

Rapport Italie

Prof Dr Piana Daniela

I - La confection de la norme de crise sanitaire

1°) Votre droit comporte-t-il des dispositions préparées à l'avance pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? A défaut, l'Etat a-t-il créé, en urgence, un régime juridique spécifique pour répondre à la crise du Covid-19 ? Ou bien a-t-il mis en œuvre un principe général, éventuellement jurisprudentiel, d'« état de nécessité » ou de « circonstances exceptionnelles » ?

2°) L'Etat, dans l'édition des normes liées à la crise sanitaire, s'est-il inspiré de normes mises en œuvre dans d'autres pays ? le cas échéant, lesquels ?

3°) Le droit de la crise a-t-il engendré peu ou beaucoup de textes ? Dans quelle proportion le droit de la crise sanitaire est-il législatif ou réglementaire ? Quelle est la part de la « législation déléguée » (du type des ordonnances de l'article 38 de la Constitution en France) ? Le Parlement a-t-il occupé un rôle prépondérant dans l'écriture du droit de la crise ou est-ce que l'essentiel des textes a été rédigé par le Gouvernement ?

4°) Le droit de la crise sanitaire a-t-il porté sur des domaines circonscrits ou a-t-il concerné tous les domaines du droit ?

5°) Les procédures de production des textes ont-elles été respectées comme en temps ordinaire (par ex., pour les textes du gouvernement en France : consultations préalables, avis du Conseil d'Etat, examen en conseil des ministres) ? Ou bien ces procédures ont-elles été adaptées pour les besoins de la crise ? Quelle a été la place accordée aux experts scientifiques dans la préparation des textes ?

6°) Les délais de préparation des textes ont-ils été raccourcis, et si oui dans quelle mesure ?

7°) Au-delà des mesures prises pour lutter directement contre la propagation du Covid-19 et celles adoptées pour répondre aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, les textes adoptés pendant cette période ont-ils également conduit : à reporter des réformes qui étaient prêtes et devaient normalement entrer en vigueur pendant la crise ? à reporter à une date ultérieure le terme préalablement fixé de certaines dispositions, notamment des dispositions expérimentales, faute que le Gouvernement et le cas échéant le Parlement puissent se prononcer en temps utile sur leur maintien ou leur abandon ?

8°) Des dispositions adoptées en raison de la crise sanitaire ont-elles désormais un caractère pérenne ? Si oui, dans quel domaine : restriction des libertés, simplification du droit, dématérialisation des procédures, etc. ?

9°) Pensez-vous que le droit national, tel qu'il existait avant la crise et tel qu'il a pu être amendé au cours de la crise, a permis de répondre de manière satisfaisante aux difficultés qu'elle posait ? Dans la négative, quels sont les normes ou organisations qui vous semble manquer ou avoir montré leurs limites ?

--

1°) Votre droit comporte-t-il des dispositions préparées à l'avance pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? A défaut, l'Etat a-t-il créé, en urgence, un régime juridique spécifique pour répondre à la crise du Covid-19 ? Ou bien a-t-il mis en œuvre un

principe général, éventuellement jurisprudentiel, d'« état de nécessité » ou de « circonstances exceptionnelles » ?

En Italie, le point de repère pour répondre à une situation d'urgence, telle que celle du Covid-19, où il a fallu recourir à des limitation de la liberté de circulation, est l'art. 16 de la Constitution :

Tout citoyen peut circuler et séjourner librement dans toute partie du territoire national, sous réserve des limitations que la loi fixe d'une manière générale pour des motifs sanitaires ou de sécurité.

Aucune restriction ne peut être déterminée par des raisons d'ordre politique. Tout citoyen est libre de sortir du territoire de la République et d'y rentrer, sous réserve des obligations légales.

Au début de la crise, le Conseil des Ministres a adopté un décret-loi (d.l. 23 Février 2020 n. 6) prévoyant des stratégies pour lutter contre la propagation de l'épidémie. Le décret-loi a habilité le Président du Conseil des Ministres et les Gouverneurs des Régions à adopter ce genre de mesures. C'est en raison de cela que le Premier Ministre, par le moyen des DPCM (décrets du Président du Conseil des Ministres) et les Gouverneurs, par des ordonnances, ont été en même d'imposer des restrictions à la liberté de circulation des citoyens. Les actes mis en œuvre sont de nature administrative, directement efficaces et contraignantes. Au début, la violations des mesures de confinement constituait une infraction pénale (art. 3., al. 4 d.l. n. 6/2020), ensuite – en vertu du d.l. 25 Mars 2020 n. 12 – une faute d'ordre administratif.

--

2°) L'Etat, dans l'édition des normes liées à la crise sanitaire, s'est-il inspiré de normes mises en œuvre dans d'autres pays ? le cas échéant, lesquels ?

L'Italie a été l'une des premières nations européennes touchées par la pandémie et par conséquent l'une des premières à adopter des règles spéciales pour lutter contre la propagation du virus. Tandis que d'autres pays s'interrogeaient sur l'utilité de mesures d'urgence ou d'un confinement (par exemple l'Angleterre), en Italie, pour des raisons de temps, le régime réglementaire avait été déjà mis en œuvre. L'Italie n'a donc eu aucune possibilité de s'inspirer des normes adoptées dans d'autres pays, bien au contraire elle a servi de modèle pour des solutions possibles.

--

3°) Le droit de la crise a-t-il engendré peu ou beaucoup de textes ? Dans quelle proportion le droit de la crise sanitaire est-il législatif ou réglementaire ? Quelle est la part de la « législation déléguée » (du type des ordonnances de l'article 38 de la Constitution en France) ? Le Parlement a-t-il occupé un rôle prépondérant dans l'écriture du droit de la crise ou est-ce que l'essentiel des textes a été rédigé par le Gouvernement ?

Les règles d'urgence adoptées par le gouvernement italien ont été très nombreuses. Au début, le gouvernement est intervenu à régler les principaux enjeux avec un décret – loi (d.l. 23 Février 2020 n. 6), mais ensuite le Premier Ministre, habilité par le même décret – loi, a édicté des mesures anti-Covid avec des DPCM, c'est-à-dire utilisant des actes administratifs qui relèvent de sa compétence et dont auparavant on avait fait un usage très limité. Environ 19 DPCM ont été adoptées, avec la moyenne de deux décrets par mois. Le Parlement a été peu impliqué, sauf pour ce qui concerne la conversion en loi des décrets - loi. Le choix a déclenché un grand débat. L'adoption de pareils instruments juridiques est probablement due au fait que l'Italie, comme premier pays confronté à l'urgence sanitaire, a été obligée à entreprendre des démarches soudaines et inattendues.

Le tableau suivant fait le cadre synthétique des normes adoptées dans l'année 2020 à partir du 31 Janvier 2020 pour faire face à la diffusion de l'épidémie.

Tableau synthétique

Source de la norme	Focus de la norme	Faisant l'objet des régulations régionales pour la mise en œuvre
Gov	DL 14 gennaio 2021, n.2. <i>Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021.</i>	Oui
Gov	DL 5 gennaio 2021, n. 1. <i>Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.</i>	Oui
Leg	Legge 18 dicembre 2020, n. 176. <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	No
Gov	DL 18 dicembre 2020, n. 172. <i>Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19.</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 3 dicembre 2020. <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19».</i>	Oui
Gov	DL del 2 dicembre 2020 n. 158. <i>Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19.</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM 24 ottobre 2020. <i>Misure di contrasto e contenimento dell'emergenza Covid-19</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020. <i>Misure di contrasto e contenimento dell'emergenza Covid-19</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2020. <i>Misure di contrasto e contenimento dell'emergenza Covid-19</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente Del Consiglio Dei Ministri del 13 ottobre 2020. <i>Misure di contrasto e contenimento dell'emergenza Covid-19</i>	Oui

Présidence du Conseil des Ministres	<u>Delibera del Consiglio dei Ministri del 07 ottobre 2020.</u> <i>Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili</i>	Oui
Leg	<u>Legge 25 settembre 2020, n. 124.</u> <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	<u>Decreto del Presidente Del Consiglio Dei Ministri del 7 Settembre 2020.</u> <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.</i>	Oui
Gov	<u>Decreto Legge del 30 luglio 2020 n. 83</u> <i>Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	<u>Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020</u> <u>Proroga dello stato di emergenza sanitaria COVID-19</u>	No
Leg	<u>Legge 17 luglio 2020, n. 77.</u> <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	No
Gov	<u>Decreto Legge 16 luglio 2020, n.76.</u> <i>Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	<u>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2020.</u> <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Leg	<u>Legge 2 luglio 2020 n. 72</u> - <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 30, recante misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2</i>	No
Leg	<u>Legge 25 giugno 2020, n. 70.</u> <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia</i>	No

	<i>di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19</i>	
Gov	Decreto Legge 16 giugno 2020, n. 52 - <i>Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2020. <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Leg	Legge 6 giugno 2020, n. 41. <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, recante misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato</i>	Oui
Leg	Legge 5 giugno 2020, n. 40. <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali</i>	No
Leg	Legge 22 maggio 2020, n. 35 - <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Gov	Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 - <i>Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 maggio 2020 - <i>Modifiche all'articolo 1, comma 1, lettera cc), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri del 17 maggio 2020 - <i>Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Gov	Decreto Legge 16 maggio 2020, n. 33 - <i>Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui

Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 maggio 2020 - <i>Integrazione del Comitato di esperti in materia economica e sociale</i>	No
Gov	Decreto Legge 10 maggio 2020, n. 30 - <i>Misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2</i>	No
Gov	Decreto Legge 10 maggio 2020, n. 29 - <i>Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati</i>	No
Gov	Decreto Legge 30 aprile 2020, n. 28 - <i>Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020 - <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale</i>	Oui
Leg	Legge 24 aprile 2020, n. 27 - <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	Delibera del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2020 - <i>Ulteriore stanziamento per la realizzazione degli interventi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2020 - <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19,</i>	Oui

	<i>applicabili sull'intero territorio nazionale</i>	
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 10 aprile 2020 - <i>Istituzione del Comitato di esperti in materia economica e sociale</i>	No
Gov	DL del 8 aprile 2020, n.23 - <i>Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali</i>	No
Gov	DL del 8 aprile 2020, n.22 - <i>Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	Delibera del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2020 - <i>Ulteriore stanziamento per la realizzazione degli interventi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 1 aprile 2020 - <i>Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 28 marzo 2020 - <i>Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020</i>	No
Gov	DL del 25 marzo 2020 n.19 - <i>Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 22 marzo 2020 - <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale</i>	Oui
Gov	DL del 17 marzo n.18 - <i>Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	Protocollo del 14 marzo 2020 - <i>Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 11 marzo 2020 - <i>Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sull'intero territorio nazionale.</i>	Oui
Gov	DL 9 marzo 2020, n.14 - <i>Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19</i>	Oui

Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 9 marzo 2020 - <i>Ulteriori misure urgenti per il contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale</i>	Oui
Gov	DL dell'8 marzo 2020 n.11 - <i>Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM dell'8 marzo 2020 - <i>Ulteriori misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale</i>	Oui
Leg	Legge 5 marzo 2020, n. 13 - <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020 - <i>Ulteriore stanziamento per la realizzazione degli interventi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 4 marzo 2020 - <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale</i>	Oui
Gov	DL 02 marzo 2020, n. 9 - <i>Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	No
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 01 marzo 2020 - <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 25 febbraio 2020 - <i>Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Présidence du Conseil des Ministres	DPCM del 23 febbraio 2020 - <i>Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui
Gov	DL del 23 febbraio 2020 n.6 - <i>Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	Oui

Présidence du Conseil des Ministres	Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 - <i>Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.</i>	No
-------------------------------------	---	----

--

4°) Le droit de la crise sanitaire a-t-il porté sur des domaines circonscrits ou a-t-il concerné tous les domaines du droit ?

Au début les mesures adoptées pour faire face à la crise ne concernaient que les limitations à la liberté de circulation. Ensuite d'autres secteurs du droit ont été touchés. Les délais pour n'importe quelle action procédurale, communication et notification des actes ont été entre autre suspendus. Il en a été de même pour les délais en matière de procédures d'exécution et d'insolvabilité, de notifications des compte-rendu, d'exécution des paiements, de déroulement des activités de défense et de dépôt de recours. Les audiences ont été suspendues et dans certains cas on le déroulement à distance a été autorisé. Le Ministère de la Fonction Publique a poussé les administrations vers le smart working. Une circulaire du Département de l'administration pénitentiaire (DAP) et, ensuite, le décret –loi 30 Avril 2020, n. 28, ont porté aussi sur la matière pénitentiaire.

--

5°) Les procédures de production des textes ont-elles été respectées comme en temps ordinaire (par ex., pour les textes du gouvernement en France : consultations préalables, avis du Conseil d'Etat, examen en conseil des ministres) ? Ou bien ces procédures ont-elles été adaptées pour les besoins de la crise ? Quelle a été la place accordée aux experts scientifiques dans la préparation des textes ?

L'adoption de mesures spéciales, par décret-loi aussi bien que par DPCM, a été toujours précédée par des consultations avec le Comité Technique et Scientifique, qui a été mis en place par ordonnance du Responsable du Département de la protection civile (ord. 3 Février 2020). Des consultations préalables avec les Régions et les Ministres ont été aussi bien prévues. Il s'agit en effet d'une démarche novatrice, étant donné que dans le système juridique italien il n'y a pas d'obligation de consultation préalable en cas d'adoption d'un décret.

--

6°) Les délais de préparation des textes ont-ils été raccourcis, et si oui dans quelle mesure ?

Sur le plan formel les délais pour la préparation des textes normatifs n'ont pas été raccourcis. Cela signifie que on n'a pas introduit une révision de la procédure d'adoption des normes juridiques. Néanmoins le fait que l'activité normative portant sur une vaste majorité de secteurs – santé, éducation, sécurité, organisation judiciaire, commerce, transports – a été encadrée dans le périmètre de la normativité d'urgence – mais non dans l'état d'urgence comme on pourrait le concevoir en France sur la base de la normative constitutionnelle en vigueur - a engendré une critique forte sur la subversion des sources normatives et sur l'exceptionnalité de la fabrique de la norme.

--

7°) Au-delà des mesures prises pour lutter directement contre la propagation du Covid-19 et celles adoptées pour répondre aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, les textes adoptés pendant cette période ont-ils également conduit : à reporter des réformes qui étaient prêtes et devaient normalement entrer en vigueur pendant la crise ? à reporter à une date ultérieure le terme préalablement fixé de certaines dispositions, notamment des dispositions expérimentales, faute que le Gouvernement et le cas échéant le Parlement puissent se prononcer en temps utile sur leur maintien ou leur abandon ?

L'urgence Covid n'a pas bloqué l'activité politique et parlementaire. Des élections régionales ont eu également lieu en septembre. Au départ, le Parlement n'a pas été convoqué pendant environ 30 jours. Il s'agissait toutefois de la toute première phase du Covid, où on ne connaissait même pas comment le virus se propageait.

--

8°) Des dispositions adoptées en raison de la crise sanitaire ont-elles désormais un caractère pérenne ? Si oui, dans quel domaine : restriction des libertés, simplification du droit, dématérialisation des procédures, etc. ?

Toutes les mesures adoptées pour faire face à la crise sanitaire ont une durée temporaire, surtout pour ce qui concerne les restrictions de la liberté personnelle, considérées légitimes pourvu qu'elles soient limitées dans le temps. Il est probable que certaines dispositions adoptées en raison de l'urgence Covid vont rester en vigueur. C'est le cas de la numérisation de l'administration publique, ou de la dématérialisation des procédures.

--

9°) Pensez-vous que le droit national, tel qu'il existait avant la crise et tel qu'il a pu être amendé au cours de la crise, a permis de répondre de manière satisfaisante aux difficultés qu'elle posait ? Dans la négative, quels sont les normes ou organisations qui vous semble manquer ou avoir montré leurs limites ?

Le système italien tel qu'il était avant l'urgence Covid a certainement constitué un outil important pour faire face à la crise sanitaire. Cependant le gouvernement a utilisé en mesure excessive les actes administratifs au lieu de donner la priorité aux actes parlementaires. Pour ce qui concerne les limitations à la liberté de circulation, il aurait été nécessaire d'intervenir au moins avec des décrets – loi et d'éviter le recours aux DCPM, étant donné que l'art. 16 de la Constitution reconnaît la possibilité d'introduire des restrictions pareilles seulement au moyen de la loi. Il en va de même pour les Régions, qui ont introduit des limitations sévères de la liberté des citoyens avec des actes d'ordre administratif. Par exemple le Gouverneur de la Région Campania, par ordonnance n. 15/2020, valable uniquement pour sa Région, a imposé aux sujets contrevenant ses dispositions l'obligation « d'observer le confinement au domicile et l'isolation fiduciaire pour une période de quatorze 14 jours, avec interdiction de contacts sociaux, et obligation de demeurer joignable en vue de n'importe quelle activité de surveillance ». Il s'agit ici d'une véritable limitation de la liberté personnelle imposée par un acte de nature administrative, en violation de l'art. 13 de la Constitution : *La liberté de la personne est inviolable. Il n'est admise aucune forme de détention, d'inspection ou de fouille sur la personne ni aucune autre restriction de la liberté de la personne, si ce n'est par un acte motivé de l'autorité judiciaire et dans les cas et sous les seules formes prévus par la loi.*

II - Le contrôle du juge durant la crise sanitaire

1°) Les recours

Pour évaluer de manière empiriquement solide l'impacte de la normative COVID sur le contentieux il faut prendre en considération que, en Italie, les activités des juridictions ont été affectées par les normes (tableau 1) portant sur les termes des actes ainsi que sur toute forme d'activité de type professionnelle dans le cadre de la représentation juridique et l'assistance. Cela a eu lieu surtout entre le 31 janvier 2020 et le 30 Juin 2020. Dans la période 2019-2020 on a observé une baisse des affaires: juge de proximité - 17,5%, tribunaux de première instance, -15,1%, cours appel -17,3%, Cour de Cassation - 4,8%. Par contre on a envisagé des instruments dans les cours d'appel pour évaluer de manière préliminaire le taux probable des litiges en matière commerciale et on a vu aussi la création des outils de MARD pour se préparer à une gestion des litiges que l'on s'attend croissante : « Ainsi émerge un concept de l'office du juge non seulement recevant, visant à définir les litiges qui lui sont soumis, mais active, anticipée, conduisant des initiatives visant à prévenir les conflits ou à fournir des outils avancés pour la protection des droits ».

Encore dans le secteur de la justice des mineurs « De nombreux bureaux soulignent non seulement l'augmentation des pentes au tribunal pour mineurs, mais soulignent également l'importance du facteur temps pour la protection efficace des enfants maltraités ou abandonnés, et la nécessité d'adopter des voies judiciaires urgentes. Au sein de certains tribunaux, un service gratuit de médiation familiale a été activé, afin d'intervenir face à l'explosion de l'agression dans la famille liée à la pandémie. D'autres tribunaux ont identifié une dérogation à la suspension des délais procéduraux en ce qui concerne les procédures pour mineurs, ce qui a permis d'accélérer l'intégration des enfants abandonnés à la naissance, qui ne pouvaient pas rester à l'hôpital parce qu'ils étaient également exposés au risque de contagion, dans les familles adoptives ».

2°) L'organisation des juridictions

1. Comment la juridiction s'est-elle organisée ? Des mesures destinées à prévenir ou remédier à la vacance ou à l'empêchement des magistrats ont-elles été mises en place ? Des formations spéciales ont-elles été créées ?
2. Des procédures de tri des requêtes ou de traitement des affaires accélérées ont-elles été mises en place ? Des mesures d'aménagement du contradictoire (communication des conclusions et des pièces) ont-elles été prévues ? D'autres mécanismes spécifiques ont-ils été instaurés ?
3. Avec quelles incidences sur le contrôle juridictionnel ?

• DÉCRET-LOI du 17 mars 2020, n. 18 Mesures visant à renforcer le Service national de santé et le soutien économique aux familles, aux travailleurs et aux entreprises liés à l'urgence épidémiologique du COVID-19. (20G00034) (OJ General Series n.70 du 17-03-2020) Entrée en vigueur de la norme: 17/03/2020 Décret-Loi converti avec modifications par L. 24 avril 2020, n. 27 (en S.O. n. 16, relatif au G.U. 29/04/2020, n. 110).

Art. 84 - (Nouvelles mesures urgentes pour lutter contre l'urgence épidémiologique à COVID-19 et contenir ses effets sur la justice administrative)

1. Sans préjudice au paragraphe 2, les dispositions de ce paragraphe s'appliquent du 8 mars 2020 au 15 avril 2020. Tous les délais relatifs au processus administratif sont suspendus, conformément aux dispositions de l'article 54(2) et (3) du Code du processus administratif. Les audiences publiques et

de la Chambre des procédures en instance devant les bureaux de justice administrative, fixées pendant cette période, seront automatiquement reportées à une date ultérieure.

2. Nouvelles mesures urgentes pour lutter contre l'urgence épidémiologique à COVID-19 et contenir ses effets sur la justice administrative et le traitement collégial pertinent est fixé à une date immédiatement après le 15 avril 2020.
3. Les décrets monocratiques qui, à la suite de ce paragraphe, n'ont pas été traités par le Collège dans la chambre du Conseil mentionnés à l'article 55(5) du Code du processus administratif, resteront en vigueur
4. En dérogation au paragraphe 1, du 6 avril au 15 avril 2020, les litiges réglés pour la procédure, tant lors des audiences de la Chambre que lors d'audiences publiques, seront tranchés, sans discussion orale, sur la base des documents déposés, toutes les parties constituées sont demandées conjointement. La demande est déposée dans un délai de deux jours libres avant l'audience et, dans ce cas, dans la même période, les parties peuvent déposer des billets courts. Dans le cadre d'une procédure de protection au cours de laquelle un décret unique a été publié pour accepter, en tout ou en partie, la demande de mesures provisoires, le traitement collégial dans la salle du Conseil est fixé, dans la mesure du possible, sous la forme et dans les délais mentionnés à l'article 56(4) du Code du processus administratif, à partir du 6 avril 2020 et le Collège définira la phase préliminaire conformément aux dispositions de ce paragraphe, à moins qu'au cours de la période mentionnée au cours de la période précédente, l'une des parties concernées par la mesure de précaution dépose une demande de renvoi. Dans ce cas, le traitement collégial est reporté à une date immédiatement après le 15 avril 2020.
5. Afin de contrer l'urgence épidémiologique du COVID-19 et de contenir ses effets négatifs sur la conduite des activités judiciaires et consultatives, du 8 mars 2020 au 30 juin 2020, les présidents des sections du Conseil d'Etat, le Président du Conseil de justice administrative de la région sicilienne et les présidents des tribunaux administratifs régionaux et leurs sections détachées, après consultation de l'autorité régionale de santé et du Conseil de l'Association du Barreau de la ville où se trouve le Bureau, adopter, conformément aux dispositions de coordination dictées par le Président du Conseil d'Etat ou le Secrétariat général de la justice administrative en ce qui concerne leur compétence, les mesures organisationnelles nécessaires au respect des indications d'hygiène et de santé fournies par le Ministère de la Santé , également en accord avec les Régions, et les prescriptions données par les décrets du Président du Conseil des Ministres publiés conformément à l'article 3 du décret-loi du 23 février 2020, non. 6, afin d'éviter les rassemblements au sein des bureaux judiciaires et les contacts étroits entre particuliers.
6. Les mesures mentionnées au paragraphe 3 peuvent comprendre une ou plusieurs des mesures suivantes: a) la limitation des heures d'ouverture des bureaux au public ou, en fin de compte et seulement dans le cas des services qui ne fournissent pas de services urgents, la suspension de l'activité d'ouverture au public; b) la fourniture de services de réservation pour l'accès aux services, y compris par téléphone ou par télématic, en prenant soin que l'appel des utilisateurs est décalé pour les heures fixes, et en adoptant toute mesure jugée nécessaire pour éviter les formes de rassemblement; c) l'adoption de directives contraignantes pour la mise en place et le traitement des audiences, conformément à toutes les dispositions fixées par le Président du Conseil d'Etat; d) une reprogrammation du calendrier des audiences jusqu'à une date après le 30 juin 2020.
7. Après le 15 avril 2020 et jusqu'au 30 juin 2020, par dérogation aux dispositions du Code du processus administratif, tous les litiges établis pour le traitement, tant à l'audience de la chambre qu'à l'audience publique, sont pris dans une décision, sans discussion orale, sur la

base des documents déposés, sans préjudice de la possibilité de définir le jugement conformément à l'article 60 du Code du processus administratif, omis tout avertissement. Les parties peuvent soumettre de courtes notes jusqu'à deux jours de congé avant la date fixée.

8. Après le 15 avril 2020 et jusqu'au 30 juin 2020, par dérogation aux dispositions du Code du processus administratif, tous les litiges établis pour le traitement, tant à l'audience de la chambre qu'à l'audience publique, sont pris dans une décision, sans discussion orale, sur la base des documents déposés, sans préjudice de la possibilité de définir le jugement conformément à l'article 60 du Code du processus administratif.
9. Le tribunal délibère dans la salle du conseil, si nécessaire à l'aide de connexions distantes. L'endroit d'où les magistrats et le personnel se connectent est considéré comme une chambre de droit.

3°) Les règles procédurales

- DÉCRET-LOI du 16 juillet 2020, n. 76 Mesures urgentes pour la simplification et l'innovation numériques. (20G00096) (Série générale des JO n° 178, 16-07-2020 - Suppl. Ordinaire n. 24) - Entrée en vigueur de la norme 17/07/2020 - Décret-loi converti avec modifications à partir du 11 septembre 2020, n. 120 (en S.O. n. n. 33, relatif au G.U. 14/09/2020, n. 228).

Art. 28 - Simplification du service électronique des documents en matière civile, pénale, administrative, comptable et extrajudiciaire

- DÉCRET-LOI du 28 octobre 2020, n. 137 Mesures urgentes supplémentaires dans le domaine de la protection de la santé, du soutien aux travailleurs et aux entreprises, de la justice et de la sécurité, liées à l'urgence épidémiologique de Covid-19. (20G00166) (Série générale des JO n° 269 du 28-10-2020) - Entrée en vigueur de la norme 29/10/2020.

Art. 25. (Mesures urgentes relatives à la conduite du processus administratif)

1. Les dispositions du quatrième et suivant les périodes du paragraphe 1 de l'article 4 du décret-loi 30 avril 2020, non. 28, converti en loi, avec des amendements, par l'article premier de la loi n° 70 du 25 juin 2020, s'appliquent également aux audiences publiques et aux conseils du Conseil d'Etat, du Conseil de justice administrative de la Région sicilienne et des tribunaux administratifs régionaux qui ont lieu du 9 novembre 2020 au 31 janvier 2021 et, jusqu'à cette dernière date, le décret mentionné au paragraphe 1 de l'article 13 de l'annexe 2 du décret législatif n° 104 du 2 juillet 2010, quels que soient les avis prévus à l'article 13.

2. Au cours de cette période, sauf si cela est prévu au paragraphe 1, les affaires en question doivent être réglées, sans discussion orale, sur la base des documents déposés, sans préjudice de la possibilité de définir le jugement conformément à l'article 60 du Code du processus administratif, omis tout avis. Le juge délibère dans la salle du conseil, si nécessaire en utilisant des connexions télématiques.

3. Pour les audiences publiques et les chambres du conseil qui ont lieu entre le 9 et le 20 novembre 2020, la demande de discussion orale, mentionnée dans la quatrième période de l'article 4 du décret-loi n° 28 de 2020, peut être soumise jusqu'à cinq jours avant l'audience publique ou de chambre.

4°) L'office du juge

1. Quelles interprétations des textes ont été adoptées par le juge national pour répondre à la crise du Covid-19 ? Les méthodes et instruments de contrôle existants ont-ils permis de répondre à la crise du Covid-19 ? De nouvelles méthodes ont-elles été dégagées à cette occasion ?

Les mécanismes de contrôle existants ont été préservés. Une particularité qui mérite être mentionnée se réfère au fait que le tribunal régional Lazio (22 Juillet 2020 n 8615) et le Conseil d'Etat (décret de la III Section 31 Juillet 2020 n 4574) ont statué sur l'accès aux rapports et les avis adoptés par le Comité technique-scientifique qui a été nommé d'après le décret-loi n. 23 adopté le 8 avril 2020.

2. Le juge national s'est-il inspiré des décisions rendues par d'autres juges nationaux ? le cas échéant, lesquels ?

No

3. Quelles théories jurisprudentielles ont été mobilisées pour répondre à la crise du Covid-19 ? De nouvelles théories ont-elles été créées à cette occasion ? Des revirements de jurisprudence ou des évolutions notables ont-ils été observés ?

Le principe de proportionnalité a été pour la plupart de cas évoqué. Un débat est en cours sur les mécanismes de séparation des pouvoirs voir des compétences entre l'Etat et les Régions.

2. Le contrôle juridictionnel a-t-il été modifié pour tenir compte de la situation de crise ? Quels éléments ont été ajustés ? L'intensité du contrôle a-t-elle été affectée ? Un contrôle spécifique à la situation de crise sanitaire a-t-il été créé ? Le contrôle juridictionnel a-t-il varié en fonction de l'évolution de l'intensité de la crise (confinement et hors confinement) ?

No

3. Le juge national a-t-il dû adapter son office pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? Dans quelle mesure ?

Sur le plan de la procédure les normes évoquées concernant les audiences en vidéo ont représenté la forme d'adaptation la plus affectant. Ainsi pour le dépôt des actes on a éliminé la copie papier.

4. Quels pouvoirs juridictionnels ont-ils été mobilisés ? Des injonctions ont-elles été prononcées ? Dans quelle proportion ?

Il n'y a pas des mobilisations spécifiques issues de l'émergence

5. Le juge national a-t-il été amené à adapter les effets de ses décisions à la situation de crise du Covid-19 ? Dans quelle mesure ? S'est-il particulièrement attaché à préciser les conséquences concrètes de ses décisions ?

6. A-t-il communiqué sur le sens et la portée de ses décisions ? Plus ou moins qu'à l'accoutumée ?
Voir réponse sur les recours

5°) La pérennisation

1. Quelles sont les incidences pérennes du contentieux lié à la situation de crise du Covid-19 sur la procédure contentieuse et l'office du juge ?

Secteur justice administrative

Accès à l'éducation – fermeture des écoles

Validité des autorisations encadrées dans les dispositifs de limitation de la mobilité entre les municipalités et entre les régions

Accès aux données qui sont à la base des avis du Comité techno-scientifique et dont le gouvernement – notamment avec ordonnance du ministre de la santé – a géré les mobilités dans et parmi les régions

Secteur justice pénale

Des affaires pénales sont enregistrées dans les tribunaux du Nord – notamment en Lombardia – issues des accusations portées par les familles de personnes décédés dans les EHPAD au sujet du plan de gestion des émergences sanitaires et des plans de soin dans les EHPAD ainsi que sur l'accès aux informations aux membres de la famille concernant les malades hospitalisés. L'affaire auprès du parquet de Bergamo est au stade de l'investigation.

2. Quels sont les contentieux les plus marqués ?

6°) Les renvois préjudiciels

1. Le juge national a-t-il adressé des questions préjudicielles aux cours européennes (CJUE, Cour EDH) ? Dans quel domaine ?

No

2. Le juge national a-t-il adressé, le cas échéant) des questions préjudicielles à la cour constitutionnelle ? Dans quel domaine ?

Recours à la Cour de Cassation qui avec la décision 487 – 2021 a déclaré non admissible le recours avec la PEC (Posta elettronica certificata).