

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 19/2020: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2447 Governo (Parere alla XII Commissione della Camera) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	319
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	323
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	322

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 15 aprile 2020. — Presidenza della presidente Emanuela CORDA.

La seduta comincia alle 15.45.

DL 19/2020: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

C. 2447 Governo.

(Parere alla XII Commissione della Camera).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Francesco MOLLAME, *relatore*, rileva in termini generali, come il decreto-legge intenda offrire una più dettagliata base giuridica, per l'adozione, con DPCM e altri atti, delle misure di contrasto dell'epidemia in corso, rispetto a quella offerta dal decreto-legge n. 6 del 2020, che infatti viene – fatta eccezione per alcune specifiche disposizioni – abrogato.

In tal senso, osserva che le misure del provvedimento rientrano in primo luogo nelle materie ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ordine pubblico e sicurezza e profilassi internazionale che l'articolo 117, secondo comma, lettere *g)*, *h)* e *q)*, della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, oltre che alla materia tutela della salute, oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Sottolinea, inoltre, con riferimento all'articolo 3, come assuma anche rilievo la materia di residuale competenza regionale, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, attività produttive. Con riferimento all'articolo 4 assume infine rilievo la materia di esclusiva competenza statale ordinamento civile e penale (articolo 117, secondo comma, lettera *l)*) della Costituzione.

In particolare, rileva che l'articolo 1 dispone, al comma 1, che allo scopo di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possano essere adottate, secondo quanto previsto dal decreto in esame, una

o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.

Il comma 2 definisce quindi tutte le misure che possono essere adottate per contrastare l'emergenza sanitaria. Tra queste merita richiamare la limitazione della circolazione delle persone, anche in relazione all'allontanamento dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (lettera *a*)); la chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (lettera *b*)); la limitazione o il divieto di allontanamento o di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale (lettera *c*)); l'applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree ubicate al di fuori del territorio italiano (lettera *d*)); limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico (lettera *f*)); sospensione delle cerimonie civili e religiose (lettera *h*)); chiusura di cinema, teatri, sale da concerto, discoteche (lettera *i*)).

L'articolo 2, al comma 1, stabilisce le modalità di adozione delle misure di contenimento elencate nell'articolo 1. Più in particolare, tali misure sono adottate con:

uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate,

nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (in analogia con il decreto-legge n. 6 del 2020);

uno o più DPCM adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia (ipotesi non prevista dal decreto-legge n. 6 del 2020).

In ogni caso, i provvedimenti sopra citati, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

In base al comma 2, nelle more dell'adozione dei DPCM, e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978. Il comma 3 fa salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge n. 6 del 2020.

Di particolare rilievo per la Commissione è l'articolo 3 che mira infatti a regolare il rapporto tra le misure statali adottate con DPCM per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità. Vengono così disciplinati, circoscrivendoli nei presupposti, nel contenuto e nell'efficacia, i poteri delle regioni (comma 1) e dei comuni (comma 2) di adottare misure di contrasto

all'emergenza in corso, anche nel caso in cui esse siano contenute in atti posti in essere per ragioni di sanità sulla base di disposizioni di legge previgenti (comma 3).

Più nello specifico, il comma 1 attribuisce alle regioni la facoltà di introdurre misure ulteriormente restrittive per far fronte all'emergenza epidemiologica, qualora: *a)* ciò sia richiesto da specifiche situazioni sopravvenute che implicino un aggravamento del rischio sanitario; *b)* che tali situazioni interessino il relativo territorio (nella sua interezza o anche solo in una parte di esso. La regione nella definizione delle misure da adottare è tenuta ad attenersi alle misure elencate all'articolo 1, comma 2. Il potere regionale in commento è, inoltre, esercitabile nelle more dell'adozione dei citati DPCM e l'efficacia delle misure introdotte si esaurisce nel momento della loro adozione.

Al riguardo, rileva che la formulazione della disposizione appare suscettibile di approfondimento in quanto manca il termine di comparazione dell'espressione « ulteriormente restrittive »; in altri termini, andrebbe chiarito se si tratti, come sembra desumibile, di misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti.

Il comma 1 precisa infine che le misure regionali possono essere introdotte « esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza » e « senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale ».

Quanto al divieto dei provvedimenti regionali di incidere sulle attività produttive e quelle di rilevanza strategica per l'economia, segnalo che esso interseca competenze sia statali, sia regionali, sulla base del riparto di competenze sancito dalla Costituzione. Rientrano infatti nella competenza legislativa (e regolamentare in ragione del parallelismo fra funzioni legislative e regolamentari) residuale, spettante alle regioni: l'industria, il commercio e l'artigianato; mentre sono rimessi alla competenza concorrente: il commercio con l'estero e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'ener-

gia, istituti creditizi a carattere regionale. Vi sono poi una serie di competenze, idonee ad incidere, direttamente o indirettamente, sulle attività produttive, spettanti in via esclusiva allo Stato: ordinamento civile (materia a cui afferisce la disciplina dell'impresa), tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Nel caso di un'emergenza epidemiologica, rilevano altresì ulteriori competenze statali, quali ad esempio la protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale, astrattamente idonee a riverberarsi sulle attività produttive. Dal quadro brevemente richiamato, il divieto in commento per un verso parrebbe trovare fondamento nelle competenze esclusive statali e concorrenti, e per l'altro nell'articolo 120 della Costituzione che attribuisce al Governo la facoltà di sostituirsi ad organi delle regioni (oltre che degli enti locali), fra l'altro, nel caso di « pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ».

Tenuto conto che quasi la totalità delle misure per la gestione dell'emergenza sono potenzialmente idonee ad incidere, anche solo indirettamente, sulle attività produttive, segnala che potrebbe risultare opportuno precisare che la regione è tenuta ad astenersi dall'adozione di misure che incidano « direttamente » sulle attività produttive (quali ad esempio la chiusura di un impianto produttivo).

Il comma 2 circoscrive il potere di ordinanza in capo ai sindaci stabilendo che questi ultimi non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto « con le misure statali » « né eccedendo i limiti di oggetto di cui al comma 1 ».

Per ragioni di coerenza sistemica, parrebbe quindi che le ordinanze in questione debbano soggiacere ai medesimi limiti previsti per i provvedimenti regionali di cui al comma 1, incluso quello dell'esaurimento della loro vigenza al momento dell'adozione dei DPCM. Ciò sebbene il riferimento ai « limiti di oggetto » potrebbe prestarsi anche ad un'interpretazione di-

retta a vincolare l'ordinanza sindacale ai soli limiti contenutistici cui sono sottoposti i provvedimenti regionali.

Al riguardo, segnala l'opportunità di un approfondimento della formulazione al fine di rendere univoca l'interpretazione prospettata.

Il comma 3 stabilisce che le disposizioni dettate dall'articolo 3 si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente.

L'articolo 4 delinea il quadro sanzionatorio per la violazione delle misure di contenimento del contagio, prevedendo prevalentemente sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, e solo nei casi più gravi una sanzione penale.

L'articolo 5 dispone, al comma 1, l'abrogazione, ad eccezione di alcune specifiche disposizioni, del decreto-legge n. 6 del 2020 (misure urgenti in materia di contrasto all'epidemia da COVID-19, convertito dalla legge n. 13 del 2020) nonché dell'articolo 35, in materia di coordinamento tra misure statali e ordinanze sin-

dacali di contenimento dell'epidemia, del decreto-legge n. 9 del 2020 (misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'epidemia da COVID-19, ancora in corso di conversione al Senato, S. 1746).

È inoltre prevista, al comma 2, la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e, al comma 3, la clausola di invarianza finanziaria.

Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 16.05.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 15 aprile 2020.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16.05 alle 16.10.

ALLEGATO

Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (C. 2447 Governo).

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 2447 di conversione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per affrontare l'emergenza epidemiologica da COVID-19;

rilevato che:

le misure del provvedimento rientrano in primo luogo nelle materie ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ordine pubblico e sicurezza e profilassi internazionale che l'articolo 117, secondo comma, lettere *g)*, *h)* e *q)*, della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, oltre che nella materia tutela della salute, oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; con riferimento all'articolo 4 assume infine rilievo la materia di esclusiva competenza statale ordinamento civile e penale (articolo 117, secondo comma, lettera *l)* della Costituzione);

il comma 1 dell'articolo 3 consente alle regioni, nelle more dell'adozione dei DPCM previsti dall'articolo 2, comma 1, di adottare, in presenza di determinate condizioni, « misure ulteriormente restrittive »; al riguardo, si rileva che la formulazione della disposizione appare suscettibile di approfondimento in quanto manca il termine di comparazione dell'espressione « ulteriormente restrittive »; in altri termini, andrebbe chiarito se si tratti,

come sembra desumibile, di misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti;

il medesimo comma 1 dell'articolo 3 prevede che le misure ulteriormente restrittive siano adottate, tra le altre cose, « senza incisione sulle attività produttive »; al riguardo, tenuto conto che quasi la totalità delle misure per la gestione dell'emergenza sono potenzialmente idonee ad incidere, anche solo indirettamente, sulle attività produttive, potrebbe risultare opportuno precisare che la regione è tenuta ad astenersi dall'adozione di misure che incidano « direttamente » sulle attività produttive;

il comma 2 dell'articolo 3 circoscrive il potere di ordinanza in capo ai sindaci stabilendo che questi ultimi non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto « con le misure statali » « né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1 »; per ragioni di coerenza sistemica, parrebbe quindi che le ordinanze in questione debbano soggiacere ai medesimi limiti previsti per i provvedimenti regionali di cui al comma 1, incluso quello dell'esaurimento della loro vigenza al momento dell'adozione dei DPCM; ciò sebbene il riferimento ai « limiti di oggetto » potrebbe prestarsi anche ad un'interpretazione diretta a vincolare l'ordinanza sindacale ai soli limiti contenutistici cui sono sottoposti i provvedimenti regionali; al riguardo, si ritiene quindi opportuno un chiarimento della formulazione al fine di rendere univoca l'interpretazione prospettata;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

aggiungere, all'articolo 3, comma 1, dopo le parole: « misure ulteriormente

restrittive » le seguenti: « rispetto a quelle vigenti »;

aggiungere, all'articolo 3, comma 1, dopo le parole: « senza incisione » le seguenti: « diretta »;

sopprimere, all'articolo 3, comma 2, le parole: « di oggetto ».