
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sul diritto emergenziale
---	---	--

LO STATO DELL' ARTE SUL DIRITTO EMERGENZIALE

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sul diritto emergenziale</p>
---	--	---

SOMMARIO

1. Definizione
2. L'emergenza pandemica
3. Gli strumenti normativi di intervento del governo
4. Gli strumenti normativi di intervento delle regioni
5. L'ordinanza di sospensione della corte costituzionale n. 4 del 14 gennaio 2021
6. La sentenza della corte costituzionale n. 37 del 12 marzo 2021 di incostituzionalità della legge regionale valdostana n. 11/2020
7. Prospettive di riforma

1. DEFINIZIONE

Non esiste una definizione nella nostra Costituzione né di emergenza né di stato di emergenza, a differenza delle Costituzioni francese, tedesca e spagnola.

La nostra Costituzione dispone, soltanto, all'art. 77, comma 2, sulla adozione di decreti legge da parte del Governo in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché all'art. 78 che le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.


Nel nostro ordinamento giuridico, lo stato di emergenza è disciplinato nel Codice della protezione civile, approvato con decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 e nella legge 23 dicembre 1978, n. 833, che ha istituito il Servizio sanitario nazionale.

Il Codice di protezione civile individua nel Presidente del Consiglio dei Ministri l'Autorità nazionale di protezione civile, dotata del potere di emanare ordinanze e direttive.

Nell'ambito delle tipologie degli eventi emergenziali di protezione civile si distinguono tre tipologie, in particolare, tra le più gravi vi è l'emergenza di rilievo nazionale, che per ampiezza ed intensità deve essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari, durante periodi di tempo delimitati e predefiniti, che non può comunque eccedere i 12 mesi, rinnovabili per altri 12 mesi, fermo restando che il Presidente del Consiglio dei Ministri può adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, purché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e del diritto dell'Unione europea.

Invece, nell'attuale situazione pandemica, determinata dalla diffusione del virus Covid-19, la tutela della salute essendo una competenza concorrente, in base all'art. 117, comma 3, della Costituzione, le Regioni non dispongono di potere legislativo esclusivo, in quanto è riservata alla legislazione statale la determinazione dei principi fondamentali per la materia della salute, a maggior ragione per evitare di procedere "in ordine sparso" è occorsa la necessità e l'urgenza di intervenire nell'immediatezza con i noti DPCM (Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) e con i conseguenti decreti legge.

La stessa determinazione dei LEA (livelli essenziali di assistenza sanitaria), che in base agli articoli 3 e 53 della legge n. 833/1978, pur dovendo essere approvati con legge statale, sono stati definiti con un decreto ministeriale ed anche mediante provvedimenti amministrativi sono stati adottati atti fondamentali quali il patto sulla salute ed i coefficienti di perequazione e ripartizione del fondo nazionale sanità.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell’arte sul diritto emergenziale</p>
---	--	---

2. L’EMERGENZA PANDEMICA

Tale emergenza determina una sovrapposizione dei poteri di intervento tra i diversi livelli istituzionali, fermo restando la prevalenza del Governo nazionale e il potere sussidiario delle Regioni e dei Comuni.

Pertanto, il Governo si è avvalso, in particolare, dello strumento giuridico dei decreti legge per i vari tipi di intervento sanitario, di pubblica sicurezza e di sostegni finanziari a parziale compensazione delle chiusure disposte per un gran numero di attività economiche.

Tali decreti legge, conseguentemente, sono stati sottoposti all’esame ed alla discussione dei rispettivi contenuti a seguito della loro presentazione alle Camere per la rispettiva conversione in legge, al fine di assicurare il pieno controllo democratico delle decisioni assunte dal Governo.

3. GLI STRUMENTI NORMATIVI DI INTERVENTO DEL GOVERNO


Nella prima fase della pandemia in corso, a seguito del ricorso del Governo ai DPCM, sono state sollevate osservazioni critiche per il ricorso a tali strumenti normativi di intervento, che determinando limitazioni dei diritti costituzionali senza assicurare tutte le garanzie previste a tutela di tali diritti, avrebbero richiesto invece un intervento legislativo, tuttavia pur obiettandosi che trattasi di un provvedimento non soggetto a controllo amministrativo e costituzionale, in quanto pubblicato senza che si esprima né il Consiglio dei Ministri, né il Parlamento e né il Presidente della Repubblica, in ogni caso, è assoggettabile alla giurisdizione amministrativa.

Superata tale prima fase, il Governo si è avvalso dei rituali decreti legge.

4. GLI STRUMENTI NORMATIVI DI INTERVENTO DELLE REGIONI

Le Regioni si sono avvalse delle ordinanze dei rispettivi Presidenti delle Giunte regionali, stante l’emergenza pandemica, quale strumento normativo di intervento adeguato, nell’ambito del principio di leale collaborazione con lo Stato, in forza dell’art. 120 della Costituzione, al fine di assicurare la necessaria tempestività di intervento.

Tuttavia, la Regione Valle d’Aosta con legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11, riguardante: “Misure di contenimento del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d’Aosta in relazione allo stato di emergenza”, nell’avvalersi dello strumento legislativo, e per le concrete disposizioni contenute, ha assunto una gestione regionale alternativa dell’emergenza sanitaria, cristallizzando con legge una situazione che la normativa statale consente alle Regioni di gestire “esclusivamente in via amministrativa”.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell’arte sul diritto emergenziale
---	---	--

5. L’ORDINANZA DI SOSPENSIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 4 DEL 14 GENNAIO 2021

Il Governo aveva impugnato, in via principale, la legge regionale valdostana n. 11/2020 e la Corte Costituzionale aveva tempestivamente disposto la sospensione dell’efficacia, in via cautelare, di tale legge regionale con ordinanza n. 4 del 2021, che costituisce il primo caso di sospensione di legge regionale.


Tale sospensione è stata disposta, nel giudizio di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 25, comma 2; 117, comma 2, lett. m), q) ed h) e comma 3; 118 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione dell’intera legge regionale, nonché, in particolare, dei seguenti articoli della stessa legge regionale: articolo 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 15, 18 e da 20 a 25, ed articolo 3, comma 1, lett. a), che hanno, 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.

La stessa sospensione, nelle more della decisione delle questioni promosse, la cui trattazione era fissata per il 23 febbraio 2021, è stata disposta per la sussistenza, in primo luogo, del “fumus boni iuris”, poiché la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato; sussistendo, altresì, il rischio di un grave ed irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico, nonché di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, poiché la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale ha esposto di per se stessa al concreto ed attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per il minor rigore, a prescindere dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate, e tenuto conto che le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio indicato, 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.

6. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 37 DEL 12 MARZO 2021 DI INCOSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE REGIONALE VALDOSTANA N. 11/2020

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 37 del 12 marzo 2021, pronunciandosi definitivamente, ha considerato fondata la questione di costituzionalità della legge regionale della Valle d’Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, e pur dichiarando la illegittimità soltanto degli articoli 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 in quanto sussiste il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale, in quanto si realizza un’invasione della competenza dello Stato, in concreto è stata disposta l’incostituzionalità dell’intero testo della medesima legge regionale.

Trattasi di competenza esclusiva statale in materia di “profilassi internazionale”, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. q) della Costituzione, che si impone anche alle Regioni a Statuto speciale quale la Valle d’Aosta.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Costantino Pugliese – Regione Basilicata Lo stato dell'arte sul diritto emergenziale
---	---	--

7. PROSPETTIVE DI RIFORMA

A fronte di tale competenza esclusiva statale, è necessario, comunque, pervenire al contemperamento degli interessi in gioco tra la tutela del diritto costituzionale alla salute, di cui all'art. 32 della Costituzione, con le competenze regionali in materia di organizzazione dei servizi sanitari, ed in spirito di leale collaborazione occorre affinare la medicina del territorio con le esigenze di una maggiore ed accurata ricerca per la produzione e somministrazione dei vaccini.