

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 172/2021: Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali. C. 3442 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	26
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	32

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 13 gennaio 2022. — Presidenza del vicepresidente Fausto RACITI.

La seduta comincia alle 16.25.

DL 172/2021: Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali.

C. 3442 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla XII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Fausto RACITI, *presidente*, segnala come il Comitato permanente per i pareri sia chiamato ad esaminare, ai fini del parere alla XII Commissione Affari sociali, il disegno di legge C. 3442, approvato dal Senato, di conversione del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, recante « Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali ».

Elisa TRIPODI (M5S), *relatrice*, rileva anzitutto come, in estrema sintesi, il decreto-

legge, sia volto a proseguire la strategia di contrasto alla diffusione del SARS-CoV-2 sul territorio nazionale, basata sul presupposto che la vaccinazione rappresenti un'arma imprescindibile nella lotta alla pandemia, configurandosi come un'irrinunciabile opportunità di protezione individuale e collettiva.

Più in dettaglio, il decreto-legge si compone di 12 articoli, suddivisi in III Capi.

L'articolo 1 modifica la disciplina dell'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19, già previsto per gli esercenti le professioni sanitarie, gli operatori di interesse sanitario che svolgano la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie o parafarmacie e negli studi professionali, e i lavoratori, anche esterni, operanti a qualsiasi titolo in strutture di ospitalità e di lungodegenza, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative, strutture residenziali per anziani e strutture socio-assistenziali, strutture semi-residenziali o strutture che a qualsiasi titolo ospitano persone in situazione di fragilità.

Al riguardo si prevede l'estensione dell'obbligo, a decorrere dal 15 febbraio 2022, per gli studenti dei corsi di laurea impegnati nello svolgimento di tirocini pratico-

valutativi, intesi al conseguimento dell'abilitazione all'esercizio delle professioni sanitarie.

Il comma 1, lettera *a*), specifica che l'obbligo di vaccinazione, per le categorie suddette (nonché per le altre interessate dall'obbligo ai sensi dell'articolo 2), riguarda anche, con decorrenza dal 15 dicembre 2021, la somministrazione della dose di richiamo (successiva al completamento del ciclo primario di vaccinazione contro il COVID-19 o all'eventuale dose unica prevista). Per i soggetti rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, si sopprime il termine del 31 dicembre 2021, finora vigente per gli obblighi in esame. Resta ferma l'esenzione, permanente o temporanea, per i soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione. Per gli esercenti una professione sanitaria, le modalità di verifica dell'adempimento e le conseguenze per il caso di inadempimento sono ridefinite e ne viene demandato il controllo agli ordini professionali (e alle relative Federazioni nazionali), mediante verifica dei certificati verdi COVID-19, confermando il principio della sospensione da ogni attività lavorativa.

L'articolo 2 estende, a partire dal 15 dicembre 2021, l'obbligo vaccinale di cui all'articolo 1, relativo sia al ciclo primario (o all'eventuale dose unica prevista) sia alla somministrazione della dose di richiamo successiva ad esso, al personale scolastico, al personale del comparto della difesa, sicurezza e soccorso pubblico, al personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie e al personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa alle dirette dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria o del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e, a partire dal 15 febbraio 2022, al personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 82 del 2021.

La disposizione, inoltre, qualifica come illecito amministrativo la mancata verifica dell'adempimento dell'obbligo vaccinale da parte del datore di lavoro e lo svolgimento

della prestazione lavorativa da parte del lavoratore inadempiente all'obbligo vaccinale.

L'articolo 2-*bis* prevede, con riferimento a tutto il personale (a tempo determinato e indeterminato) delle pubbliche amministrazioni, il diritto all'assenza dal lavoro, ai fini della somministrazione della vaccinazione contro il COVID-19, senza alcuna decurtazione del trattamento economico, compreso quello accessorio.

Gli articoli 3, 4, comma 1, lettera *b*), e comma 2, e gli articoli 5 e 6 operano un complesso di modifiche alla disciplina dei certificati verdi COVID-19 (*green pass*) e delle misure restrittive inerenti all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

In particolare, l'articolo 3 riduce, con decorrenza dal 15 dicembre 2021, da dodici mesi a nove mesi la durata di validità del certificato verde COVID-19 generato dal completamento del ciclo primario di vaccinazione contro il COVID-19 (o dall'eventuale dose unica prevista) e specifica che il medesimo periodo di validità decorre anche dall'eventuale somministrazione di una dose di richiamo.

In proposito ricorda che tale previsione è stata successivamente superata dall'articolo 3 del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, che riduce ulteriormente, con decorrenza dal 1° febbraio 2022, il termine di durata di validità del certificato verde COVID-19, generato da vaccinazione, da nove a sei mesi.

L'articolo 4, comma 1, lettera *b*), e il comma 2, estendono – con decorrenza dal 6 dicembre 2021 – all'accesso agli alberghi e alle altre strutture ricettive la condizione del possesso del certificato verde COVID-19 e modifica – con la medesima decorrenza del 6 dicembre 2021 – la disciplina in materia per le piscine, i centri natatori, le palestre, le strutture sportive per la pratica di sport di squadra ed i centri di benessere.

La lettera *a*) del comma 1, sopprime il secondo periodo dell'articolo 6, comma 3, del decreto-legge n. 52 del 2021, ai sensi del quale, in zona gialla, è interdetto l'utilizzo degli spogliatoi, se non diversamente stabilito dalle linee guida adottate dal Di-

partimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La lettera *c)* estende invece l'obbligo di certificazione verde COVID-19 per l'accesso ai treni interregionali, ai mezzi di trasporto pubblico locale e regionale, agli autobus impiegati nei servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale, ai traghetti impiegati nei collegamenti nello Stretto di Messina e con le isole Tremiti; tali disposizioni si applicano dal 6 dicembre 2021 e ne sono esclusi i soggetti di età inferiore ai dodici anni. Si prevede che sui mezzi di trasporto pubblico locale e regionale si svolgano delle verifiche a campione.

La lettera *c-bis)* specifica che la disciplina che richiede, in via transitoria, il possesso di un certificato verde ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro si applica anche ai titolari di servizi di ristorazione o di somministrazione di pasti e di bevande.

L'articolo 5, comma 1, riformula anzitutto, alla lettera *c)*, con riferimento a un complesso di ambiti e attività per i quali sia richiesto il possesso di un certificato verde COVID-19, una delle fattispecie di esenzione, sostituendo il rinvio mobile ai soggetti esclusi per età dalla campagna di vaccinazione contro il COVID-19 con il riferimento ai minori di età inferiore a dodici anni.

Il medesimo comma 1 opera inoltre una revisione – con decorrenza, ai sensi del successivo comma 2, dal 29 novembre 2021 – delle misure restrittive nelle zone gialle e arancioni, ponendo il principio secondo cui le limitazioni previste per tali zone non si applicano ai soggetti in possesso di un certificato verde COVID-19 generato in base a vaccinazione contro il COVID-19 o in base a guarigione dal medesimo (oltre che per i minori di età inferiore a dodici anni e per i soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione suddetta).

Il comma 2 disciplina le modalità di verifica del possesso dei certificati verdi COVID-19.

L'articolo 6, comma 1, prevede che, per il periodo 6 dicembre 2021-15 gennaio 2022, lo svolgimento delle attività e la fruizione dei servizi, per i quali nelle zone gialle

siano previste limitazioni, siano consentiti nelle zone bianche solo ai soggetti in possesso di un certificato verde COVID-19 generato in base a vaccinazione contro il COVID-19 o in base a guarigione dal medesimo (nonché ai minori di età inferiore a dodici anni ed ai soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione suddetta). Il comma 2 disciplina le modalità di verifica del possesso dei certificati verdi COVID-19.

Sono esclusi dall'ambito delle norme di cui agli articoli 5 e 6 limitative delle tipologie di certificati ammesse – con conferma delle disposizioni limitative già vigenti – i servizi di ristorazione svolti all'interno di alberghi o di altre strutture ricettive e riservati esclusivamente ai clienti ivi alloggiati, nonché le mense e i servizi di *catering* continuativo su base contrattuale.

L'articolo 7 demanda ai prefetti l'adozione di un piano per effettuare i controlli del rispetto del possesso delle certificazioni verdi.

L'articolo 8 demanda al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri l'elaborazione di un piano per garantire i più ampi spazi sui mezzi di comunicazione di massa per campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulla vaccinazione.

L'articolo 9 proroga al 31 marzo 2022 l'applicazione della disciplina transitoria – di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 100 del 2011 – relativa all'obbligo di sorveglianza radiometrica sui prodotti semilavorati metallici, nelle more dell'adozione del decreto interministeriale previsto dall'articolo 72, comma 3, del decreto legislativo citato che ha dettato la nuova disciplina per evitare il rischio di esposizione delle persone a livelli anomali di radioattività e di contaminazione dell'ambiente.

Ricorda tuttavia che l'articolo 11, comma 5, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi (cosiddetto decreto-legge « proroga termini »), ha prorogato per ulteriori sessanta giorni il predetto termine previsto per l'operatività della disciplina transitoria.

L'articolo 9-*bis* reca la clausola di salvaguardia che prevede che le disposizioni del decreto 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.

L'articolo 10 dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Il decreto-legge è dunque vigente dal 27 novembre 2021.

Rileva come un numero significativo di disposizioni del provvedimento risulti novellata, ovvero modificata implicitamente, dai decreti-legge n. 221, n. 228 e n. 229 del 2021 e n. 1 del 2022, tutti ancora in corso di conversione (rispettivamente i disegni di legge AS. 2488, AC. 3431, AS. 2489 e AC. 3434). In particolare, l'articolo 2 è stato modificato esplicitamente dall'articolo 2 del decreto-legge n. 1 del 2022; l'articolo 3, comma 1, è stato modificato esplicitamente dall'articolo 3 del decreto-legge n. 221 del 2021; l'articolo 5, comma 1 – che introduce il comma 2-*bis* nell'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 52 del 2021 – è stato novellato esplicitamente dall'articolo 1, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 229 del 2021; l'articolo 6, comma 1, è stato modificato implicitamente dall'articolo 8, comma 5, del decreto-legge n. 221 del 2021 e novellato esplicitamente dall'articolo 1, comma 3, lettera b) del decreto-legge n. 229 del 2021; l'articolo 9, a seguito di una modifica introdotta al Senato, interviene su una materia (l'obbligo di sorveglianza radiometrica sui prodotti semilavorati metallici) oggetto di ulteriore intervento da parte dell'articolo 11, comma 5, del decreto-legge n. 228 del 2021.

In proposito, ricorda come in precedenti analoghe occasioni il Comitato permanente per i pareri della I Commissione abbia rilevato l'opportunità di approfondire – alla luce delle caratteristiche della decretazione d'urgenza, come delineata dall'articolo 77 della Costituzione – le conseguenze dell'intreccio tra più provvedimenti d'urgenza sul lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge,

quale definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari (al riguardo richiama il parere del 9 gennaio 2020 sul disegno di legge C. 2284, di conversione del decreto-legge n. 137 del 2019).

Per quanto concerne il rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, rileva come il provvedimento appaia principalmente riconducibile alle materie « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato », « ordinamento civile », e « profilassi internazionale », attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere g), l) e q), della Costituzione; rilevano inoltre le materie « tutela della salute », « tutela e sicurezza del lavoro », « ordinamento sportivo », « promozione e organizzazione di attività culturali », attribuite alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Per quanto attiene al rispetto degli altri principi costituzionali, rileva come l'articolo 16, primo comma, della Costituzione disponga che « ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza ». La libertà di circolazione e soggiorno è dunque garantita da una riserva di legge rinforzata per contenuto.

A sua volta, ricorda che la salute è tutelata dall'articolo 32 della Costituzione come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Tale tutela implica e comprende – oltre alle misure di prevenzione – anche il dovere di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui. Pertanto, ove si profili una incompatibilità tra il diritto alla tutela della salute, costituzionalmente protetto, e i liberi comportamenti che non hanno una diretta copertura costituzionale, la Corte costituzionale ha evidenziato come « deve ovviamente darsi prevalenza al primo » (sentenza n. 399 del 1996).

In base al secondo comma dell'articolo 32 della Costituzione, inoltre, « nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana ». La Corte costituzionale ha in proposito evidenziato come la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'articolo 32 della Costituzione se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale (in particolare la sentenza n. 307 del 1990).

Con riferimento alle disposizioni in materia di obbligo vaccinale di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge, la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2018 (menzionata anche nelle suddette relazioni illustrativa e tecnica) ha affermato la legittimità di queste eventuali scelte del legislatore – con le quali si privilegierebbe la « tutela degli altri beni costituzionali » rispetto alla « libera autodeterminazione individuale » – in relazione a specifiche condizioni epidemiologiche e conoscenze scientifiche e a situazioni in cui « lo strumento della persuasione » appaia « carente sul piano della efficacia ».

La Corte costituzionale ha inoltre evidenziato come la previsione del diritto all'indennizzo – in conseguenza di patologie in rapporto causale con una vaccinazione obbligatoria o raccomandata – non deriva da valutazioni negative sul grado di affidabilità medico-scientifica della somministrazione di vaccini. Al contrario, tale previsione completa il « patto di solidarietà » tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rende più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione (ordinanza n. 6 del 2020 e sentenze n. 5 del 2018, n. 268 del 2017 e n. 107 del 2012).

Infine, con riguardo alla previsione di limitazioni alla circolazione stabilite « in via generale » dalla legge, in base all'articolo 16 della Costituzione, la Corte costituzionale (sentenze n. 2 del 1956 e n. 68 del 1964) ha precisato che l'inciso « in via generale » deve intendersi nel senso che la legge debba essere applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie. Finalità di tale locuzione è volta – ad avviso della Corte – a chiarire che « le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie »: non nel senso che non si possano adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si possono stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi. La formula « stabilisce in via generale » altro non è che una « particolare e solenne riaffermazione del principio posto nell'articolo 3 della Costituzione, come lo è nell'articolo 21, ultimo comma, della stessa Costituzione ». In vista della particolare delicatezza di questi provvedimenti (che i costituenti non dubitarono che fossero di competenza della autorità amministrativa ha evidenziato la Corte) si è dunque sentita l'opportunità di ribadire un canone che la Costituzione enuncia come uno dei suoi principi fondamentali. Nella sentenza n. 68 del 1964 viene in particolare ricordato come i motivi di sanità o di sicurezza possono nascere da situazioni generali o particolari. Ci può essere la necessità di vietare l'accesso a località infette o pericolanti o di ordinarne lo sgombero; e queste sono ragioni – non le uniche – di carattere generale, obiettivamente accertabili e valevoli per tutti. Ma i motivi di sanità e di sicurezza possono anche derivare, e più frequentemente derivano, da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili dietro valutazioni di carattere personale. Si pensi alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica.

Sotto altro profilo, l'articolo 17 della Costituzione sancisce il diritto di tutti i cittadini di riunirsi pacificamente e senza armi. Mentre non è richiesto preavviso per

le riunioni in luogo aperto al pubblico, esso è necessario per le riunioni in luogo pubblico, che possono essere vietate per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica. La disciplina dei limiti alla libertà di riunione è recata dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS di cui al regio decreto n. 773 del 1931, agli articoli 18 e seguenti) e dal relativo regolamento di attuazione (di cui al regio decreto n. 635 del 1940, agli articoli 19 e seguenti). Il questore può impedire le riunioni in luogo pubblico in caso di mancato avviso o per ragioni di ordine pubblico di moralità o di sanità pubblica e per gli stessi motivi può prescrivere modalità di tempo e luogo della riunione.

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

Augusta MONTARULI (FDI) esprime la contrarietà del suo gruppo sul contenuto del decreto-legge e stigmatizza le modalità di esame del provvedimento che, come accaduto in numerose altre occasioni, sono tali da precludere qualsiasi possibilità di modifica da parte della Camera chiamata a esaminare il testo in seconda lettura.

Dichiara pertanto il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dalla relatrice.

Il Comitato approva la proposta di parere formulata dalla relatrice.

La seduta termina alle 16.35.

ALLEGATO

DL 172/2021: Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali (C. 3442 Governo, approvato dal Senato).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 3442, approvato dal Senato, di conversione del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, recante « Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali »;

rilevato, per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, come il provvedimento appaia principalmente riconducibile alle materie « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato », « ordinamento civile », e « profilassi internazionale », attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere g), l) e q), della Costituzione;

osservato come rilevino inoltre le materie « tutela della salute », « tutela e sicurezza del lavoro », « ordinamento sportivo », « promozione e organizzazione di attività culturali », attribuite alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

ricordato che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, le misure di contrasto alla pandemia Covid-19 sono ricondotte alla materia « profilassi internazionale », e che la competenza legislativa per il contenimento della pandemia spetta, dunque, in esclusiva allo Stato;

richiamato che l'articolo 16, primo comma, della Costituzione dispone che « ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge

stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza »;

segnalato come la Corte costituzionale abbia evidenziato che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'articolo 32 della Costituzione se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale;

osservato come un numero significativo di disposizioni del provvedimento risulti novellata ovvero modificata implicitamente dai decreti-legge n. 221, n. 228 e n. 229 del 2021 e n. 1 del 2022, tutti ancora in corso di conversione (rispettivamente con i disegni di legge AS. 2488, AC. 3431, AS. 2489 e AC. 3434);

ricordato come in precedenti analoghe occasioni il Comitato permanente per i pareri della I Commissione ha rilevato l'opportunità di approfondire – alla luce delle caratteristiche della decretazione d'urgenza, come delineata dall'articolo 77 della Costituzione – le conseguenze dell'intreccio tra più provvedimenti d'urgenza sul lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, quale definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.