

ROMA – Qui di seguito l'intervento del presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, sulle ulteriori iniziative in relazione all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

* * *

Gentile Presidente, onorevoli Senatrici, onorevoli Senatori,

riferisco oggi in Senato in vista dell'imminente scadenza dello stato di emergenza che, in conseguenza del rischio sanitario connesso alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, fu deliberato in Consiglio dei ministri il 31 gennaio per la durata di sei mesi. Quindi viene a scadere alla fine di questo mese.

Pur in assenza di un vincolo normativo, ritengo doveroso condividere con il Parlamento questa decisione. Si è concluso, poche ore fa, un Consiglio dei Ministri, nel corso del quale abbiamo esaminato il tema dell'eventuale proroga dello stato di emergenza, valutando, nei dettagli, tutte le relative implicazioni.

Ricordo che la dichiarazione dello stato di emergenza è prevista dal Codice di protezione civile (è una fonte quindi di rango primario e di carattere generale, peraltro la legittimità di queste previsioni normative è stata vagliata positivamente dalla Corte costituzionale) e costituisce il presupposto per l'attivazione di una serie di poteri e di facoltà, necessari per affrontare - con efficacia e tempestività - le situazioni emergenziali in atto.

Tra questi poteri, quello certamente più intenso è il potere di ordinanza, strumento fondamentale di cui dispone proprio la Protezione civile per realizzare interventi che, in assenza di quella specifica precondizione, cioè lo stato di emergenza non potrebbero essere attuati con analoga speditezza.
Quel potere, infatti, di ordinanza consente di emanare norme in deroga a ogni disposizione vigente, ovviamente nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme dell’Unione europea.
La decisione che l’Esecutivo intende assumere trova quindi la sua fonte di legittimazione nell’articolo 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018, che consente - sempre con delibera del Consiglio dei Ministri - la proroga dello stato di emergenza fino a una durata massima di dodici mesi.

La proroga è dunque una facoltà - questo va precisato - espressamente riconosciuta dalla legge e attivabile ogniqualvolta, anche a distanza di tempo rispetto al verificarsi dell’evento, si renda necessaria la prosecuzione degli interventi. Questa esigenza, e qui faccio quasi una notazione statistica, si verifica quasi sempre. Lo confermano molteplici precedenti, lo stato di emergenza viene ordinariamente prorogato dal Governo ben oltre il termine inizialmente fissato. Segnalo, ad esempio, che dal 2014 ad oggi, sono state adottate 154 dichiarazioni di stato di emergenza e ben 84 sono state le delibere di proroga.

Sarebbe d’altra parte incongruo - se ci pensate - sospendere bruscamente l’efficacia delle misure adottate, se non quando si siano compiutamente esauriti i procedimenti avviati e la situazione, in base a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, sia riconducibile a un tollerabile grado di normalità.
Se questo è vero per eventi che si esauriscono una volta per tutte (pensate a un terremoto, a un’alluvione), lo è ancor di più in questo caso, per un evento come la pandemia, che non si è risolto in un fatto puntuale, ma ha assunto i tratti di un processo in continua e imprevedibile evoluzione e che purtroppo ancora oggi - seppure in misura contenuta e territorialmente circoscritta - non ha completamente esaurito i suoi effetti.

Se decidessimo diversamente, se ci assumessimo la responsabilità di non prorogare lo stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio scorso, dobbiamo essere consapevoli che cesserebbero di avere effetto le ordinanze, e vorrei ricordare perché è chiaro che sfuggono le singole ordinanze ma sono state adottate ben 38 ordinanze, di cui 4 attualmente al vaglio della Ragioneria generale dello Stato, ecco queste ordinanze perderebbero effetti così come i conseguenti provvedimenti attuativi.

A puro titolo di esempio, ne cito alcune, alcune delle misure che perderebbero ex abrupto la loro efficacia: l’allestimento e la gestione delle strutture temporanee per l’assistenza alle

persone risultate positive; l'impiego del Volontariato di protezione civile; il reclutamento e la gestione di task force di personale sanitario a supporto delle strutture regionali e - attenzione - degli istituti penitenziari; la prosecuzione dell'attività relativa al numero verde 1500 per l'assistenza alla popolazione; il pagamento dilazionato delle pensioni presso gli Uffici postali per evitare assembramenti; l'attribuzione all'Istituto superiore di sanità della sorveglianza epidemiologica; l'attivazione del sistema CROSS, forse non ne riconosciamo comunemente l'importanza, CROSS sta per "Centrale operativa remota di soccorso sanitario", in caso di mancanza di posti letto nei reparti di terapia intensiva in una Regione, quando c'è sovraffollamento, CROSS interviene per prevedere, con il nostro intervento normativo, addirittura obbligatoriamente la ripartizione e il trasferimento dei pazienti in ospedali situati in altre Regioni.

Tra le misure che perderebbero efficacia vi è anche quella che consente di noleggiare navi per la sorveglianza sanitaria dei migranti.

Non sfugge a nessuno quanto sia attuale il ricorso a questo strumento, che concorre - insieme agli altri apprestati dalle autorità - a un ordinato svolgimento della quarantena, a tutela della sanità pubblica.
Proprio in queste ore, infatti, gli uffici e le strutture dei Ministeri competenti sono intensamente impegnati a far fronte a una situazione complessa, che va affrontata con risoluzione, efficacia e tempestività.
Siamo veramente convinti di voler interrompere tutte queste attività? Ne ho citate ovviamente alcune a titolo esemplificativo. Non solo. Se lo stato di emergenza non fosse prorogato, cesserebbe la funzione di coordinamento attribuita al Capo della Protezione civile, così come decadrebbero i poteri straordinari attribuiti ai molteplici Soggetti attuatori, designati per l'espletamento di una miriade di specifici compiti che non vi sto a elencare, i Soggetti attuatori sono nella maggior parte dei casi i Presidenti delle Regioni, oltre che il Segretario generale del Ministero della Salute e i Soggetti attuatori responsabili della gestione della sorveglianza sanitaria dei migranti.
Verrebbe a cessare le proprie funzioni anche il Comitato tecnico-scientifico, che, in questi mesi, è noto a tutti, ha svolto un ruolo decisivo nel sostenere e motivare, con evidenze scientifiche, le decisioni del Governo, sia nella fase della progressiva limitazione delle relazioni di comunità e della sospensione delle attività economiche e commerciali, sia nella delicata fase della loro graduale riapertura e del progressivo ritorno alla normalità.

A questo occorre poi aggiungere che, al 31 luglio, data di cessazione dello stato di emergenza, sono correlati numerosi termini contenuti in provvedimenti normativi - di rango primario e anche secondario - adottati durante lo stato di emergenza.

Come è noto, molte disposizioni assumono come riferimento temporale della loro efficacia la cessazione dello stato di emergenza, quindi è un riferimento temporale per relationem, mentre altre prevedono termini di efficacia a date diverse, ma comunque anche qui determinate per relationem alla data di scadenza dello stato emergenziale.

A puro titolo di esempio, cito, per tutte, una disposizione che reputo emblematica: l’articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020. Quella norma, nell’istituire il Commissario straordinario, dispone - al comma 4 - che le sue funzioni cessano alla scadenza dello stato di emergenza o delle relative eventuali proroghe. La mancata proroga dello stato di emergenza farebbe cessare l’operatività del Commissario, il cui lavoro, accanto a quello della Protezione civile, si sta rivelando fondamentale.

La struttura commissariale, infatti, sta continuando a svolgere i suoi compiti, con particolare riguardo alla produzione e alla distribuzione di beni strumentali utili a contenere e a contrastare l’emergenza (apparecchiature e dispositivi medici di protezione individuali), al potenziamento della capienza delle strutture ospedaliere, con specifico riferimento ai reparti di terapia intensiva e subintensiva, nonché al rafforzamento delle filiere produttive dei beni necessari per il contrasto all’emergenza.

Sta inoltre ponendo in essere un’importante attività di sostegno al Ministero della giustizia per assicurare il regolare svolgimento delle attività processuali, rese difficili dalle esigenze di distanziamento. Soprattutto in questa fase, la Struttura commissariale sta procedendo all’acquisizione e alla distribuzione delle apparecchiature e dei dispositivi di protezione individuale, nonché di ogni altro bene strumentale - compresi gli arredi - utile a garantire, per settembre, l’ordinato avvio dell’anno scolastico.

Più di dieci milioni di persone - tra studenti, insegnanti e personale amministrativo - dovranno rientrare nelle scuole nella massima sicurezza. È obiettivo da tutti riconosciuto come prioritario (e qui le forze politiche di maggioranza e di opposizione si uniscono verso questo obiettivo), obiettivo che, per essere raggiunto, richiede però uno sforzo molto elevato in termini di organizzazione e di rapido reperimento di spazi e di strumentazioni adeguate. È una grande sfida per il Paese.

Parimenti correlate alla data del 31 luglio sono anche le misure previste dal decreto-legge n. 33 del 2020 (c.d. decreto-legge “Riaperture”). Ai sensi dell’articolo 3 del decreto, le misure si applicano, salvo eccezioni, dal 18 maggio al 31 luglio 2020.

Tra le misure in questione, figurano anche specifiche prescrizioni comportamentali, che sono risultate decisive per il contenimento del contagio: ad esempio, il divieto di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico, l’obbligo di assicurare il mantenimento della distanza di almeno un metro nelle riunioni.

Benché la proroga dello stato di emergenza non sia – questo bisogna dirlo molto chiaramente - condizione di legittimità per estendere temporalmente l’efficacia delle misure adottate per fronteggiare l’emergenza, è tuttavia evidente che, in concreto, i presupposti di carattere sostanziale che giustificano la proroga delle disposizioni contenute nei decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020 si radicano, come ritiene la migliore dottrina costituzionalistica, proprio nella dichiarazione dello stato di emergenza. Rinnovare quelle misure senza prorogare lo stato di emergenza esporrebbe la complessiva azione dell’amministrazione a rilievi in termini di coerenza e razionalità delle scelte adottate.

La proroga è dunque una scelta inevitabile, per certi aspetti obbligata, fondata su valutazioni squisitamente - vorrei dire meramente - tecniche. Per quanto attiene più specificamente ai profili di carattere sanitario, segnalo che il Comitato tecnico scientifico, interpellato dal Ministro della salute in merito all'opportunità di conservare le misure contenitive e precauzionali adottate con la normativa emergenziale, ha reso, in data 24 luglio, un parere che contiene alcune considerazioni, a mio avviso risolutive circa la necessità della proroga dello stato di emergenza.

In primo luogo, il Comitato rileva che, sebbene la curva dei contagi, così come l'impatto sul Sistema Sanitario Nazionale, si siano significativamente ridotti rispetto alla fase più acuta dell’infezione - e questo è un dato positivo, perché ci rinfranca e ci induce a ripristinare quanto più possibile le pregresse condizioni di vita economica, sociale e culturale -, i numeri registrati documentano che il virus continua a circolare nel Paese, dando luogo, in alcune aree regionali, a focolai che, al momento, sono stati prontamente identificati e circoscritti.

Il Comitato segnala altresì che la situazione internazionale resta preoccupante, dal momento che si registrano, in varie aree del mondo, situazione di contagio che non accennano a migliorare. Inoltre, la situazione di Paesi a noi vicini o, addirittura, confinanti - Francia, Paesi Balcanici e Spagna - impone un atteggiamento di attenta vigilanza per evitare che la ripresa dei contagi interessi anche l’Italia.

È lo stesso comitato a sottolineare infine, nel suo parere, quanto ho ricordato poc’anzi: dopo la pausa estiva, nel mese di settembre, dovrà essere garantita la ripresa dell'attività didattica frontale nelle scuole, che interesserà complessivamente più di dieci milioni di persone. Le considerazioni espresse dal Comitato rafforzano, dunque, con la forza di argomentazioni basate su evidenze scientifiche, le ragioni a fondamento della scelta di prorogare lo stato di emergenza e gli effetti, anche, di chiara utilità che essa è suscettibile di produrre.Lo ribadisco, a beneficio della massima trasparenza.

Con questa decisione perseguiamo l’obiettivo di garantire continuità operativa alle strutture e agli organismi che stanno operando per il graduale ritorno alla normalità e che continuano a svolgere - ai più diversi livelli e nei più vari ambiti - attività di assistenza e sostegno in favore di quanti ancora subiscono gli effetti, diretti e indiretti, di una pandemia che - seppure fortemente ridimensionata nella sua portata - non si è ancora esaurita.

Con questa decisione consentiamo di prorogare gli effetti di misure necessarie, la cui efficacia sarebbe compromessa, in caso di cessazione dello stato di emergenza. Con questa decisione, infine, in base al principio di precauzione e in corrispondenza dei criteri che ci hanno sempre guidato sin qui, di adeguatezza e proporzionalità, ci predisponiamo a mantenere un cauto livello di guardia, potendo così intervenire con speditezza, ove mai dovessimo registrare un peggioramento della situazione.

Non vi è, vedete, ho letto tante cose e il dibattito pubblico lo sappiamo è molto vivace. Vi posso assicurare che da parte del Governo e mia personale e di tutti i ministri, non vi è nessuna intenzione di drammatizzare, né di alimentare paure ingiustificate nella popolazione. La scelta di prorogare lo stato di emergenza non è affatto riconducibile alla volontà di voler creare una ingiustificata situazione di allarme. Tutt’altro.

Con la proroga dello stato di emergenza continueremo a mantenere in efficienza quel complesso di misure e iniziative organizzative, operative e funzionali che rendono il nostro Paese ben più sicuro, a beneficio dei cittadini italiani e dei turisti che volessero visitarlo. Lo testimonia l’indirizzo che ho voluto imprimere fin dalla conferenza stampa del 18 maggio, nella quale ho lanciato la “fase 2”.

Da quel momento - e in misura sempre più determinata - ho sempre trasmesso, e sfido chiunque a dire il contrario, insieme ai Ministri, segnali di massima fiducia, anche compiendo scelte risolute, che - con un certo anticipo rispetto ai tempi inizialmente prefigurati - hanno

favorito la ripresa della vita sociale e l’avvio in sicurezza delle attività economiche e commerciali.

Dobbiamo correre, dobbiamo procedere adesso speditamente.

Né la scelta di prorogare lo stato di emergenza può ritenersi lesiva della nostra immagine all’estero, in quanto suscettibile di alimentare la convinzione che l’Italia non sia ancora un Paese sicuro per turisti e lavoratori.

Non vi è affatto questo rischio. Anzi, come ho già detto, è vero il contrario. Noi garantiamo un Paese più sicuro per tutti.

L’Italia, al quale tutti riconoscono il merito di aver affrontato molto bene la fase più acuta dell’emergenza, è attualmente da tutti vista come un Paese sicuro, in grado di affrontare, proprio grazie alle necessarie precauzioni e a rigorose misure di monitoraggio e prevenzione, la piena ripresa in sicurezza della vita sociale e economica.

Mi permetto di osservare, e lo dico davvero con tono davvero sommesso, che anche questo dibattito parlamentare dovrebbe attenersi ai profili tecnici e giuridici della decisione. Perché proprio un’impropria drammatizzazione del significato e degli effetti della proroga dello stato di emergenza, questa sì sarebbe suscettibile di creare un potenziale nocumento all’immagine del Paese all’estero.

Vengo all’argomentazione che può apparire più insidiosa.

Alla decisone di prorogare lo stato di emergenza sono stati attribuiti significati di ogni tipo, fino a prefigurare, si è trattato per carità di voci isolate, la volontà di ricorrere a questo strumento al solo scopo di preservare, in capo al Governo o al Presidente del Consiglio, poteri extra ordinem, suscettibili di alterare, tanto più se esercitati in assenza dei legittimi presupposti, l’ordinaria dialettica democratica, finanche il rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo.

È stata finanche sostenuta la paradossale tesi giuridica secondo cui sarebbe stato più opportuno procedere con ordinanze del Ministro della Salute, adottate ai sensi dell’articolo 32 della legge istitutiva del Sistema Sanitario Nazionale, la Legge n. 833 del 1978, ritenendo addirittura che il ricorso a questo strumento fosse più garantista, quindi semplici ordinanze del singolo Ministro più garantiste e più rispettose dei presìdi democratici, rispetto al percorso da noi seguito che come sapete ha comportato l’adozione di norme di rango primario, attraverso lo strumento del decreto-legge, e conseguentemente anche l’emanazione di decreti del Presidente del Consiglio che, solo se considerate il loro procedimento di formazione, ormai noto anche a tutti i cittadini, sono assistiti da numerose garanzie, ben superiori a quelle che assistono le ordinanze contingibili e urgenti, anche sotto il profilo della condivisione delle scelte, essendo previsto nel caso dei DPCM il coinvolgimento dei ministri e delle Regioni, come pure l’obbligo - introdotto nel decreto-legge n. 19 del 2020 - di informare preventivamente le Camere.

L’accusa, questa accusa, si fonda su un evidente equivoco.

Contrariamente a quanto spesso si sente dire, la proroga dello stato di emergenza non incide sul potere del Governo e del Presidente del Consiglio dei ministri di emanare decreti. Lo stato di emergenza è il presupposto di fatto, ma non la fonte di legittimazione formale, che si rinviene, invece, nella normativa introdotta da fonte di rango primario. Il potere di adottare e emanare i DPCM è al momento correlato alla data del 31 luglio, termine di cessazione dello stato di emergenza, non in ragione di una formale connessione tra DPCM e stato di emergenza, ma perché questo espressamente prevede la fonte di rango primario legittimante, la quale avrebbe anche potuto disporre diversamente.

In altre parole, qualora il Consiglio dei Ministri adottasse la delibera di proroga dello stato di emergenza, non per questo il Presidente del Consiglio sarebbe autorizzato a emanare DPCM.

Il potere del Presidente del Consiglio dei Ministri non deriva dalla dichiarazione dello stato di emergenza (né, dunque, si protrarrebbe per effetto della sua proroga), ma si radica, ripeto, nella normativa di rango primario. La dichiarazione dello stato di emergenza costituisce certamente il presupposto di fatto, il requisito sostanziale, ma non potrebbe di per sé in alcun modo legittimare l’adozione dei DPCM, se non fosse affiancata da una fonte di rango primario abilitante.
Dunque, per poter continuare a essere esercitato dopo il 31 luglio, quel potere richiederà comunque un ulteriore intervento normativo, ovvero un nuovo decreto-legge, che sarà sottoposto all’esame parlamentare per la sua conversione in legge. Con quel decreto, dovranno evidentemente essere differiti i termini contenuti nei decreti-legge n. 19 e n. 33, coerentemente

con il termine prorogato dello stato di emergenza.

Con successivi DPCM, sempre in base ai principi di precauzione, adeguatezza e proporzionalità, potranno essere confermate quelle misure precauzionali minime che ci stanno consentendo di convivere con il virus, nella prospettiva di un pieno, benché graduale, ritorno alla normalità.

In ogni caso, la mia presenza qui dimostra la massima disponibilità del Governo a interloquire con il Parlamento e a tenere conto delle indicazioni che perverranno dalle Camere con riferimento alla scelta di prorogare lo stato di emergenza.

Nel corso del Consiglio dei Ministri che si è concluso questa mattina, abbiamo all'ordine del giorno inserito una mera informativa, non abbiamo adottato ancora nessuna decisione per rispetto a questo dibattito che si sta sviluppando, però muovendo dalla necessità di prorogare lo stato di emergenza, dopo aver esaminato nel dettaglio tutte le implicazioni, i pareri acquisiti, ce ne è anche uno dell'Avvocatura dello Stato, è emerso l'indirizzo di limitarne l'estensione temporale al prossimo mese di ottobre.

Ricordo che lo stato di emergenza fu dichiarato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio, al verificarsi dei primi isolati casi di COVID-19 registrati all'interno di un gruppo di turisti cinesi che erano presenti a Roma.

Peraltro il Consiglio dei Ministri assunse quella decisione dopo che, il 30 gennaio, l'Organizzazione mondiale della sanità aveva adottato la dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per COVID-19. Sottolineo che questa decisone dell' l'Organizzazione mondiale della sanità è stata confermata lo scorso 1 maggio.

Mi rivolgo dunque alle forze di maggioranza, ma mi rivolgo anche alle forze di opposizione: su queste questioni non credo si debba ragionare per schieramenti precostituiti o in base a logiche oppositive.
Alla luce delle considerazioni svolte e dei dati obiettivi a disposizione - insisto su questo - occorre essere consapevoli che la cessazione al 31 luglio dello stato di emergenza determinerebbe l'arresto di tutto il sistema di protezione e di prevenzione costruito in questi difficili mesi nell'interesse della collettività, a tutela di beni, la vita e la salute, che, sotto il profilo

assiologico, sono al vertice della gerarchia dei valori, in quanto precondizione per il godimento di tutti gli altri diritti.

Si è trattato di scelte difficili, che hanno comportato sacrifici, ma che ci hanno permesso di superare con successo le fasi più acute dell’emergenza. Sono scelte che il Governo ha sempre condiviso con il Parlamento, presentandosi davanti alle Camere alla vigilia di ogni decisione.

Resto fiducioso che, anche in questa occasione, possa maturare qui, in quest’Aula, con consapevolezza e piena assunzione di responsabilità, una convergente valutazione positiva su questo decisivo passaggio, da cui discendono rilevanti conseguenze per l’intera comunità nazionale. (fonte: governo.it)