

3.

LE MISURE NEGLI STATI EUROPEI

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione
del Servizio studi della camera dei deputati*

La legislazione dell'emergenza negli Stati UE

Nel presente capitolo si dà conto delle misure di carattere ordinamentale adottate in Francia, Germania e Spagna per fronteggiare l'emergenza dell'epidemia da Covid-19. L'attenzione è riservata ai regimi di deroga ed eccezione introdotti, rispetto all'ordinario assetto delle fonti del diritto e della ripartizione di competenza tra Stato e autonomie, per la gestione dell'emergenza. Per una trattazione più ampia si rinvia alla Nota breve del Servizio studi del Senato n. 201 *Emergenza da COVID-19 e misure per la ripresa. I casi di Francia, Germania e Spagna* del 10 giugno 2020. Nella tabella inserita in coda si dà invece conto di come i Parlamenti europei hanno lavorato nel periodo dell'emergenza.

Francia

In Francia la legge n. 2020-290 ha, da un lato, affidato a ordinanze del Governo la disciplina specifica negli ambiti da essa individuati, secondo modalità che essa stessa stabilisce, in base all'articolo 38 della Costituzione (il citato articolo prevede che il Governo possa, per l'esecuzione del suo programma, chiedere al Parlamento di essere autorizzato - entro un termine limitato - ad adottare mediante ordinanze delle misure che rientrano normalmente nel campo della legge; le ordinanze sono adottate dal Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato; tali ordinanze decadono se non sono ratificate con legge). Le ordinanze in questione sono esentate dalla necessità di chiedere i pareri obbligatori. Dall'altro lato, la legge ha introdotto - nel Codice della sanità pubblica - dello "stato d'urgenza sanitaria", dichiarato su tutto o su parte del territorio nazionale in casi di catastrofi sanitarie tali da mettere in pericolo, per loro natura e gravità, la salute della popolazione e di durata pari a un mese (eccezionalmente portato a due mesi dalla data di entrata in vigore della legge per lo stato di urgenza sanitario in corso, dunque fino al 24 maggio 2020). Dalla dichiarazione dello stato di urgenza derivano conseguenze proporzionate al rischio sanitario e appropriate alle circostanze di tempi e di luoghi, soprattutto in termini di: restrizioni e limitazioni alla circolazione di persone, beni e veicoli e alla libertà di riunione; isolamento e quarantena per le persone malate; chiusura di fabbriche; requisizione di beni e servizi necessari; temporaneo controllo dei prezzi di alcuni prodotti; limitazioni alla libertà di impresa. Il mancato rispetto di tali disposizioni prevede l'applicazione di sanzioni penali.

In attuazione di tale legge, l'Esecutivo ha adottato: venticinque ordinanze nella riunione del Consiglio dei ministri del 25 marzo: cinque ordinanze nella riunione del 27 marzo, nella quale il Consiglio dei ministri ha deciso di rinnovare tutte le misure di con-

tenimento fino al 15 aprile; sette ordinanze nella riunione del 1° aprile; due ordinanze nella riunione dell'8 aprile; tre ordinanze nella riunione del 15 aprile; quattro ordinanze nella riunione del 22 aprile; due ordinanze nella riunione del 2 maggio; tre ordinanze nella riunione del 7 maggio; quattro ordinanze nella riunione del 13 maggio, durante la quale sono stati presentati undici progetti di legge di ratifica di ordinanze già emanate; due nella riunione del 20 maggio; una nella riunione del 3 giugno, nella quale sono stati presentati anche cinque progetti di legge di ratifica di precedenti ordinanze; una nella riunione del 10 giugno.

Lo stato d'urgenza sanitaria è dichiarato, con decreto motivato, dal Consiglio dei ministri, sulla base dei dati scientifici disponibili; le relative misure sono comunicate all'Assemblea nazionale e al Senato, che possono chiedere tutte le informazioni complementari che ritengono necessarie. La proroga dello stato d'urgenza sanitaria oltre un mese deve essere autorizzata - sentito uno specifico comitato di scienziati - con legge, con cui si fissa anche la durata della proroga.

Successivamente, la legge n. 2020-546 ha prorogato anzitutto lo stato d'urgenza sanitaria fino al 10 luglio 2020 incluso. In questo contesto, la legge ha introdotto un articolo nuovo nel codice di sanità pubblica relativo alle condizioni per assumere la responsabilità penale in caso di catastrofe sanitaria e ha modificato alcune disposizioni in materia penale introdotte dalle ordinanze attuative della legge 2020-290, riferite all'estensione automatica dei periodi di detenzione provvisoria. È stato inoltre novellato il codice della sanità pubblica per consentire al Primo Ministro, nei distretti territoriali in cui viene dichiarato lo stato di emergenza sanitaria, di adottare determinate misure di regolamentazione dei trasporti e di ordinare requisizioni, nonché di limitare o interdire la circolazione delle persone e dei veicoli e l'accesso ai mezzi di trasporto. Ulteriori modifiche al codice della sanità pubblica hanno riguardato il campo di applicazione e le misure del regime di quarantena e di isolamento in caso di stato di emergenza sanitaria.

In secondo luogo, la legge ha introdotto un sistema di informazione - istituito con decreto del Consiglio di Stato e realizzato dal Ministro della salute - finalizzato al contrasto al virus, nel quale i dati sanitari delle persone infette dal virus possono essere condivisi a determinate condizioni, nella prospettiva di individuare "catene di contaminazione", per una durata massima di sei mesi dalla cessazione dello stato d'urgenza sanitaria. Le finalità delle disposizioni sono quattro: l'identificazione delle persone infette; l'identificazione delle persone che hanno avuto contatti con quelle infette; l'eventuale isolamento o l'applicazione di altre prescrizioni sanitarie; la sorveglianza epidemiologica. Su tali aspetti, intervenendo sulla vita privata dei cittadini, è stato interpellato in via preventiva il Conseil constitutionnel, che con decisione n. 2020-800 ha dichiarato la non conformità alla Costituzione di una serie di disposizioni (poi espunte dal testo entrato in vigore), quali: la condivisione dei dati sanitari con soggetti non coinvolti direttamente nella lotta

all'epidemia da Covid-19; la previsione di un parere “conforme” della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà sui decreti attuativi della legge; l'obbligo a carico delle autorità coinvolte nel sistema di informazione di trasmettere al Parlamento “copia di tutti gli atti” adottati e la possibilità per le Assemblee parlamentari di reperire “tutte le informazioni complementari”; l'assenza di garanzie e di termini massimi per le restrizioni alla libertà personale.

Il controllo parlamentare è stato quindi semplificato a seguito della pronuncia del Conseil constitutionnel, prevedendo l'obbligo per il Governo di trasmettere al Parlamento un rapporto dettagliato sull'applicazione delle misure inerenti il sistema di informazione ogni tre mesi, fino alla cessazione dell'emergenza, accompagnato da un parere della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà.

Germania

Da un punto di vista ordinamentale, le misure adottate in Germania assumono rilievo soprattutto con riferimento al rapporto tra Stato e Länder. Infatti, sia le misure di contenimento dell'epidemia sia le successive misure di allentamento sono state disciplinate da accordi tra governo federale e Länder, attuate poi tramite ordinanze, in modo differenziato, dai governi dei singoli Länder. La base giuridica per tale azione disomogenea è la Legge fondamentale, il cui articolo 30 stabilisce che l'esercizio dei poteri statali e l'adempimento di compiti statali sono di competenza degli stati federali, salvo che la Legge fondamentale disponga diversamente. Le ordinanze sono state adottate dal Governo del Land, senza un passaggio nel “Landtag” (Parlamento del Land). A livello federale il pacchetto di sei disegni di legge per affrontare l'emergenza varato dal Governo il 23 marzo 2020 è stato approvato dal Bundestag senza dibattito e con procedura abbreviata dovuta all'urgenza della questione il 25 marzo.

Spagna

Il 18 marzo l'Assemblea del Congresso è stata convocata ai sensi dell'articolo 165(13) del Regolamento interno per l'informativa urgente del Presidente del Governo Sánchez in merito all'adozione del Decreto Reale n. 463 del 14 marzo 2020(14) , con il quale l'Esecutivo ha dichiarato lo stato di allarme nazionale, con l'obiettivo di fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto.

La dichiarazione dello stato di allarme, secondo quanto stabilito dall'articolo 116 della Costituzione, spetta al Governo, tramite decreto adottato in Consiglio dei Ministri, per

un periodo massimo di 15 giorni. Il dettato costituzionale stabilisce che, in tale evenienza, l'Esecutivo ne dia conto al Congresso dei deputati, immediatamente riunito allo scopo, e senza la cui autorizzazione non può essere prorogato il predetto termine; il decreto determina l'ambito territoriale sul quale si spiegano gli effetti della dichiarazione, che in tal caso riguarda l'intera Spagna. L'articolo 162 del Regolamento del Congresso recepisce il dettato costituzionale, aggiungendovi che "qualora il Governo dichiari lo stato di allarme, presenterà immediatamente al Presidente del Congresso una comunicazione con cui accompagnerà il Decreto adottato in Consiglio dei Ministri".

Si prevede, altresì che, nell'eventualità in cui il Governo, ai sensi dell'articolo 116, comma 2, della Costituzione, intenda prorogare il termine di 15 giorni, deve chiedere l'autorizzazione del Congresso prima della scadenza del termine originario. In base a tale previsione costituzionale, i gruppi parlamentari possono presentare proposte sulla portata e le condizioni vigenti durante la proroga, sino a due ore prima dell'inizio della seduta convocata per il dibattito relativo alla concessione dell'autorizzazione richiesta. Il dibattito ha luogo in Assemblea e inizia con l'esposizione di un membro del Governo delle ragioni che giustificano la richiesta di proroga dello stato di allarme. Terminata la discussione generale, sono sottoposte a votazione la richiesta e le proposte presentate. Della decisione della Camera verrà informato l'Esecutivo.

Come accennato, la richiesta di proroga dello stato di allarme fino alla mezzanotte del 12 aprile è stata approvata dal Congresso nella seduta plenaria del 25 marzo.

Il Congresso dei deputati ha autorizzato successive proroghe dello stato di allarme (da ultimo, fino al 21 giugno 2020)¹.

¹ Per un ulteriore inquadramento si rinvia anche alla Nota breve del Servizio studi del Senato della Repubblica n. 180/2 Emergenza da COVID-19 ed attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna del 6 aprile 2020.

Dichiarazione dello stato di emergenza e modalità di svolgimento delle funzioni parlamentari: elementi di diritto comparato²

Parlamento	Dichiarazione stato di emergenza	Sedute Plenarie
Francia Assemblea nazionale	17 marzo 2020. A partire da lunedì 15 giugno, tutta la Francia è considerata "zona verde" ad eccezione del Dipartimento di Mayotte e la Collettività della Guyana francese.	A partire dal 17 marzo le sedute dell'Assemblea nazionale, attraverso un'estensione dell'istituto del voto per delega, si sono svolte in "formato ridotto", con la presenza limitata a 3 persone per gruppo parlamentare (2 + il Presidente del gruppo). L'art. 27 della Costituzione francese e l'articolo 62 del Regolamento prevedono la possibilità di ricorrere in casi eccezionali al voto per delega. Dal 14 maggio è stato ampliato l'accesso all'emiclo a 150 deputati.
Germania Bundestag	16 marzo 2020. Il 26 maggio è stato deciso il prolungamento delle misure di contenimento generali fino al 29 giugno.	Il 25 marzo si è svolta la seduta plenaria del Bundestag in cui è stata approvata una modifica al Regolamento che ha reso sufficiente un quorum ridotto (dei componenti) per il numero legale (revocabile ed applicabile non oltre il 30 settembre 2020).
Regno Unito Camera dei comuni	24 marzo 2020. Dal 1 giugno, è stato revocato l'obbligo di rimanere presso la propria abitazione, mentre continuano ad essere in vigore la chiusura di alcuni locali pubblici nonché ulteriori misure restrittive. Il 23 giugno 2020 il Primo ministro ha annunciato alla House of Commons la riapertura di ulteriori attività dal 4 luglio e la rimodulazione di alcuni obblighi.	Nella prima fase dell'emergenza le decisioni della Camera dei comuni sono state adottate per consenso senza votazioni formali (divisions). Dal 21 aprile è stato adottato il modello Hybrid (alcuni da remoto alcuni in presenza). Il 2 giugno 2020 la Camera dei Comuni ha approvato una mozione presentata dal Governo volta a sopprimere il ricorso al regime ibrido e al voto a distanza, introdotti temporaneamente al fine di contenere la diffusione del contagio. Una modifica temporanea al Regolamento consente in ogni caso il ricorso al regime ibrido e il voto per delega per determinate categorie di deputati (presenza di un quadro clinico a rischio, di disabilità o donne in gravidanza) o perché si devono prendere cura di figli minori o di congiunti anziani o malati. Il 16 giugno su iniziativa dello Speaker della Camera dei Comuni, Lindsay Hoyle, è stato introdotto un nuovo sistema di voto che prevede l'uso di pass-reader (lettori di pass) considerato che l'ordinaria modalità di votazione (divisions) non avrebbe potuto essere applicata per le regole di distanziamento sociale.

² A cura del Dipartimento istituzioni del Servizio studi della Camera dei deputati

Parlamento	Dichiarazione stato di emergenza	Sedute Plenarie
<p>Spagna Congresso dei deputati</p>	<p>14 marzo 2020. Con l'ultima proroga è stata fissata la data del 20 giugno incluso.</p>	<p>Dal mese di marzo i parlamentari del Congresso sono stati abilitati alla votazione telematica con carattere generale estendendo le previsioni dell'art. 82 Reg. Le votazioni con tali modalità hanno riguardato il provvedimento con le modifiche proposte nel loro complesso e non singole proposte emendative. Per le mozioni si è proceduto anche alla votazione per parti separate (votando ciascun punto).</p>
<p>Parlamento europeo</p>		<p>Le sedute del Parlamento europeo, a partire dal 26 marzo, si sono svolte con trasmissione in webstreaming e con possibilità di votazione da remoto tramite l'utilizzo di posta elettronica e sistemi telematici di verifica.</p>