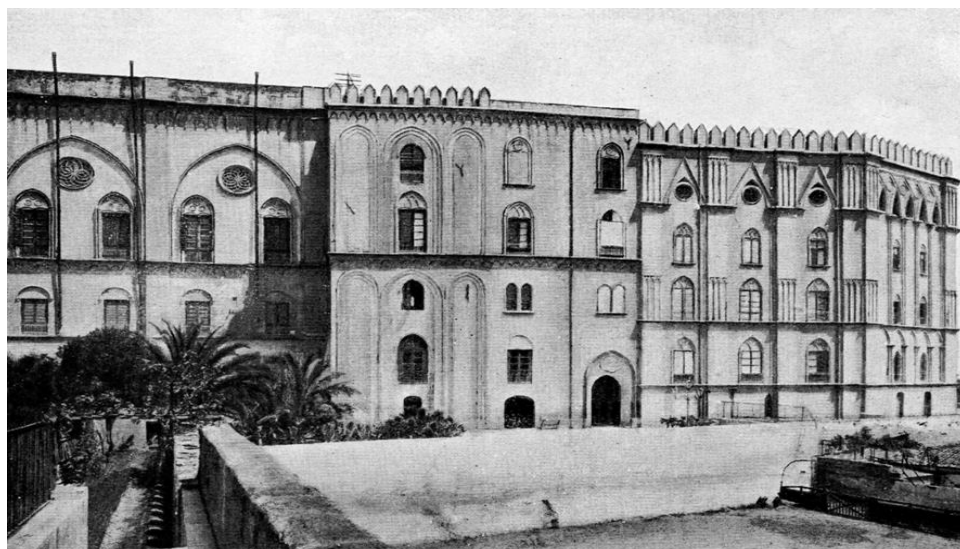




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi
Servizio delle Commissioni

Documento 23 - 2020

NOTA DI LETTURA

DDL n. 863 *“Misure di contenimento del diffondersi dell’epidemia Sars-Cov 2
e per la ripartenza economica della Regione”*

XVII Legislatura
Novembre 2020



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi

Servizio delle Commissioni

Ufficio della I Commissione

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	5
CONTESTO NORMATIVO VIGENTE.....	7
PROFILI CRITICI DEL TESTO.....	12

PREMESSA

Il ddl 863, a firma del Governo regionale, recante “Misure di contenimento del diffondersi dell’epidemia Sars-Cov 2 e per la ripartenza economica della Regione” intende affrontare il tema dell’adozione da parte della Regione di misure volte alla ripresa delle attività economiche (poi declinate nei vari ambiti di interesse) a seguito dell’epidemia da Covid 19, proponendosi lo scopo di contemperare, da un lato, i valori dei diritti fondamentali della persona e della libertà d’impresa e, dall’altro, quello della tutela della salute contro il diffondersi del contagio da coronavirus, con una graduazione delle misure da adottare collegata all’andamento epidemiologico.

Va, innanzitutto, preliminarmente ricordato che il diffondersi della pandemia ha messo in gioco una serie di libertà e diritti fondamentali (la stessa libertà personale, quelle di circolazione, di riunione, di culto, di istruzione, di iniziativa economica), libertà costituzionalmente garantite in tutto il territorio del Paese e presidiate dall’ordinamento giuridico. Si ricorda, in particolare, il disposto dell’articolo 16 della Costituzione che nel prevedere la libertà di circolazione di soggiorno, nel territorio nazionale, ammette “*le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o sicurezza*”. Tale disposizione costituzionale prevede per unanime interpretazione una riserva di legge statale. Per di più la gestione della fase emergenziale connessa all’epidemia ha comportato la necessità dell’intervento di diversi soggetti istituzionali con la conseguente esigenza di individuare gli ambiti ed i limiti di competenza di ciascuno dei soggetti coinvolti, Stato e Regioni in primo luogo.

In tale contesto vengono in rilievo il principio della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, nel rispetto dei reciproci ruoli e poteri, e il principio di sussidiarietà, richiamato espressamente nel disegno di legge in esame, in considerazione dell’opportunità di calibrare le misure sulla base delle specifiche esigenze territoriali nonché delle competenze regionali esistenti in molti dei settori interessati dai provvedimenti restrittivi del Governo centrale.

Si rammenta in proposito che risultano attribuite alla competenza legislativa esclusiva della Regione, ai sensi dello Statuto speciale, le seguenti materie interessate dal provvedimento in esame:

- industria e commercio di cui all’articolo 14, lettera d) dello Statuto;
- turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche di cui all’articolo 14 lettera n) dello Statuto;
- istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie di cui all’articolo 14, lettera r) dello Statuto.

Soprattutto riveste grande importanza la previsione di una competenza regionale di tipo concorrente in materia di sanità, previsione valida anche per la Regione siciliana ai sensi dell’articolo 17, lettere b) (igiene e sanità pubblica) e c) (assistenza sanitaria), dello Statuto medesimo.

La sanità, infatti, come noto, è stata regionalizzata, sul versante amministrativo, dai primi anni ‘90 del secolo scorso (a partire dal d.lgs. n. 502 del 1992) sebbene la competenza legislativa concorrente in materia di “tutela della salute”, pur implementata con la riforma costituzionale del 2001, incontri numerosi limiti tra i quali il principale è costituito dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LEA ovvero di livelli essenziali assistenziali, cioè degli standard minimi da assicurare nei servizi sanitari regionali, che sono fissati dal Governo statale.

E pertanto anche in Sicilia l'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari regionali sono demandati agli organi regionali, pur rimanendo in capo allo Stato la funzione di controllo e risposta ad epidemie su scala nazionale. Ciò è confermato dal combinato disposto dell'art. 117, comma 2, lett. q), della Costituzione, che assegna alla potestà legislativa statale in via esclusiva la materia "profilassi internazionale", e dell'art. 112, comma 3, lett. g), del decreto legislativo n. 112 del 1998, che ha lasciato allo Stato la funzione amministrativa relativa a "la sorveglianza ed il controllo di epidemie ed epizozie di dimensioni nazionali o internazionali".

Al fine di valutare l'impatto del disegno di legge sotto il profilo del fondamento della competenza legislativa regionale appare opportuno descrivere il quadro giuridico nel quale esso si muove, con specifico riferimento al rapporto tra fonti statali e regionali nel contesto della crisi pandemica in atto.

CONTESTO NORMATIVO VIGENTE

In Italia manca oggi una disciplina organica ed omogenea dell'emergenza, sussistendo invece una normativa frammentaria con autonome disposizioni in materia di pubblica sicurezza, emergenza sanitaria, protezione civile.

Limitatamente alle fonti che interessano il disegno di legge oggetto della presente nota, è opportuno ricordare che il potere di ordinanza in capo al Presidente della Regione è stato previsto e disciplinato da fonti normative statali di rango primario.

In materia sanitaria l'articolo 32 della legge di istituzione del SSN, n. 833 del 1978, attribuisce al Ministro della sanità il potere di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. La stessa disposizione prevede altresì che ***“Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale”***. Il medesimo articolo 32 autorizza la legge regionale a stabilire norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica.

Con riferimento al Codice della protezione civile (d.lgs n. 1 del 2018) lo stesso prevede, all'articolo 25, comma 11, la facoltà per le Regioni di emanare proprie ordinanze, individuando, ***con propri atti e negli ambiti di propria competenza normativa, “provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo in relazione alle emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicate nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 7”***. Si noti il riferimento agli ambiti di competenza normativa della Regione e quello alle emergenze, individuate dall'articolo 7, lettera b), del Codice), connesse con eventi calamitosi che debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa.

In proposito si ricorda che, in attuazione delle disposizioni nazionali sopra richiamate, l'articolo 3 della legge regionale n. 13 del 2020 recentemente approvata dall'Ars ha previsto l'attribuzione in capo al Presidente della Regione, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza regionale da parte della Giunta, del potere di emanare ordinanze in deroga alle disposizioni regionali vigenti e nel rispetto del diritto dell'Unione Europea, della Costituzione, dello Statuto speciale, delle leggi dello Stato e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, al fine di provvedere alla realizzazione o al completamento degli interventi individuati dall'articolo 25 del Codice di protezione civile, attraverso la nomina di appositi commissari delegati.

Nel periodo emergenziale pandemico la disciplina dell'emergenza, oltre che alle ordinanze regionali (e sindacali) emanate in forza della citata normativa preesistente, è stata affidata prioritariamente a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base di decreti legge che hanno attribuito al Governo il potere di intervenire nella materia. L'utilizzo di tali fonti normative (la cui natura peraltro è discussa: ci si riferisce ai DPCM considerati da alcuni atti amministrativi e da altri regolamentari) ha peraltro dato lo spunto per un ampio dibattito sui rapporti tra Governo e Parlamento nonché sul rispetto del ruolo di quest'ultimo nel sistema istituzionale oggi vigente, dibattito che si è incentrato sulla vis espansiva dei provvedimenti governativi, specie in considerazione delle forti restrizioni di alcune libertà personali determinate dai suddetti provvedimenti che, per ritenersi compatibili con il quadro costituzionale, richiedono la titolarità delle decisioni da parte del Parlamento.

Di seguito si riassumono i principali contenuti dei decreti legge emanati nel periodo emergenziale, avuto riguardo agli aspetti di interesse del presente dossier.

Decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6
Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19
Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 5 marzo 2020, n. 13

Articoli 1 e 2 (abrogati).

Prevede un'autorizzazione generica per le autorità competenti in forza della quale le stesse sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica, individuando alcune tipologie di misure adottabili.

Articolo 3, comma 1 (abrogato).

Prevede che le misure di cui agli articoli 1 e 2 siano adottate con d.P.C.M., su proposta del Ministro per la salute e sentiti gli altri ministri competenti nonché i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui le misure riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale nella sua interezza.

Articolo 3, comma 2 (abrogato).

Legittima i Presidenti regionali ed i sindaci ad esercitare, anche nella fase emergenziale in atto, il potere di emanare ordinanze in materia sanitaria, sulla base di alcune fonti di rango primario preesistenti, in particolare:

a) per quanto riguarda i Presidenti delle Regioni, ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;

b) per quanto concerne il sindaco, anch'egli sulla base della legge n. 833/1978 ma anche, in quanto rappresentante della comunità locale, ai sensi dell'articolo 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e dell'articolo 50 del Testo unico degli enti locali.

Ciò tuttavia a due condizioni:

- solamente “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri”;
- nei soli casi di “estrema necessità e urgenza”.

E' inoltre previsto, a pena di inefficacia, che tali ordinanze siano comunicate al Ministro per la salute entro ventiquattro ore.

Decreto legge 25 marzo 2020, n. 19
Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19
Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 22 maggio 2020, n. 35

Al fine di assicurare una certa omogeneità del regime giuridico nazionale e regionale, in considerazione della grande mole di provvedimenti regionali e della difficoltà di discernere fra comportamenti leciti e vietati nelle varie regioni nonché del contenzioso formatosi in materia tra Stato e Regioni, gli articoli 2 e 3 del decreto legge n. 19/2020 hanno introdotto limiti stringenti al potere di adozione di ordinanze regionali e comunali che di seguito sono descritti brevemente. Preliminarmente va detto che l'articolo 1 del decreto legge in questione configura la tipologia delle misure di contenimento da adottare, fissando limiti di durata e di reiterabilità, e stabilendo anche la possibilità di una rimodulazione degli interventi a seconda dell'evolversi dell'epidemia.

Articolo 1.

Prevede che per le finalità descritte, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, **possono essere adottate, secondo quanto previsto dal medesimo decreto, una o più misure tra quelle individuate, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte** fino al 31 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza, e con **possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico** del virus.

La norma impone il rispetto dei **principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio** effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso.

Articolo 2, comma 1.

Prevede, analogamente a quanto già disposto con il d.l. n. 6/2020, l'adozione delle misure volte al contenimento del virus mediante **“uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale”**.

Si aggiunge il potere di proposta del Presidente della Regione per l'adozione di un DPCM se lo stesso è di interesse della propria Regione.

Articolo 2, comma 2.

Prevede che, nelle more dell'adozione dei DPCM e con efficacia limitata fino a tale momento, la competenza ad adottare ordinanze, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute, è del Ministro della salute (ai sensi dell'art. 32, l. 833/1978) e non più del Presidente della Regione e del sindaco.

Articolo 3, comma 1.

La norma consente alle Regioni di introdurre misure ulteriormente restrittive (tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2), **esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza** e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale, **in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, soltanto però nelle more dell'adozione del DPCM e con efficacia limitata fino a tale momento**.

Di conseguenza, si assiste al reiterarsi di ordinanze regionali la cui efficacia nel tempo è circoscritta al momento di entrata in vigore del futuro DPCM, con conseguente incertezza normativa.

Decreto legge 16 maggio 2020, n. 33

Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19

Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 14 luglio 2020, n. 74

Articolo 1, comma 1.

Si tratta della norma di apertura del decreto legge che realizza la riapertura delle attività economiche dopo il *lockdown*. Prevede che, a decorrere dal 18 maggio 2020, cessino di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e che tali misure possano essere adottate o reiterate, ai sensi degli stessi articoli 2 e 3, solo **con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica.**

Articolo 1, commi 14, 15 e 16.

Il comma 14 demanda alle regioni o alla conferenza delle regioni e delle province autonome la predisposizione di protocolli o linee guida per lo svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali onde prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi. Tali linee guida devono rispettare i principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 o del comma 16.

Il comma 15 sanziona con la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida regionali, o, in assenza, nazionali.

Il comma 16 attribuisce alle regioni il monitoraggio con cadenza giornaliera dell'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, delle condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale. Importante la previsione secondo cui in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, **nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie restrittive** rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2, **ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati DPCM e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative.**

La normativa nazionale vigente prevede quindi la possibilità sia di misure derogatorie restrittive che la Regione deve soltanto comunicare al Ministro della salute, sia di misure ampliative che devono essere adottate d'intesa col Ministro ed entro il perimetro delimitato dai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il tema della riapertura delle attività economiche e produttive, oltre che a livello statale, è stato affrontato altresì nella legge della provincia di Bolzano n. 4 dell'8 maggio scorso, recante "Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività". La citata legge, passata indenne al vaglio di legittimità del Consiglio dei Ministri, con una regolamentazione dettagliata prevista nei commi da 6 a 37 dell'articolo 1, che prevedono misure compatibili con il quadro normativo nazionale, ha disciplinato, all'inizio della cosiddetta "fase 2" dell'epidemia, dopo il periodo di *lockdown* riguardante l'intero territorio nazionale, la ripresa graduale di una serie di attività economiche, culturali, sportive nella provincia.

Si segnala, in particolare, la previsione del comma 35 dell'articolo 1 della legge, secondo cui *“Qualora a livello nazionale siano previste mitigazioni delle misure di contrasto alla diffusione del virus, queste possono essere recepite con ordinanza del Presidente della Provincia”*. Tale norma affida ad ordinanze presidenziali l'eventuale recepimento soltanto delle misure nazionali che consentano “mitigazioni”, confermando, quindi, l'immediata applicazione degli interventi statali più restrittivi.

L'impianto normativo descritto, dettando disposizioni conformi alla normativa nazionale e prevedendo la possibilità di introdurre una disciplina differenziata solo in senso restrittivo, consente pertanto di garantire l'uniformità nella tutela dei livelli essenziali della salute demandata alla disciplina statale.

PROFILI CRITICI DEL TESTO

Articolo 1.

Comma 1. La norma mira a devolvere alla Regione il potere di disciplinare (così peraltro si esprime la relazione) le attività volte “alla ripresa graduale” delle attività economiche, produttive, culturali, ricreative, sportive e delle relazioni sociali. Si prevede, al contempo, che nell’esercizio dei propri poteri la Regione debba osservare “il limite dei principi ed interessi generali della legislazione dello Stato”. **Occorre a nostro avviso aggiungere che la disciplina in questione debba avvenire nell’ambito delle materie di competenza regionale**, come del resto espressamente previsto dal decreto legge n. 19/2020 (articolo 3, comma 1).

Tale precisazione appare opportuna al fine di circoscrivere l’intervento regionale entro lo spettro delle attribuzioni statutarie, in modo da individuare il fondamento della potestà legislativa che si intende esercitare, restando fermi i limiti che la stessa incontra in relazione agli ambiti di intervento statale a tutela degli interessi coinvolti che hanno una dimensione necessariamente sovraregionale. Si rinvia, sul punto, alle osservazioni formulate in relazione all’articolo 3 del disegno di legge.

Sotto il profilo della formulazione del testo si ritiene preferibile sostituire alla forma impersonale un espresso riferimento al ruolo della Regione quale titolare del potere di provvedere alla regolamentazione in questione, con un rinvio più chiaro alle norme attuative della legge.

Comma 2. Il comma in questione condiziona le attività disciplinate al rispetto delle Linee guida vigenti ovvero in mancanza al rispetto dei protocolli nazionali. Tale disposizione appare in armonia con il decreto legge n. 33 del 2020, a norma del quale compete alle Regioni o alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome l’adozione di linee guida che le imprese sono tenute a rispettare per riprendere in sicurezza la propria attività e solo in assenza di tali provvedimenti trovano applicazione i protocolli o le linee guida nazionali (articolo 1, comma 14).

Comma 3. La norma prevede l’istituzione di una commissione di esperti quale organo tecnico consultivo della Regione. La disposizione appare generica, in quanto **non prevede nulla sulla durata dell’organo, non individua una disciplina specifica delle funzioni dell’organo** e rinvia laconicamente a un decreto dell’assessore per la salute in merito alla sua composizione. Trattandosi di un soggetto istituito con legge, si suggerisce di disciplinare nella medesima legge anche tali aspetti. **Non si comprende, inoltre, se si tratti o meno dello stesso organo citato all’articolo 2, ovvero il comitato tecnico scientifico che, ai sensi del medesimo articolo 2, esprime un parere al fine dell’adozione dei provvedimenti presidenziali.** Occorre pertanto chiarire i rapporti tra i due organi, qualora differenti.

Articolo 2.

La norma inquadra la scelta di un intervento da parte della Regione nell’ambito del principio di sussidiarietà verticale, rimarcando il fatto che l’ente regionale è quello immediatamente più vicino ai destinatari degli interventi proposti, consentendo di “*meglio rispondere alle specifiche esigenze regionali*”. La norma rinvia per la disciplina in questione allo strumento dell’ordinanza del Presidente della Regione, previo parere del comitato tecnico scientifico.

Ferma restando la necessità di un coordinamento o di un chiarimento in merito al rapporto tra il comitato di cui al presente articolo e la commissione di esperti prevista all’articolo 1, comma 3, si evidenzia che attualmente risulta già operante un Comitato tecnico scientifico per l’emergenza coronavirus, istituito con disposizione n. 2 del 2020 del Presidente della Regione nella qualità di Soggetto attuatore ai sensi dell’ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 630/2020, con “funzioni consultive e di validazione tecnico-scientifica degli indirizzi impartiti”, e rinnovato

fino al 31 gennaio 2021 con disposizione presidenziale n. 5 del 2020. **Occorre pertanto chiarire se l'articolo 2 del testo in esame intenda riferirsi al Comitato già operante** e in tale caso specificarlo con apposito riferimento all'atto istitutivo.

Anche in questo articolo si precisa che le misure vanno prese nel rispetto dei principi e degli interessi cui si informa la legislazione statale emergenziale.

Si rileva che le ordinanze presidenziali cui rinvia il testo costituirebbero una nuova categoria di ordinanza specifica dell'ordinamento giuridico siciliano, trovando il loro fondamento nella legge regionale. **La previsione di un generale potere di ordinanza del Presidente della Regione, contenuta nell'articolo in commento, deve essere valutata sotto un duplice aspetto: da un lato, la necessità di uno stretto collegamento con gli ambiti materiali della potestà legislativa regionale; dall'altro, l'esigenza di evitare che possano essere compromessi i livelli minimi di tutela del diritto alla salute da garantire in modo uniforme in tutto il territorio del Paese con una disciplina dettata dallo Stato.**

Al riguardo si rammenta che, come in precedenza rilevato, la normativa nazionale ha individuato **precisi limiti, di natura sostanziale ed anche temporale, all'esercizio del potere di ordinanza regionale nell'attuale periodo emergenziale** (fra tutti si ricordino gli articoli 2 comma 1 e 3 comma 1 del d.l. n. 19/2020). **Il mancato rispetto di tali limiti renderebbe le ordinanze regionali illegittime** per i profili prima evidenziati, considerando che viene in rilievo l'interesse alla tutela della salute e che in tale materia la determinazione dei principi fondamentali spetta allo Stato mentre l'intervento regionale, secondo gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, risulta delimitato e ammesso al fine di garantire ulteriori livelli di protezione. D'altra parte, lo stesso disegno di legge riconduce il potere attribuito al Presidente della Regione ai principi e agli interessi cui si informa la legislazione statale emergenziale.

Articolo 3.

Comma 1. La disposizione prevede nel caso di mancato rispetto delle "misure di cui alla presente legge" l'applicazione delle sanzioni regionali e nazionali vigenti. La locuzione "misure di cui alla presente legge" non appare precisa, giacché la legge in questione non prevede alcuna misura concreta (a differenza della legge provinciale di Bolzano n. 4/2020 che individua in modo specifico tutte le misure da rispettare e le libertà e restrizioni prima vigenti e attenuate o eliminate a partire da maggio scorso per consentire la ripresa economica). Bisognerebbe quindi sostituire la formulazione prima citata con quella "misure adottate in attuazione della presente legge".

Comma 2. Prevede che mediante ordinanze del Presidente della Regione possano essere recepite sia eventuali mitigazioni che eventuali restrizioni delle misure di contrasto al coronavirus disposte a livello nazionale. **La norma presenta profili di criticità.**

Si segnala in proposito l'incongruità dell'uso del termine "recepimento", in quanto tale termine lascia intendere che, dopo l'eventuale approvazione del disegno di legge in esame, la normativa nazionale sopravvenuta di contrasto alla diffusione del virus non trovi diretta applicazione nel territorio regionale ma sia applicabile solo a seguito di apposita ordinanza presidenziale di "recepimento". **Tale previsione, ad avviso di questi Uffici, non tiene conto del fatto che la normativa restrittiva di diritti e libertà fondamentali dettata dallo Stato è invece immediatamente precettiva in quanto adottata a tutela del valore primario della salute dei cittadini** al fine di assicurare standard uniformi in tutta la nazione. In tal senso le future misure statali più restrittive rispetto alle norme previgenti non potrebbero non essere applicate nella Regione, per garantire unitarietà e eguaglianza di trattamento nell'intero territorio nazionale.

Per quanto riguarda, invece, le misure più miti adottate dallo Stato potrebbe prevedersi, in analogia a quanto disposto dalla normativa della provincia autonoma di Bolzano prima richiamata, la facoltà della Regione di introdurre laddove si ravvisi in ambito regionale la sussistenza delle condizioni per un'attenuazione dei livelli di guardia e per la riespansione dei diritti e delle libertà, anche al fine di salvaguardare lo sviluppo economico o sociale della comunità territoriale. **Si ritiene, pertanto, necessario espungere dalla norma il riferimento alla possibilità di recepimento di misure restrittive previste a livello nazionale per le ragioni sopra evidenziate.**

Comma 3. Contiene la clausola di invarianza finanziaria, disponendo che all'attuazione delle "altre disposizioni recate dalla presente legge" si provvede con le risorse disponibili. Appare opportuno un riferimento specifico alle norme di cui all'articolo 1, comma 3, concernenti l'istituzione di una commissione di esperti, rappresentando tali norme, nell'ambito della proposta che ha una valenza principalmente istituzionale, le uniche suscettibili di generare oneri finanziari.