



Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19

D.L. 65/2021 / A.C. 3119

Dossier n° 108 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

26 maggio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3119
D.L.	65/2021
Titolo:	Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	17
testo originario:	17
Date:	
emanazione:	18 maggio 2021
pubblicazione in G.U.:	18 maggio 2021
presentazione:	18 maggio 2021
assegnazione:	18 maggio 2021
scadenza:	17 luglio 2021
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge; consta di **17 articoli** suddivisi in **27 commi**.

L'**articolo 1** reca una disciplina, scandita per fasce temporali, sui **limiti orari agli spostamenti**, al fine di addivenire progressivamente a una completa eliminazione di tali limiti. In particolare, si stabilisce che in zona gialla, dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 6 giugno 2021, sono consentiti gli spostamenti dalle ore 23 alle ore 5 del giorno successivo, fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. A partire dal 7 giugno 2021 e fino al 20 giugno 2021, i limiti orari hanno inizio alle ore 24 e terminano alle ore 5 del giorno successivo. A decorrere dal **21 giugno 2021, in zona gialla, cessano del tutto i limiti orari agli spostamenti**. Si prevede, inoltre, che il Ministro della salute possa, con ordinanza, stabilire limiti orari diversi da quelli previsti dall'articolo in esame per eventi di particolare rilevanza. Si specifica, infine, che in zona bianca non si applicano i limiti orari agli spostamenti.

L'**articolo 2** reca misure concernenti la **riapertura dei servizi di ristorazione in zona gialla**, prevedendo che le attività di tali servizi, svolte da qualsiasi esercizio, siano consentite dal 1° giugno 2021 anche al chiuso, nel rispetto dei limiti orari imposti per gli spostamenti, nonché dei protocolli e delle linee guida adottati ai sensi dell'[articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 luglio 2020, n. 74](#), di seguito «[decreto-legge n. 33 del 2020](#)».

L'**articolo 3** dispone che in zona gialla, dal 22 maggio 2021, sia consentito lo svolgimento anche nei giorni festivi e prefestivi delle **attività degli esercizi commerciali presenti all'interno dei mercati e dei centri commerciali**, gallerie commerciali, parchi commerciali e altre strutture ad essi assimilabili, sempre nel rispetto dei protocolli e delle linee guida adottati ai sensi dell'[articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020](#).

L'**articolo 4** stabilisce che in zona gialla la **riapertura delle palestre** sia consentita dal 24 maggio 2021, prevedendo che le relative attività debbano svolgersi in conformità ai protocolli e alle linee guida adottati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per lo sport, sentita la Federazione medico sportiva italiana (FMSI), sulla base di criteri definiti dal Comitato tecnico-scientifico. Nello svolgimento delle

attività deve essere comunque assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno due metri e i locali delle palestre devono essere dotati di adeguati sistemi di ricambio dell'aria, senza ricircolo. Si consentono, inoltre, dal 1° luglio 2021, in zona gialla, **le attività di piscine e centri natatori anche in impianti coperti**, sempre in conformità ai predetti protocolli e linee guida, sentita la FMSI, sulla base di criteri definiti dal Comitato tecnico-scientifico. Infine, sempre dal 1° luglio 2021, in Zona gialla, si prevede che possano svolgersi anche le attività dei centri benessere, in conformità alle linee guida adottate ai sensi dell'[articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020](#).

L'**articolo 5** dispone che in zona gialla, dal 1° giugno 2021 all'aperto e dal 1° luglio 2021 anche al chiuso, sia consentita **la presenza di pubblico** anche agli eventi e alle competizioni sportivi diversi da quelli di cui all'[articolo 5 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52](#) (sale teatrali, sale cinematografiche, *live club*) esclusivamente **con posti a sedere preassegnati** e a condizione che sia assicurato il **rispetto della distanza interpersonale** di almeno un metro sia per gli spettatori che non siano abitualmente conviventi, sia per il personale. La capienza consentita non può essere superiore al 25 per cento di quella massima autorizzata e, comunque, il numero massimo di spettatori non può essere superiore a 1.000 per impianti all'aperto e a 500 per impianti al chiuso. Le attività devono svolgersi nel rispetto delle linee guida adottate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per lo sport, sentita la FMSI, sulla base di criteri definiti dal Comitato tecnico-scientifico. Quando non è possibile assicurare il rispetto di tali condizioni, gli eventi e le competizioni sportivi si svolgono senza la presenza di pubblico.

L'**articolo 6** prevede che in zona gialla, dal 22 maggio 2021, possano riaprire gli impianti nei **comprensori sciistici**, sempre nel rispetto delle linee guida adottate ai sensi dell'[articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020](#).

L'**articolo 7** dispone che in zona gialla, a partire dal 1° luglio 2021, sia consentito lo svolgimento delle **attività di sale giochi, sale scommesse, sale bingo e casinò**, anche se all'interno di locali adibiti ad attività differente, nel rispetto dei protocolli e delle linee guida adottati ai sensi dell'[articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020](#).

L'**articolo 8** stabilisce che in zona gialla, dal 15 giugno 2021, siano consentite le attività dei **parchi tematici e di divertimento**, nel rispetto dei protocolli e delle linee guida adottati ai sensi dell'[articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020](#).

L'**articolo 9** consente, nelle zone gialle, la ripresa dell'attività di **centri culturali, centri sociali e ricreativi**, nonché lo svolgimento di **feste e cerimonie**, sempre nel rispetto dei protocolli e delle linee guida adottati ai sensi dell'[articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020](#). In particolare, con il **comma 1** si consentono, dal 1° luglio 2021, le attività dei centri culturali, dei centri sociali e dei centri ricreativi. Il **comma 2** consente, dal 15 giugno 2021, le **feste conseguenti alle cerimonie civili o religiose**, anche al chiuso, purché i partecipanti siano muniti di una delle certificazioni verdi COVID-19 previste dall'[articolo 9 del decreto-legge n. 52 del 2021](#).

L'**articolo 10** prevede che in zona gialla, a decorrere dal 1° luglio 2021, **i corsi di formazione pubblici e privati** possano svolgersi anche in presenza, nel rispetto dei protocolli e delle linee guida adottati ai sensi dell'[articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020](#).

L'**articolo 11** detta la disciplina concernente **l'apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura** individuati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), ossia **biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici**, nonché **complessi monumentali**. Si prevede, innanzitutto, che in zona gialla il servizio di apertura al pubblico dei predetti luoghi possa avvenire a condizione che siano garantite modalità di fruizione contingentata o comunque tali da evitare assembramenti di persone e da consentire che i visitatori possano rispettare la distanza tra loro di almeno un metro, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei locali aperti al pubblico, nonché dei flussi di visitatori. Con specifico riferimento agli istituti e ai luoghi della cultura che nel 2019, il sabato e nei giorni festivi, hanno registrato **un numero di visitatori superiore a un milione**, si stabilisce, ai fini dell'ingresso, l'obbligo di prenotazione, *on line* o telefonica, con almeno un giorno di anticipo. Si dispone, inoltre, che resti sospesa l'efficacia delle disposizioni dell'articolo 4, comma 2, secondo periodo, del regolamento di cui al decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 11 dicembre 1997, n. 507, concernenti il libero accesso a tutti gli istituti e luoghi della cultura statali la prima domenica di ogni mese. Infine, si prevede che siano, altresì, aperte al pubblico le mostre alle medesime condizioni sopra elencate.

L'**articolo 12** stabilisce che **i protocolli e le linee guida** di cui all'articolo 1, comma 14, del [decreto-legge n. 33 del 2020](#) siano adottati e aggiornati con **ordinanza del Ministro della salute**, di concerto con i Ministri competenti per materia o d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

L'**articolo 13 al comma 1** ridisegna il **sistema di accertamento dello scenario di rischio** in cui si collocano i territori delle Regioni italiane e da cui discende l'applicazione delle misure di cui all'[articolo 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 maggio 2020, n. 35](#), aggiuntive rispetto a quelle applicabili nell'intero territorio nazionale, ai sensi dei commi 16-*bis* e seguenti dell'[articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020](#). Le disposizioni di cui ai menzionati commi dell'[articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020](#) vengono modificate in coerenza con l'aggiornamento dei parametri sulla base dei quali sarà individuato lo scenario di rischio e saranno, conseguentemente, applicate le misure anti COVID-19. In particolare, in sostituzione del **parametro Rt**, si attribuisce un rilievo primario al parametro dell'incidenza (numero di casi di contagio su 100.000 abitanti). La percentuale di incidenza viene individuata e validata dalla **Cabina di regia**, che conserva il ruolo di organismo scientifico di valutazione decisionale; resta fermo che sarà parallelamente monitorato il numero di tamponi effettuati da ciascuna Regione e Provincia autonoma, per evitare che bassi livelli di incidenza siano determinati esclusivamente dalla mancata ricerca di casi. Come chiarito dalla modifica al comma 16-*bis* dell'[articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020](#), il **parametro dell'incidenza** è considerato in via esclusiva oppure unitamente alla percentuale di **saturazione dei posti letto in area medica** o alla percentuale di **occupazione dei posti letto in terapia intensiva**, al fine di individuare i singoli scenari (e le corrispondenti misure di contenimento). Inoltre, si sostituisce il comma 16-*quinquies* dell'[articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020](#), affiancando al sistema di valutazione in vigore un sistema di valutazione con indicatori precoci, idonei a indicare un rischio di peggioramento nel breve termine (ad esempio Rt, proiezioni dell'occupazione dei posti letto a trenta giorni, eccetera). Nello specifico, è disposto il **rinvio a un decreto del Ministro della salute** che, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, provvederà a individuare quali parametri – tra quelli di cui al decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 112 del 2 maggio 2020 – dovranno essere utilizzati, a tale specifico fine. Pertanto, sulla base della valutazione svolta con tali indicatori, con ordinanza del Ministro della salute, le misure previste per le regioni in zona arancione saranno applicate anche alle Regioni che, sebbene si collochino in zona gialla, denotino un livello di rischio alto. Il **comma 2** delinea la disciplina applicabile al **periodo transitorio** che coincide con quello che intercorre tra la data di entrata in vigore del decreto e il 16 giugno 2021. In tale lasso di tempo, continuerà ad applicarsi il precedente sistema di accertamento del rischio unitamente al nuovo. Fino al 16 giugno 2021, alla Regione che, all'esito del monitoraggio effettuato sulla base dei due distinti sistemi di accertamento, risulti collocabile in due scenari differenti, si applicheranno le misure previste per lo scenario di rischio inferiore.

L'**articolo 14 al comma 1** estende la **validità della certificazione verde COVID-19**, rilasciata ai sensi dell'[articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 52 del 2021](#). Diversamente da quanto previsto dal menzionato articolo 9, che individua in sei mesi il periodo di validità di tale certificazione, ai sensi della disposizione in commento, la certificazione rilasciata a chi ha concluso il ciclo vaccinale ha una validità di nove mesi dalla data del completamento del ciclo. Il **comma 2** disciplina le **modalità per la certificazione verde COVID-19** di cui al citato [articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 52 del 2021](#), che è rilasciata non solo ad avvenuta vaccinazione, cioè al termine del prescritto ciclo, ma anche contestualmente alla somministrazione della prima dose di vaccino. In questo caso, la certificazione ha validità a partire dal quindicesimo giorno successivo alla somministrazione fino alla data prevista per il completamento del ciclo vaccinale.

L'**articolo 16** detta **disposizioni di coordinamento**, prevedendo che, fatto salvo quanto diversamente disposto dal decreto, fino al 31 luglio 2021 continuerà ad applicarsi le misure previste dal [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 marzo 2021](#), pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 52 del 2 marzo 2021, adottato in attuazione dell'[articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 19 del 2020](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 35 del 2020](#). Si stabilisce, inoltre, che resti fermo, per quanto non modificato dal decreto, quanto previsto dal [decreto-legge n. 52 del 2021](#).

L'**articolo 17** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno stesso della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, composto da 17 articoli, per un totale di 27 commi, appare riconducibile alla finalità unitaria di integrare la disciplina delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 nel quadro della graduale ripresa delle attività sociali ed economiche in corso.

Collegamento con lavori legislativi in corso

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 (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 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 normativo 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 (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19)";

Rispetto all'impegno assunto con l'ordine del giorno richiamato, si rileva che il Governo ha già "trasferito", con il decreto-legge n. 52 del 2020, a livello di fonte legislativa parte delle misure di contenimento fin qui definite con DPCM; sono infatti presenti nel decreto-legge la disciplina:

- delle attività scolastiche (art. 3);
- dei servizi di ristorazione (art. 4);
- degli spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi (art. 5);
- delle piscine, palestre e sport di squadra (art. 6), delle fiere, convegni e congressi (art. 7);
- dei centri termali e dei parchi tematici e di divertimento (art. 8).

Con il provvedimento in esame trovano inoltre disciplina diretta nel decreto-legge anche:

- i limiti orari agli spostamenti (cd. "coprifuoco", art. 1);
- le attività di sale giochi, sale scommesse, sale bingo e casinò (art. 7);
- la disciplina di centri culturali, centri sociali e ricreativi, feste e cerimonie (art. 9);
- i corsi di formazione (art. 10);
- i musei e altri istituti luoghi della cultura (art. 11)

Per il resto la disciplina rimane affidata al DPCM del 2 marzo 2021, le cui misure troveranno comunque applicazione, in forza dell'articolo 1 del decreto-legge n. 52, fino al 31 luglio 2021. In proposito si ricorda che nel parere sul decreto-legge n. 52 del 2021 (C. 3045, seduta del 5 maggio 2021) il Comitato ha rilevato che

" in base alla formulazione attuale, infatti sembrerebbe doversi dedurre che gli eventuali [ulteriori] DPCM [che possono pure continuare ad essere adottati ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge n. 52] 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;" ed ha quindi raccomandato: " alla luce dell'interpretazione proposta del coordinamento tra l'articolo 1, comma 1 e l'articolo 10 del provvedimento, abbia cura il Governo di riservare ai DPCM 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."

Ciò premesso, il provvedimento integra e modifica tacitamente parte delle misure contenute nel decreto-legge n. 52 del 2021 (C. 3045), anch'esso attualmente all'esame della Camera.

In proposito si ricorda che, nel parere reso dal Comitato sul decreto-legge n. 52 (che a sua volta integrava il contenuto del decreto-legge n. 44 ancora in corso di conversione), si è rilevato 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".

Si valuti comunque l'opportunità di approfondire i necessari coordinamenti tra i due testi; in particolare, l'articolo 4, comma 1, in materia di riapertura di palestre, piscine, centri natatori e centri benessere, appare superare il comma 2 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 52 vertente sulla stessa materia.

Nel corso dell'esame del disegno di legge C 3045 di conversione del decreto-legge n. 52 del 2021, contenente misure anti-COVID, è stato presentato l'emendamento 2.100 del Governo volto a far confluire in quel provvedimento il contenuto del provvedimento in esame.

Al riguardo, 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, sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno, dopo aver richiamato nelle premesse il parere del Comitato sul provvedimento in discussione, 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".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- ai commi 1 e 4 dell'articolo 1, si richiamano "i provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19", anziché, come appare più preciso, "il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 marzo 2021";
- al comma 3 del medesimo articolo 1, *si valuti l'opportunità di specificare* "gli eventi di particolare rilevanza" che consentono di derogare con ordinanza del Ministro della salute ai limiti agli spostamenti orari stabiliti ai precedenti commi 1 e 2;
- l'articolo 12 prevede l'adozione di ordinanze del Ministro della salute "d'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome"; al riguardo, si rileva che la disposizione prefigura una procedura che, in luogo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, disciplinata in particolare dal decreto legislativo n. 281 del 1997, dispone un'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, che, allo stato, pur citata in alcune circostanze dalla legislazione, rappresenta l'organo associativo degli esecutivi regionali, privo di un'apposita disciplina legislativa.