



Ulteriori disposizioni contenimento Covid-19 ed elezioni 2021 D.L. 2/2021 / A.C. 2921

Dossier n° 108 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
4 marzo 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2921
D.L.	2/2021
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato al Senato della Repubblica per la conversione in legge; si componeva originariamente di **6 articoli e 17 commi**, divenuti **9 articoli e 23 commi** nell'esame presso il Senato.

Nel corso della elaborazione del testo in sede referente, è stata modificata la legge di conversione: il nuovo comma 1-*bis* dispone l'**abrogazione del decreto-legge 12 febbraio 2021, n. 12**, recante "*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*"; il nuovo comma 1-*ter* dispone l'**abrogazione del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15**, recante "*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*". Al contempo si dispone che rimangano validi gli atti e i provvedimenti adottati e siano **fatti salvi gli effetti** e i rapporti giuridici dispiegatisi in tempo di loro vigenza. Il contenuto del decreto-legge n. 15 è confluito nell'articolo 1 del presente provvedimento, mentre non è stato riprodotto il contenuto del decreto-legge n. 12, il quale ha esaurito i suoi effetti, in quanto si limitava a prorogare la disciplina del blocco della mobilità interregionale fino al 25 febbraio 2021.

L'**articolo 1, comma 1, differisce al 30 aprile 2021** il termine di applicazione delle **misure restrittive** enumerate dal decreto-legge n. 19 del 2020.

Il **comma 2 differisce al 30 aprile 2021** il termine di applicazione delle **disposizioni recate dal decreto-legge n. 33 del 2020**.

Il **comma 3** pone un **divieto di spostamenti tra Regioni e Province autonome**, per il periodo dal 16 gennaio al 27 marzo del 2021.

Il **comma 4-*bis***, introdotto al Senato, detta **limitazioni agli spostamenti verso abitazioni private** nella Regione - se zona gialla - o nel Comune - se zona arancione.

Il **comma 4-*ter***, introdotto al Senato, prevede che per i Comuni con popolazione non superiore a 5000 abitanti siano consentiti gli spostamenti verso abitazioni situate in diverso Comune, purché ad una distanza non superiore a 30 chilometri dai relativi confini.

Il **comma 5** introduce due commi - 16-*quinquies* e 16-*sexies* - nell'articolo 1 del D.L. n. 33 del 2020. Il comma 16-*quinquies* amplia le possibili fattispecie di passaggio di una Regione dalla classificazione come zona cosiddetta gialla ad una classificazione che comporti un grado superiore di restrizioni. Il comma 16-*sexies* introduce la categoria esente dalle limitazioni in oggetto - ivi comprese quelle valide sulla generalità del restante territorio nazionale - ferma restando l'applicazione di determinati protocolli e misure; introduce, inoltre, la nuova "zona bianca", valida per le Regioni e le Province autonome nei cui territori l'incidenza settimanale di contagi sia inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti per tre settimane consecutive e che si collochino in uno scenario di tipo 1, con un livello di rischio basso.

Il comma 16-*septies*, a sua volta, introdotto nel corso dell'esame al Senato, specifica la terminologia delle zone (bianca, arancione, rossa, gialla).

L'**articolo 2** reca le **sanzioni** per la violazione delle **misure di contenimento del contagio** di cui all'articolo 1 del decreto-legge in esame, operando un rinvio alle disposizioni di cui all'articolo 4 del **decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19** (convertito dalla legge n. 35 del 2020). In materia di sanzioni per le violazioni delle misure di contenimento per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 è quindi intervenuto l'articolo 2 del

[decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33](#) (convertito dalla legge n. 74 del 2020). Riguardo al coordinamento tra le disposizioni del decreto-legge n. 19 e quelle del decreto-legge n. 33, l'articolo 1-*bis* del [decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83](#) (convertito dalla legge n. 124 del 2020) stabilisce che le disposizioni del primo si applichino nei limiti della loro compatibilità con quanto stabilito dal secondo. Nel testo come emendato presso il Senato, è specificato che la norma si applica nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 33 del 2020, convertito dalla legge n. 74 del 2020.

L'**articolo 2-*bis***, introdotto al Senato, prevede che la sospensione delle attività dei centri sociali, culturali e ricreativi, a seguito delle misure adottate sul territorio nazionale per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, **non determina la cessazione della somministrazione di alimenti e bevande da parte degli Enti del Terzo settore (ETS)**. La disposizione si applica fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19. Le attività di somministrazione in oggetto possono quindi proseguire nel rispetto delle condizioni e dei protocolli di sicurezza applicabili alle attività economiche aventi il medesimo od analogo oggetto e, comunque, secondo modalità che evitino ogni forma di assembramento.

L'**articolo 3** concerne alcuni profili dell'attività di **vaccinazione per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2**. I **commi 1 e 2** prevedono l'istituzione di una **piattaforma informativa nazionale**, predisposta e gestita da parte del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 - avvalendosi prevalentemente del supporto di società a partecipazione pubblica. Essa è destinata, in primo luogo, ad agevolare le attività di distribuzione sul territorio nazionale delle dosi vaccinali, dei dispositivi e degli altri materiali di supporto alla somministrazione, e il relativo tracciamento; in secondo luogo, la piattaforma svolge in regime di sussidiarietà, qualora il sistema informativo vaccinale di una regione o di una provincia autonoma non risulti adeguato e su istanza del medesimo ente, le operazioni di prenotazione delle vaccinazioni, di registrazione delle somministrazioni dei vaccini e di certificazione delle stesse, nonché le operazioni di trasmissione dei dati al Ministero della salute. Tali operazioni sono oggetto dei **commi 4, 5 e 6**; il **comma 5** prevede anche il raccordo con l'[Anagrafe nazionale vaccini](#), disciplinando l'inserimento in essa dei dati individuali, relativi alle vaccinazioni in oggetto. Il **comma 3** riguarda l'accesso alle informazioni aggregate della summenzionata piattaforma da parte di alcuni soggetti e prevede che il suddetto Commissario straordinario, d'intesa con il Ministro della salute e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, **informi periodicamente la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome** sullo stato di attuazione del piano strategico nazionale dei vaccini in oggetto. Una modifica del Senato prevede la trasmissione di una **relazione alle Camere** sul medesimo stato di attuazione, con una cadenza periodica di sessanta giorni. Il **comma 7** stabilisce **la trasmissione all'Istituto superiore di sanità** dei dati individuali, relativi ai soggetti a cui sia stata somministrata la vaccinazione in oggetto, contenuti nella suddetta [Anagrafe nazionale vaccini](#). Il **comma 8** reca **un'autorizzazione di spesa, pari a 966.000 euro per il 2021**, per il potenziamento dell'infrastruttura tecnologica e applicativa dell'[Anagrafe nazionale vaccini](#).

L'**articolo 3-*bis***, introdotto al Senato, consente alle **aziende sanitarie e socio-sanitarie pubbliche di retribuire gli incarichi attribuiti al personale sanitario già collocato in quiescenza**, a condizione che tali incarichi abbiano una scadenza non successiva al 31 dicembre 2022 e che i medesimi soggetti abbiano maturato i requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento di vecchiaia. La disposizione in esame è ammessa nel rispetto dei limiti di spesa vigenti per le singole regioni e relativi al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale. Al conferimento dell'incarico a titolo oneroso consegue la sospensione dell'erogazione del trattamento pensionistico per le corrispondenti mensilità.

L'**articolo 4, comma 1, lettera a)**, dispone che le **elezioni suppletive** per seggi della **Camera dei deputati** e del **Senato** dichiarati vacanti entro il 28 febbraio 2021, si svolgano entro il **20 maggio 2021**.

La **lettera b)** dispone **l'ulteriore differimento del termine** entro cui dovranno svolgersi **le consultazioni elettorali** riguardanti i **Comuni** i cui organi siano stati **sciolti per infiltrazione mafiosa**.

Le **lettere b-*bis* e b-*ter*** del comma 1, **introdotte al Senato - estendono all'anno 2021** la disciplina che **riduce ad un terzo il numero minimo di sottoscrizioni per la presentazione delle liste e delle candidature nell'ambito delle elezioni nelle regioni a statuto ordinario**, facendo salva la facoltà delle regioni di prevedere in modo difforme. La norma è motivata in ragione del permanere dell'emergenza da COVID-19 e della gravità del quadro epidemiologico sul territorio nazionale.

L'**articolo 5** estende fino al **30 aprile 2021** la validità dei **permessi di soggiorno** di cittadini di Paesi terzi nonché dei **titoli di soggiorno** che siano in scadenza nel periodo tra il 31 dicembre 2020 e quella medesima data.

L'**articolo 5-*bis***, introdotto al Senato, prevede che le disposizioni in esame si applichino alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano **compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione** (clausola di salvaguardia).

L'**articolo 6** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'**articolo 1 del disegno di legge di conversione** prevede anche (con una modifica approvata nel corso dell'esame al Senato) l'**abrogazione dei decreti-legge n. 12 e n. 15 del 2021**, al contempo disponendo che rimangano validi gli atti e i provvedimenti adottati e siano **fatti salvi gli effetti** e i rapporti giuridici dispiegatisi in tempo di loro vigenza.

Relativamente alla "**confluenza dei decreti-legge**" nei disegni di legge di conversione di altri decreti-legge in corso di esame del Parlamento si ricorda che il fenomeno è stato oggetto di costanti rilievi da parte del Comitato per la legislazione. Da ultimo, nel parere reso nella seduta del 12 gennaio 2021 sul disegno di legge C. 2835 di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020 in materia di emergenza COVID-19, il Comitato ha raccomandato di "evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che in particolare la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e di provocare un danno, oltre che alla comprensibilità dei testi da parte dei cittadini, anche agli equilibri istituzionali; la confluenza in unico testo di più decreti-legge contribuisce infatti all'aumento delle dimensioni dei testi all'esame del Parlamento e quindi alla loro complessità, con la conseguenza di concentrare la discussione nel primo ramo di esame; in questo modo si prefigura un monocameralismo di fatto che necessita invece di essere decisamente superato già in questa fase della vita delle istituzioni.

Inoltre, nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno, dopo aver richiamato nelle premesse il parere del Comitato sul provvedimento, impegna il Governo "ad operare per evitare la "confluenza" tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari".

Successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. "DL proroga termini") il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno Ceccanti 9/2845-A/22, anch'esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegna il Governo "a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10".

Al riguardo si segnala che il Governo non sembra aver indicato, nel corso dei lavori parlamentari del Senato, le specifiche motivazioni alla base della decisione di far "confluire" i due decreti-legge richiamati nel provvedimento in commento.

Si ricorda che nella Legislatura in corso, considerando anche il provvedimento in commento, risultano "confluiti" in altri decreti-legge 25 decreti-legge; di cui 20 a seguito dello scoppio dell'emergenza dell'epidemia da COVID-19.

In base ai dati contenuti nel fascicolo n. 6 degli Appunti del Comitato per la legislazione (10 febbraio 2021) nella prima metà della XVIII Legislatura (periodo 23 marzo 2018-23 settembre 2020) il fenomeno ha interessato 13 decreti-legge a fronte dei 6 e degli 8, rispettivamente, dei corrispondenti periodi della XVII (periodo 15 marzo 2013-15 settembre 2013) e della XVI Legislatura (periodo 29 aprile 2008-29 ottobre 2010).

Si segnala inoltre che il **decreto-legge n. 15 del 2021 ha abrogato il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 2** in materia di spostamenti verso abitazioni private abitate nel corso dell'iter di conversione di quest'ultimo.

Al riguardo si ricorda che in precedenti analoghe occasioni il Comitato permanente per i pareri della I Commissione Affari costituzionali ha rilevato l'opportunità di evitare interventi con ulteriori strumenti normativi su decreti-legge in corso di conversione (si veda l'osservazione contenuta nel parere reso nella seduta del 15 aprile 2020 sul disegno di legge C. 2463 di conversione dei decreti-legge n. 18 del 2020); appaiono pertanto suscettibili di approfondimento le eventuali antinomie sul piano del sistema delle fonti che

tali modalità di potrebbero comportare.

Si segnala sul punto che il decreto-legge abrogante viene a sua volta abrogato dal disegno di legge di conversione; in questo quadro merita segnalare anche che l'emendamento che ha fatto confluire all'interno del provvedimento in esame il contenuto dei successivi decreti-legge n. 12 e n. 15 ripropone l'abrogazione della disposizione già abrogata dal decreto-legge n. 15. *Si valuti inoltre l'opportunità di approfondire se non debbano essere fatti salvi gli effetti prodotti dal testo originario del comma 4 dell'articolo 1, che consentiva anche nelle zone rosse un solo spostamento al giorno verso abitazioni private abitate.*

Motivazioni della necessità ed urgenza

La scelta di procedere ad un decreto-legge per introdurre limitazioni alla libertà di circolazione a livello nazionale (art. 1 co. da 3 a 4-ter) appare discendere dalla considerazione che, come già per i decreti-legge n. 158, n. 172 del 2020 e n. 1 del 2021, quella introdotta risulta essere una disciplina speciale e limitata nel tempo rispetto all'equilibrio generale delle misure di restrizione delle libertà personali nell'ambito del contrasto dell'epidemia da COVID-19 definito dal combinato disposto tra i decreti-legge n. 19 e n. 33 (misure ora in generale prorogate dall'articolo 1, commi 1 e 2). Tale combinato disposto deve essere infatti interpretato alla luce dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 che prevede che la possibilità di adottare con DPCM le misure di contrasto dell'epidemia indicate dal decreto-legge n. 19 si applichi nei limiti della compatibilità con il decreto-legge n. 33: poiché il decreto-legge n. 33, a differenza del decreto-legge n. 19, non consente di adottare con DPCM limitazioni alla libertà di circolazione indistintamente su tutto il territorio nazionale, appare preclusa la possibilità di operare in tale senso senza un intervento di fonte legislativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare riconducibile in via prevalente alle materie organi dello Stato e relative leggi elettorali, ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ordine pubblico e sicurezza, ordinamento civile e penale, legislazione elettorale dei comuni e profilassi internazionale che l'art. 117, secondo comma, lettere f), g), h) l), n), p) e q), della Costituzione riserva alla **potestà legislativa esclusiva dello Stato**.

In proposito si ricorda che, con la **sentenza del 24 febbraio 2021** della Corte costituzionale sulla legge della regione Valle d'Aosta-Vellée d'Aoste n. 11 del 9 dicembre 2020 - legge sospesa in via cautelare con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 4/2021 - la Corte ha svolto alcuni chiarimenti sul riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni sugli interventi legislativi di contenimento e contrasto della pandemia.

Sulla base del comunicato emesso dalla Corte nelle more del deposito della sentenza, il ricorso del Governo è stato in particolare accolto con riguardo alle disposizioni con le quali la legge impugnata ha introdotto misure di contrasto all'epidemia differenti da quelle previste dalla normativa statale.

La Corte ha infatti ritenuto che il legislatore regionale, anche se dotato di autonomia speciale, non può invadere con una sua propria disciplina una materia avente ad oggetto la pandemia da COVID-19, diffusa a livello globale e perciò affidata interamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, a titolo di profilassi internazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q).