

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

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. C. 2921 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione XII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazione e raccomandazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Giovedì 4 marzo 2021. – Presidenza del presidente Stefano CECCANTI.

La seduta comincia alle 12.

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.

C. 2921 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione XII).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazione e raccomandazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Stefano CECCANTI, *presidente*, constata l'assenza del relatore, impossibilitato a partecipare, invita il deputato Ferri ad assumerne le funzioni.

Cosimo FERRI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del

provvedimento di interesse del Comitato formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2921 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il provvedimento, originariamente composto da 6 articoli, per un totale di 17 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato a 9 articoli, per un totale di 23 commi; esso appare riconducibile a quattro distinte finalità: la proroga delle misure per la gestione dell'emergenza dell'epidemia da COVID-19, conseguentemente alla proroga al 30 aprile 2021 dello stato d'emergenza; la definizione di misure per l'attuazione del piano strategico dei vaccini; misure concernenti le prossime scadenze elettorali; la proroga di vigenza dei permessi di soggiorno;

nel provvedimento risultano confluiti altri due decreti-legge, il n. 12 e il n. 15 del 2021, in materia di limiti alla mobilità interregionale; in proposito si ricorda che l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10,

approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli nella seduta del 20 gennaio 2021 nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, 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, vi è consapevolezza della natura eccezionale della fase che il Paese sta vivendo, a causa dell'emergenza sanitaria in corso che può imporre la modifica in intervalli ristretti di tempo di decisioni da poco assunte e quindi un'iperproduzione di provvedimenti di urgenza la cui gestione in Parlamento può poi risultare complessa; a questo si unisce ora la delicata fase di avvio dell'attività di un nuovo governo; al tempo stesso occorre però giungere, nello stesso interesse di un'ordinata gestione dell'emergenza, a modalità di produzione legislativa più razionali; si segnala inoltre 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;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare l'articolo 2-bis contiene una deroga alla sospensione delle attività di circoli ricreativi, culturali e sociali "fino alla data di cessazione dello stato d'emergenza da

COVID-19", con un rinvio mobile a decisioni da adottare con delibera del Consiglio dei ministri che, come segnalato dal Comitato in precedenti occasioni, andrebbe sostituito con un termine temporale fisso; inoltre, per ragioni sistematiche, la deroga andrebbe riformulata come modifica esplicita del decreto-legge n. 19 del 2020, che contiene il "catalogo" delle misure adottabili di contrasto all'epidemia, nei limiti della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33 del 2020; l'articolo 6 prevede che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della pubblicazione "contestualmente a tale pubblicazione" con una formulazione che, anche se non priva di precedenti (si vedano, da ultimo i decreti-legge n. 149, 157 e 183 del 2020) potrebbe determinare incertezze; per questo appare opportuno, salvo casi eccezionali, utilizzare la formula consueta che prevede l'entrata in vigore a partire dal giorno successivo a quello di pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale";

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

il provvedimento, nel rinnovare i poteri di intervento riconosciuti al Governo nell'ambito della gestione dell'emergenza, non modifica il termine massimo di durata dei DPCM attuativi che il decreto-legge n. 158 del 2020, poi confluito nel decreto-legge n. 172 del 2020, ha elevato a 50 giorni; si ricorda in proposito che l'ordine del giorno Dori 9/2835-A/9, approvato dalla Camera con 465 voti favorevoli nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020 impegnavo il Governo a ricondurre il termine massimo di durata dei DPCM a 30 giorni, in tal senso riprendendo una raccomandazione contenuta nel parere espresso dal Comitato nel parere espresso sul disegno di legge C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020 nella seduta del 9 dicembre 2020; ciò premesso, si deve registrare con soddisfazione che l'ultimo DPCM adottato, quello del 2 marzo 2021, ritorna comunque ad una durata di 30 giorni;

al tempo stesso, occorre considerare la tendenza in corso ad una più precisa definizione del quadro delle competenze e degli strumenti di intervento nella gestione dell'emergenza da COVID-19, ad oltre un anno di distanza dal suo inizio, tendenza che si registra anche nella giurisprudenza, compresa quella costituzionale, come testimoniato dalla recente sentenza sulla legge della regione Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste n. 11 del 2020;

in questo contesto appare opportuno avviare una riflessione, alla luce dell'esperienza maturata, sul superamento dello strumento del DPCM; infatti inizialmente i DPCM contenevano le misure dettagliate di contrasto all'epidemia individuate all'interno del catalogo di misure adottabili previsto prima dal decreto-legge n. 6 del 2020 e quindi dai decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020; a partire dal DPCM del 3 novembre 2020 essi a loro volta però definiscono il quadro delle misure generali da applicare nelle diverse zone individuate sulla base della diffusione del contagio ("zona gialla"; "zona arancione"; "zona rossa" e, da ultimo, "zona bianca") mentre la concreta individuazione dei territori è rimessa ad ordinanze del Ministero della salute; tale quadro si è dimostrato peraltro negli ultimi mesi tendenzialmente stabile; inoltre anche per la definizione del dettaglio delle misure di contrasto, gli stessi DPCM fanno ormai riferimento in molti casi ad altri atti (protocolli ect.); potrebbe pertanto risultare opportuno ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – il quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone;

il decreto-legge n. 15 ha abrogato il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 2 nel corso dell'iter di conversione di quest'ultimo decreto-legge in materia di spostamenti verso abitazioni private abitate; a tale proposito si richiama la costante censura di questo modo di procedere da parte del Comitato; peraltro, nel caso concreto in esame, potrebbe essere oggetto di approfondimento se non sia necessario fare salvi gli effetti prodotti dal testo originario nel periodo di vigenza;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti condizioni:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa e in attuazione dell'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, a richiedere al Governo di motivare le circostanze eccezionali alla base della decisione assunta di far confluire nel provvedimento in esame altri due provvedimenti d'urgenza;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a sostituire, all'articolo 2-bis, comma 1, le parole "fino al termine dello stato d'emergenza epidemiologica da COVID-19" con un termine temporale fisso;

il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, la formulazione dell'articolo 2-bis e dell'articolo 6.

Il Comitato raccomanda infine:

provvedano Parlamento e Governo ad avviare una riflessione sul possibile superamento dello strumento del DPCM nel contrasto dell'epidemia da COVID-19, alla luce dell'evoluzione di tale strumento richiamata in premessa; in particolare andrebbe considerata l'ipotesi di ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente an-

che attraverso decreti-legge – la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio, ferma restando la necessità di individuare tali zone con ordinanze del Ministro della salute e di dettagliare ulteriormente le misure attraverso atti non legislativi; in tal modo si potrebbe infatti ottenere una razionalizzazione delle “fonti dell'emergenza”, che verrebbero riorganizzate in un “sistema binario” fondato, da un lato, sulla fonte legislativa e, dall'altro lato, sulle ordinanze e sugli altri atti non legislativi, evitando il passaggio intermedio dei DPCM;

provvedano il Governo e il Legislatore ad evitare l'abrogazione o la modifica esplicita di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d'urgenza, alla luce delle gravi antinomie, di complessa soluzione nel si-

stema delle fonti, che questo modo di procedere può comportare ».

Paolo RUSSO esprime apprezzamento per la proposta di parere formulata dal relatore che dichiara di condividere.

Stefano CECCANTI, *presidente*, si associa alle considerazioni del collega; ritiene che in particolare la raccomandazione relativa al possibile superamento dei DPCM nel contrasto all'epidemia da COVID-19 possa rappresentare l'avvio di un percorso in grado di razionalizzare la normativa in materia e rafforzare il ruolo del Parlamento.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 12.10.