto che a quelli del Preesistente normativo (*Vorgegeben*) in quanto postulato dell'attività esegetica¹². A nulla è valso, nella considerazione della Corte, il fatto che la pandemia, soprattutto in una prima fase, abbia lasciato registrare, tra i Paesi dell' UE (Svezia, Olanda etc.) ma anche fuori dello spazio comunitario europeo, l'adozione di strategie diverse che hanno sortito, in corrispondenza, esiti differenti per ciò che attiene al grado di efficacia della prevenzione. Sono mancati accordi o anche solo concertazioni mirati a definire, al livello sovranazionale, un'azione unitaria per fronteggiare meglio il fenomeno pandemico. L'unico documento formale di livello internazionale resta quello (ricordato anche dalla Corte costituzionale) dell'OMS con cui si è dichiarata la pandemia "emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale" (delibera del 30 gennaio 2020).

A ulteriore sostegno e riprova della fondatezza delle argomentazioni addotte, la Corte evidenzia che la legge statale n. 196/78 recante norme attuative

¹² Sulla distinzione tra la categoria dell'*Aufgeben* -corrispondente ad un'attività propriamente attuativa- e del *Vorgegeben*, postulato dell'esegesi, v. soprattutto W. Böckenförde, *Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel* (1993), ora anche in Id., *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, 1999, p. 141 ss, part. p. 153. Sulla presenza di elementi di natura giuridico-politica in tutte le decisioni di un giudice costituzionale, v. tra gli altri B. Rüthers, *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat*, Tübingen, 2014, part. p. 139.

dello statuto speciale della Valle d'Aosta sottrae al *trasferimento* (corsivo mio: n.d.r.) delle funzioni amministrative alla Regione quelle riguardanti i “«rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale»”, confermando l'estraneità di quest'ultima alla sfera delle competenze statutarie. Un argomento, tuttavia, che parrebbe provare troppo se si tiene conto che ad essere contestata dalla difesa regionale non è la titolarità di tale materia, la cui appartenenza alla competenza esclusiva del legislatore statale non viene in dubbio bensì la riconduzione all'ambito materiale della stessa della disciplina dell'emergenza sanitaria.

5. Non è peregrino chiedersi, a questo punto, se l'ansia del giudice costituzionale di un pregiudizio all'efficacia della strategia intrapresa attraverso la legislazione regionale potesse dirsi giustificata, soprattutto se tale ansia richiedesse, in senso contrario, una così drastica soluzione, tenuto conto che la materia della tutela della salute, alla quale più oggettivamente parrebbe ricondursi la fattispecie controversa, rientra comunque nel novero della potestà legislativa concorrente anche della Regione speciale V.A., in conformità a quanto sancito dall'art. 10, legge cost. n. 3/2001¹³.

La risposta, ad avviso di chi scrive, dovrebbe poter essere negativa in ragione soprattutto della portata uniformatrice da sempre riconosciuta ai principi fondamentali della materia, che delimitano perciò lo spazio materiale delle scelte discrezionali rimesse ai singoli legislatori regionali sottraendovi quegli ambiti che, secondo il legislatore nazionale, abbisognano di una unitaria disciplina sul territorio nazionale. In quest'ordine di idee, è del tutto verosimile che la disciplina legislativa locale non avrebbe potuto porre in pregiudizio l'efficacia della strategia unitaria, occupando quegli spazi -anche solo interstiziali- residuali rispetto alla tutela statale degli interessi unitari¹⁴. Deve aggiungersi, a tanto, anche l'espressa

¹³ Lo Statuto speciale della Regione V.A. -va qui ribadito- non include la materia dell'igiene e sanità, insieme all'assistenza ospedaliera e profilattica” (art. 3, lett. l), Statuto) tra quelle di competenza esclusiva del legislatore locale.

¹⁴ Sul punto, v. tra gli altri M. Scudiero, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornici*, in *Le Regioni*, 1983, p. 7 ss. (“la formulazione (e anche

sottoposizione, disposta espressamente dallo Statuto, di ogni esercizio di potestà legislativa regionale ai limiti rappresentati, tra l'altro, dall'osservanza della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Il rischio paventato nella specie dal giudice costituzionale si presentava, insomma, astratto e, verosimilmente, esagerato, esso, infatti, finiva per stemperarsi in considerazione, tra l'altro, delle maglie nemmeno troppo larghe che già la stessa normativa statutaria, oltre alla legislazione statale di principio, pone all'esercizio dell'autonomia legislativa regionale, tali da impedirne ogni possibilità di fughe in avanti pregiudizievoli per l'efficacia della strategia unitaria, oltre che per la tenuta stessa dell'unità dello Stato. Ciò, tanto più in quanto l'attuazione di tale strategia avrebbe necessariamente implicato anche il concorso dei soggetti territoriali attraverso l'attivazione di forme di concertazione e coordinamento inerenti alla fase strettamente amministrativo-gestionale, nello spirito di una leale collaborazione.

6. E' questo pronunciamento rispettoso della cd. "correttezza funzionale", intesa quale criterio regolatore del riparto di competenze ed elevata, da una certa dottrina, a principio giuridico-sostanziale vincolante dell'interpretazione della Costituzione ?¹⁵ Certo, la risposta negativa a tale domanda può forse apparire eccessiva, come anche etichettare, quello presente del giudice costituzionale, un sindacato puramente politico, tuttavia, l'ampia e complessa articolazione della sentenza n. 37/21 non sembra, alla fine, riuscire a diradare ogni dubbio in proposito. In particolare, l'impianto complessivo non rende più convincente l'approccio teleologico assunto nella qualificazione dell'emergenza sanitaria come materia rientrante entro la sfera della profilassi internazionale. E' a credere, del resto, che allo stesso giudice non sia mai mancata la consapevolezza dell'obiettiva carenza di una strategia comune, a livello internazionale, per combattere la

l'individuazione) dei principi di cui trattasi esprime una ampia discrezionalità. La qualifica di «fondamentali», riferita ai principi nell'art. 117 Cost., comporta ... un esteso potere di valutazione del legislatore nazionale, il quale può prescrivere alle Regioni il rispetto anche di norme di dettaglio" (p. 17). Pertanto, continua Scudiero, "non è possibile in generale parlare della legge-cornice come fonte di principi-indirizzo, con funzione propulsiva, ma solo riconoscere ad essa la *funzione di assicurare in via stabile e 'negativa' l'uniformità della disciplina nelle materie enumerate* (corsivo mio: n.d.r.)" (p.21).

¹⁵ Sul punto, v. tra gli altri M. Jestaedt, *Grundrechtsentfaltung im Gesetz*, Tübingen, 1999, p. 177.

pandemia, come un profilo sintomatico della debolezza del richiamo profilassi internazionale, poco utile perciò a sostenere l'inquadramento in essa della fattispecie oggetto di trattazione. Così, resta viva l'impressione, in proposito, di un'apodittica affermazione del giudice *viva vox Constitutionis*, incongrua come tale a spiegare la fondatezza della pronuncia d'incostituzionalità che ne deriva.

Più in generale, anzi, la sentenza in parola pone un freno -per certi versi anche inatteso- alla (ri)composizione del sistema dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali basato essenzialmente su un modello di cooperazione interistituzionale permanente, con la regolare attivazione di soluzioni strutturali e procedurali mirate a favorire la concertazione tra potere centrale e Regioni. Sembrava, in effetti, che tale modello in relazione all'esperienza di comune gestione dell'emergenza sanitaria lasciasse propendere per la delineazione di un assetto di regionalismo cooperativo in cui l'unitarietà della strategia di fondo trovasse un utile coniugazione funzionale con le peculiarità delle singole realtà territoriali. Ciò, anche in ordine all'esercizio delle attribuzioni formali rispettive con il fine, soprattutto, di favorire un'efficacia massima e mirata dell'azione di prevenzione preservandosi l'efficienza del sistema sanitario complessivo. In quest'ottica, la responsabilità di decisione politica del legislatore nazionale avrebbe ben potuto correlarsi, nei termini del perseguimento del fine comune, con quella dei singoli legislatori regionali nel quadro di un assetto sostanziale e funzionale ispirato e, nel contempo, irregimentato nelle scelte politiche anche dalle norme statali di principio.

La posizione tuziorista del giudice costituzionale nella sentenza in commento, di contro, sembra emanciparsi così dall'obiettivo ultimo a dire di promuovere la funzione d'integrazione a cui mira la stessa Legge fondamentale, funzione che riesce valorizzata anche o soprattutto attraverso criteri-guida dell'esegesi costituzionale maturati in sede giurisprudenziale e idonei ad orientare, della prima, i successivi sviluppi¹⁶. La sentenza in parola proclama l'assoluta primazia di decisione politica dello Stato in questa complicata fase di emergenza

¹⁶ In tal senso, v. E.-W. Böckenförde, *Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel* (1993), cit., p. 155 (ed ivi anche nota n. 39, per i riferimenti al pensiero di Rudolf Smend).

sanitaria, così evidenziando tra l'altro la problematicità dell'incrementale progresso verso lo stato di giurisdizione (costituzionale), motivato comunque dal fine alto di conferire piena realizzazione al sistema dei valori di cui la nostra Carta si rende portatrice¹⁷.

¹⁷ Sul punto, tra gli altri, E. W. Böckenförde, *Nachwort. Gesetzesbegriff und Gesetzesvorbehalt. Bemerkungen zur Entwicklung um zum heutigen Stand der Diskussion*, in Id., *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlin, 1981, p. 402; nonché B. Rüthers, *Die heimliche Revolution*, cit., p. 29 ss.