

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3444

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TOMASI, MOLINARI, BAZZARO, BIANCHI, CANTALAMESSA, CE-
STARI, COMENCINI, COVOLO, ANDREA CRIPPA, DE MARTINI, GO-
LINELLI, GRIMOLDI, LOSS, LUCCHINI, MICHELI, PAOLIN, PICCOLO,
PRETTO, TATEO, TONELLI, ZENNARO**

Modifica all'articolo 78 della Costituzione e altre disposizioni in
materia di dichiarazione e disciplina dello stato di emergenza
nazionale

Presentata il 13 gennaio 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — La dichiarazione di emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale (PHEIC) dell'Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020 e la deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale in conseguenza del rischio sanitario connesso all'epidemia di COVID-19 hanno posto il nostro Paese in una difficile situazione, prima di tutto dal punto di vista sanitario e, in secondo luogo, da quello economico e sociale, in considerazione delle misure resesi necessarie per affrontare tale circostanza.

Tuttavia non possono non tenersi in considerazione anche i notevoli impatti che

questa emergenza, che a distanza di ormai due anni sta pericolosamente assumendo caratteri strutturali, ha prodotto sull'ordinamento e sullo stesso impianto giuridico che si sta, via via, modificando e degradando.

Sotto questo profilo, la cornice normativa entro la quale ci si è mossi fino al 22 luglio 2021 è stata quella prevista dal codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Infatti, per prorogare lo stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020 è stato necessario adottare consecutive deliberazioni del Consiglio dei ministri, assunte in data 29 luglio 2020, 7 ottobre 2020, 13 gennaio 2021 e 21 aprile 2021, a riprova di come nel

nostro ordinamento la procedura per la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale non sia razionalizzata e chiaramente regolamentata.

A decorrere dal 23 luglio 2021, con il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e poi con il decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale è stata adottata da una fonte di maggiore forza normativa, anche per ovviare alle prescrizioni procedurali previste dal citato codice di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

La presente proposta di legge costituzionale è volta a consentire l'introduzione, nella Costituzione, della nozione di stato di emergenza nazionale e di una riserva di legge per disciplinarne presupposti e modalità, in una cornice di forte razionalizzazione e di certezza del quadro giuridico pur nel delicato contesto in cui ci si troverebbe ad operare.

È opportuno ricordare, infatti, che, all'inizio del 2020, la reazione governativa, motore primo della legislazione emergenziale, è apparsa confusa e criticabile, sia per gli strumenti in un primo momento adottati, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia per il necessario ricorso a fonti extra ordinamentali, come le FAQ o le conferenze stampa, per evitare o fugare i dubbi in momenti di per sé concitati.

La situazione dal punto di vista giuridico è rimasta molto delicata e necessita di un alto grado di tecnicismo giuridico che mal si concilia con la doverosa chiarezza e immediatezza nei confronti della cittadinanza in tali circostanze: il ricorso ai decreti-legge, a partire da quello del 25 marzo 2020, n. 19, che tutt'oggi, dopo quasi due anni, ancora costituisce l'impianto del regime sanzionatorio, ha, legittimamente, dato adito alla tesi per cui esisterebbe un diritto dell'epidemia, robustamente legificato attraverso l'emanazione, e la successiva conversione, di decreti-legge certamente più

tipici, e naturalmente successivi, rispetto al codice della protezione civile.

È evidente come tutto questo ponga un problema di chiarezza e rapporto tra le due fonti, entrambe di rango primario, che coinvolge anche il tema dell'applicabilità o meno del criterio di specialità.

Anche per tale ragione la presente proposta di legge costituzionale migliorerebbe la gestione normativa dello stato di emergenza nazionale, atteso che, ad oggi, nella Costituzione è prevista esclusivamente l'eventualità della deliberazione e della successiva dichiarazione dello stato di guerra, i cui confini di attuazione, da un punto di vista normativo, non sono, peraltro, chiari.

L'impianto, essenziale e chiaro, come si conviene al linguaggio costituzionale, delinea, sul consolidato strumento del decreto-legge, i rapporti tra poteri in gioco contemplando la necessaria tempestività del Governo, chiamato a rispondere ad un'emergenza nazionale ed improvvisa di natura naturale o artificiale che può spaziare dal reale al digitale, e il necessario controllo da parte del Parlamento affinché tale interventismo non celi, carsicamente, la volontà di svuotare gli istituti, regolamentari e costituzionali, della loro imprescindibile funzione di garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini.

La presente proposta di legge inoltre riserva ad una più puntuale legge costituzionale la definizione dei presupposti, delle modalità e delle procedure per adottare la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale. Tale scelta nasce dall'esigenza di sottrarre la disciplina emergenziale alla situazione contingente, così da mantenere su uno strumento dotato di una forza passiva peculiare, capace cioè di resistere ad eventuali esondazioni di funzioni a causa delle criticità passeggere, l'intero impianto giuridico che potrà certamente essere modificato ma solo attraverso un percorso più ponderato e, auspicabilmente, fuori da un contesto emergenziale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. All'articolo 78 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Le Camere, con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei presenti, confermano, entro cinque giorni, lo stato di emergenza nazionale dichiarato dal Governo con decreto adottato ai sensi dell'articolo 77, secondo comma.

La disciplina dello stato di emergenza nazionale è stabilita con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale ».

Art. 2.

1. La legge di cui all'articolo 78, terzo comma, della Costituzione, introdotto dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina:

a) i presupposti e le modalità di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale;

b) la conferma e la durata dello stato di emergenza nazionale e le eventuali proroghe;

c) le procedure di contestazione.

Art. 3.

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.



18PDL0171770