

**LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 37 DEL 2021
E IL CONTROLLO DELLO STATO SULLE QUESTIONI DI RILIEVO INTERNAZIONALE**

RAFFAELLA NIGRO
(Professoressa associata di Diritto internazionale,
Università degli Studi *Magna Graecia* di Catanzaro)

Data di pubblicazione: 5 giugno 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

RAFFAELLA NIGRO*

**La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021
e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale**

Abstract (It.): *la sentenza n. 37/2021 conferma un orientamento ben consolidato nella giurisprudenza costituzionale dal quale si evince che allo Stato è riconosciuto un potere di controllo esclusivo nella gestione di situazioni di rilievo internazionale, sul presupposto che in esse siano coinvolti gli interessi di più Stati, oltre che l'interesse nazionale. Tale controllo prescinde da specifiche misure predisposte a livello internazionale cui dare attuazione nell'ordinamento interno, nonché dalla loro natura giuridica.*

Abstract (En.): *in its judgment no. 37/2021, the Italian Constitutional Court confirms a well-established approach in its case law, according to which, in the context of the relationship between the State and Italian Regions, the former enjoys exclusive control in matters of an international nature. The assumption of the Court is that such matters involve not only the domestic interest of Italy, but also of other States. This exclusive control operates regardless of the existence of specific international measures to be implemented at the domestic level, as well as of their legal nature.*

Parole chiave: emergenza sanitaria, Regioni, questioni internazionali, controllo esclusivo dello Stato, legittimità costituzionale.

Key words: health emergency, Regions, international matters, exclusive control of the State, constitutional legitimacy.

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi *Magna Graecia* di Catanzaro.

SOMMARIO: 1. La sentenza n. 37 del 2021 e gli aspetti rilevanti in materia di rapporti tra Stato e Regioni rispetto ad attività internazionali. – 2. Il carattere “internazionale” della profilassi e la “necessità” della competenza esclusiva dello Stato. – 3. La tipologia delle misure rientranti nella profilassi internazionale e la loro natura giuridica.

1. La sentenza n. 37 del 2021 e gli aspetti rilevanti in materia di rapporti tra Stato e Regioni rispetto ad attività internazionali

Con sentenza n. 37 del 24 febbraio 2021 (dep. 12 marzo 2021), la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità di gran parte della legge n. 11/20 che la Regione della Valle d’Aosta aveva adottato il 9 dicembre 2020 al fine di disciplinare la gestione regionale dell’emergenza provocata dalla diffusione del COVID-19, prevedendo in particolare l’indicazione delle attività consentite nel rispetto dei protocolli di sicurezza e la costituzione di un’unità di supporto per coadiuvare il Presidente della Giunta in ogni attività connessa all’emergenza¹. Il ricorso era stato promosso dal Presidente del

¹ Legge 9 dicembre 2020, n. 11, contenente «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». Ritenendo che la legge avesse invaso la competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale, la Corte costituzionale ne aveva sospeso l’efficacia, con ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021, fino a quando non si fosse pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale delle singole disposizioni. Sull’ordinanza n. 4/2021 v. tra gli altri, A. CONZUTTI, *Un “vaccino processuale” per combattere il COVID- 19? La prima “storica” pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2021, www.forumcostituzionale.it, 251 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*, 4/2021, www.federalismi.it, 118 ss. La Corte ha poi dichiarato incostituzionali in particolare gli artt. 1, 2, 4 (co. 1, 2 e 3) e non fondate le restanti questioni di

Consiglio dei Ministri – in riferimento agli artt. 25, co. 2, 117, co. 2, lett. *m*), *q*) e *h*), 118 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione e all’art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (*Statuto della Regione autonoma della Valle d’Aosta*) – nel convincimento che l’intera legge impugnata, e alcune sue disposizioni in particolare, eccedessero le competenze statutarie primarie definite dall’art. 2 dello Statuto speciale, nonché la competenza integrativa-attuativa di cui all’art. 3, lett. *m*) e lett. *l*), quest’ultima in materia di igiene, sanità, assistenza ospedaliera e profilattica. Ad avviso del ricorrente, le norme impuginate avrebbero dovuto ricondursi, piuttosto, alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale – di cui all’art. 117, co. 2, lett. *q*), Cost. – a seguito della dichiarazione dello stato di pandemia da parte dell’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.), oltre che a principi fondamentali della tutela della salute, tali da imporsi anche all’autonomia speciale della Regione Valle d’Aosta.

La Corte, come anticipato, ha accolto il ricorso e ha dichiarato incostituzionali alcuni articoli della legge regionale i quali², nel prevedere una regolamentazione «autonoma e alternativa» rispetto a quella disposta dal legislatore statale contro la pandemia generata dal virus COVID-19, avrebbero di fatto invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia

legittimità proposte dal Presidente del Consiglio dei Ministri sugli artt. 3, 4 (co. 4-7), e sull’art. 3, co. 1, lett. *a*) della legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11.

² La Corte ha dichiarato incostituzionale in particolare l’art. 1 che enuncia gli obiettivi programmatici della legge della Regione Valle d’Aosta e vincola all’osservanza delle misure introdotte nell’art. 2, che descrive e prescrive tali misure sanzionandone l’inosservanza, e l’art. 4, co. 1, 2 e 3, che disciplina le ordinanze del Presidente della Giunta relative alle misure di cui all’art. 2, anche con riferimento all’attività di coordinamento e ai protocolli di sicurezza.

di profilassi internazionale comprensiva, nelle parole della Corte, «di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla»³.

La sentenza in esame ha da subito sollevato un dibattito in dottrina nel cui ambito sono emerse talune perplessità, non tanto in merito alle conclusioni raggiunte, quanto piuttosto circa l'*iter* argomentativo che ha indotto la Corte alla declaratoria di incostituzionalità⁴. Si è sottolineato, in particolare, come i giudici costituzionali abbiano innovato rispetto alla giurisprudenza precedente, interpretando estensivamente la materia della profilassi internazionale con il rischio di ridurre i poteri delle Regioni in attività, quali quelle riguardanti la tutela della salute, costituzionalmente garantite⁵.

Concentrando la nostra breve analisi sul profilo internazionalistico delle conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale, si cercherà di dimostrare come, a nostro avviso, la sentenza in esame non implichi né una riduzione dei poteri attribuiti alle Regioni, né alcuna inversione di tendenza rispetto a una loro eventuale estensione. Si tratta in realtà di una pronuncia che conferma un orientamento ben consolidato nella giurisprudenza costituzionale, dal quale si evince piuttosto chiaramente che allo Stato è riconosciuto un potere di controllo esclusivo nella gestione di situazioni di natura internazionale, sul presupposto che in esse siano coinvolti *gli interessi di più Stati*, oltre che l'interesse nazionale. Ciò che l'*iter* argomentativo della Corte costituzionale sembra piuttosto chiarire – ma anche in questo caso trattandosi invero di ribadire

³ Corte cost., sent. del 12 marzo 2021, n. 37, punto 7 del *Considerato in diritto*.

⁴ L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 2021, www.cortisupremeesalute.it.

⁵ *Ibid.*, 5. Si veda anche D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. 37/2021*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2021, www.forumcostituzionale.it.

quanto già in precedenza affermato – riguarda anzitutto un “controllo” esclusivo dello Stato su *qualsiasi* questione di rilievo internazionale, e in secondo luogo che tale controllo prescinde da specifiche misure predisposte a livello internazionale cui dare attuazione, nonché dalla loro natura giuridica. È dunque su questi aspetti che proseguirà la nostra analisi.

2. Il carattere “internazionale” della profilassi e la “necessità” della competenza esclusiva dello Stato

Si è detto che le conclusioni cui è pervenuta la Corte nella sentenza n. 37/2021 riflettono un chiaro approccio della giurisprudenza costituzionale nel riconoscere allo Stato un controllo esclusivo su qualsiasi questione che presenti un rilievo internazionale. In tal senso è da rilevare, in termini generali, anzitutto che l’art. 117 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, oltre ad avere riservato allo Stato la competenza esclusiva su materie di rilievo internazionale tra le quali anche la «profilassi internazionale», ha altresì previsto un controllo statale rispetto alle materie di legislazione concorrente, in particolare quelle relative ai «rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni». È dunque opportuno sottolineare che, persino nelle materie di natura internazionale nelle quali la Costituzione riconosce alle Regioni una certa autonomia, il presupposto di fondo è che quest’ultima venga esercitata sotto il controllo da parte dello Stato, eventualmente diverso a seconda della tipologia di misura intrapresa dalla Regione. Sia sufficiente ricordare in proposito l’ampio dibattito in dottrina sollevato dai “limiti” previsti dall’art. 6 della legge n. 131/2003 di attuazione della riforma del Titolo V Cost.⁶, rispetto alla competenza regionale

⁶ Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l’adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

riconosciuta dall'art. 117, co. 9, sulla conclusione di accordi con Stati o di intese con enti territoriali interni ad altri Stati⁷. Può citarsi in particolare la sent. n. 238/2004⁸ con la quale la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della suddetta legge sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna⁹, ebbe modo di chiarire che le nuove disposizioni costituzionali non si discostano in realtà dalle linee fondamentali già enunciate in passato dalla stessa Corte, e riguardanti da un lato, la riserva allo Stato della competenza sulla politica estera, e dall'altro, l'ammissione di un'attività internazionale delle Regioni subordinata al controllo statale, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale e di salvaguardare gli interessi unitari che in essa trovano espressione¹⁰.

Premesso dunque che il controllo da parte dello Stato è considerato necessario rispetto a qualsiasi questione suscettibile di determinare ripercussioni a livello internazionale, *anche* nei casi in cui le Regioni godano di poteri costituzionalmente garantiti, è da osservare che nella sent. n. 37/2021, la

⁷ Si veda in proposito L. MURA, *Gli accordi delle regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino 2007; P. DE SENA, *In tema di attività "internazionali" delle regioni*, in *Il Foro it.*, 1989, vol. II, Parte II, 2121 ss.; E. CANNIZZARO, *Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, 759 ss.; B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Il Foro it.*, 2002, 229.

⁸ Corte cost., sent. del 19 luglio 2004, n. 238.

⁹ La questione di legittimità costituzionale della legge n. 131/2003 era stata sollevata in quanto l'art. 6 avrebbe "preteso" «[...] di dettare una disciplina specifica, compiuta ed analitica, sul tema dei rapporti internazionali delle regioni», in contrasto con l'art. 117, co. 3, Cost., secondo il quale nella materia concernente i rapporti internazionali delle Regioni spetta allo Stato la determinazione dei soli principi fondamentali.

¹⁰ Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5, punto 6 del *Considerato in diritto*.

Corte costituzionale non sembra essersi discostata da un simile orientamento. Al contrario, neppure può dirsi che essa abbia inteso precludere alle Regioni la gestione di situazioni di emergenza sanitaria – con ciò eventualmente rischiando di limitare i poteri a esse riconosciuti in materia di tutela della salute – essendosi piuttosto limitata a ribadire il principio per cui la natura “internazionale” dell’emergenza sanitaria implica necessariamente un controllo esclusivo da parte dello Stato. A ben vedere, si tratta di un aspetto che la Corte costituzionale ha sottolineato in diversi passaggi del suo ragionamento. Essa ha anzitutto chiarito quanto dicevamo nel senso che «[l]e autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono [...] estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie “concorrenti” della tutela della salute e della protezione civile» e che in particolare «spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi» purché «esse si inseriscano armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l’incolumità pubblica»¹¹. E a conferma della circostanza che è proprio la natura “internazionale” a rendere necessaria una gestione esclusiva dello Stato, i giudici hanno affermato che «[l]a natura globale della malattia impone di rinvenire» nella normativa volta a gestirla «il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita»¹².

Analogamente, nell’opinione della Corte, l’attribuzione della competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale ha di fatto confermato «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»¹³. È sulla base dei medesimi presupposti che, a nostro avviso, i giudici di legittimità

¹¹ Corte cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

¹² *Ivi*, punto 8 del *Considerato in diritto*.

¹³ *Ivi*, punto 7 del *Considerato in diritto*.

costituzionale hanno escluso anche la natura “trasversale” della materia della profilassi internazionale, come invece eccetto dalla difesa della Regione Valle d’Aosta, per dedurre che detta materia «si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente»¹⁴. Essi hanno infatti ritenuto che la profilassi internazionale abbia in realtà un oggetto ben distinto, nel quale rientrano la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina, aggiungendo significativamente che «[a] fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, “ragioni logiche, prima che giuridiche” [...] radicano nell’ordinamento costituzionale 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»¹⁵.

Il passaggio è piuttosto rilevante in quanto chiarisce la necessità che, di fronte a emergenze globali suscettibili di incidere sugli interessi *anche* di altri Stati, lo Stato agisca attraverso una disciplina unitaria e omogenea. L’idea sottesa a un simile ragionamento è che spetta allo Stato e solo a esso, non solo decidere quale approccio seguire nella gestione di una determinata questione che, oltre ad assumere rilievo nazionale, abbia chiare implicazioni sul piano internazionale, ma anche rappresentare quell’approccio nei rapporti con gli altri Stati. La “necessità” del controllo statale rispetto a questioni di carattere internazionale si spiega non solo perché né le Regioni, né tanto meno altri enti locali, potrebbero autonomamente rappresentare lo Stato nei rapporti con gli altri Stati, ma anche, e forse soprattutto, perché l’eventuale coesistenza di “diversi” orientamenti a livello interno nella gestione di questioni internazionali, è di fatto suscettibile di pregiudicare la credibilità e affidabilità dello Stato nell’ambito della comunità internazionale e in definitiva la

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ivi*, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

sua stessa capacità di gestire e controllare, al proprio interno, questioni che, in quanto influiscono sugli interessi di tutti gli Stati, richiedono un coordinamento a livello internazionale¹⁶. È appena il caso di sottolineare come la salvaguardia della credibilità e affidabilità di uno Stato, nonché della sua capacità di gestire situazioni che riguardano la comunità internazionale nel suo insieme, sia preordinata anzitutto, e principalmente, alla tutela degli stessi interessi dello Stato e dunque della collettività.

Del resto, è sulla base di queste medesime ragioni che si spiega, a nostro avviso, anche l'altro aspetto connesso al controllo dello Stato sulle questioni internazionali, e sul quale subito ci soffermeremo, e cioè che l'esercizio di tale controllo è di fatto riconosciuto a prescindere dalla circostanza che lo Stato sia chiamato ad attuare, in una data situazione, obblighi assunti a livello internazionale o piuttosto mere raccomandazioni adottate nell'ambito di Organizzazioni internazionali di cui sia parte.

3. La tipologia delle misure rientranti nella profilassi internazionale e la loro natura giuridica

Si è sottolineato in dottrina come la sentenza n. 37/2021 abbia esteso l'ambito della profilassi internazionale discostandosi dai precedenti rilevanti nei quali la Corte aveva considerato che fossero a essa riconducibili le materie con carattere di transnazionalità oppure quelle che richiedevano l'attuazione sul territorio nazionale di norme sanitarie stabilite a livello internazionale o

¹⁶ R. NIGRO, *Il "potere estero" delle Regioni italiane e la rilevanza del controllo governativo sotto il profilo del diritto internazionale*, in P. MORI (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, Napoli 2018, 11 ss.

sovranazionale¹⁷. Si è affermato che entrambi i criteri non troverebbero applicazione nella sentenza in commento mancando, da un lato, la dimostrazione del carattere di “internazionalità” che legittimerebbe l’intervento dello Stato con conseguente esclusione della sfera normativa regionale e, dall’altro, uno “specifico” programma elaborato a livello internazionale o sovranazionale cui lo Stato era chiamato a dare attuazione, dovendosi piuttosto constatare l’assenza di una chiara “regia” della pandemia tanto a livello delle Organizzazioni internazionali quanto a livello dell’Unione europea¹⁸.

Sembrirebbe allora che la competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale sia condizionata non solo a una precisa definizione e/o dimostrazione della natura “internazionale” della materia di cui si tratta, ma anche alla circostanza che lo Stato sia chiamato ad attuare specifici programmi sanciti a livello internazionale¹⁹. A noi sembra che un simile ragionamento non sia del tutto condivisibile. Nel precisare che le materie regolate dalla legge della Regione Valle d’Aosta ricadessero nella profilassi internazionale di esclusiva competenza dello Stato, la Corte costituzionale ha anzitutto affermato che rientra in quest’ultima «qualsiasi misura atta a contrastare una malattia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla» precisando altresì 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»²⁰. La Corte ha poi aggiunto che «è ovvio che ogni decisione di

¹⁷ L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, cit., 5.

¹⁸ *Ivi*, 11.

¹⁹ V. in questa direzione M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta OnLine*, 1/2021, www.giurcost.org, 329 ss.

²⁰ Corte cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, punto 7 del *Considerato in diritto*.

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»²¹. Ebbene, a noi sembra che una simile affermazione sottenda non soltanto il principio per cui rientra nella profilassi internazionale *qualsiasi* misura suscettibile di avere ripercussioni «oltre le frontiere nazionali», ma altresì l'idea che la natura “internazionale” della misura sia configurabile ogni qualvolta siano coinvolti «profili di collaborazione e confronto tra Stati». A ben vedere, del resto, proprio quest'ultima precisazione appare altresì idonea a spiegare che la competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale si giustifichi anche quando non vi siano specifiche norme o anche programmi sanciti a livello internazionale cui dare attuazione.

L'aspetto relativo all'attuazione di simili programmi era stato sollevato proprio dalla difesa della Regione Valle d'Aosta la quale aveva sostenuto che la competenza esclusiva dello Stato non sarebbe stata pertinente nel caso di specie, in quanto «le norme impugnate non costituiscono attuazione di misure di profilassi dettate a livello internazionale»²². Al di là del dubbio se la difesa della Regione intendesse riferirsi a qualsiasi misura internazionale o al contrario, attraverso l'impiego del termine “dettate”, alle sole misure vincolanti per lo Stato, è chiaro che un simile approccio presuppone in ogni caso che la competenza esclusiva statale dovrebbe giustificarsi sulla base di uno specifico programma sussistente a livello internazionale cui dare attuazione.

L'idea che la competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale sia subordinata alla necessità di adeguarsi a obblighi vincolanti assunti sul piano internazionale era emersa anche, nella sent. n. 5/2018 della Corte costituzionale²³, nelle argomentazioni della difesa della Regione Veneto

²¹ *Ibid.*

²² *Ivi*, punto 2 del *Ritenuto in fatto*.

²³ Corte cost., sen. 18 gennaio 2018, n. 5.

la quale aveva impugnato il d.l. 73/2017 sulla prevenzione vaccinale²⁴, sostenendo, tra le altre cose, che quest'ultima non avesse alcuna connessione con la materia della profilassi internazionale data la natura "oscura" degli obblighi invocati dall'Italia rispetto alla vaccinazione, e in particolare considerando che a suo avviso il Piano vaccinale europeo 2015-2010 non prevedesse alcun obbligo di vaccinazione²⁵.

Sembra dunque che, tanto la difesa della Regione Valle d'Aosta nella sentenza in esame, quanto quella della Regione Veneto nel caso relativo al d.l. 73/2017 sulla prevenzione vaccinale, seppure rispetto a questioni diverse, abbiano inteso sottolineare che il punto decisivo consista nello stabilire *a quali precise condizioni* la profilassi internazionale possa essere considerata rientrante nella competenza esclusiva dello Stato, ovvero quali specifiche misure ne facciano parte.

E tuttavia, in entrambi i casi, la Corte non ha accolto una simile eccezione. Nella sent. n. 5/2018, essa aveva infatti affermato che la competenza esclusiva fosse configurabile nella misura in cui le norme statali servano «a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale»²⁶. Il punto è stato ribadito nella sent. n. 37/2021²⁷. Può notarsi in proposito non solo come la Corte costituzionale non si sia preoccupata di chiarire la natura giuridica dei "programmi" da elaborare, se cioè si trattasse di programmi vincolanti o di mere raccomandazioni, ma anche che i giudici abbiano utilizzato il termine generico "programmi" lasciando irrisolta persino la questione se si stessero riferendo a una precisa misura a livello internazionale, vuoi nella forma di un

²⁴ Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in tema di prevenzione vaccinale).

²⁵ Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5, punto 4.1 del *Ritenuto in fatto*.

²⁶ *Ivi*, punto 7.2.3 del *Considerato in diritto*.

²⁷ Corte cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, punto 7 del *Considerato in diritto*.

obbligo internazionale, vuoi nella forma di una semplice raccomandazione. V'è allora da chiedersi quali potrebbero essere le ragioni di una “apparente” indeterminatazza nel riferimento tanto alla natura giuridica quanto alla stessa sussistenza di specifiche misure internazionali previste al fine di gestire, nel caso di specie, la pandemia globale. A nostro avviso, la ragione risiede ancora una volta nella circostanza che rispetto a *qualsiasi questione di rilievo internazionale*, è in definitiva il governo centrale a esprimere l'approccio dello Stato e a rappresentarlo nei rapporti con gli altri Stati. In altri termini, un orientamento unitario si rende necessario non solo rispetto a misure *predisposte* a livello internazionale, siano esse produttive di obblighi giuridici o di mere raccomandazioni, ma anche quando, pur in assenza di specifiche misure, le modalità con le quali uno Stato gestisce una determinata questione che riguarda più Stati è di per sé suscettibile di produrre effetti al di fuori del proprio territorio nazionale e per ciò stesso di influire nei rapporti con gli altri Stati.

Quanto al primo aspetto, al fine di stabilire quali materie siano da considerarsi rientranti nella profilassi internazionale non sembra potersi delineare una distinzione netta tra misure di adeguamento a obblighi vincolanti o, al contrario, a mere raccomandazioni giuridicamente non vincolanti. Ciò in quanto non di rado accade che gli Stati si conformino alle raccomandazioni adottate nell'ambito delle Organizzazioni internazionali di cui siano membri più di quanto non facciano con gli obblighi internazionali assunti sulla base di accordi o del diritto consuetudinario, e ciò nonostante le prime non impongano agli Stati obblighi giuridici²⁸. Le ragioni possono essere diverse e variare a seconda della specifica materia di cui le raccomandazioni si occupino, ma quel che interessa sottolineare in questa sede è che, anche laddove una misura internazionale fosse oggetto di una semplice raccomandazione, il

²⁸ Sulla natura e sul ruolo delle raccomandazioni e, più in generale, del c.d. *soft law*, v. C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*⁵, Padova 2019, 242.

comportamento più o meno conforme dello Stato a essa è chiaramente suscettibile di incidere nei rapporti con gli altri Stati e per ciò stesso richiede un controllo unitario e omogeneo da parte del governo centrale. Nell'ipotesi di una raccomandazione, si potrà senz'altro concludere che lo Stato è libero di decidere se conformarvisi o meno, ma resta il fatto che in entrambi i casi l'espressione a livello internazionale, cioè nei rapporti con gli altri Stati, anche di quella libera scelta, deve essere univoca. Ciò, come anticipato, non soltanto perché in ipotesi l'eventuale comportamento difforme di un ente locale non potrebbe in alcun caso rappresentare lo Stato nei rapporti con gli altri Stati, ma anche perché si rischierebbe di pregiudicare la credibilità e affidabilità dello Stato nei rapporti internazionali e, ciò che è ancora più importante, la sua stessa capacità di rappresentare l'unità della propria comunità nazionale.

Discorso analogo varrebbe a ben vedere anche laddove una precisa misura internazionale non fosse stata (ancora) adottata, né a livello di mera raccomandazione, né a livello di obbligo vincolante. Ed è in questo specifico senso che ci sembra possa interpretarsi la precisazione della Corte, nel caso di specie, secondo cui la natura "internazionale" della misura rientrante nella profilassi, sia configurabile ogni qualvolta siano coinvolti «profili di collaborazione e confronto tra Stati»²⁹. Sono proprio questi profili, infatti, a costituire le premesse per l'adozione di qualsivoglia misura a livello internazionale, tanto nella forma di semplici raccomandazioni quanto in quella di assunzione di veri e propri obblighi. È pertanto anche rispetto a simili profili che occorre garantire, per le ragioni su esposte, un orientamento unitario da parte dello Stato e dunque un suo controllo esclusivo sulle questioni di rilevanza internazionale. D'altro canto, la stessa Corte costituzionale ha affermato, riprendendo quanto già precisato nella sentenza n. 5/2018, che nella profilassi internazionale rientrano norme volte a garantire «uniformità *anche*

²⁹ Corte cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, punto 7 del *Considerato in diritto*.

nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale»³⁰, probabilmente intendendo che la profilassi internazionale non sia circoscritta alla sola attuazione di tali programmi.

V'è da aggiungere che nel caso della pandemia, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, il 30 gennaio 2020 il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) aveva dichiarato il focolaio internazionale di COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale³¹. È inoltre importante sottolineare che per «emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale» si intende «un evento straordinario che può costituire una minaccia sanitaria per altri Stati membri attraverso la diffusione di una malattia e richiedere una risposta coordinata a livello internazionale»³². La necessità di una risposta «coordinata a livello internazionale» presuppone evidentemente che i singoli governi siano chiamati a esprimere un approccio unitario e omogeneo dello Stato che rappresentano, da coordinare con quello degli altri Stati. D'altro canto, benché la Corte non vi abbia fatto riferimento, il 4 febbraio 2020 l'OMS aveva predisposto per gli Stati Membri piani di azione contenenti le misure di salute pubblica necessarie per affrontare l'emergenza sanitaria³³.

³⁰ V. *supra*, nota 23, corsivo nostro nel testo.

³¹ In [www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-\(pheic\)-global-research-and-innovation-forum](http://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-(pheic)-global-research-and-innovation-forum).

³² La definizione è contenuta nel Regolamento sanitario internazionale adottato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità il 23 maggio 2005 il cui testo è disponibile in www.who.int/ihr/procedures/pheic/en/.

³³ Cfr. *Strategic Preparedness and Response Plan* del 4 febbraio 2020, in www.who.int/publications/i/item/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus, poi aggiornato con il nuovo *COVID-19, Strategic Preparedness and Response Plan* (SPRP, 2021) del 24 febbraio 2021.

Quanto precede dimostra che, pur essendo stati predisposti specifici programmi a livello internazionale (quale che sia la loro valutazione sotto il profilo dell'efficacia), la Corte costituzionale non ha evidentemente ritenuto necessario farvi esplicito riferimento al fine di concludere che la gestione della pandemia rientrasse nella competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale. Il che sembra deporre, come anticipato, nel senso che la competenza esclusiva statale in tale materia deriva dalla natura "internazionale" della pandemia e a prescindere dalla sussistenza di specifiche misure predisposte a livello internazionale cui dare attuazione, siano esse produttive di obblighi giuridici o di mere raccomandazioni.