

BOZZE DI STAMPA

8 settembre 2020

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

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 (1928)

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

BERNINI, MALAN, PAGANO, VITALI, FAZZONE, SCHIFANI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge di conversione 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,

premesso che:

il 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 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.», non tenendo conto, ad avviso dei firmatari del presente atto, dei numerosi confronti parlamentari, né delle osservazioni degli esperti del diritto, nonché degli atti di indirizzo politico presentati sulla limitazione delle libertà costituzionali, ripropone, senza una seria e approfondita riflessione, la proroga dello stato di emergenza per ulteriori due mesi e mezzo adottando lo stesso schema normativo;

il provvedimento in esame in particolare, attraverso la modifica dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 19/2020, estende fino al 15 ottobre 2020 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. Il decreto reca altresì la soppressione del riferimento alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020;

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 rinvengono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell'assetto dei poteri;

pur tuttavia il compito di valutare la reale eccezionalità di situazioni di emergenza è, seppur implicitamente, demandato al Parlamento;

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 non solo creando tensioni a livello sociale ma anche e soprattutto sul piano economico;

il Presidente della Consulta, nella relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, ha affermato che «La piena attuazione della Costituzione richiede un impegno corale, con l'attiva, leale collaborazione di tutte le Istituzioni, compresi Parlamento, Governo, Regioni, Giudici. Questa cooperazione è anche la chiave per affrontare l'emergenza. La Costituzione, infatti, non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per "navigare per l'alto mare aperto" nei tempi di crisi, a cominciare proprio dalla leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini» (...) «la nostra Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza» (...) «la Repubblica italiana ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi, dagli anni della lotta armata a quelli più recenti della crisi economica e finanziaria, tutti senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma ravvisando al suo interno gli strumenti idonei a modulare i principi costituzionali in base a specifiche contingenze»;

ad ogni modo, gli strumenti per gestire l'urgenza (che è cosa diversa dall'emergenza che è «una grave circostanza imprevista che richiede misure immediate di intervento non compatibili con i normali tempi di elaborazione e proclamazione di leggi o provvedimenti amministrativi ordinari») esistono

senza necessariamente dover ricorrere a limitazioni democratiche e parlamentari, nel rispetto della centralità del ruolo del Parlamento e senza la necessità di ricorrere a deleghe in bianco al Governo;

il provvedimento in esame, ancora una volta, legittima ulteriormente l'utilizzo reiterato del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che non è soggetto neanche al controllo del Presidente della Repubblica, considerato che si tratta di un semplice atto normativo secondario e in quanto tale non solo è sottratto al vaglio successivo del Parlamento e del Presidente della Repubblica, ma per di più è insindacabile *ex post*, sfuggendo anche all'eventuale controllo successivo della Corte costituzionale;

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

per quanto concerne i requisiti che dovrebbero giustificare l'adozione di un decreto-legge, stabiliti *in primis*, dall'articolo 77 della Costituzione e più volte definiti e ribaditi dalla Corte Costituzionale, occorre osservare che il provvedimento contiene anche misure estranee sia ai requisiti di necessità e urgenza, sia a quello della omogeneità del contenuto;

a tal riguardo nel caso del decreto in esame, occorre evidenziare il profilo di eterogeneità considerato che l'articolo 1, al comma 6 reca disposizioni sul rinnovo dell'incarico dei direttori dei servizi di informazione per la sicurezza, DIS, AISE e AISI, prevedendo che può essere disposto per più di una volta con successivi provvedimenti e per al massimo ulteriori quattro anni. Attualmente l'incarico dei direttori, della durata massima di quattro anni, può essere rinnovato una sola volta. Con la modifica la durata rimane pertanto di quattro anni per il primo incarico più un massimo di quattro anni successivi, prevedendo al contempo la possibilità che vi siano più provvedimenti successivi di rinnovo dell'incarico, anziché uno solo,

delibera ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento di non procedere all'esame dell'AS 1928.
