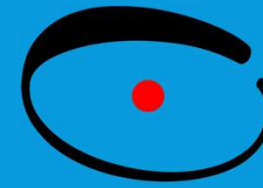




UNIVERSITÀ
POLITECNICA
DELLE MARCHE

Dipartimento
di Management
DIMA



Osservatorio sulla
Legalità
Economica e i
Diritti fondamentali

RELATIONS ÉTAT-RÉGIONS À L'ÈRE DE LA PANDÉMIE : UN CONFLIT ANNONCÉ

MARTA CERIONI

17.09.2021 – 14-15:30

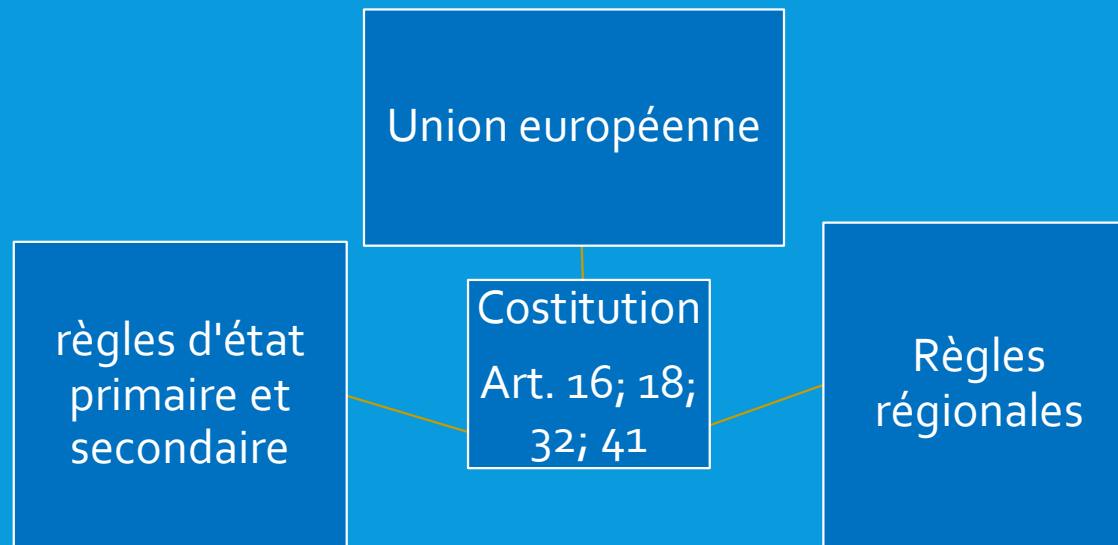
Session 22 – Salle 122

L'URGENCE COVID-19 : LA PROTECTION DE LA SANTÉ EN *MULTILEVEL GOVERNANCE*

Problèmes de sources de droit public:

- 1. Règles non homogène d'un point de vue hiérarchique - principe de légalité - choix du niveau des sources primaire, secondaire, ordonnances diverses*
- 2. Règles inégale du point de vue des compétences Etat-Régions*
- 3. Règles non homogène du point de vue des compétences États membres-UE*

MULTIVEL GOVERNANCE: IMBRICATION DES NIVEAUX ET FRICTION AVEC LES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS



ENTRELACEMENT DES SOURCES ET DES COMPÉTENCES

[HTTPS://WWW.GAZZETTAUFFICIALE.IT/DETTAGLIOAREA/12](https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglioarea/12)

- L'entrelacement a également eu lieu au niveau de l'État où des actes de :
- Gouvernement;
- Département de la protection civile ;
- Ministère de la Santé;
- Ministère de l'Économie et des Finances ;



1. NORME SUR LA NORMATION. PRINCIPE DE LÉGALITÉ

La Constitution italienne prévoit des cas extraordinaires et urgents pour lesquels le gouvernement peut intervenir par une mesure d'urgence (décret-loi) mais la condition est évidemment le caractère temporaire de 60 jours. L'urgence pandémique ne suggérant pas s'il y avait lieu de réitérer les mesures de confinement prévues par le décret-loi, il a fallu procéder avec une autre source réglementaire. En effet, la jurisprudence constitutionnelle à partir de la décision no. 360 de 1996 interdit la réitération du décret-loi. Cependant, les sources primaires sont limitées en nombre tandis que les sources secondaires peuvent être établies à partir de sources primaires.

Par conséquent, dans un premier temps, sur la base de d. lg. 2 janvier 2018, n. 1 « Code de la protection civile », la résolution du Conseil des ministres du 31 janvier 2020 sur l'état d'urgence et les décrets du président du Conseil des ministres ont été approuvés.

En outre, d'autres décrets-loi ont suivi, à partir du DÉCRET-LOI 23 février 2020, n. 6 qui a établi les sources secondaires. Dans l'art. 3, la mise en œuvre des mesures de confinement de l'épidémie devrait être adoptée avec un ou plusieurs décrets du Président du Conseil des ministres. La procédure de constitution des sources est concertée puisqu'elle prévoit qu'elle se fait sur proposition du ministre chargé de la santé, après avis du ministre de l'intérieur, du ministre de la défense, du ministre de l'économie et des finances et des autres ministres compétents en la matière, comme ainsi que les Présidents des régions compétentes, s'ils ne concernent qu'une seule région ou certaines régions spécifiques, ou le Président de la Conférence des présidents des régions, s'ils concernent le territoire national.

En outre, il est toujours possible que le Ministre de la Santé fournisse des ordonnances contingentes et urgentes déjà adoptées en vertu de l'article 32 de la loi du 23 décembre 1978, n. 833.

Évidemment, il fallait ajouter à cela, en ce qui le concernait, les arrêtés signés par le chef de la protection civile et les règlements secondaires du MEF aux objectifs multiples dans le domaine économique.

2. RAPPORT : ÉTAT / RÉGIONS LE CAS DES MARCHES MARS 2020

Ordonnance du président Ceriscioli de fermer les écoles

Droit à la santé : multidimensionnel

Article 117 de la Constitution compétence concurrente : protection de la santé

L'Etat fixe les principes fondamentaux dans le domaine de la santé, tandis que les Régions sont chargées de la législation détaillée.

La loi de l'État peut imposer des limites à la liberté de mouvement pour des raisons de « santé ou de sécurité » (Constitution, article 16). C'est toujours l'État qui fixe les niveaux essentiels des prestations. Et c'est toujours l'État qui a des compétences exclusives en matière d'ordre public, de sécurité, de protection de l'environnement et de prophylaxie internationale.

Article 120 pouvoirs de remplacement mais respect du principe de coopération loyale

Conflit entre l'État et les régions ou recours devant le tribunal administratif régional

LE CAS DE LA LOMBARDIE

Ordonnance de la Région Lombardie du samedi 21 mars 2020 qui prévoyait la fermeture de toutes les activités de production.

DPCM du dimanche 22 mars 2020 qui prévoyait plutôt des studios professionnels ouverts

Lequel prévaut ? Demander un avis au ministère de l'Intérieur

En tout cas, il y a un manque de concertation, sommet du principe de collaboration loyale qui doit présider aux relations État-Régions selon la Constitution.

LE CAS DE LA RÉGION DE LA CALABRE

Tar Catanzaro, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841

L'ordonnance du Président de la Région Calabre du 29 avril 2020, n. 37, dans la partie où il est indiqué que, sur le territoire de la région de Calabre, "la reprise des activités des bars, pâtisseries, restaurants, pizzerias, agritourismes à administration exclusive par le service avec tables en plein air est autorisée", est illégitime. Parce que concerne à le Président du Conseil des ministres l'identification des mesures nécessaires pour contrer la propagation du virus COVID-19, tandis que les Régions ne sont autorisées à intervenir que dans les limites fixées par l'art. 3, paragraphe 1, d.l. n.m. 19 de 2020, qui, cependant, dans le cas présent, il est incontestable qu'ils ne sont pas intégrés.

CONSEILS POUR QUELQUES REMÈDES

1. Confusion et hypertrophie
2. Il n'y a pas de plan national et européen en cas d'épidémie
3. Activation de l'art. 120 de la Constitution.
4. Invocation du pouvoir législatif exclusif de l'Etat

ARRÊT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

N. 37/2021

Avec l'ordonnance no. 4 de 2021, la Cour a suspendu l'effectivité de l'ensemble de la loi régionale du Val d'Aoste susceptible d'appel à titre conservatoire, considérant qu'elle portait atteinte à la compétence exclusive de l'État en matière de « prophylaxie internationale » (article 117, deuxième alinéa, lettre q, de la Constitution), avec le risque de porter un préjudice grave et irréparable à l'intérêt public et aux droits des personnes.

POINT 7 DU CONSIDÉRÉ EN DROIT

Selon la Cour constitutionnelle italienne, la question de la "prophylaxie internationale" (article 117, deuxième alinéa, lettre q, de la Constitution), comprend toutes les mesures visant à lutter contre une pandémie de santé en cours, ou plutôt à la prévenir.

Les autonomies régionales, en vertu des compétences qui leur sont attribuées en matière « concurrente » de protection sanitaire et de protection civile ainsi que de gestion des formations sanitaires opérant en première ligne à des fins d'hygiène et de prophylaxie, doivent respecter des critères contraignants de action instituée par l'Etat de manière générale.

CRITIQUE

Doctrine : D. Morana estime que tout n'est pas attribuable à la prophylaxie internationale mais il existe aussi un profil thérapeutique (donc Caravita)

Peut-être aurait-il été possible d'utiliser l'art. 120 de la Constitution, qui prévoit mieux que le Gouvernement peut se substituer aux organes des Régions, [...] en cas de non-respect des normes et traités internationaux ou de la législation communautaire ou de danger grave pour la sûreté et la sécurité publiques, ou en cas de besoin la protection de l'unité légale ou de l'unité économique et en particulier la protection des niveaux essentiels de prestations concernant les droits civils et sociaux, quelles que soient les limites territoriales des collectivités locales.

Cependant, la réforme constitutionnelle de 2001 a également prévu d'importants moments de concertation qui n'ont eu d'application formelle qu'à la Conférence État-Régions.

ÉTAT-RÉGIONS ET FORME DE GOUVERNEMENT

L'inapplicabilité purement politique et non juridique de l'art. 120 de la Constitution est aussi causée par un désalignement de la forme de gouvernement ou du gouvernement central formé de manière coalitionnelle et loin des citoyens qui, justement, n'ont pas envie de mandater les Régions qui ont au contraire un Président élu au suffrage universel et dirigées conjointement avec le Conseil régional (principe du *simul stabunt, simul cadent*) et qui en fait sont toujours compactes quel que soit le camp politique contre le gouvernement.

Cfr. I.A. Nicotra, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021.

3. RELATIONS ITALIE-UE

Article 2 TFUE TRIPARTITION DES COMPÉTENCES

1. Lorsque les traités confèrent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine donné, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Les États membres ne peuvent le faire de manière autonome que s'ils sont autorisés par l'Union ou pour mettre en œuvre des actes de l'Union.
2. Lorsque les traités confèrent à l'Union une compétence partagée avec celle des États membres dans un domaine donné, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer sa compétence.

5. Dans certains domaines et dans les conditions fixées par les traités, l'Union a compétence pour mener des actions visant à soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans toutefois se substituer à leur compétence dans ces domaines.

Dans tous les cas, l'U.E. il aurait pu être réalisé là-bas .

ARTICLE 3

1. L'Union a une compétence exclusive dans les domaines suivants :

a) union douanière ;

b) définition des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;

c) la politique monétaire des États membres dont la monnaie est l'euro ;

d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ;

e) politique commerciale commune.

ARTICLE 4

1. L'Union a une compétence partagée avec celle des États membres lorsque les traités lui confèrent une compétence qui n'entre pas dans les domaines visés aux articles 3 et 6.
2. L'Union a une compétence partagée avec celle des États membres dans les principaux domaines suivants:
 - a) marché intérieur ;
 - b) la politique sociale, en ce qui concerne les aspects définis dans le présent Traité ;
 - c) cohésion économique, sociale et territoriale ;
 - d) l'agriculture et la pêche, à l'exception de la conservation des ressources biologiques de la mer ;
 - e) environnement ;
 - f) la protection des consommateurs ;
 - g) transports ;
 - h) les réseaux transeuropéens ;
 - i) l'énergie ;
 - j) espace de liberté, de sécurité et de justice ;
 - k) les problèmes communs de sécurité de la santé publique, en ce qui concerne les aspects définis dans le présent traité.

ARTICLE 6

L'Union a compétence pour mener des actions visant à soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les secteurs de ces actions, dans leur finalité européenne, sont les suivants :

a) la protection et l'amélioration de la santé humaine.

ARTICLE 168 TFUE

Un niveau élevé de protection de la santé humaine est garanti dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et activités de l'Union (article 114).

L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, vise l'amélioration de la santé publique, la prévention des maladies et des affections et l'élimination des sources de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend la lutte contre les grands fléaux, la promotion de la recherche sur leurs causes, leur propagation et leur prévention, ainsi que l'information et l'éducation sanitaires, ainsi que la surveillance, l'alerte et la lutte contre les menaces graves pour la santé transfrontalière.

5. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, peuvent également adopter des mesures d'incitation pour protéger et améliorer la santé humaine, notamment pour lutter contre les -les fléaux aux frontières, les mesures relatives à la surveillance, à l'alerte et à la lutte contre les menaces transfrontalières graves pour la santé, et les mesures dont l'objectif direct est la protection de la santé publique vis-à-vis de l'abus de tabac et d'alcool, à l'exclusion de toute harmonisation des lois et règlements de les États membres.

L'action de l'Union respecte les responsabilités des États membres pour la définition de leur politique de santé et pour l'organisation et la prestation des services de santé et de l'assistance médicale. Les 26.10.2012 FR Journal officiel de l'Union européenne C 326/123 Les responsabilités des États membres comprennent la gestion des services de santé et de l'assistance médicale ainsi que l'affectation des ressources qui leur sont allouées. Les mesures visées au paragraphe 4, point a), sont sans préjudice des dispositions nationales relatives au don et à l'utilisation médicale d'organes et de sang.

LA COMMISSION A ÉLABORÉ UN GUIDE ESSENTIEL POUR PROTÉGER
LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'UE
ET LA SANTÉ DES CITOYENS EUROPÉENS



AUCUN problème
de compétences

Oui Problème
d'organisation
sanitaire et de
TEMPS

BIBLIOGRAPHIE ESSENTIELLE

- C. Bottari, *La tutela della salute: lavori in corso*, Giappichelli, 2020
- F. Giglioni, *Manuale di diritto sanitario*, Roma, 2020
- F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2021
- M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consultaonline*, 2020
- I.A. Nicotra, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021
- B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*
- M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Giurcost.it*, 2021
- D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021
- Giurcost.it
- Giustizia-amministrativa.it
- Dirittiregionali.it
- BioLaw Journal