

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 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19. C. 3045 Governo (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazioni</i>) .	3
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 45, recante misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia. C. 3072 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione IX) (<i>Esame e conclusione – Parere con un'osservazione</i>)	7

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

Mercoledì 5 maggio 2021. – Presidenza del presidente Stefano CECCANTI.

La seduta comincia alle 15.

Conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19.

C. 3045 Governo.

(Parere alla Commissione XII).

(*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Paolo RUSSO, *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. 3045 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 14 articoli per un totale di 46 commi, appare

riconducibile alla *ratio* unitaria di definire il quadro delle misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19, prevedendo nel contempo una graduale ripresa delle attività economiche e sociali; ad una distinta finalità, ma pur sempre riconducibile all'emergenza dell'epidemia da COVID-19 in corso, appare riconducibile la disposizione dell'articolo 12 in materia di modalità di calcolo dell'anticipo dell'indennizzo dei danni subiti a causa dell'epidemia per le imprese di trasporto aereo passeggeri che operino collegamenti di servizio pubblico;

con riferimento al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che 5 dei 42 commi richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 1 DPCM e di 4 provvedimenti di altra natura (linee guida e una circolare del Ministero della salute);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 5, comma 1, contiene un riferimento ai "live club", fattispecie per la prima volta citata in un testo legislativo (mentre è presente nel DPCM del 2 marzo 2021) e comunque priva di definizione le-

gislativa; con riferimento all'articolo 6, comma 1, andrebbe chiarito se con l'espressione "piscine all'aperto" si intenda far riferimento esclusivamente alle "piscine scoperte" o se si intenda ricomprendere ulteriori tipologie, incluse quelle di tipo misto; con riferimento all'articolo 9 in materia di certificazioni verdi COVID-19 occorre tenere conto del provvedimento di avvertimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 aprile 2021; in particolare il Garante ha rilevato che la norma non fornisce un'indicazione esplicita e tassativa delle specifiche finalità perseguite attraverso l'introduzione dei certificati verdi;

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

si richiama preliminarmente che il Governo, nel corso della discussione parlamentare alla Camera sul disegno di legge di conversione C. 2921 del decreto-legge n. 2 del 2021 ha accolto, con una riformulazione, l'ordine del giorno n. 8/2921-A presentato dai componenti del Comitato per la legislazione; come riformulato, l'ordine del giorno, che fa seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato, constata nelle premesse che "risulta praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti, pur in un contesto di rispetto del principio di legalità che l'impiego del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri comunque garantisce, ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (articolo 16), la libertà di riunione e manifestazione (articolo 17) e la libertà di culto (articolo 19), ferma restando la riserva di legge relativa e rinforzata – e non assoluta – posta a tutela delle medesime dalla Costituzione, che consente dunque l'intervento anche di fonti di rango secondario". L'ordine del giorno impegna quindi il Governo a "valutare l'opportunità di operare per una ridefinizione del quadro nor-

mativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (articolo 16), la libertà di riunione e manifestazione (articolo 17) e la libertà di culto (articolo 19)";

rispetto all'impegno assunto con l'ordine del giorno richiamato, si rileva che il Governo ha sicuramente compiuto un apprezzabile sforzo per "trasferire" a livello di fonte legislativa parte delle misure di contenimento fin qui definite con DPCM; curiosamente questo però non è avvenuto per le disposizioni direttamente attinenti alle libertà fondamentali sopra richiamate ma per altri aspetti; sono infatti presenti nel decreto-legge la disciplina delle attività scolastiche (articolo 3), dei servizi di ristorazione (articolo 4), degli spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi (articolo 5), delle piscine, palestre e sport di squadra (articolo 6), delle fiere, convegni e congressi (articolo 7), dei centri termali e dei parchi tematici e di divertimento (articolo 8); rimangono invece oggetto della disciplina del DPCM del 2 marzo 2021, la libertà di circolazione e di movimento sul territorio nazionale (articoli 9, 35 e 40), fatte salve le previsioni in ordine a limitazioni negli spostamenti in abitazioni private e abitate e alla disciplina speciale per i soggetti muniti delle certificazioni verdi COVID-19 (articolo 2 del decreto-legge n. 52); pure oggetto della disciplina del DPCM del 2 marzo 2021 risultano lo svolgimento delle manifestazioni (articolo 10 del DPCM del 2 marzo 2021) e lo svolgimento delle funzioni religiose (articolo 12 e allegati da 1 a 7 del DPCM del 2 marzo 2021); al riguardo, fermo restando quanto di seguito esposto con riferimento al coordinamento tra l'articolo 1, comma 1, e l'articolo 10 del provvedimento, appare opportuno proseguire, ai fini di una maggiore chiarezza, nel per-

corso avviato e “spostare” nella fonte legislativa anche gli aspetti richiamati nell’ordine del giorno n. 8/2921-A;

merita altresì apprezzamento il fatto che, nel disciplinare una fase di “riapertura” avviata a decorrere dal 26 aprile 2021, il Governo abbia deciso di non applicare la disposizione di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 44 del 2021 (S. 2167), che pure consente a semplici “deliberazioni” del Consiglio dei ministri di derogare a quanto stabilito dalla medesima norma, e cioè l’applicazione, dal 7 al 30 aprile 2020 alle zone gialle della disciplina prevista delle zone arancioni; tale disposizione, inoltre – che costituiva una delegificazione spuria in una materia di grande rilevanza – non è opportunamente riprodotta nel provvedimento in esame;

l’articolo 1, comma 1, stabilisce che fino al 31 luglio 2021 continuano ad applicarsi le misure contenute nel DPCM del 2 marzo 2021, che appaiono in questo modo sostanzialmente “legificate”; al riguardo si ricorda che il Comitato per la legislazione, nel parere reso nella seduta del 9 dicembre 2020 sul disegno di legge C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020, che tra le altre cose prevedeva l’innalzamento del termine massimo di durata dei DPCM a 50 giorni, aveva raccomandato al Legislatore di fornire un indirizzo chiaro su quale potesse essere il termine massimo di durata dei DPCM ancora compatibile con il carattere temporaneo e proporzionale che le misure di contenimento dell’epidemia devono avere; l’indirizzo auspicato è giunto con l’approvazione, nella seduta del 20 gennaio 2021, dell’ordine del giorno 9/2835-A che impegnava il Governo a una modifica della norma per ricondurre tale termine massimo a 30 giorni; sul punto occorre ora rilevare che si è di fronte a una fattispecie diversa in quanto la durata dell’applicazione del DPCM è definita direttamente dalla fonte legislativa; ciononostante, alla luce del fatto che sono comunque coinvolte limitazioni delle libertà fondamentali sopra richiamate, potrebbe risultare opportuno prevedere un termine più breve di applicazione della disciplina del

richiamato DPCM, potendosi poi comunque procedere, se necessario, con successiva norma di legge, ad un’ulteriore proroga;

andrebbe altresì approfondito il coordinamento tra l’articolo 1, comma 1, che, come si è detto sostanzialmente “legifica” il contenuto del DPCM del 2 marzo 2021, prevedendone l’applicazione fino al 31 luglio 2021, e l’articolo 10 che proroga fino al 31 luglio la possibilità di assumere con DPCM le misure di contenimento dell’epidemia previste dai decreti-legge n. 19 e n. 33; in base alla formulazione attuale, infatti sembrerebbe doversi dedurre che gli eventuali DPCM non potranno modificare né la disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021 né ovviamente le integrazioni allo stesso apportate con il provvedimento in esame; essi potranno piuttosto intervenire solo su nuovi aspetti non affrontati dal DPCM del 2 marzo 2021; per ogni ulteriore modifica della disciplina recata dal DPCM del 2 marzo 2021 si dovrà invece procedere, come già fatto con il provvedimento in esame, con una fonte legislativa;

l’articolo 2, comma 2, consente nella zona gialla e, in ambito comunale, nella zona arancione, fino al 15 giugno 2021 un solo spostamento verso una sola abitazione privata nel limite di quattro persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi; al riguardo, si osserva che, in assenza di ulteriori provvedimenti legislativi, dal 16 giugno al 31 luglio 2021 troveranno quindi applicazione, ai sensi dell’articolo 1, comma 1, le disposizioni del DPCM del 2 marzo 2021 che risultano però più restrittive (consentendo ad esempio lo spostamento di solo due persone);

le disposizioni dell’articolo 3 in materia di scuola superano, a decorrere dal 26 aprile 2021, quelle recate dall’articolo 1, comma 1, e dall’articolo 2 del decreto-legge n. 44 del 2021, ancora in corso di conversione e attualmente all’esame del Senato (S. 2167), la cui applicazione era prevista dal 7 al 30 aprile 2021; considerazioni analoghe valgono per l’articolo 5 in materia di spettacoli all’aperto in proposito si ri-

corda che, in passate analoghe occasioni, il Comitato ha raccomandato di evitare queste forme di “intreccio” tra più provvedimenti d’urgenza contemporaneamente all’esame delle Camere che sono suscettibili di alterare l’ordinario iter di conversione; tuttavia si ritiene di non ribadire la raccomandazione per il provvedimento in esame in quanto nel caso in esame l’intreccio deriva anche dalla scelta del Governo, già sopra richiamata, di spostare a livello legislativo alcune delle prescrizioni fin qui contenute nei DPCM, in recepimento di una sollecitazione giunta proprio dal Comitato; inoltre, merita segnalare con apprezzamento che i decreti-legge n. 30, n. 44 e n. 52 sembrano destinati a seguire ciascuno un autonomo iter di conversione, evitando la “confluenza” tra diversi decreti-legge, anche in questo caso recependo un’altra sollecitazione giunta dal Comitato;

con riferimento agli articoli 4 (attività dei servizi di ristorazione), 5 (spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi), 7 (fiere, convegni e congressi) e 8 (centri termali e parchi tematici e di divertimento), che richiamano le linee guida adottate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, si ricorda che la Conferenza delle regioni e delle province autonome è, allo stato, un organismo di coordinamento politico tra gli esecutivi regionali, ed è priva di apposita disciplina legislativa; per questo appare opportuno approfondire il rilievo riconosciuto a una fonte atipica come le linee guida adottate da tale Conferenza;

il provvedimento risulta sprovvisto dell’analisi tecnico-normativa e dell’analisi di impatto della regolamentazione; si può comunque ritenere che il provvedimento rientri tra le fattispecie di esclusione dall’AIR indicate dall’articolo 6, comma 1, lettera c) del regolamento di cui al DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente condizione:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

provveda la Commissione di merito ad una riformulazione dell’articolo 9, al fine di tenere conto dei rilievi contenuti nel provvedimento di avvertimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 aprile 2021;

il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire la formulazione dell’articolo 5, comma 1, e dell’articolo 6, comma 1;

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

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

individuare, all’articolo 1, comma 1, un termine temporale anteriore al 31 luglio 2021 per la proroga dell’applicazione delle misure del DPCM del 2 marzo 2021;

approfondire l’articolo 2, comma 2;

approfondire gli articoli 4, 5, 7 e 8 con riferimento al rinvio a linee guida elaborate in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome;

il Comitato raccomanda infine:

abbiano cura il Legislatore e il Governo di dare seguito all’ordine del giorno n. 8/2921-A, approfondendo ulteriormente la possibilità di spostare nella fonte legislativa le disposizioni del DPCM del 2 marzo

2021 relative alla libertà di circolazione, alla libertà di manifestazione e alla libertà di culto;

ciò premesso, alla luce dell'interpretazione proposta del coordinamento tra l'articolo 1, comma 1 e l'articolo 10 del provvedimento, abbia cura comunque il Governo di riservare ai DCPM la regolazione, nei limiti di quanto previsto dai decreti-legge n. 19 e n. 33, di aspetti ulteriori rispetto alla disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021, evitando invece di intervenire con fonti non legislative per modifiche a tale disciplina ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 45, recante misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia.

C. 3072 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione IX).

(Esame e conclusione – Parere con un'osservazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

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

Devis DORI, *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. 3072 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 4 articoli per un totale di 6 commi, non ha

subito incrementi in termini di articoli o di commi al Senato; esso appare riconducibile a tre distinte finalità, anche se tutte attinenti al settore dei trasporti: la proroga delle concessioni per il trasporto marittimo di passeggeri con Sardegna, Sicilia e isole Tremiti, per evitare l'interruzione dei servizi di continuità marittima; la proroga del termine per completare il passaggio alle procedure telematiche per il rilascio del documento unico di circolazione per autoveicoli, motoveicoli e rimorchi; la realizzazione di un concorso di idee relativo al traffico crocieristico nella laguna di Venezia;

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

il provvedimento, nel testo originario, risulta provvisto sia dell'analisi tecnico-normativa sia dell'analisi di impatto della regolamentazione, trasmesse al Senato, rispettivamente, in data 12 e 13 aprile 2021; i due documenti non precisano però, con riferimento all'articolo 3, l'effettiva necessità di un intervento con fonte legislativa per avviare il previsto concorso di idee;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente osservazione:

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

valuti la Commissione di merito, per i motivi esposti in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 3. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.10.