



D.L. 221/2021 - Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19

D.L. 221/2021 / A.C. 3467

Dossier n° 163 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
14 febbraio 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3467
D.L.	221/2021
Titolo:	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
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

Contenuto

Il [decreto-legge n. 221 del 24 dicembre 2021](#), recante "Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19", nel prolungare ulteriormente lo **stato di emergenza fino al 31 marzo 2022** in considerazione del rischio sanitario epidemiologico da COVID-19, prevede un **rafforzamento delle misure per contrastare i possibili contagi virali**, tra cui: **estensione al 31 marzo 2022** dell'applicazione delle norme transitorie che richiedono il possesso - e l'esibizione su richiesta - del **certificato verde COVID-19 ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro pubblici e privati**; **riduzione da 9 a 6 mesi**, a partire dal 1° febbraio 2022, della **durata delle certificazioni verdi** ottenute a seguito della vaccinazione o della guarigione da Covid-19, con la possibilità di effettuare la terza dose a partire da 4 (e non più 5) mesi dalla data della seconda dose.

Nel corso dell'esame al Senato sono confluite nel decreto legge in esame le disposizioni del [D.L. 229/2021](#) del quale è stata contestualmente disposta l'abrogazione, con salvezza degli effetti, che, a causa dell'evoluzione della epidemia, introduce nuove, ulteriori e rilevanti (ma non ancora "definitive") misure in merito all'**estensione del Green Pass rafforzato** (ossia la Certificazione verde COVID-19 rilasciata per vaccinazione o guarigione) e alla quarantena precauzionale.

Viene infine abrogato - facendone salvi gli effetti - il [D.L. n. 2/2022](#), recante disposizioni urgenti per consentire l'esercizio del diritto di elettorato attivo nell'elezione del Presidente della Repubblica, nel tempo dell'epidemia da Covid-19.

Il decreto legge si compone di **33 articoli e di un allegato**.

L'articolo 1, al comma 1, prevede l'ulteriore proroga al 31 marzo 2022 dello stato di emergenza nazionale, dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, in considerazione del rischio sanitario connesso al protrarsi della diffusione degli agenti virali da COVID-19. Il **comma 2**, prevede che il Capo del Dipartimento della protezione civile e il Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica Covid-19 possano adottare anche ordinanze finalizzate alla programmazione della prosecuzione in via ordinaria delle attività necessarie al contrasto e al contenimento dell'epidemia in corso.

L'articolo 2, comma 1 e comma 2 lettera b), in coordinamento con la **proroga al 31 marzo 2022 dello stato di emergenza nazionale** (v. anche *ante* articolo 1, co. 1) dispone, mediante la tecnica della novella, la modifica delle seguenti disposizioni:

- l'ulteriore proroga **al 31 marzo 2022** della **facoltà di adottare provvedimenti di contenimento dell'emergenza sanitaria da COVID-19** già prevista all'articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020 (**comma 1**);

- l'ulteriore **proroga al 31 marzo 2022** degli effetti delle specifiche misure contenute nel **D.L. n. 33/2021** per **contenere gli effetti della diffusione del Covid-19**, mediante modifica all'articolo 3, comma 1 (**comma 2, lettera b)**).

La **lettera a)** dell'**articolo 2, comma 2**, introdotta nel corso dell'esame al Senato, costituisce la **trasposizione**, con modifiche esclusivamente formali, dell'articolo 2 del D.L. 30 dicembre 2021, n. 229. Riguardo alle norme in esame, la novella di cui al **capoverso 7-bis sopprime l'obbligo di quarantena**

precauzionale - prevista in via generale in caso di contatto stretto con un soggetto positivo al virus SARS-CoV-2 - per alcune fattispecie, prevedendo, in sostituzione e sempre che permanga la negatività al suddetto virus, un regime di autosorveglianza, comprensivo dell'obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2, ovvero di tipo FFP3. Tali nuove disposizioni si applicano nei casi in cui il contratto stretto si sia verificato entro i 120 giorni dal completamento del ciclo vaccinale primario (contro il COVID-19), o successivamente alla somministrazione della dose vaccinale di richiamo, ovvero entro i 120 giorni dalla guarigione (da un'infezione al medesimo COVID-19), nonché - secondo l'ulteriore novella di cui all'**articolo 2** del **D.L. 4 febbraio 2022, n. 5, in fase di conversione alle Camere** - in tutti i casi in cui la guarigione sia successiva al completamento del suddetto ciclo primario (oppure successiva alla dose di richiamo). La novella di cui al **capoverso 7-ter**, in primo luogo, introduce **un'esplicita base legislativa per le circolari** del Ministero della salute che definiscono i criteri e le modalità delle quarantene per i casi di positività al suddetto virus e delle quarantene precauzionali (ovvero delle misure con effetto equivalente a queste ultime). La novella prevede inoltre che, per i soggetti nelle suddette condizioni di quarantena o quarantena precauzionale, l'esito negativo di un test antigenico rapido o di un test molecolare sia valido, ai fini della cessazione della relativa condizione (ferma restando la sussistenza degli altri presupposti), **anche in caso di test effettuato presso centri privati a ciò abilitati**.

L'**articolo 3** riduce, con decorrenza dal **1° febbraio 2022**, il termine di **durata di validità del certificato verde COVID-19 generato da vaccinazione (contro il COVID-19) da nove a sei mesi**. Tuttavia, l'**articolo 1** del **D.L. 4 febbraio 2022, n. 5, in fase di conversione alle Camere**, **sopprime il limite temporale di validità del certificato verde COVID-19 per i casi in cui esso sia generato in relazione all'assunzione della dose di richiamo del vaccino contro il COVID-19 (successiva al completamento del ciclo primario) ovvero in relazione ad una guarigione (dal medesimo COVID-19) successiva al completamento del ciclo primario del vaccino o successiva all'assunzione della dose di richiamo**; per gli altri casi di certificato generato da guarigione dal COVID-19 e per i certificati generati dal completamento del ciclo primario suddetto resta fermo il limite di sei mesi (decorrenti, rispettivamente, dalla guarigione o dal completamento del ciclo).

L'**articolo 3-bis**, inserito nel corso dell'esame al Senato, introduce^[1], nell'ambito della disciplina dei certificati verdi COVID-19, **la terminologia di certificato verde COVID-19 di base (o green pass base) e certificato verde COVID-19 rafforzato (o green pass rafforzato)**; tale articolazione e le relative definizioni corrispondono alla distinzione, già operata dalle norme vigenti, che richiedono, a determinati fini, il possesso di un certificato rafforzato, generato, cioè, esclusivamente da vaccinazione (contro il COVID-19) o da guarigione (dal medesimo COVID-19), con esclusione di quelli generati in virtù di un test molecolare o di un test antigenico rapido.

La novella di cui al presente **articolo 3-bis** esplicita, inoltre, che gli istituti in esame si applicano ai fini delle norme transitorie connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

L'**articolo 4, comma 1**, prevede l'**obbligo anche in zona bianca** ed anche nei luoghi **all'aperto**, di utilizzo dei **dispositivi di protezione delle vie respiratorie (mascherine)**, dal 25 dicembre 2021 (data di entrata in vigore del presente decreto legge) e **fino al 31 gennaio 2022**.

L'**articolo 4, comma 2, modificato nel corso dell'esame al Senato**, dispone l'**obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2**: i) per gli spettacoli aperti al pubblico che si svolgono al chiuso o all'aperto nelle sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, locali di intrattenimento e musica dal vivo e in altri locali assimilati; ii) per gli eventi e le competizioni sportivi che si svolgono al chiuso o all'aperto.

A differenza di quanto avviene attualmente, fino al 31 dicembre 2022, l'**articolo 4-bis**, inserito nel corso dell'esame al Senato, consente l'esercizio temporaneo delle qualifiche professionali sanitarie e della qualifica di operatore socio-sanitario conseguite in un Stato dell'Unione europea o in Stati terzi, **in tutte le strutture sanitarie interessate direttamente o indirettamente dall'emergenza Covid-19** (precedentemente esclusivamente in quelle impegnate nell'emergenza da COVID-19).

Il **comma 1** dell'**articolo 4-ter**, articolo introdotto durante l'esame al Senato, intende contenere i prezzi dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2, il cui uso è stato reso obbligatorio, in determinate occasioni e per tutto il periodo emergenziale, dall'art. 4 del decreto legge n. 221 del 2021. Esso riproduce il contenuto dell'articolo 3 del D.L. 229/2021.

I **commi 2 e 3** dell'**articolo 4-ter**, articolo introdotto durante l'esame al Senato, prevedono la costituzione, presso il Ministero dello sviluppo economico, di un **tavolo tecnico, con il compito di procedere all'adozione e alla pianificazione degli interventi in materia di salute e sicurezza relativi ai dispositivi medici e di protezione individuale, anche in considerazione delle nuove varianti virali**.

L'**articolo 5 – modificato nel corso dell'esame al Senato** - e il **comma 1** dell'**articolo 5-bis – articolo inserito nel corso dell'esame al Senato** - operano il riordini di un complesso di disposizioni che subordinano l'**accesso a determinati ambiti e attività al possesso di un certificato verde COVID-19** (in corso di validità) **di base oppure (in altri casi) al possesso di un omologo certificato rafforzato** - generato, cioè, esclusivamente da vaccinazione (contro il COVID-19) o da guarigione (dal medesimo COVID-19), con esclusione dei certificati generati in virtù di un test molecolare o di un test antigenico rapido -; resta fermo che l'accesso è consentito anche ai soggetti che abbiano un'età anagrafica inferiore a dodici anni ed a quelli che presentino una controindicazione clinica (oggetto di certificazione) alla vaccinazione

contro il COVID-19. L'intervento di riordino in esame determina altresì **le seguenti modifiche** rispetto alle corrispondenti norme vigenti: esplicita che le disposizioni in esame si applicano fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19; per i corsi di formazione, pubblici e privati, in presenza, estende (in virtù del riferimento all'intero territorio nazionale) alle zone arancioni e rosse la possibilità di accesso mediante il possesso del certificato verde COVID-19 di base, mentre la formulazione attuale, per tali zone, subordina il relativo accesso al possesso del certificato rafforzato; specifica che la condizione del possesso del certificato verde (nella fattispecie, rafforzato) si applica anche alle feste diverse da quelle conseguenti alle cerimonie civili o religiose e agli eventi assimilati alle feste; inserisce la fattispecie della partecipazione del pubblico alle cerimonie pubbliche tra quelle soggette alla condizione del possesso del certificato verde (nella fattispecie, del certificato rafforzato). La **lettera c)** del **comma 2** del medesimo **articolo 5-bis** reca una novella di coordinamento, in relazione alla novella posta dal **comma 1** dell'**articolo 5-bis**.

La **lettera a)** del **comma 2** dell'**articolo 5-bis**, **incide sulla disciplina in materia di partecipazione a spettacoli ed eventi sportivi di cui all'articolo 5 del decreto-legge n.52 del 2021.**

La **lettera b)** del **comma 2** dell'**articolo 5-bis** - **articolo inserito nel corso dell'esame al Senato** - provvede all'abrogazione esplicita di una norma transitoria relativa alle fiere, già implicitamente superata dalle altre norme transitorie sopravvenute in materia di certificazioni verdi COVID-19.

Il **comma 2, lett. d)**, del nuovo articolo 5-bis, interviene con finalità di coordinamento sull'**articolo 13 del decreto-legge n. 52 del 2021**, che contiene la disciplina sanzionatoria relativa alle violazioni delle misure introdotte per contenere il contagio.

L'**articolo 5-ter**, **inserito nel corso dell'esame al Senato**, procede ad un riordino delle **disposizioni** di legge **sulla certificazione verde COVID-19 negli ambiti inerenti all'educazione, istruzione e formazione** (dai servizi educativi per l'infanzia fino alle università).

L'articolo **5-quater**, **introdotto durante l'esame al Senato**, riguarda **due misure** di contrasto della diffusione del virus sui **mezzi di trasporto**: il **c.d. super green pass** (o green pass rafforzato) e l'obbligo di indossare la **mascherina FFP2**.

Gli articoli 5-quinquies e 5-septies, inseriti nel corso dell'esame al Senato, recano alcune novelle, di natura formale, alle norme in materia di certificati verdi COVID-19 per l'accesso ai luoghi di lavoro, pubblico e privato.

L'**articolo 5-sexies**, inserito nel corso dell'esame al Senato, , interviene in materia di impiego delle certificazioni verdi COVID-19 negli uffici giudiziari.

L'**articolo 5-octies**, introdotto durante l'esame al Senato, concerne **la disciplina degli spostamenti** nell'ambito della normativa transitoria relativa allo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19]. La novella di cui al **comma 1, lettera a)**, del **presente articolo** si limita ad adeguare la terminologia relativa ai medesimi certificati, in relazione a quella introdotta dal successivo **articolo 3-bis**. La novella di cui al **comma 1, lettera b)**, **sopprime i limiti orari agli spostamenti (cosiddetto coprifuoco), ancora vigenti nelle zone arancioni e rosse**; tale soppressione, peraltro, è anche insita nella nuova versione del successivo **articolo 18**, secondo la quale l'efficacia del [D.P.C.M. 2 marzo 2021](#) - il quale costituisce la fonte di tali limiti orari - cessa con l'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

L'**articolo 6, comma 1**, **vieta** dal 25 dicembre 2021, data di entrata in vigore del decreto legge, e fino al 31 gennaio 2022, gli **eventi** e le **feste**, comunque denominate, che implicino assembramenti in spazi all'aperto.

L'**articolo 6, comma 2**, **mediante rinvio al "medesimo periodo di cui al comma 1"**, dispone la sospensione delle attività che si svolgono in sale da ballo, discoteche e locali assimilati dal 25 dicembre 2021 (data di entrata in vigore del provvedimento in esame) al **10 febbraio 2022**.

L'**articolo 7, modificato nel corso dell'esame al Senato**, disciplina, in primo luogo, l'accesso dei visitatori alle strutture residenziali, socio-assistenziali, socio-sanitarie e *hospice* per il periodo compreso tra il 30 dicembre 2021 e il 31 marzo 2022. Più precisamente, ai soggetti provvisti di certificazione verde COVID-19 rilasciata a seguito della somministrazione della dose di richiamo (*booster*) successiva al ciclo vaccinale primario è consentito l'accesso senza ulteriori condizioni. Ai soggetti provvisti dei certificati verdi COVID-19 rilasciati a seguito del completamento del ciclo vaccinale primario o per avvenuta guarigione da COVID-19 è invece richiesta una certificazione che attesti l'esito negativo del test antigenico rapido o molecolare, eseguito nelle quarantotto ore precedenti l'accesso. In secondo luogo, l'**articolo 7** in esame disciplina (nel **comma 1, capoverso 1-sexies**) l'accesso dei visitatori ai reparti di degenza delle strutture ospedaliere, con riferimento al periodo compreso tra il 10 marzo 2022 e il 31 marzo 2022.

L'**articolo 8** - nella riformulazione **approvata nel corso dell'esame al Senato** - **reca due autorizzazioni di spesa, relative alle attività della Piattaforma nazionale-DGC (digital green certificate)** - concernente l'emissione e la validazione delle **certificazioni verdi COVID-19** - **e all'accesso da parte dell'interessato alla certificazione medesima**. Le autorizzazioni di spesa, pari a 1.830.000 euro ed a 1.523.146 euro e relative al 2022, concernono, rispettivamente, la gestione della Piattaforma e lo svolgimento di un servizio di messaggi di telefonia mobile.

L'**articolo 9** **proroga al 31 marzo 2022** (termine di cessazione dello stato di emergenza) la somministrazione **a prezzi contenuti di test antigenici rapidi** per la rilevazione di antigene SARS-CoV-2, stabilendo l'**obbligo**, per le **farmacie** e per le **strutture sanitarie autorizzate e per quelle accreditate o**

convenzionate con il Servizio Sanitario Nazionale e autorizzate dalle regioni ad effettuare test antigenici rapidi, di **applicare il prezzo calmierato** secondo le modalità stabilite nei protocolli a tal fine definiti.

Al contempo è **prorogata al 31 marzo 2022** anche l'**esecuzione gratuita di test antigenici rapidi per la rilevazione di antigene SARS-CoV-2 per i soggetti che non possono ricevere o completare la vaccinazione contro il COVID-19**. Per l'intervento viene estesa al 2022 l'autorizzazione di spesa già disposta per l'anno 2021.

L'**articolo 10** modifica la disciplina^[1] della **piattaforma informativa nazionale, istituita per le attività di vaccinazione contro il COVID-19**. Le modifiche concernono il differimento del termine finale per lo svolgimento di alcune attività e la previsione di un'autorizzazione di spesa, pari a 20 milioni di euro per il 2022 (disposta nell'ambito di risorse già stanziato per l'emergenza epidemiologica da COVID-19).

L'**articolo 11** definisce una misura urgente per il **controllo dei viaggiatori che fanno ingresso nel territorio nazionale** ai fini del **contenimento della diffusione del virus Sars-Cov-2**, prevedendo che gli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e i Servizi territoriali per l'assistenza sanitaria al personale navigante ([USMAF-SASN del Ministero della salute](#)) effettuino controlli con **test antigenici o molecolari, anche a campione**, dei viaggiatori presso gli scali aeroportuali, marittimi e terrestri, per una spesa complessiva stimata in **3.553.500 euro nel 2022**.

In caso di esito positivo al test, al viaggiatore, con oneri a proprio carico, si deve applicare la misura dell'**isolamento fiduciario per un periodo di 10 giorni**, ove necessario presso i cd. "Covid Hotel" previsti dalla normativa vigente, previa comunicazione al Dipartimento di prevenzione dell'ASL sanitaria competente per territorio ai fini della sorveglianza sanitaria.

L'**articolo 12** **proroga fino al 31 dicembre 2022 l'applicazione della normativa transitoria** - già vigente per il 2021 - **che consente la somministrazione nelle farmacie aperte al pubblico, da parte dei farmacisti, dei prodotti vaccinali contro il COVID-19**. Si provvede altresì alla definizione dei **profili finanziari** inerenti alla medesima proroga.

L'**articolo 13** contiene disposizioni relative al **supporto del Ministero della Difesa** nelle prestazioni di analisi e di refertazione per il tracciamento dei casi positivi al COVID nelle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2021-2022. A tal fine, il **comma 1** autorizza la spesa di **9 milioni** di euro per l'**anno 2021** per incrementare le capacità diagnostiche dei laboratori militari; il **comma 2** autorizza la spesa complessiva di **14,5 milioni** di euro **per l'anno 2022** per il pagamento degli **oneri accessori** al personale militare medico, paramedico e di supporto, compreso quello delle sale operative delle Forze armate; il **comma 3** autorizza il Ministero della Difesa a conferire incarichi a tempo determinato a **10 biologi per sei mesi**, autorizzando la spesa di euro 199.760 per l'anno 2022; il **comma 4** autorizza la spesa di **euro 185.111**, per l'**anno 2022**, per le prestazioni di lavoro straordinario di 25 biologi; il **comma 5** individua la **copertura finanziaria** degli oneri complessivi pari a 9.000.000 euro nel 2021 e 14.884.871 per l'anno 2022 recati dall'articolo in esame.

L'**articolo 13-bis**, introdotto durante l'esame al Senato, aggiunge una finalità, connessa alla **sanificazione negli ambienti scolastici**, cui destinare le risorse del "Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 per l'anno scolastico 2021/2022", istituito dal decreto-legge n. 73 del 2021.

L'**articolo 14** autorizza la spesa di **6 milioni** di euro per l'**anno 2022** per la realizzazione e l'allestimento, da parte del Ministero della difesa, di una infrastruttura presso un sito militare idoneo a consentire lo **stoccaggio** e la **conservazione delle dosi vaccinali** per le esigenze nazionali.

L'**articolo 15** reca alcune modifiche della disciplina relativa all'**applicazione (per dispositivi di telefonia mobile) cosiddetta App Immuni**. Il **comma 1** prevede il differimento del termine finale per l'utilizzo dell'applicazione suddetta, nonché della gestione e dell'utilizzo della relativa piattaforma, e il differimento del termine finale per il trattamento dei relativi dati personali e per la cancellazione o la conversione in forma definitivamente anonima degli stessi dati. I **commi 2 e 3** - oltre ad operare alcuni interventi di coordinamento - consentono la soppressione del servizio telefonico che fornisce supporto agli utenti dell'App Immuni per la segnalazione della relativa positività; la soppressione è prevista in considerazione dell'attivazione (dal mese di aprile 2021) di una funzionalità *self service* a disposizione dei medesimi utenti. Il **comma 4** reca la clausola di invarianza degli oneri di finanza pubblica.

L'**articolo 16, comma 1**, proroga fino al **31 marzo 2022** i termini delle disposizioni legislative di cui all'**allegato A** del decreto-legge in esame, in corrispondenza con la proroga dello stato di emergenza disposta dall'**articolo 1, comma 1**. All'attuazione delle disposizioni legislative in oggetto si provvede con le risorse disponibili autorizzate a legislazione vigente.

Il **comma 1-bis**, inserito nel corso dell'esame al Senato, estende al 2022 l'esclusione dal computo ai fini delle limitazioni di spesa per Comuni, unioni di Comuni, Città metropolitana, delle maggiori spese di personale sostenute per contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale della polizia locale.

Il **comma 2**, prevede che il Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica da Covid-19 provveda alla fornitura di mascherine di tipo FFP2 o FFP3 alle istituzioni educative, scolastiche e universitarie, nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2021.

Il **comma 2-bis dell'articolo 16, inserito nel corso dell'esame al Senato, proroga al 15 giugno 2022 l'ultima sessione delle prove finali per il conseguimento del titolo di studio relative all'anno accademico 2020/2021**. La disposizione opera in deroga alle normative dei regolamenti di ateneo e delle

altre istituzioni della formazione superiore.

Dalla suddetta disposizione consegue la **proroga** di ogni altro termine connesso all'adempimento di **scadenze didattiche o amministrative funzionali** allo svolgimento delle prove finali in questione.

I **commi 1, 2, 3-bis e 3-ter** dell'**articolo 17** modificano alcune norme relative ai **lavoratori dipendenti - pubblici e privati - cosiddetti fragili**.

I **commi 3 e 4, prorogano** dal 31 dicembre 2021 **al 31 marzo 2022**, nel limite di spesa di 29,7 milioni di euro per il 2022, la possibilità – per i genitori lavoratori dipendenti, pubblici e privati, e per i lavoratori autonomi - di fruire, alternativamente tra i due genitori, di **specifici congedi e indennità con riferimento a determinate fattispecie relative ai figli conviventi minori di anni 14**, o, qualora tali fattispecie riguardino figli in condizioni di disabilità accertata, a prescindere dall'età.

Al ricorrere delle medesime fattispecie, il suddetto congedo è riconosciuto, alternativamente e senza la corresponsione della relativa indennità, **anche ai genitori di figli conviventi di età compresa fra i quattordici e i sedici anni**. Viene inoltre **autorizzata la spesa di 7,6 mln di euro per il 2022** al fine di garantire la **sostituzione del personale docente**, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario delle istituzioni scolastiche che usufruisce dei suddetti benefici.

L'**articolo 18, modificato nel corso dell'esame al Senato**, in primo luogo prevede - **fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione** - l'estensione dell'applicazione delle misure di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19 già adottate con il **dPCM del 2 marzo 2021**, fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni legislative vigenti, successive al 2 marzo 2021.

Inoltre, **abroga**, in relazione al riordino di un complesso di disposizioni in materia di certificati verdi COVID-19 - riordino operato in particolare dai precedenti **articoli 5 e 5-bis, comma 1**, nel testo formulato dai medesimi **emendamento e subemendamento** - le disposizioni che concernono la materia dei certificati verdi COVID-19 di cui agli articoli 5, comma 2, e 6, comma 1, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3.

Il nuovo **articolo 18-bis**, inserito nel corso dell'esame al Senato, completa la razionalizzazione del quadro sanzionatorio, prevedendo la **sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 400 a 1.000 euro** (prevista dall'art. 4 del D.L. n. 19 del 2020) in caso di violazione di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge in esame.

L'**articolo 18-ter**, inserito nel corso dell'esame al Senato, reca le disposizioni finanziarie.

L'**articolo 18-quater, introdotto dal Senato**, prevede che le disposizioni di cui al presente decreto-legge si applichino alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano **nel rispetto degli statuti dei medesimi enti e delle relative norme di attuazione**.

L'**articolo 19** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Il decreto-legge è dunque vigente dal **25 dicembre 2021**.

L'**allegato A** contiene l'elenco delle disposizioni la cui validità, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, viene prorogata dal 31 dicembre 2021 al 31 marzo 2022.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia e collegamento con lavori legislativi in corso

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 nel **parere reso** nella seduta del 13 gennaio 2022 sul disegno di legge C. 3442 di conversione del decreto-legge n. 172 il Comitato permanente per i pareri della I Commissione ha segnalato nelle premesse " 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".

Si segnala inoltre che 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 (). 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**; 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 (cd. "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 Ceccanti 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."

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare 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" e "tutela e sicurezza del lavoro", attribuite alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; in proposito, si ricorda anche che la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale ha ricondotto alla materia "profilassi internazionale" la disciplina delle misure di contrasto dell'epidemia in corso.

Rispetto degli altri principi costituzionali

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**". La libertà di circolazione e soggiorno è dunque garantita da una riserva di legge rinforzata per contenuto.

A sua volta, 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, ed i liberi comportamenti che non hanno una diretta copertura costituzionale, la Corte ha evidenziato come "deve ovviamente darsi prevalenza al primo" (sentenza n. 399 del 1996).

In base al secondo comma dell'art. 32, 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'art. 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 (cfr. in particolare la sentenza n. 307 del 1990).

Con riferimento alle disposizioni in materia di obbligo vaccinale di cui agli articoli 1 e 2, 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 privilegerebbe 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 stabilite "in via generale" dalla legge, in base all'art. 16 Cost., 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'art. 3 della Costituzione, come lo è nell'art. 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 vevoli 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, RD 773/1931, art. 18 e seguenti) e dal relativo regolamento di attuazione (RD 635/1940 art. 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.

Cost163	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale