



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

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

Dossier n° 136 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

24 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3374
D.L.	139/2021
Titolo:	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
testo originario:	10
Date:	
emanazione:	8 ottobre 2021
pubblicazione in G.U.:	8 ottobre 2021
approvazione del Senato:	18 novembre 2021
presentazione:	8 ottobre 2021
assegnazione:	11 ottobre 2021
scadenza:	7 dicembre 2021
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, II Giustizia
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato al Senato per la conversione in legge; originariamente era composto di 10 articoli suddivisi in 32 commi; dopo la lettura presso il Senato, consta di **15 articoli**, suddivisi in **50 commi**. La struttura è suddivisa in **4 Capi**.

Il **Capo I (DISPOSIZIONI URGENTI PER L'ACCESSO ALLE ATTIVITÀ CULTURALI, SPORTIVE E RICREATIVE)** comprende gli **articoli da 1 a 3-bis**.

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; 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; novellando la disciplina relativa alla partecipazione degli spettatori agli **eventi sportivi**; 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 1-bis** 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**.

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.

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 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.

L'**articolo 3-bis, 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. 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.

Il **Capo II (DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DI ESAMI DI STATO PER L'ABILITAZIONE ALL'ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE DI AVVOCATO)** comprende gli **articoli da 4 a 6**.

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. 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.

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.

Il **Capo III (DISPOSIZIONI URGENTI DI CARATTERE ECONOMICO IN MATERIA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE, NONCHÉ PER LA TUTELA DELLA MINORANZA LINGUISTICA SLOVENA)** comprende gli **articoli 7 e 8**.

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.

Il **Capo IV (DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI)** comprende gli articoli da 9 a 10.

L'**articolo 9**, 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; consentendo 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 **oggetti pubblici**, anche per l'adempimento di un compito svolto nel **pubblico interesse** o per l'esercizio di pubblici poteri attribuiti ai suddetti oggetti 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 la 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" (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**, 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); subordinando l'applicazione della fattispecie penale di inosservanza di provvedimenti del Garante (punita con la reclusione da tre mesi a due anni) al "**concreto documento**" dei **oggetti interessati** e alla querela della persona offesa (modifica all'art. 170 del Codice). 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. 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. 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 (e che, una volta decorso, si possa comunque procedere, pur in assenza di parere). Il **comma 8** interviene sugli articoli 1 e 2 della [legge n. 5 del 2018](#), prevedendo 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. Il **comma 14** demanda a un **DPCM** - 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.

L'**articolo 9-bis** reca la clausola di salvaguardia per le Regioni speciali e le Province autonome.

L'**articolo 10** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni e altri requisiti previsti dalla legislazione vigente

Il provvedimento, composto da 10 articoli, per un totale di 32 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 15 articoli per un totale di 50 commi; esso 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 2021 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*; in proposito, si ricorda 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).

Ciò premesso, *si valuti l'opportunità di approfondire la riconducibilità alle finalità sopra indicate* delle disposizioni di cui all'articolo 1-bis (esclusione dall'obbligo di biglietto nominativo per manifestazioni carnevalesche, corsi mascherati, rievocazioni storiche e giostre), 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); con riferimento alle due disposizioni da ultimo richiamate andrebbe in particolare approfondita la connessione tra il loro contenuto e la semplificazione in materia di trattamento dei dati personali.

Con riferimento al rispetto del requisito **dell'immediata applicazione** delle misure previste dai decreti-

legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 50 commi, 7 richiedono provvedimenti attuativi; nel complesso il decreto-legge richiede, ai fini della sua attuazione, 1 DPCM, 3 decreti ministeriali; 3 provvedimenti di altra natura; in un caso è prevista un'intesa tra Stato e la regione Friuli-Venezia Giulia; in un caso è richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 9, comma 4, lettera b), prevede un decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute anziché un regolamento adottato con decreto del Ministro per l'individuazione delle tipologie di dati che possono essere trattati per lo sviluppo di metodologie predittive dell'evoluzione del fabbisogno di salute della popolazione; *in proposito si ricorda che la Corte costituzionale ha qualificato i decreti dei quali venga esplicitata la natura "non regolamentare" come "atti dall'inqualificabile natura giuridica" (sentenza n. 116 del 2006).*

Si segnala inoltre che **l'articolo 9, comma 3, lettera a), numero 2)**, "retrocede" da regolamento adottato con DPR ai sensi dell'articolo 17, comma 1, a decreti del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno gli atti di determinazione per i trattamenti o le categorie di trattamenti non occasionali di dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

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

- **l'articolo 2-bis** prevede, tra le altre cose, che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, l'accesso a bordo degli autobus adibiti a servizi di noleggio con conducente, è consentito esclusivamente ai soggetti muniti di certificazioni verdi COVID-19 "come previsto dall'articolo 9-*quater* del decreto-legge n. 52 del 2021", senza prevedere un termine finale per l'applicazione della disposizione, termine invece individuato dall'articolo 9-*quater* nel 31 dicembre 2021; andrebbe pertanto chiarito se la volontà del Legislatore sia quella di introdurre una disposizione a regime in luogo di quella provvisoria stabilita dalla disposizione richiamata;
- **il comma 1 dell'articolo 4-bis** prevede che le disposizioni recate dall'articolo in materia di accesso all'elenco nazionale degli idonei alla nomina a direttore generale delle aziende del Servizio sanitario nazionale si applichino "fino al termine dello stato di emergenza connesso al COVID-19"; al riguardo, si ricorda che il termine di durata dello stato di emergenza è stato da ultimo "legificato" in quanto individuato nel 31 dicembre 2021 dall'articolo 1 del decreto-legge n. 105 del 2021; in tal senso può ritenersi superata la censura operata in precedenza dal Comitato con riferimento alle norme contenenti un "rinvio mobile" alla durata dello stato di emergenza stabilita, ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) con atto non legislativo (la deliberazione del Consiglio dei ministri; si veda in proposito, da ultimo, il parere reso nella seduta del 9 giugno 2021 sul disegno di legge C. 3132 di conversione del decreto-legge n. 73 del 2021); ciò premesso potrebbe comunque essere valutata, per una maggiore chiarezza della durata dei regimi normativi connessi con l'emergenza sanitaria, l'opportunità di individuare comunque un termine temporale fisso, utilizzando altre formule pure presenti nella recente normativa e nello stesso provvedimento in esame quali "termine dello stato di emergenza di cui all'articolo 1 del decreto legge 23 luglio 2021, n. 105" (cioè il 31 dicembre 2021) ovvero "31 dicembre 2021, termine di cessazione dello stato di emergenza".