



Accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, organizzazione di pubbliche amministrazioni e protezione dati personali

D.L. 139/2021 / A.C. 3374

Dossier n° 150 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
23 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3374
D.L.	139/2021
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 ottobre 2021, n. 139, recante disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali
Iter al Senato:	Sì
Date:	
approvazione del Senato:	18 novembre 2021
assegnazione:	18 novembre 2021
Commissioni competenti:	II Giustizia, XII Affari sociali
Stato dell'iter:	in corso d'esame in sede referente

Contenuto

Accesso alle attività culturali, sportive e ricreative

Gli **articoli 1, 2 e 2-bis** disciplinano le modalità di accesso alle attività culturali, sportive e ricreative durante l'emergenza sanitaria.

In particolare, l'**articolo 1**, novella, con disposizioni in vigore dall'**11 ottobre 2021**, il [decreto-legge n. 52 del 2021](#):

- disciplinando lo svolgimento, nelle zone bianche e gialle, di **spettacoli aperti al pubblico** in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, locali di intrattenimento e musica dal vivo e in altri locali o spazi, anche all'aperto. Fermo restando l'obbligo di accesso con una delle certificazioni verdi COVID-19, si stabilisce, in linea generale, che:
 - nelle zone gialle - fermi restando i posti a sedere preassegnati, la distanza interpersonale di almeno un metro e la capienza consentita non superiore al 50% della capienza massima autorizzata - non vi sono più limiti al numero massimo di spettatori;
 - nelle zone bianche non è più necessario il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro e la capienza consentita è pari al 100% della capienza massima autorizzata.

Al contempo, si dispone anche che, in caso di spettacoli aperti al pubblico che si svolgono in luoghi ordinariamente destinati agli eventi e alle competizioni sportive, si applicano le disposizioni relative alla capienza consentita negli spazi destinati al pubblico in quei luoghi. Inoltre, per gli spettacoli svolti all'aperto quando il pubblico, anche solo in parte, vi accede senza posti a sedere preassegnati e senza limiti massimi di capienza autorizzati, sono introdotte disposizioni specifiche finalizzate alla prevenzione della diffusione del contagio e alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Nulla varia per le zone arancioni e rosse;

- consentendo, solo nelle zone bianche, lo svolgimento delle attività che abbiano luogo in **sale da ballo, discoteche e locali assimilati**, nel rispetto dei limiti di capienza del 75 per cento di quella massima autorizzata all'aperto e del 50 per cento al chiuso. L'accesso è consentito esclusivamente ai soggetti muniti di certificazione verde e nei locali al chiuso deve essere garantita la presenza di impianti di areazione senza ricircolo dell'aria;

[Spettacoli aperti al pubblico](#)

[Discoteche](#)

- novellando la disciplina relativa alla partecipazione degli spettatori agli **eventi sportivi**. Eventi sportivi
Le principali novità riguardano:
 - l'incremento del limite di capienza delle strutture destinate ad accogliere il pubblico. In zona bianca la capienza non può essere superiore al 75 per cento di quella massima autorizzata all'aperto e al 60 per cento al chiuso; in zona gialla tali percentuali sono, rispettivamente, pari al 50 per cento e al 35 per cento;
 - il venir meno, in zona bianca, dell'obbligo di rispetto del distanziamento interpersonale e di previsione di posti a sedere preassegnati;
- prevedendo, a determinate condizioni, che le percentuali della capienza possano essere modificate in via amministrativa;
- prevedendo che, a decorrere dall'11 ottobre 2021, ferma restando l'applicazione delle eventuali **sanzioni** previste dall'ordinamento sportivo, dopo una violazione delle disposizioni relative alla capienza consentita e alla verifica del possesso di una delle certificazioni verdi COVID-19 in materia di spettacoli aperti al pubblico, di eventi e competizioni sportivi e di discoteche, si applica, a partire dalla seconda violazione commessa in giornata diversa, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura da uno a dieci giorni.

L'**articolo 2** modifica la disciplina relativa all'apertura al pubblico, nelle zone bianche e nelle zone gialle, dei **musei e degli altri istituti e luoghi della cultura**, nonché delle mostre. In particolare, ferme restando le altre previsioni, stabilisce che dall'11 ottobre 2021 non è più necessario il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro tra i visitatori. Nulla varia per le zone arancioni e rosse. Musei

L'**articolo 2-bis** dispone che sui bus noleggiati con conducente dalla entrata in vigore della legge di conversione si potrà salire solo con *green pass*; contestualmente si consente la capienza massima.

L'**articolo 1-bis**, invece, **esclude** le **manifestazioni carnevalesche**, i **corsi mascherati**, le **rievocazioni storiche**, le **giostre** e le altre **manifestazioni similari** dall'applicazione della normativa in base alla quale i **biglietti** di accesso ad attività di spettacolo che si svolgono in impianti con capienza superiore a 5.000 spettatori sono **nominativi**. Si tratta di una modifica, a regime, della disciplina volta a **contrastare** il fenomeno del **c.d. secondary ticketing**, ossia del collocamento di biglietti per attività di spettacolo acquistati in maniera massiva e successivamente rivenduti a prezzi superiori rispetto a quelli esposti sul biglietto.

Interventi connessi all'emergenza

L'**articolo 3** interviene sul decreto-legge n. 52 del 2021 per inserire l'articolo 9-octies e integrare la disciplina transitoria valida fino al 31 dicembre 2021, che richiede, per i lavoratori, pubblici e privati, il possesso di un certificato verde COVID-19 in corso di validità ai fini dell'accesso al luogo di lavoro (fatta salva l'esenzione per i soggetti per i quali un' idonea certificazione medica attesti una controindicazione relativa alla vaccinazione contro il COVID-19). La novella prevede che, in caso di richiesta da parte del datore di lavoro, pubblico o privato, derivante da specifiche esigenze organizzative, volte a garantire l'efficace programmazione del lavoro, i lavoratori siano tenuti a rendere le comunicazioni relative al possesso o alla mancanza del suddetto certificato con un preavviso idoneo a soddisfare le suddette esigenze. Verifica del possesso di green pass

L'**articolo 3-bis**, al **comma 1**, interviene sull'utilizzo di alcune risorse disponibili presso la contabilità speciale del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19. La nuova norma prevede che le somme disponibili presso la suddetta contabilità e derivanti dall'autorizzazione di spesa di cui all'[art. 40, comma 1, del D.L. n. 41/2021](#), siano utilizzabili, nella misura di 210 milioni di euro, per ogni intervento di competenza del medesimo Commissario straordinario - anche in deroga, dunque, al vincolo di destinazione relativo all'attuazione del piano strategico nazionale dei vaccini contro il COVID-19, vincolo previsto per una quota pari a 388.648.000 euro della suddetta autorizzazione complessiva di spesa. Risorse per interventi straordinari

Il **comma 2** prevede che siano individuate ulteriori sedi decentrate per l'espletamento delle **elezioni provinciali del 18 dicembre 2021**, al fine del rispetto delle norme di distanziamento, in considerazione del permanere dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2021. Elezioni provinciali

Organizzazione delle pubbliche amministrazioni e esame avvocato

L'**articolo 4** prevede un nuovo assetto organizzativo del Ministero della salute in direzioni generali, coordinate da un segretario generale. Il numero delle direzioni generali, incluso il segretario generale, viene portato da 13 a 15.

Ministero della salute

E' inoltre prevista una modifica della dotazione organica del Ministero della salute ad invarianza di spesa con un incremento di 2 posizioni dirigenziali di livello generale, con contestuale riduzione di 7 posizioni di dirigente sanitario.

L'**articolo 4-bis** eleva a 68 anni (attualmente 65 anni) il limite anagrafico per l'accesso all'elenco nazionale idonei all'incarico di direttore generale degli enti del SSN. La disposizione si applica fino al termine dello stato di emergenza sanitaria.

L'**articolo 5** dispone il temporaneo avvalimento di personale aggiuntivo (max 128 unità) da parte dell'Ufficio centrale per il referendum. La disposizione è finalizzata a consentire l'espletamento delle operazioni di verifica delle sottoscrizioni relative alle richieste di referendum presentate entro il 31 ottobre. Per l'attuazione di queste previsioni, applicabili per un periodo non superiore a 60 giorni, è previsto un onere pari a euro 409.648 euro per l'anno 2021.

Ufficio centrale per il referendum

L'**articolo 6**, oltre a prorogare anche alla sessione 2021 le disposizioni eccezionali stabilite per lo svolgimento dell'esame di abilitazione alla professione di avvocato relativo alla sessione dello scorso anno, introduce l'obbligo di *green pass* per l'accesso ai locali deputati allo svolgimento delle prove.

Esame avvocato

Accoglienza e tutela della minoranza linguistica slovena

L'**articolo 7** incrementa, per il triennio 2021-2023, la dotazione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, onde assicurare l'attivazione di ulteriori 3.000 posti per l'accoglienza di richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan.

L'**articolo 8** reca disposizioni per la restituzione alla comunità slovena dell'immobile sito in Trieste e noto come Narodni Dom, di proprietà dell'Università degli studi di Trieste, in cui attualmente si svolge l'attività della Scuola di studi in lingue moderne per interpreti e traduttori. Alla medesima Università sono assicurati, a compensazione, due immobili, uno dei quali è destinato a divenire la nuova sede della richiamata Scuola.

Protezione dei dati personali

L'**articolo 9** del [decreto-legge n. 139 del 2021](#), significativamente modificato nel corso dell'esame in Senato, reca disposizioni in materia di protezione dei dati personali.

In particolare, il **comma 1** novella il c.d. Codice della privacy (d.lgs. n. 196 del 2003):

- prevedendo che il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico possa trovare fondamento e base giuridica, oltre che nella legge e - nei casi previsti dalla legge - nel regolamento, anche in un atto amministrativo generale (modifica dell'art. 2-ter del Codice) e che tale ampliamento della base giuridica valga anche per il trattamento dei dati particolari (sanità pubblica, medicina del lavoro, archiviazione nel pubblico interesse o per ricerca scientifica o storica o a fini statistici) disciplinato dall'art. 2-sexies del Codice e per il trattamento dei dati personali per fini di sicurezza nazionale o difesa, disciplinato dall'art. 58 del Codice;
- consente il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o per l'esercizio di pubblici poteri, da parte di una serie di soggetti pubblici, anche per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri attribuiti ai suddetti soggetti pubblici (nuovo comma 1-bis dell'art. 2-ter del Codice);
- introducendo una disciplina specifica per il trattamento di dati personali relativi alla salute quando gli stessi siano "privi di elementi identificativi diretti" (art. 2-sexies, comma 1-bis, del Codice);
- abrogando l'articolo 2-quinquies del Codice della privacy che, nel caso di trattamenti di dati personali svolti per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico, tali da poter presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, consentiva al Garante di adottare d'ufficio provvedimenti di carattere generale, prescriventi misure e accorgimenti a garanzia dell'interessato;
- prevedendo che il trattamento dei dati relativi al traffico telefonico e telematico che devono essere conservati dal fornitore per finalità di accertamento e repressione di reati, sia effettuato nel rispetto delle misure e degli accorgimenti a garanzia dell'interessato prescritti dal Garante con provvedimento "di carattere generale"

Modifiche al Codice della privacy

(modifica dell'art. 132, comma 5, del Codice);

- potenziando la competenza del Garante al fine di prevenire la diffusione di materiali, foto o video, sessualmente espliciti (nuovo art. 144-bis del Codice, rubricato *Revenge porn*). In particolare, la disposizione prevede che chiunque, compresi i minori ultraquattordicenni, abbia fondato motivo di ritenere che immagini, audio, video o altri documenti informatici a contenuto sessualmente esplicito che lo riguardano, destinati a rimanere privati, possano essere oggetto di invio, consegna, cessione, pubblicazione o diffusione attraverso piattaforme digitali, senza il suo consenso, può rivolgersi, mediante segnalazione, al Garante, il quale, entro 48 ore può rivolgere avvertimenti, ammonimenti, imporre una limitazione provvisoria o definitiva al trattamento, ordinare la rettifica, la cancellazione di dati personali o la limitazione del trattamento e infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria. In base al **comma 6** dell'art. 9, i fornitori di servizi di condivisione di contenuti, ovunque stabiliti, devono entro 6 mesi dalla legge di conversione pubblicare il proprio recapito, ai fini dell'adozione dei provvedimenti da parte del Garante;
- incrementando l'indennità dei componenti del Collegio del Garante per la protezione dei dati personali (modifica dell'art. 153 del Codice);
- intervenendo sul parere che il Garante deve rendere al legislatore in vista dell'adozione di una disciplina relativa al trattamento dei dati, per circoscriverne i presupposti (modifica dell'art. 154 del Codice). Inoltre, quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, e comunque nei casi di adozione di decreti-legge, si prevede che il Garante esprima il parere in una fase successiva, vale a dire in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge o in sede di vaglio definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari;
- determinando in 200 unità (in luogo delle precedenti 162) il ruolo organico e personale del Garante (modifica dell'art. 156 del Codice) ed equiparando il trattamento economico del personale del Garante a quello del personale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- consentendo l'omissione della previa notifica della violazione contestata nei confronti dei soggetti pubblici che trattano i dati quando il loro trattamento abbia già arrecato pregiudizio agli interessati (modifica dell'art. 166 del Codice);
- introducendo la possibilità di applicare, a titolo di sanzione accessoria rispetto alle sanzioni amministrative pecuniarie comminate dal Garante, l'ingiunzione a realizzare campagne di comunicazione istituzionale di sensibilizzazione sulla protezione dei dati personali (modifica dell'art. 166 del Codice);
- subordina l'applicazione della fattispecie penale di inosservanza di provvedimenti del Garante (punita con la reclusione da tre mesi a due anni) al "concreto nocumento" dei soggetti interessati e alla querela della persona offesa (modifica all'art. 170 del Codice).

Il **comma 2** si pone come disposizione di coordinamento, conseguente all'abrogazione dell'articolo 2-*quinquiesdecies* del Codice della privacy.

Il **comma 3** modifica il [d. lgs. n. 51 del 2018](#), relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati, per:

Modifiche al
d.lgs. n. 51 del
2018

- confermare l'estensione agli atti amministrativi generali della base giuridica del trattamento;
- sostituire, nella determinazione dei termini, delle modalità di conservazione, dei soggetti legittimati ad accedere ai dati nonché delle modalità e delle condizioni per l'esercizio dei diritti dell'interessato, l'attuale riferimento a un regolamento governativo con quello a un decreto ministeriale;
- per circoscrivere, anche in questo caso, l'applicabilità del reato di inosservanza dei provvedimenti del Garante, alle ipotesi di concreto nocumento arrecato ad uno o più interessati e alla presentazione di querela della persona offesa.

Il **comma 4** interviene sull'[art. 7 del decreto-legge n. 34 del 2020](#) per modificare ed integrare la disciplina concernente il trattamento di dati personali da parte del Ministero della salute. Tale disciplina, nella versione vigente, concerne i dati personali - anche relativi alla salute degli assistiti - raccolti nei sistemi informativi del Servizio sanitario nazionale ed autorizza il suddetto Ministero al relativo trattamento, al fine di sviluppare metodologie predittive dell'evoluzione del fabbisogno di salute della popolazione, demandando ad un decreto di natura regolamentare del Ministro della salute - adottato previo parere del Garante per la protezione dei dati personali - la definizione delle norme attuative. Le novelle in esame prevedono che il decreto sia invece di natura non regolamentare - fermo restando il parere del suddetto Garante -, estendono, con riferimento a dati personali non sanitari,

l'ambito delle norme di rango legislativo in esame e del relativo decreto attuativo e pongono una norma transitoria, valida nelle more dell'emanazione del medesimo decreto.

Il **comma 5** introduce disposizioni di coordinamento relative alla previsione che ha esteso agli atti amministrativi generali la base giuridica del trattamento dati (v. *sopra*).

Il **comma 7** riduce a 30 giorni il termine per i pareri che il Garante renda su atti riconducibili al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), al Piano nazionale per gli investimenti complementari ed al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 e prevede che quel termine sia improrogabile (ed una volta decorso, si può comunque procedere, pur in assenza di parere).

Il **comma 8** interviene sugli articoli 1 e 2 della [legge n. 5 del 2018](#), al fine di prevedere che i diritti dell'utente iscritto al registro pubblico delle opposizioni, nonché gli obblighi in capo agli operatori di call center operino indipendentemente dalle modalità in cui il trattamento delle numerazioni è stato effettuato, ovvero con o senza operatore con l'impiego del telefono, ma anche in via più generale mediante sistemi automatizzati di chiamata senza l'intervento di un operatore.

I **commi da 9 a 12** prevedono una sospensione (eccezion fatta per la prevenzione e la repressione dei reati) della installazione e utilizzazione di impianti di videosorveglianza con sistemi di riconoscimento facciale operanti attraverso l'uso dei dati biometrici in luoghi pubblici o aperti al pubblico, da parte di autorità pubbliche o soggetti privati. Tale moratoria è prevista "fino all'entrata in vigore di una disciplina legislativa della materia", e comunque non oltre il 31 dicembre 2023. La violazione della moratoria comporta l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

Si ricorda che sulla materia è in corso di esame in sede referente presso la I Commissione una proposta di legge (C. 3009 SENSI ed altri recante: "Sospensione dell'installazione e dell'utilizzazione di impianti di videosorveglianza con sistemi di riconoscimento facciale operanti attraverso l'uso di dati biometrici in luoghi pubblici o aperti al pubblico" 3009).

Il **comma 13** reca la copertura finanziaria delle modifiche relative al trattamento di dati personali e il **comma 14** demanda a un d.P.C.m. - da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge - la definizione dei meccanismi regolatori di armonizzazione della disciplina del trattamento economico entro le Autorità amministrative indipendenti.

Infine, l'**articolo 9-bis** reca la clausola di salvaguardia e l'**articolo 10** dispone circa l'entrata in vigore del decreto-legge.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a **distinte finalità**. Vi è in primo luogo la finalità di aggiornare il quadro delle misure di contenimento da COVID-19; tale finalità, che appare suscettibile di coinvolgere diversi ambiti, prefigura il provvedimento come "provvedimento ab origine a contenuto multiplo", categoria elaborata dalla Corte costituzionale (sentenze n. 244 del 2016 e n. 149 del 2020) per indicare quei provvedimenti nei quali "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo".

A questa si aggiungono, in base al preambolo, altre specifiche finalità: 1) la riorganizzazione del Ministero della salute; 2) il potenziamento dell'Ufficio centrale per i referendum della Corte di cassazione; 3) le esigenze di accoglienza umanitaria derivanti dalla situazione in Afghanistan; 4) la tutela della minoranza linguistica della Regione Friuli - Venezia Giulia; 5) la semplificazione in materia di trattamento dei dati personali; 6) la tutela delle vittime del revenge porn. Si segnalano poi le ulteriori disposizioni di cui all'articolo 1-bis (esclusione dall'obbligo di biglietto nominativo per le manifestazioni carnevalesche, corsi mascherati, rievocazioni storiche e giostrre) all'articolo 9, comma 1, lettera h) e lettera l) e commi 13 e 14 (in materia di indennità dei componenti del collegio del Garante per la protezione dei dati personali e di trattamento economico e ruolo organico del personale) e all'articolo 9, commi da 9 a 12 (sospensione dell'installazione e utilizzazione di impianti di videosorveglianza con sistemi di riconoscimento facciale).

In proposito, si segnala che il Comitato per la legislazione, in precedenti analoghe occasioni, ha raccomandato di "avviare una riflessione sull'opportunità della confluenza, in un provvedimento d'urgenza *ab origine* a contenuto plurimo" ma caratterizzato da un'unitarietà di scopo [...] di misure riconducibili ad ulteriori specifiche finalità" (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 17 novembre 2021 sul disegno di legge C 3354 di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021).

Relativamente all'omogeneità del contenuto dei provvedimenti legislativi di urgenza e della relativa legge di conversione la Corte costituzionale si è espressa in più occasioni.

In particolare, nella **sentenza n. 22 del 2012** la Corte si è soffermata sui rapporti tra il disposto costituzionale

dell'art. 77 Cost. e la legge 400/1988, evidenziando che «L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento». Dopo aver rimarcato che «La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione», la Corte sottolinea quindi che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

In tale occasione la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 2, comma 2-quater del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo nell'ambito dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Tali ultime disposizioni – annota la Corte costituzionale – «regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. Si tratta quindi di una normativa "a regime", del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Successivamente, nella **sentenza n. 247/2019** la Corte costituzionale ha ricordato come "l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012)". "La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello

ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-bis del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso" (sentenza n. 32 del 2014).

La Corte Costituzionale ha anche precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione per difetto di omogeneità si determina "solo quando le disposizioni aggiunte siano

totalmente 'estrane' o addirittura 'intruse', cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui 'solo la palese estraneità

delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) o la 'evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge' (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019)". Nel caso di specie ha evidenziato che "appare nella specie evidente che tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della ratio complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l'aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie 'occupate' dall'atto di decretazione".

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare principalmente riconducibile alle materie "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato", "ordinamento civile e penale", 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; in proposito, si ricorda anche che con le **sentenza n. 37 e n. 198 del 2021** la Corte costituzionale ha ritenuto riconducibile alla materia "profilassi internazionale" la disciplina delle misure di contrasto dell'epidemia in corso.

In proposito si ricorda anche che, con riferimento al testo originario del provvedimento, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel parere favorevole reso nella seduta del

27 ottobre 2021 ha rilevato che "il provvedimento appare volto ad integrare la disciplina «cornice» delle misure di contenimento della pandemia in corso, disciplina già definita con normativa statale e rispetto alla quale, nelle materie di loro competenza, le regioni possono ulteriormente intervenire, in particolare con i protocolli per lo svolgimento delle attività produttive di cui all'articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 52 del 2021 che devono essere adottati d'intesa con le regioni".

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. 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 inerte al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale (cfr. in particolare la sentenza n. 307 del 1990).

Relativamente alla **riserva** prevista dall'art. 16 Cost., la giurisprudenza costituzionale la ha qualificata quale riserva **relativa**, seppure vincolata nel contenuto, essendo ammessa la possibilità per la **normazione secondaria** di specificarne il contenuto (in particolare cfr. sentenze n. 2 del 1956, n. 72 del 1968, n. 68 del 1964).

A sua volta, la **legge regionale**, in base alla giurisprudenza costituzionale, può concorrere a limitare la libertà di soggiorno e circolazione ai sensi all'art. 16 Cost. purché ciò avvenga nell'ambito delle competenze spettanti all'organo regionale nel perseguimento di un valore costituzionalmente rilevante e con un provvedimento con contenuti proporzionati al fine perseguito. Nella sentenza n. 51 del 1991, la Corte ha in particolare evidenziato come nella misura in cui l'art. 16 della Costituzione autorizza anche interventi regionali limitativi della libertà di circolazione delle persone e nella misura in cui altre norme costituzionali, principalmente gli art. 41 e 42 della Costituzione, ammettono che le limitazioni ivi previste alla libera circolazione dei beni possano essere poste anche con atti regionali, non può negarsi che la regione, per la parte in cui legittimamente concorre all'attuazione dei valori costituzionali contrapposti a quelle libertà, possa stabilire limiti alla libera circolazione delle persone e delle cose.

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 vevolvi 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.

Cost150	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.