

BOZZE DI STAMPA

19 gennaio 2021

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Conversione in legge del decreto-legge 14 gennaio 2021,
n. 2, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di
contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da
COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021
(2066)**

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

BERNINI, MALAN, VITALI, PAGANO, FAZZONE, SCHIFANI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021,

premesso che:

il decreto-legge di cui all'oggetto proroga al 30 aprile 2021 il termine entro il quale potranno essere adottate o reiterate le misure finalizzate alla prevenzione del contagio ai sensi dei decreti legge n. 19 e 33 del 2020, confermando dal 16 gennaio 2021 fino al 15 febbraio 2021, il divieto già in vigore di ogni spostamento tra Regioni o Province autonome diverse, con l'eccezione di quelli motivati da comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o motivi di salute;

il provvedimento in esame in particolare, attraverso la modifica dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 19/2020, estende fino al 30 aprile 2021 la facoltà di adottare, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio

dei ministri, una o più misure (tra quelle indicate al comma 2 dell'articolo 1 del D.L. 19/2020) dirette a contenere i rischi sanitari derivanti dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19;

inoltre, dal 16 gennaio 2021 al 5 marzo 2021, sull'intero territorio nazionale, impone ulteriori restrizioni, consentendo spostamenti, in ambito regionale, una sola volta al giorno, verso un'altra abitazione privata abitata, tra le 5.00 e le ore 22.00, fino a un massimo di due persone sopra i 14 anni ulteriori a quelle già conviventi nell'abitazione di destinazione, salvo prevedere una deroga per gli spostamenti dai Comuni fino a 5.000 abitanti;

viene inoltre demandata ad una ordinanza del Ministro della salute la individuazione di una cosiddetta area "bianca", nella quale si collocano le Regioni con uno scenario di "tipo 1", un livello di rischio "basso" e una incidenza dei contagi, per 3 settimane consecutive, inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti, nella quale non si applicano le misure restrittive previste dai DPCM per le aree gialle, arancioni e rosse, ma le attività si svolgono secondo specifici protocolli; nelle medesime aree possono comunque essere adottate, con DPCM, specifiche misure restrittive in relazione a determinate attività particolarmente rilevanti dal punto di vista epidemiologico;

è prevista l'istituzione di una piattaforma informativa nazionale idonea ad agevolare, sulla base dei fabbisogni rilevati, le attività di distribuzione sul territorio nazionale delle dosi vaccinali, dei dispositivi e degli altri materiali di supporto alla somministrazione, e il relativo tracciamento; le operazioni di predisposizione e gestione della piattaforma sono affidate al Commissario straordinario per l'attuazione, la gestione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento dell'epidemia, che si raccorda con il Ministro della salute il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, i soggetti operanti nel Servizio sanitario nazionale e i soggetti attuatori; alle regioni e alle province autonome sono affidate le diverse fasi della vaccinazione per la prevenzione delle infezioni da Sars-CoV-2, ivi inclusa l'offerta attiva alle categorie di assistiti individuate in base ai criteri indicati dal piano strategico dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2;

giova ricordare che la Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza sul modello dell'articolo 16 della Costituzione francese, dell'articolo 116 della Costituzione spagnola o dell'articolo 48 della Costituzione ungherese, e che in essa non si rinvencono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell'assetto dei poteri;

giova altresì ricordare che durante l'informativa svoltasi in entrambi i rami del Parlamento del 21 maggio 2020, il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva dichiarato: "*... non ci possiamo permettere di protrarre l'efficacia di misure limitative, per un tempo indefinito. Un ordinamento liberale e democratico non può infatti tollerare una compressione dei diritti fondamentali, se non nella misura strettamente necessaria a difendere i beni primari della vita e della salute dei cittadini, in dipendenza di una minaccia grave e attuale. La permanenza di misure così severe sul piano delle limitazioni dei*

diritti fondamentali, oltre il tempo necessario ad invertire la curva del contagio, sarebbe dunque irragionevole e incompatibile con i principi della nostra Costituzione ...";

tali dichiarazioni sembrerebbero essere in contraddizione con la realtà dei fatti che vede il Governo prorogare lo stato di emergenza fino al 30 aprile 2021;

in questo quadro, limitare o negare alcune fondamentali libertà, come già avvenuto nei mesi scorsi, potrebbe essere palesemente incostituzionale, in assenza di determinati presupposti, a maggior ragione se ciò avviene attraverso un DPCM;

dall'adozione nei mesi scorsi di una mole confusa di provvedimenti è derivata una esondazione di poteri a danno dei diritti e delle libertà, prima fra tutte la libertà personale tutelata dall'articolo 13 della Costituzione che può essere limitata solo dal giudice, salvo casi eccezionali, e per un tempo limitato;

il Governo deve dimostrare di essere in grado di gestire tale situazione d'emergenza nel Paese con gli strumenti ordinari e non con leggi speciali, né con editti che estromettono l'unico organo legittimato a limitare i diritti e le libertà, e cioè il Parlamento, che rappresenta la sovranità del popolo, con legge;

il Governo ha gestito l'emergenza pandemica in modo del tutto autoreferenziale, stravolgendo i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e della gerarchia delle fonti del diritto, consolidando una prassi che si colloca in netto contrasto con i principi sanciti dall'articolo 70 della Costituzione che attribuisce al Parlamento l'esercizio della funzione legislativa;

proprio per il suo carattere di eccezionalità, lo stato di emergenza non può diventare la regola e, proprio per questo, sia la legge che lo prevede, sia la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale hanno insistito sulla necessaria brevità degli strumenti derogatori, che possono produrre conseguenze negative creando tensioni a livello sociale ed economico;

le misure adottate dal Governo, a partire dalla data di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, finalizzate al contenimento della diffusione del virus e alla gestione dell'evolversi della situazione epidemiologica, continuano a determinare notevole incertezza e disorientamento nei cittadini e in tutti i settori economici, produttivi e commerciali, anche a causa della stratificazione delle numerose norme emanate, frutto della copiosa, e confusa, produzione normativa;

a quattro giorni dal decreto-legge in esame e del parallelo Dpcm, sono ancora assenti dai siti governativi le risposte alle cosiddette FAQ (domande poste frequentemente), anche sulle questioni non modificate rispetto al passato, segno che persino gli uffici che hanno redatto i decreti necessitano di giorni e giorni per interpretarli, mentre ai cittadini, e specialmente a chi gestisce attività economiche, tocca farlo subito con il pericolo di pesantissime multe nel caso in cui le autorità competenti giungano a conclusioni diverse;

molti settori economici e produttivi, dopo aver speso somme importanti per adeguarsi alle misure di sicurezza dettate dallo stesso Governo, si

trovano a non poter lavorare, a causa delle chiusure loro imposte, spesso con pochissimo anticipo, e a non aver ricevuto ristori economici o averli ricevuti in misura del tutto insufficiente;

il nuovo DPCM del 14 gennaio, infatti, impone ulteriori forti restrizioni alle attività economiche, con grave nocumento per le stesse, come i servizi di ristorazione, costretti a chiudere alle 18 senza la possibilità di fare il servizio di asporto, le attività sportive come le palestre e le piscine costrette ancora una volta alla chiusura - nonostante siano in grado di garantire il servizio in condizioni di sicurezza, il settore dei congressi e degli eventi, gli impianti sciistici, costretti alla chiusura con possibilità di riapertura solo dal 15 febbraio, a condizione che vengano adottate apposite linee guida da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e validate dal Comitato tecnico scientifico;

per quanto riguarda la scuola, vi è la conferma della didattica in presenza dal 50 % al 75% per gli studenti delle scuole secondarie dal 18 gennaio, e della didattica in presenza per le scuole dell'infanzia, scuole elementari e scuole medie didattica in presenza;

per i mezzi di trasporto pubblico locale, ad alto rischio di contagi, è consentito un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento; dopo quasi un anno dall'inizio della pandemia, è prevista l'istituzione, presso ciascuna Prefettura-UTG, di un tavolo di coordinamento, presieduto dal Prefetto - a cui partecipano il Presidente della Provincia o il Sindaco della Città metropolitana, gli altri sindaci eventualmente interessati, i dirigenti degli ambiti territoriali del Ministero dell'istruzione, i rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché delle aziende di trasporto pubblico locale - per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in funzione della disponibilità di mezzi di trasporto a tal fine utilizzabili, volto ad agevolare la frequenza scolastica anche in considerazione del carico derivante dal rientro in classe di tutti gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado;

pertanto, nonostante i numerosi solleciti da parte di Forza Italia e delle altre forze politiche dell'opposizione ad implementare i servizi di trasporto pubblico locale mediante il coinvolgimento dei privati e ad aumentare le risorse insufficienti stanziare in favore degli enti locali a tale fine, ancora una volta il Governo mostra di non volere o non potere affrontare le vere criticità;

considerato che:

fra decreti-legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinanze e provvedimenti regionali, sono stati emanati centinaia di provvedimenti che ancora una volta appalesano carenza di sintesi e assenza di sinergia fra i vari livelli di Governo;

il Ministro della Salute nelle sue comunicazioni del 15 gennaio u.s., volte ad adempiere alla disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, terzo periodo, del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 (introdotta a seguito dell'approvazione dell'emendamento 2.51 Ceccanti), è stato del tutto generico nel definire le misure da prendere, omettendo quasi del tutto quanto poi contenuto nel DPCM del 14 gennaio, mostrando così di non adempiere neppure alla citata norma, peraltro palesemente incostituzionale perché incompatibile con gli articoli 70 e 77 della nostra Carta fondamentale;

in questo quadro sarà molto importante capire qual è il confine tra la necessità di emanare ulteriori disposizioni restrittive e la reale efficacia delle stesse in relazione al contenimento dei contagi, considerato che, secondo i dati disponibili, sono costantemente aumentati nelle ultime settimane;

le stesse Regioni, che quotidianamente registrano cambiamenti nella linea politica del Governo, sono fortemente disorientate in merito alla gestione dell'emergenza, a tutto discapito delle attività economiche che non hanno il tempo di programmare le proprie attività a cominciare dalla gestione del personale;

tale situazione, inevitabilmente, sta danneggiando il nostro tessuto economico e produttivo minando equilibri sociali già molto precari;

ancor più importante in tale quadro è la gestione del processo vaccinale che ha avuto inizio dal 28 dicembre 2020 ma che già ha incontrato i primi importanti ostacoli soprattutto in riferimento alla direzione logistica;

ritenuto che:

il provvedimento in esame ancora una volta legittima l'utilizzo reiterato del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non soggetto neanche al controllo preventivo del Presidente della Repubblica, essendo un semplice atto normativo secondario che, in quanto tale, è sottratto al vaglio successivo del Parlamento e del Presidente della Repubblica;

è fondamentale che la proroga dello stato di emergenza non diventi una sorta di scudo per giustificare atti normativi illegittimi, decisioni unilaterali che contrastano con i diritti e le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione,

delibera ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento di non procedere all'esame dell'AS 2066.
