

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 24 dicembre 2021, n. 221, recante proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19. C. 3467 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione XII) (*Esame e conclusione – Parere con raccomandazioni*) 3

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

Martedì 15 febbraio 2022. – Presidenza del presidente Alessio BUTTI.

La seduta comincia alle 13.35.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, recante proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19. C. 3467 Governo, approvato dal Senato. (Parere alla Commissione XII).

(*Esame e conclusione – Parere con raccomandazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Maura TOMASI, *relatrice*, 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. 3467 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 19 articoli per un totale di 50

commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 33 articoli per un totale di 64 commi; esso appare riconducibile alla *ratio* unitaria della proroga ed aggiornamento delle misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19;

con riferimento al requisito dell'immediata applicazione delle disposizioni dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 64 commi 3 prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi; nel complesso è prevista l'adozione di 2 DPCM e di 2 circolari del Ministero della salute;

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

il provvedimento modifica esplicitamente una disposizione del decreto-legge n. 172 del 2021, ancora in corso di conversione al momento dell'adozione del provvedimento in esame; infatti, l'articolo 3 modifica in più punti l'articolo 9 del decreto-legge n. 52 del 2021 come modificato dall'articolo 3 del decreto-legge n. 172; al riguardo, si ricorda che da ultimo nel parere reso nella seduta del 17 gennaio 2022 sul disegno di legge C. 3442 di conversione del decreto-legge n. 172 il Comitato ha raccomandato di "evitare in futuro la modifica

esplicita di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, o altre forme di ‘intreccio’ tra più decreti-legge non ancora convertiti, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un’alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari”;

nel decreto-legge è confluito il decreto-legge n. 229 del 2021 (contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19 e misure di sorveglianza sanitaria), del quale l’articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione dispone l’abrogazione e la salvezza degli effetti prodotti, il disegno di legge di conversione, al successivo comma 3, dispone anche l’abrogazione e la salvezza degli effetti prodotti del decreto-legge n. 2 del 2022 (disposizioni urgenti per consentire l’esercizio del diritto del voto in occasione delle prossime elezioni del Presidente della Repubblica); in proposito, si ricorda che 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 9/2835-A/10, presentato dai componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno 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 (cosiddetto “DL proroga termini”) il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all’ordine del giorno 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 9/2835-A/10”; si ricorda anche, al riguardo, che il Presidente della Repubblica, nella sua lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021, nel segnalare l’opportunità di “un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d’urgenza”, rileva che “la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d’urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell’omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l’esame parlamentare.”;

l’articolo 1, comma 1, del provvedimento dispone la proroga fino al 31 marzo 2022 dello stato di emergenza dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 gennaio 2020; in proposito si ricorda che l’articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) prevede che “la durata dello stato d’emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi ed è prorogabile per non più di 12 mesi”; sul punto si ricorda che, in precedenti occasioni (tutte però relative a stati di emergenza circoscritti territorialmente), il Comitato ha rilevato che “il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d’emergenza consentiti dal codice”, con una deroga peraltro solo implicita ed ha quindi raccomandato al “Legislatore ad avviare una riflessione sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d’emergenza di rilievo nazionale [...] in deroga a quanto previsto dall’articolo 24 del codice della protezione civile” anche in considerazione dei “significativi poteri di derogare alla normativa vigente – con i soli limiti dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme dell’Unione europea – attribuiti, in presenza dello stato d’emergenza, alle ordinanze di protezione civile” (si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020, cd. DL agosto); quando però lo stato di emergenza per l’epidemia da COVID-19 è stato prorogato per la prima

volta con fonte legislativa (articolo 1, del decreto-legge n. 105 del 2021), il Comitato ha ritenuto “di non ribadire la raccomandazione [...] alla luce della peculiarità della situazione determinata dall’epidemia in corso” (parere del 3 agosto 2021); nel confermare questo orientamento appare allo stesso tempo opportuno avviare una riflessione, in vista della scadenza del 31 marzo, in modo da non dilatare oltre, rispetto a quanto previsto dal codice della protezione civile, il ricorso allo strumento dello stato di emergenza e da individuare piuttosto una legislazione “a regime” in grado di affrontare per il futuro i casi di malattia da COVID-19;

con riferimento agli articoli 5, 5-*bis* e 5-*ter*, merita apprezzamento lo sforzo compiuto, attraverso il dialogo sul tema tra Governo e Parlamento nel corso dell’esame al Senato, per una “riscrittura” della disciplina in materia di certificazioni verdi da COVID-19 volta a far confluire tale disciplina, fin qui dispersa tra più provvedimenti, nel decreto-legge n. 52 del 2021;

il testo originario del provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico-normativa né di analisi di impatto della regolamentazione;

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

abbia cura il Governo di evitare in futuro la modifica esplicita di disposizioni

contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di escludere forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere* che ingenerino un’alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari;

provveda il Legislatore ad evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d’urgenza, atteso che 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;

provvedano il Governo e il Parlamento ad avviare una riflessione, in vista della scadenza del 31 marzo, sulle modalità di definizione di una legislazione “a regime” in grado di affrontare per il futuro i casi di malattia da COVID-19, in modo da non dilatare oltre, rispetto a quanto previsto dall’articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018), l’utilizzo dello strumento dello stato di emergenza.

Il Comitato approva la proposta di parere ».

La seduta termina alle 13.45.