

337.

Allegato A

DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLA SEDUTA COMUNICAZIONI ALL'ASSEMBLEA

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazioni	3	Mozioni Molinari, Gelmini, Lollobrigida, Lupi ed altri n. 1-00346 e Davide Crippa, Delrio, Boschi, Fornaro ed altri n. 1-00348 concernenti iniziative volte al superamento delle limitazioni delle libertà costituzionalmente garantite e delle criticità normative emerse in relazione alla gestione dell'emergenza da COVID-19	5
Missioni valevoli nella seduta dell'11 maggio 2020	3		
Progetti di legge (Annunzio; Adesione di deputati a proposte di legge; Modifica del titolo di proposte di legge)	3, 4		
Atti di controllo e di indirizzo	4	Mozioni	5

N. B. Questo allegato reca i documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula.

PAGINA BIANCA

COMUNICAZIONI**Missioni valevoli
nella seduta dell'11 maggio 2020.**

Amitrano, Ascani, Azzolina, Benvenuto, Boccia, Bonafede, Boschi, Brescia, Buffagni, Businarolo, Carbonaro, Castelli, Cirielli, Colletti, Colucci, Davide Crippa, D'Incà, D'Uva, Dadone, De Micheli, Delrio, Di Stefano, Fantuz, Ferraresi, Gregorio Fontana, Fraccaro, Franceschini, Frusone, Gelmini, Giaccone, Giachetti, Giorgis, Grande, Grimoldi, Gualtieri, Guerini, Invernizzi, L'Abbate, Liuni, Liuzzi, Lollobrigida, Loreface, Losacco, Maggioni, Mammi, Mauri, Molinari, Morani, Morassut, Morelli, Orrico, Parolo, Rampelli, Rizzo, Ruocco, Carlo Sibilìa, Sisto, Spadafora, Speranza, Tofalo, Tomasi, Traversi, Villarosa, Raffaele Volpi.

(Alla ripresa pomeridiana della seduta).

Amitrano, Ascani, Azzolina, Benvenuto, Boccia, Bonafede, Boschi, Brescia, Buffagni, Businarolo, Carbonaro, Castelli, Cirielli, Colletti, Colucci, Davide Crippa, D'Incà, D'Uva, Dadone, De Micheli, Delmastro Delle Vedove, Delrio, Di Stefano, Fantuz, Ferraresi, Gregorio Fontana, Fraccaro, Franceschini, Frusone, Gelmini, Giaccone, Giachetti, Giorgis, Grande, Grimoldi, Gualtieri, Guerini, Invernizzi, L'Abbate, Liuni, Liuzzi, Lollobrigida, Loreface, Losacco, Maggioni, Mammi, Mauri, Molinari, Morani, Morassut, Morelli, Orrico, Parolo, Rampelli, Rizzo, Ruocco, Scalfa-

rotto, Carlo Sibilìa, Sisto, Spadafora, Speranza, Tofalo, Tomasi, Traversi, Villarosa, Raffaele Volpi.

Annunzio di proposte di legge.

In data 8 maggio 2020 è stata presentata alla Presidenza la seguente proposta di legge d'iniziativa della deputata:

CARFAGNA: « Modifica all'articolo 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di detenzione domiciliare e di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena per i detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione ai sensi dell'articolo 41-bis della medesima legge » (2488).

Sarà stampata e distribuita.

Adesione di deputati a proposte di legge.

La proposta di legge DELMASTRO DELLE VEDOVE ed altri: « Disposizioni per promuovere l'occupazione giovanile e femminile nel settore dei beni culturali » (1473) è stata successivamente sottoscritta dal deputato Zucconi.

La proposta di legge SUT ed altri: « Introduzione dell'insegnamento della cultura della sicurezza nelle scuole secondarie » (1805) è stata successivamente sottoscritta dal deputato Berardini.

La proposta di legge COLLETTI ed altri: « Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di composizione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura » (1919) è stata successivamente sottoscritta dal deputato Berardini.

La proposta di legge GALANTINO ed altri: « Modifiche all'articolo 452-*bis* del codice penale e al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di qualificazione e regime sanzionatorio degli illeciti penali ambientali » (2241) è stata successivamente sottoscritta dal deputato Zucconi.

La proposta di legge COLLETTI e VISCOMI: « Delega al Governo per la riforma della giustizia tributaria mediante la soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali e l'istituzione di sezioni specializzate in materia tributaria presso i tribunali e le corti di appello » (2283) è stata successivamente sottoscritta dal deputato Berardini.

La proposta di legge MULÈ ed altri: « Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di coronavirus e disposizioni per il sostegno della ricerca scientifica » (2451) è stata successivamente sottoscritta dal deputato Sozzani.

Modifica del titolo di proposte di legge.

La proposta di legge n. 2479, d'iniziativa dei deputati MURELLI ed altri, ha assunto il seguente titolo: « Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di COVID-19 ».

Atti di controllo e di indirizzo.

Gli atti di controllo e di indirizzo presentati sono pubblicati nell'*Allegato B* al resoconto della seduta odierna.

MOZIONI MOLINARI, GELMINI, LOLLOBRIGIDA, LUPI ED ALTRI N. 1-00346 E DAVIDE CRIPPA, DELRIO, BOSCHI, FORNARO ED ALTRI N. 1-00348 CONCERNENTI INIZIATIVE VOLTE AL SUPERAMENTO DELLE LIMITAZIONI DELLE LIBERTÀ COSTITUZIONALMENTE GARANTITE E DELLE CRITICITÀ NORMATIVE EMERSE IN RELAZIONE ALLA GESTIONE DELL'EMERGENZA DA COVID-19

Mozioni

La Camera,

premessi che:

l'emergenza sanitaria, determinata dall'arrivo in Italia dell'epidemia da COVID-19, rischia di stravolgere tutto l'impianto costituzionale del nostro Paese nell'importantissima parte riguardante proprio i diritti e le libertà fondamentali costituzionalmente garantiti;

in nome della suprema tutela della salute pubblica, sia nei confronti del singolo sia con riguardo alla collettività, con l'apertura della fase emergenziale decretata il 31 gennaio 2020 dal Presidente del Consiglio dei ministri e che durerà per sei mesi, sono stati adottati numerosi provvedimenti sostanzialmente amministrativi, che hanno poi portato al cosiddetto *lock-down* il 9 marzo 2020, fortemente restrittivi della libertà di circolazione (articolo 16 della Costituzione), di riunione (articolo 17 della Costituzione), di associazione (articolo 18 della Costituzione), di esercizio dei culti religiosi (articolo 19 della Costituzione), di insegnamento e di istruzione (articoli 33 e 34 della Costituzione), oltre che della libertà di iniziativa economica (articolo 41, primo comma, Costituzione);

sempre in nome dell'emergenza si ipotizza, ora, anche di modificare la Costituzione per inserire una clausola di supremazia dello Stato nei confronti delle regioni a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero della tutela dell'interesse nazionale, stravolgendo così anche l'assetto costituzionale previsto dal Titolo V della Parte II della Costituzione, laddove, invece, negli ultimi venti anni il legislatore ha scelto di abbandonare il disegno di uno Stato centrale accentratore in favore di un principio federalista e decentratore, maggiormente in grado di soddisfare le necessità dei cittadini, dal momento che le decisioni vengono prese dalle autorità locali a loro più prossime;

con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri è stato stabilito il divieto per chiunque di circolare sia all'interno, sia al di fuori del proprio comune di residenza, a meno che sussistano comprovate esigenze lavorative, di salute o per andare a fare la spesa, con il conseguente impiego, su tutto il territorio nazionale, di pattuglie e posti di blocco delle forze dell'ordine obbligate a fermare automobilisti e pedoni per verificare le ragioni e la direzione dello spostamento;

chi contravviene a tale divieto, fino al 25 marzo 2020 è in corso nel reato di cui all'articolo 650 del codice penale, che

prevede l'arresto fino a tre mesi o l'ammonda fino a 206 euro (articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6); successivamente la condotta penale si è ridotta ad una sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 (articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19);

è innegabile che la continua emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con effetti sui diritti costituzionalmente garantiti, limitando o addirittura sopprimendo le principali libertà tutelate dalla Carta costituzionale, ha creato una violazione delle fonti del diritto, trattandosi di una fonte normativa secondaria di natura regolamentare a dispetto del principio della gerarchia delle fonti, che è il fondamento del diritto costituzionale italiano e che prevede una riserva di legge assoluta con riguardo alle limitazioni alla libertà di circolare di cui all'articolo 16 della Costituzione, nonché con riguardo alla libertà d'iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione;

in tale quadro normativo dell'emergenza sanitaria, è stata impedita non soltanto la libertà di riunione e associazione, bensì anche la libertà religiosa — che, come tutte le espressioni di spiritualità, deve essere garantita — nonostante il contesto pandemico abbia accresciuto la ricerca di fonti spirituali ed il bisogno di momenti di espressione religiosa;

con la proibizione delle messe, ai cattolici italiani è stata addirittura preclusa qualsiasi memoria pubblica della loro festa più importante, la Pasqua, senza alcun impegno da parte del Governo nel tentativo di conciliare la partecipazione alla Messa col possibile rispetto delle regole di distanziamento e di igiene;

parimenti, a tutti gli italiani è stata preclusa la possibilità di assistere ad un funerale, cui ogni civiltà collega il commiato con un proprio caro, sopportando, attenendosi scrupolosamente ai divieti, di dover vedere portar via i propri familiari defunti tramite immagini televisive da ca-

mion dell'Esercito italiano oppure con un saluto per l'ultima volta attraverso lo schermo del telefono cellulare dell'infermiera o del rianimatore che in quel momento fosse vicino al proprio caro parente;

lo stesso Presidente della Corte costituzionale, 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 gli strumenti idonei a modulare i principi costituzionali in base a specifiche contingenze »;

la vita sociale, la vita economica, l'esercizio della libertà religiosa per tutti, il diritto all'istruzione, in altri termini la vita democratica di un Paese e il perseguimento dello sviluppo, del benessere e della pace, dimensioni senza le quali alla vita meramente biologica viene meno molto della sua dignità, necessitano del libero esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini; superata la prima fase di emergenza, eventuali ulteriori restrizioni vanno decise, pertanto, solo ed esclusivamente dal Parlamento;

le misure contenute nel nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei mi-

nistri del 26 aprile 2020, relative alla cosiddetta “fase 2” che inizierà a partire dal 4 maggio 2020, soprattutto dopo le recentissime celebrazioni del 25 aprile, che in diverse città italiane hanno determinato anche assembramenti per i quali sono dovute intervenire le forze dell’ordine, continuano a non consentire invece la celebrazione delle Messe, se non ad eccezione delle cerimonie funebri con l’esclusiva partecipazione di congiunti fino a un massimo di quindici persone, misure che hanno creato un incidente con la Conferenza episcopale italiana, costretta a manifestare il proprio disappunto in modo anche duro nella nota con cui afferma: « I Vescovi italiani non possono accettare di vedere compromesso l’esercizio della libertà di culto (...) la Chiesa esige di poter riprendere la sua azione pastorale »;

peraltro, tutta questa produzione normativa di rango secondario, che non passa per il controllo parlamentare, è scritta anche in maniera discutibile dal punto di vista giuridico, criticità che sicuramente troverebbero la giusta cornice normativa attraverso il passaggio in Parlamento, deputato in via principale allo svolgimento della funzione legislativa;

esempio ne sia la *querelle* che si è aperta sulla visita ai congiunti che si potranno legittimamente incontrare; quindi, visitare congiunti sarà un valido motivo per spostarsi da autocertificare a decorrere dal 4 maggio 2020, ma il termine non fa parte del vocabolario giuridico e spetterà, quindi, alle forze dell’ordine interpretare se il fidanzato o un amico speciale possa essere un congiunto secondo gli usi e le consuetudini o il buon senso o secondo le *faq* esplicative della Presidenza del Consiglio dei ministri, che definiscono i congiunti come « affetti stabili », interpretazione che, necessariamente, non sarà la stessa per tutti, a dispetto anche del principio di uguaglianza di cui all’articolo 3 della Costituzione;

tale modo di legiferare comporterà inevitabilmente una lunga fase di contenzioso civile e penale con riguardo a tutte

le denunce penali e alle sanzioni amministrative pecuniarie che sono state irrogate durante la fase dei controlli per il rispetto delle misure di contenimento determinate dall’emergenza sanitaria, almeno quasi sicuramente per quelle comminate fino al 25 marzo 2020,

impegna il Governo:

- 1) con l’avvio della cosiddetta « fase 2 », ad adottare iniziative per ripristinare tutte le libertà costituzionalmente garantite limitate nella cosiddetta « fase 1 » del *lockdown*, nel rispetto delle misure di sicurezza sanitaria adottate e delle norme sul distanziamento sociale prescritto, anche attraverso un puntuale e quotidiano controllo da parte delle forze dell’ordine;
- 2) ad adottare iniziative per ristabilire al più presto lo Stato di diritto al fine di correggere tutte le criticità normative emerse nella « fase 1 » dell’emergenza, in modo da riavviare la normale dialettica con il Parlamento, essenziale per valutare e contemperare tutti i pesi e i contrappesi della decretazione d’urgenza cui ricorre il Governo, ed assegnare a norme di rango primario eventuali interventi limitativi delle libertà fondamentali costituzionalmente garantite.

(1-00346) « Molinari, Gelmini, Lollobrigida, Lupi, Basini ».

La Camera,

premesso che:

la straordinaria situazione di emergenza sanitaria dovuta all’epidemia da COVID-19 ha imposto una reazione dello Stato tempestiva e urgente per arginare la diffusione del virus e tutelare la salute e l’incolumità pubblica;

il COVID-19, classificato come pandemia dall’Organizzazione mondiale della sanità, ha messo a dura prova tutti i Paesi colpiti dalla sua diffusione, inducendoli ad adottare normative d’urgenza, che in alcuni casi – come per Polonia ed Ungheria

– suscitano diffusi dubbi rispetto agli *standard* richiesti dalla comune appartenenza all'Unione europea, al sistema di garanzia del Consiglio d'Europa e agli *standard* Onu;

la gestione di una simile emergenza ha inevitabilmente portato ad una compressione temporanea di alcune libertà fondamentali e di diritti di rango costituzionale, nei limiti di quanto previsto dalla stessa Costituzione che all'articolo 16 consente alla legge di introdurre limitazioni alla libertà di circolazione « per motivi di sanità e sicurezza »;

le riserve di legge previste nei principi della prima parte della Costituzione, rilevanti ai fini della valutazione delle misure di contenimento del virus, sono state ritenute dalla giurisprudenza costituzionale (in particolare, si vedano le sentenze n. 2 del 1956, n. 72 del 1968, n. 68 del 1964, n. 26 del 1961) come riserve relative, essendo possibile intervenire con normazione secondaria per specificare le disposizioni contenute nella fonte primaria, tanto più in situazioni di emergenza che giustificano un diverso bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti;

l'azione di contenimento ha cercato di perseguire un ragionevole bilanciamento tra principi, diritti costituzionali e libertà personali, allo scopo di garantire l'effettiva tutela della salute, quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, così come definito dall'articolo 32 della Costituzione, nel rispetto dei principi di massima precauzione, adeguatezza, proporzionalità, gradualità e temporaneità, adottando specifiche misure;

la Costituzione garantisce parimenti e prioritariamente alcune libertà fondamentali, come quella personale, religiosa, di circolazione che possono essere limitate solo per un periodo ristretto di tempo e laddove strettamente necessario a tutelare altri diritti fondamentali;

l'articolo 32 della Costituzione non solo esplicita che il diritto alla salute è un

diritto « fondamentale diritto dell'individuo », ma aggiunge che esso costituisce anche « un interesse della collettività »;

il diritto alla vita, solennemente proclamato nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea, come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale, va tutelato sulla base dell'articolo 2 della Costituzione;

le misure di contenimento adottate appaiono compatibili con la normativa internazionale recepita dal nostro Paese, in particolare con l'articolo 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che prevede una deroga a norme in essa contenute in materia di diritti « nella stretta misura in cui la situazione lo richieda », nonché all'articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, in base al quale « in caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale », gli Stati possono derogare ad alcune disposizioni dettate in tema di diritti fondamentali « nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga »;

nel rapporto dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (Fra), che ha valutato le misure che gli Stati membri hanno adottato per affrontare la pandemia, si legge che agli Stati è consentito introdurre leggi di emergenza quando si verificano circostanze eccezionali, come l'urgenza di contenere un virus e di salvare vite umane, e che le condizioni per la legittimità delle limitazioni si rinvergono nella previsione di un periodo di tempo limitato e nella proporzionalità;

alle misure adottate per contenere la diffusione del Coronavirus può essere riconosciuta una copertura di legge offerta, dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, con cui è stato proclamato – come ha ricordato il Presidente del Consiglio dei ministri – lo Stato di emergenza nel limite della durata

tassativa di sei mesi, in particolare dai decreti-legge 23 febbraio 2020, n. 6, e 25 marzo 2020, n. 19;

il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, nello stabilire che « le autorità competenti (...) sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica », ne specificava anche l'ambito di intervento;

il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, ha riordinato il sistema delle fonti del diritto da impiegarsi in relazione all'emergenza, in particolare individuando in modo tassativo le misure adottabili « secondo principi di adeguatezza e proporzionalità » sull'intero territorio nazionale attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché il percorso per l'adozione dei suddetti decreti e la loro durata, non superiore a trenta giorni, prorogabile non oltre il termine dello stato di emergenza;

lo stesso decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, ha disciplinato anche il rapporto tra lo Stato, le regioni e gli enti locali;

il Presidente del Consiglio dei ministri ha assicurato che l'*iter* che ha preceduto l'emanazione di ogni decreto è stato caratterizzato da una costante interlocuzione con le forze sociali, da quelle sindacali a quelle datoriali, e con le istituzioni religiose, anche aggiornando, in taluni casi, le misure adottate sulla base di tali confronti;

in ossequio al principio della centralità del Parlamento nella regolamentazione delle libertà e al rapporto di dialettica costante tra Governo e Parlamento, alla base della struttura democratica del nostro Stato, nella cosiddetta « fase due » è opportuno che i provvedimenti emanati dal Governo al fine di limitare il contagio da COVID-19 vengano comunicati alle Camere preventivamente alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale, con possibilità per le

stesse di approvare contestualmente atti di indirizzo all'Esecutivo, e che il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisca ogni quindici giorni al Parlamento sulle misure introdotte, come previsto dall'articolo 2, comma 5, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19;

nel passaggio alle fasi ulteriori, ove il quadro epidemiologico confermi la tendenza positiva delle ultime settimane, andrà assicurata una progressiva riespansione dei diritti, grazie anche all'utilizzo di nuovi strumenti messi in campo, a cominciare dal sistema di allerta COVID-19 introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 28 del 2020;

in tutti i casi possibili, per le decisioni che dovranno regolare lo svolgimento della « fase 2 », si ritiene di privilegiare la soluzione del decreto-legge, anche richiamando il Parlamento a riunirsi in sedute straordinarie e a lavorare con tempistiche d'urgenza qualora le condizioni di contesto lo richiedano;

la pandemia in corso, lungi dal costituire un fatto cristallizzato nel tempo, si caratterizza quale processo *in fieri*, che si sviluppa secondo una continua e imprevedibile evoluzione, e dunque non può non richiedere una maggiore tolleranza circa il grado di determinatezza delle norme primarie che legittimano la normativa secondaria,

impegna il Governo:

- 1) a proseguire la propria azione a tutela del diritto alla salute nell'ottica di un corretto equilibrio con la tutela delle libertà personali, nel rispetto dei principi di precauzione, adeguatezza e proporzionalità, sì da modulare gli interventi di rango secondario nei limiti temporali e di materia previsti dagli atti normativi di rango primario citati in premessa;
- 2) a privilegiare lo strumento del decreto-legge laddove si tratti di introdurre limiti ai diritti fondamentali e comun-

- que a comunicare tempestivamente al Parlamento ogni tipo di azione intrapresa a tutela della salute pubblica, in ossequio alla centralità dell'assemblea elettiva e nell'ottica di promuovere un suo costante coinvolgimento;
- 3) ad illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, a riferire alle Camere ai sensi dell'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 19 del 2020;
- 4) a mantenere e determinare, nel rispetto del principio di leale collaborazione istituzionale, unità di orientamento e di intenti con le regioni e con tutti gli enti territoriali coinvolti, nel quadro del principio di unità e indivisibilità della Repubblica.
- (1-00348) « Davide Crippa, Delrio, Boschi, Fornaro, Baldino, Ceccanti, Marco Di Maio ».

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*



18ALA0101060