



Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19

D.L. 52/2021 / A.C. 3045

Dossier n° 119 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
26 maggio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3045
D.L.	52/2021
Titolo:	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
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	22 aprile 2021
assegnazione:	23 aprile 2021
scadenza:	21 giugno 2021
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	in corso d'esame in commissione

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge; si compone di **14 articoli** suddivisi in **46 commi** e di **2 allegati**.

L'**articolo 1** dispone circa la rimodulazione ed il graduale allentamento delle misure di **contenimento** dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Viene previsto che per il **periodo temporale compreso tra il 1° maggio ed il 31 luglio 2021** trovino applicazione le misure previste dal DPCM 2 marzo 2021. **Dal 26 aprile** si prevede la **cessazione del divieto di spostamento** in entrata e in uscita dai territori delle Regioni e delle Province autonome che si collocano nelle zone bianca e gialla. **Per il periodo compreso tra il 1° maggio ed il 31 luglio** si prevede l'**applicazione delle misure stabilite per la zona rossa** anche nelle Regioni e Province autonome - individuate con ordinanza del Ministro della salute - nelle quali si registri una incidenza cumulativa settimanale dei contagi superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti. È infine prevista la possibilità per i Presidenti di Regione e Provincia autonoma di **applicare le misure più restrittive disposte per la zona rossa** selettivamente in determinate province o aree qualora in esse venga superato il parametro sopra indicato dell'incidenza cumulativa settimanale dei contagi ovvero se la circolazione di varianti di SARS-CoV-2 ne determini un rischio alto di diffusività. Tale facoltà non può tuttavia esercitarsi in relazione alle previsioni (di cui all'articolo 3, comma 1) riguardanti la disciplina dello svolgimento in presenza delle attività scolastiche di ogni ordine e grado.

L'**articolo 2** detta alcune **disposizioni in tema di spostamenti**. Esso in primo luogo definisce gli spostamenti ammessi in entrata ed in uscita dai territori collocati in zona arancione o rossa, consentendoli ai soggetti muniti delle **certificazioni verdi COVID-19 o motivati** da esigenze lavorative, situazioni di necessità o di salute, o effettuati per rientrare presso la propria residenza, domicilio o abitazione. Nel **periodo che va dal 26 aprile al 15 giugno 2021** vengono poi definite alcune **limitazioni agli spostamenti in zona gialla** e, entro l'ambito comunale, in zona arancione (mentre per la zona rossa si applicano comunque misure più restrittive). Si prevede, infine, l'individuazione, con ordinanze del Ministero della salute, dei casi in cui le certificazioni verdi COVID-19, rilasciate o riconosciute ai sensi del successivo articolo 9, possano consentire **deroghe ai divieti di spostamento da e per l'estero** o ad obblighi di sottoporsi a **misure sanitarie** per effettuare i medesimi spostamenti.

L'**articolo 3** reca disposizioni per lo svolgimento, dal 26 aprile 2021 fino al 31 agosto 2021, delle **attività nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole di ogni ordine e grado**, e, dal 26 aprile 2021 fino al 31 luglio 2021, nelle **università e nelle istituzioni** di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM). In

particolare, su tutto il territorio nazionale si stabilisce lo svolgimento delle attività in presenza per il 100% degli studenti nei servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole primarie e nell'intero ciclo delle scuole secondarie di primo grado. Per le scuole secondarie di secondo grado, si prevedono percentuali di attività in presenza per almeno il 50% degli studenti, differenziate a seconda dei colori delle zone. È possibile derogare a tali previsioni solo in casi di eccezionale e straordinaria necessità. Per le università, si stabilisce che le attività sono svolte prioritariamente in presenza nelle zone gialle e arancioni, mentre nelle zone rosse possono svolgersi in presenza con riguardo agli insegnamenti del primo anno dei corsi di studio, ovvero per le classi con ridotto numero di studenti. Tali disposizioni si applicano, per quanto compatibili, in particolare, anche alle istituzioni AFAM.

L'articolo 4 disciplina l'**attività di ristorazione** consentendo, a partire dal 26 aprile 2021, nei territori ricadenti nella zona gialla, i servizi di ristorazione con consumo al tavolo esclusivamente all'aperto, anche a cena, nel rispetto dei limiti orari agli spostamenti di cui ai provvedimenti governativi adottati in attuazione dell'articolo 2, comma 1, del DL n. 19 del 2020, dunque, attualmente fino alle ore 22.00, nonché dei protocolli e dalle linee guida previsti per il settore. Resta consentita senza limiti di orario la ristorazione negli alberghi e in altre strutture ricettive limitatamente ai propri clienti, ivi alloggiati. A decorrere dal 1° giugno, nella zona gialla, i servizi di ristorazione sono consentiti anche al chiuso, con consumo al tavolo, dalle ore 5:00 fino alle ore 18:00, nel rispetto dei protocolli e delle linee guida citati.

L'articolo 5 detta disposizioni riguardanti lo svolgimento, in zona gialla, **degli spettacoli aperti al pubblico e degli eventi sportivi**, consentito, a decorrere dal 26 aprile, nel primo caso, e dal 1° giugno, nel secondo, esclusivamente con posti a sedere preassegnati, purché sia assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro e nel rispetto di determinati parametri e linee guida. La capienza consentita per gli spettacoli non può essere superiore al 50 per cento di quella autorizzata, ed al 25 per cento per gli eventi sportivi. Il numero massimo di spettatori in entrambi i casi non può essere superiore a 1.000 per gli spettacoli o gli impianti all'aperto e a 500 per quelli in luoghi chiusi. Restano in ogni caso sospesi gli spettacoli ove non sia possibile assicurare le predette condizioni, nonché le attività che abbiano luogo in sale da ballo, discoteche e locali assimilati. Viene poi stabilito che in relazione all'andamento della situazione epidemiologica può essere stabilito un diverso numero massimo di spettatori, nel rispetto dei principi fissati dal Comitato tecnico-scientifico, con linee guida idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio.

L'articolo 6 disciplina la ripresa, in zona gialla, **dell'attività sportiva di base e amatoriale, nonché la riapertura degli impianti sportivi**: piscine, palestre, centri e circoli sportivi. In conformità ai protocolli ed alle linee guida adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal 15 maggio, viene prevista la riapertura delle piscine all'aperto, dal 1° giugno, la riapertura delle palestre e dal 26 aprile la ripresa di ogni attività sportiva all'aperto, compresi gli sport di contatto e di squadra, fermo restando il divieto di utilizzo degli spogliatoi, se non stabilito diversamente dalle linee guida citate.

L'articolo 7 disciplina lo svolgimento in presenza, in zona gialla, di **fiere, convegni e congressi**. Nel rispetto dei previsti protocolli e linee guida, dal 15 giugno è consentito lo svolgimento di fiere, ferma restando il possibile svolgimento in data anteriore di attività preparatorie che non prevedono afflusso di pubblico. Le linee guida possono prevedere, con riferimento a particolari eventi, che l'accesso sia riservato soltanto ai soggetti in possesso del certificato verde di cui all'articolo 9. È inoltre consentito l'ingresso nel territorio nazionale per partecipare a fiere, fermi restando gli obblighi previsti in relazione al territorio estero di provenienza. Dal 1° luglio 2021, in zona gialla, sono altresì consentiti i convegni e i congressi.

L'articolo 8 prevede la riapertura dal 1° luglio 2021, in zona gialla, delle attività dei **centri termali, e dei parchi tematici e di divertimento**, nel rispetto di protocolli e linee guida del settore. Resta ferma l'attività dei centri termali adibiti a presidio sanitario.

L'articolo 9 detta la disciplina delle **certificazioni verdi COVID-19** strumento che rappresenta, per i titolari, una modalità per agevolare la ripresa degli spostamenti e delle attività sospese a causa della pandemia, anticipazione in sede nazionale del cd. *green pass* in corso di definizione in ambito europeo. La certificazione riguarda tre diverse fattispecie: i certificati di guarigione (che hanno una validità di 6 mesi dalla guarigione stessa), i certificati di avvenuta vaccinazione (che hanno una validità di sei mesi dal completamento del ciclo vaccinale) e i certificati che attestano l'esito negativo di un tampone (nelle 48 ore dall'effettuazione del test). Le certificazioni sono rilasciate in formato cartaceo o digitale in conformità al modello allegato al decreto-legge (cfr. allegato 1) nelle more dell'emanazione del DPCM di cui al comma 10, deputato a disciplinarne, tra l'altro, il rilascio con modalità digitale avanzata (interoperabile e munita di codice a barre), a definirne il contenuto, le modalità di aggiornamento, nonché a disciplinare le caratteristiche e le modalità di funzionamento della **Piattaforma nazionale Digital Green Certificate** (Piattaforma nazionale-DGC). Ove il certificato attesti l'avvenuta guarigione o il completamento del ciclo vaccinale, esso è inserito nel fascicolo sanitario della persona interessata. Si prevede, inoltre, il riconoscimento delle certificazioni

verdi COVID-19 rilasciate in conformità al diritto vigente negli Stati membri dell'Unione europea ove esse siano conformi ai criteri definiti con circolare del Ministero della salute. Allo stesso modo, le certificazioni rilasciate in uno Stato terzo a seguito di una vaccinazione riconosciuta nell'Unione europea e validate da uno Stato membro dell'Unione, sono riconosciute se conformi ai criteri definiti con circolare del Ministero della salute. È prevista, poi, al comma 9, una clausola di cedevolezza rispetto alle disposizioni europee.

Al riguardo, si ricorda che sui contenuti dell'articolo 9 è pervenuto il 23 aprile 2021 un [provvedimento di avvertimento del Garante per la protezione dei dati personali](#); tra le altre cose, il Garante ha rilevato che la norma non fornisce un'indicazione esplicita e tassativa delle specifiche finalità perseguite attraverso l'introduzione dei certificati verdi.

L'articolo 10 coordina i termini che consentono di adottare provvedimenti di contenimento dell'emergenza ai sensi dei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020 con il nuovo termine del 31 luglio 2021.

L'articolo 11 proroga fino al 31 luglio 2021 i termini delle disposizioni legislative di cui all'allegato 2 del decreto-legge in esame.

L'articolo 12 chiarisce le modalità per il calcolo dell'anticipazione sull'indennizzo alle imprese di trasporto aereo passeggeri che operino collegamenti di servizio pubblico, previsto a compensazione dei danni subiti con l'emergenza Covid-19: si dispone che si applichino le stesse regole previste per il calcolo dell'indennizzo.

L'articolo 13 reca la disciplina sanzionatoria delle violazioni del decreto-legge e prevede tanto sanzioni amministrative pecuniarie, per la violazione delle disposizioni sul contenimento del contagio, quanto sanzioni penali, per le falsità in atti relative alle certificazioni verdi Covid-19.

L'articolo 14 dispone sull'entrata in vigore del decreto legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il decreto legge è entrato in vigore il 23 aprile 2021.

L'allegato 1 reca i contenuti essenziali delle certificazioni verdi COVID-19 di cui all'articolo 1, comma 2, mentre **l'allegato 2** reca l'elenco delle disposizioni oggetto di proroga ai sensi dell'articolo 11.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare riconducibile alle materie "ordinamento civile" e "profilassi internazionale", entrambe attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e q), della Costituzione; rilevano inoltre le materie "tutela della salute", "tutela e sicurezza del lavoro" e "ordinamento sportivo", attribuite alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e le materie "attività produttive" e "commercio" attribuite alla competenza residuale regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

In proposito, si ricorda anche che la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale ha ricondotto alla materia "profilassi internazionale" le misure di contrasto dell'epidemia in corso.

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 (in precedenza denominata "Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano") è, allo stato, un organismo di coordinamento politico tra gli esecutivi regionali, che si raccorda con il Governo in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Unificata e con il Parlamento, attraverso le audizioni di fronte alle Commissioni permanenti e attraverso le forme di interlocuzione strutturata con la Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai sensi del regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione approvato nella XVII Legislatura nella seduta del 13 dicembre 2017. La Conferenza delle regioni e delle province autonome appare però priva di apposita disciplina legislativa, per quanto la legislazione vigente riconosca già specifiche funzioni (da ultimo con l'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020) al suo presidente e la Conferenza sia citata dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 281 del 1997, in ordine all'organizzazione dei lavori della Conferenza Stato-regioni. Inoltre alcune disposizioni prevedono l'elaborazione in seno alla Conferenza di indirizzi comuni cui poi le regioni danno attuazione (si veda in particolare l'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020 che pure prevede il ricorso a linee guida della Conferenza delle regioni e delle province autonome e che è richiamato negli articoli 4, 7 e 8); per approfondimenti si rinvia al dossier [Il "sistema delle conferenze"](#) della XVII Legislatura (gennaio 2016).

Si ricorda che sul punto, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel parere reso sul decreto-legge n. 33 del 2020, nella seduta del 23 giugno 2020, ha segnalato con un'osservazione l'opportunità di fare piuttosto riferimento, per il futuro e facendo salva l'applicazione delle linee guida adottate, alla Conferenza permanente per i

L'articolo 6 disciplina la ripresa, in zona gialla, dell'**attività sportiva** di base e amatoriale, nonché la riapertura degli impianti sportivi: piscine, palestre, centri e circoli sportivi. In conformità ai protocolli ed alle linee guida adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal 15 maggio, viene prevista la riapertura delle piscine all'aperto, dal 1° giugno, la riapertura delle palestre e dal 26 aprile la ripresa di ogni attività sportiva all'aperto, compresi gli sport di contatto e di squadra, fermo restando il divieto di utilizzo degli spogliatoi, se non stabilito diversamente dalle linee guida citate. *Al riguardo, si valuti l'opportunità di coinvolgere il sistema delle autonomie territoriali nell'ambito dell'adozione delle linee guida; si potrebbe in particolare valutare l'opportunità di prevedere, l'acquisizione sulle linee guida dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, alla luce del carattere concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della competenza legislativa coinvolta (ordinamento sportivo).*

Rispetto degli altri principi costituzionali

Il decreto-legge n. 52 del 2021 si pone in rapporto di successione e consequenzialità rispetto ad una serie normativa di decreti-legge che ha posto misure restrittive a fini di contenimento dell'epidemia da Covid-19, innanzi alla sua recrudescenza emersa nell'autunno del 2020. Esso reca il quadro delle misure da applicare dal 1° maggio al 31 luglio 2021 per la "graduale ripresa delle attività economiche e sociali".

Successivamente è intervenuto sulla materia il decreto-legge n. 65 del 2021, che ha disposto la riapertura di una serie di attività a partire dal mese di giugno secondo diverse gradazioni, unitamente al decreto-legge n. 54 che ha previsto la proroga di alcuni termini.

Il quadro degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione della pandemia è infatti definito, in primo luogo, da un insieme di decreti-legge che stabiliscono la cornice ordinamentale delle misure adottabili per la gestione dell'emergenza (in particolare i decreti-legge n. 19/2020 e n. 33/2020, come successivamente integrati e modificati) e di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che attuano le disposizioni dei decreti-legge, modulandole in relazione all'andamento epidemiologico.

Con il decreto-legge in esame sono disciplinate le misure da applicare rinviando – da una parte - a quanto previsto dal d.P.C.m. 2 marzo 2021 salvo quanto previsto dal decreto-legge medesimo e – dall'altra parte – estendendo al 31 luglio 2021 la possibilità di adottare provvedimenti di contenimento dell'emergenza ai sensi dei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020; con la delibera del Consiglio dei ministri del 21 aprile 2021 lo stato d'emergenza è stato prorogato al 31 luglio 2021, ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile.

Il decreto-legge in esame costituisce quindi uno degli ultimi tasselli della sequenza di atti normativi, con i quali è stata affrontata l'epidemia da Covid-19.

Relativamente al rapporto tra fonti normative dell'emergenza si ricorda altresì che la **Corte costituzionale**, con la recente sentenza n. 37 del 24 febbraio 2021 ha fornito alcuni primi chiarimenti sul riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni sugli interventi di contenimento e contrasto della pandemia, in particolare riconducendo il quadro delle misure di contrasto alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione. La sentenza segnala inoltre che, nell'affrontare l'epidemia da COVID-19, "il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri" (considerato in diritto punto 9).

Riguardo al quadro normativo in essere, si ricorda 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, il Governo ha "trasferito" 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).

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);
- lo svolgimento delle manifestazioni (art. 10 del dpcm del 2 marzo 2021);
- lo svolgimento delle funzioni religiose (art. 12 e allegati da 1 a 7 del d.P.C.m. del 2 marzo 2021);

Come ricordato, 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.

In tale quadro può essere altresì *suscettibile di approfondimento* 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 potersi 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; *sul punto può tuttavia essere opportuno un chiarimento.*

Cost119	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