



Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020.

D.L. 83/2020 / A.C. 2617

Dossier n° 74 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 3 agosto 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2617
D.L.	83/2020
Titolo:	Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020.
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
emanazione:	30 luglio 2020
pubblicazione in G.U.:	30 luglio 2020
presentazione:	31 luglio 2020
assegnazione:	31 luglio 2020
scadenza:	28 settembre 2020
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento, presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge, si compone di **3 articoli, 8 commi e 1 allegato** e detta disposizioni emergenziali ed urgenti dirette a contenere la diffusione dell'epidemia da Covid-19, poiché, come evidenziato nel preambolo, sia pur di fronte ad una riduzione della curva dei contagi, persiste una diffusione del virus che provoca focolai anche di dimensioni rilevanti. Pertanto, anche a seguito **dell'estensione** (con [delibera del Consiglio dei Ministri](#) del 29 luglio) **fino al 15 ottobre dello stato di emergenza** dichiarato lo scorso 31 gennaio in conseguenza del rischio sanitario connesso alla diffusione dell'epidemia da Covid-19, il provvedimento è diretto a **prorogare l'efficacia delle disposizioni** contenute nei decreti legge n.19/2020 e nel decreto-legge 33/2020, che hanno disciplinato, rispettivamente, l'applicazione delle misure di contenimento dirette a contrastare l'espandersi dell'epidemia ed il loro graduale allentamento in rapporto all'evolversi della situazione epidemiologica, nonché i termini di efficacia di alcune misure elencate nelle disposizioni indicate nell'allegato 1 al decreto medesimo.

L'**articolo 1**, al **comma 1**, modificando l'articolo 1, comma 1, del [D.L. 19/2020](#), **estende fino al 15 ottobre 2020** la facoltà di adottare, con uno o più **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, una o più misure (tra quelle indicate al comma 2 dell'articolo 1 del D.L. 19/2020) allo scopo di contrastare i rischi sanitari derivanti da Covid-19. Viene inoltre soppresso il riferimento alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

Il **comma 2** modifica l'articolo 3, comma 1, del [decreto legge n. 33/2020](#) per **estendere al 15 ottobre 2020, l'applicabilità delle misure** previste dal decreto medesimo.

Per approfondire il contenuto delle misure adottabili si rinvia al [dossier schede di lettura](#).

Il **comma 3** dispone **la proroga fino al 15 ottobre dei termini indicati nell'Allegato 1** del decreto in esame, salvo quanto previsto al n. 32 dell'allegato medesimo (cfr. *infra*), prevedendo che le relative disposizioni "vengano attuate nei limiti delle risorse disponibili autorizzate a legislazione vigente".

Ai sensi del comma 4 viene poi stabilito che i termini previsti da disposizioni legislative diverse da quelle individuate nell'Allegato I, connessi o correlati alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, non sono modificati a seguito della proroga al 15 ottobre dello stato di emergenza e la loro scadenza resta riferita al 31 luglio 2020.

Il **comma 5** dispone che **nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri** ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, i quali saranno adottati sentiti i presidenti

delle Regioni interessate nel caso in cui le misure ivi previste riguardino esclusivamente una Regione o alcune regioni, ovvero il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, e comunque per non oltre dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, **continui ad applicarsi il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 luglio 2020**, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 luglio 2020, n. 176.

Il **comma 6** stabilisce che il **rinnovo dell'incarico dei direttori dei servizi di informazione per la sicurezza**, ossia DIS, AISE e AISI, possa essere disposto **per più di una volta** con successivi provvedimenti e **per al massimo ulteriori quattro anni**. Attualmente l'incarico dei direttori, della durata massima di quattro anni, può essere rinnovato una sola volta.

L'**articolo 2** prevede la clausola di invarianza degli oneri finanziari, disponendo che all'attuazione del presente decreto si provveda nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 3** dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, composto da 2 articoli, per un totale di 8 commi, appare riconducibile alla *ratio* unitaria di adottare "adeguate e proporzionate misure di contrasto e contenimento" della pandemia, attraverso la proroga delle disposizioni del decreto-legge n. 19 del 2020, delle misure previste dal decreto-legge n. 33 del 2020 e della vigenza di "alcune misure correlate allo stato d'emergenza"; *si valuti l'opportunità di approfondire* la riconducibilità a questo perimetro dell'articolo 1, comma 6, che modifica i requisiti di nomina del direttore del DIS (Dipartimento per le informazioni e la sicurezza), dell'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) e dell'AISI (Agenzia informazioni e sicurezza interna).

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Si valuti l'opportunità di approfondire il coordinamento di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del D.L. 19 con le misure previste dal D.L. 33, di ambito e di portata più circoscritta, posto che il provvedimento proroga al 15 ottobre l'applicabilità degli interventi previsti da entrambi i decreti.

In particolare, come già si è ricordato nel paragrafo relativo al contenuto:

- l'articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera a) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente, "su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso" la "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria abitazione, domicilio o dimora"; tale disposizione appariva però tacitamente abrogata dall'articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 33; il comma 1 infatti afferma che "a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale" mentre il comma 3 stabilisce che "A decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree";
- l'articolo 1, comma 2, lettera g) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente la "limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di assembramento in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso", anche questa disposizione, con riferimento specifico alle riunioni, poteva risultare tacitamente abrogata dall'articolo 1, comma 10 del decreto-legge n. 33, che stabilisce che "le riunioni si svolgono nel rispetto della distanza interpersonale di un metro";
- l'articolo 1, comma 2, lettera h) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente "la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto", anche se la lettera h-bis), introdotta nel corso dell'iter di conversione, prevede l'"adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza"; la possibilità di sospensione delle cerimonie religiose è apparsa poi superata dall'articolo 1, comma 11 del decreto-legge n. 33 che dispone che "le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio";

Si valuti altresì l'opportunità di coordinare quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 che prevede che, nelle more dell'adozione dei DPCM di attuazione delle misure previste dall'articolo 1, le regioni possano adottare unicamente misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti e l'articolo 1, comma 16, del decreto-legge n. 33 che consente invece alle regioni, con riferimento allo svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali, di introdurre misure sia più restrittive sia ampliative rispetto a quelle nazionali.

In proposito si ricorda anche che l'**articolo 18 del decreto-legge n. 76 del 2020** (cd. "DL Semplificazioni"),

abrogando l'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 19, ha restituito invece un pieno ed autonomo potere d'ordinanza, ai sensi della legge n. 833 del 1978 e del decreto legislativo n. 112 del 1998, ai sindaci.

Si ricorda che l'**ordine del giorno Tomasi n. 2**, accolto favorevolmente dal Governo nella seduta del 9 luglio 2020, nell'ambito della discussione del disegno di legge C. 2554 di conversione del decreto-legge n. 33 del 2020, prendendo spunto dal parere reso dal Comitato per la legislazione sul provvedimento nella seduta del 30 giugno 2020, ha, tra le altre cose, impegnato il Governo, nell'ottica di "fornire una nuova base legislativa a quanto fin qui disciplinato dai DPCM", ad "assumere un'apposita iniziativa legislativa, se necessario anche d'urgenza, evitando la mera proroga o differimento, magari nell'ambito di provvedimenti di più ampia portata, di quanto fin qui previsto dal decreto-legge n. 19 e dal provvedimento in esame" Peraltro, sia il richiamato parere del Comitato per la legislazione sia il parere del Comitato permanente per i pareri della I Commissione Affari costituzionali della Camera sul medesimo provvedimento (seduta del 7 luglio 2020) hanno richiamato il "carattere proporzionato e temporaneo che le misure di contenimento dell'epidemia devono avere".

Da ultimo, le **risoluzioni approvate, in identico testo, dal Senato e dalla Camera al termine delle comunicazioni del Presidente del Consiglio svolte rispettivamente nelle sedute del 28 e del 29 luglio 2020** impegnano il Governo, tra le altre cose, a "definire con norma primaria le eventuali misure di limitazione delle libertà fondamentali", precisando al riguardo in premessa che "le misure di contrasto dell'epidemia, per superare i rilievi di costituzionalità, devono essere non solo limitate nel tempo ma proporzionate all'attuale livello di pericolo".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il comma 3 dell'articolo 1 indica in un apposito allegato le disposizioni connesse allo stato d'emergenza la cui vigenza, per effetto del decreto-legge, è prorogata al 15 ottobre 2020; si tratta sia di disposizioni la cui vigenza, nel testo originario, era prevista per tutta la durata dello "stato d'emergenza" sia di disposizioni la cui vigenza era prevista fino al 31 luglio 2020; per le prime si ricorda che il Comitato, nei pareri sui disegni di legge C. 2525 di conversione del decreto-legge n. 22 del 2020 (seduta del 3 giugno 2020) e C. 2547 di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020 (seduta del 23 giugno 2020) aveva criticato l'utilizzo di questa tecnica che rimette la vigenza di norme legislative ad un "termine mobile"; con riferimento ad entrambe si ricorda che la circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prescrive (paragrafo 3, lettera a) di privilegiare la tecnica della novella.

Per una ricognizione delle disposizioni collegate all'emergenza che non appaiono prorogate vedi [la tabella allegata](#).