

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19. C. 2812 Governo (Parere alla Commissione XII) ( <i>Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione</i> ) .....	3
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	8

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020. C. 2757 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione XIV) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazione</i> ) .....	6
---	---

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

*Mercoledì 9 dicembre 2020. – Presidenza della presidente Maura TOMASI.*

#### La seduta comincia alle 15.

**Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19.**

**C. 2812 Governo.**

(Parere alla Commissione XII).

(*Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Devis DORI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili d'interesse

per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2812 e rilevato che:

*sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:*

il provvedimento, composto da 2 articoli, per un totale di 4 commi, risulta di contenuto omogeneo e conforme al titolo; esso, in vero, nel limitare con norma di rango primario la possibilità di spostamento tra le regioni e al loro interno nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, recepisce una raccomandazione contenuta nel parere espresso nella seduta del 18 novembre 2020 sul disegno di legge C. 2779 di conversione del decreto-legge n. 125 del 2020; la raccomandazione invitava infatti il Parlamento e il Governo ad avere cura che, con riferimento alle misure

di contrasto dell'epidemia da COVID-19, ogni eventuale modifica dell'attuale assetto – che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 – avvenisse nel rispetto della riserva di legge in materia; nelle premesse del medesimo parere si ricordava altresì che in occasione del precedente provvedimento di proroga delle misure di contrasto all'epidemia in corso il Comitato (parere del 4 agosto 2020 sul disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83 del 2020) aveva sottolineato l'esigenza di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento prorogava per entrambi i provvedimenti al 15 ottobre (termine poi prorogato al 31 gennaio dal decreto-legge n. 125) la possibilità di assumere tali misure; in particolare, per quanto qui di interesse, 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 appare 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 e tali misure possono essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica" 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"; tale esigenza di coordinamento

è stata soddisfatta nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento nel decreto-legge n. 83 dell'articolo 1-bis che precisa che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano solo in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33;

*sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:*

si valuti l'opportunità di approfondire, al comma 2 dell'articolo 1, l'utilizzo dell'espressione "seconde case" che, pur già utilizzata nei DPCM adottati per il contrasto dell'emergenza e, sporadicamente, nella normativa vigente, non appare possedere una definizione giuridica precisa; qualora con "seconda casa" si intenda un'abitazione di proprietà diversa da quella di residenza andrebbe in particolare chiarito se il divieto di spostamento verso le seconde case possa trovare applicazione anche nel caso in cui la seconda casa venga eletta a domicilio o sulla stessa si eserciti il diritto di abitazione di cui all'articolo 1022 del codice civile;

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

il comma 1 dell'articolo 1 prolunga da 30 a 50 giorni il termine massimo di durata delle misure di contrasto dell'epidemia in corso adottate con DPCM; tale durata può essere ritenuta ancora compatibile con il carattere temporaneo e proporzionale che le misure emergenziali di contrasto dell'epidemia devono avere; al tempo stesso, per meglio tutelare gli equilibri del sistema delle fonti, potrebbe risultare opportuno che il Parlamento fornisca un indirizzo chiaro e preventivo al Governo, in vista di ulteriori eventuali decisioni, su quale termine massimo di durata possa essere ritenuto compatibile con i principi richiamati; ciò potrebbe avvenire con un ordine del giorno da discutere in Assemblea in occasione dell'esame del provvedimento;

il provvedimento nulla prevede in ordine alle sanzioni per le violazioni dei di-

vieti di circolazione introdotti dal comma 2 dell'articolo 1; la circolare del Ministero dell'interno del 7 dicembre 2020 afferma tuttavia che a tali violazioni si applicano le sanzioni amministrative previste dall'articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020 che "continua ad essere" "la norma cardine del sistema regolatorio delle misure di contenimento della diffusione del virus"; sul punto si segnala che è sostenibile anche una diversa interpretazione in base alla quale le sanzioni previste dal decreto-legge n. 19 potrebbero risultare non applicabili alle violazioni previste dal comma 2 dell'articolo 1; infatti, per le ragioni sopra esposte, la disposizione sembra introdurre una speciale misura di contrasto dell'epidemia, non contemplata dal testo vigente del decreto-legge n. 19, e che quindi necessiterebbe, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 689 del 1981, di un'apposita copertura legislativa ai fini dell'introduzione di sanzioni amministrative per la sua violazione; in tale interpretazione, in assenza di un'esplicita previsione legislativa sulle sanzioni, potrebbe risultare applicabile il reato contravvenzionale di cui all'articolo 650 del codice penale (inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene);

il provvedimento non risulta corredata né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si deve comunque ritenere che esso rientri nelle fattispecie di esclusione dell'AIR di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 2;

il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura la Commissione di merito di avviare una riflessione sull'opportunità

di fornire al Governo, ad esempio con un ordine del giorno da discutere in Assemblea in occasione dell'esame del provvedimento, un indirizzo chiaro e preventivo, in vista di ulteriori eventuali decisioni in materia, su quale termine massimo di durata delle misure di contrasto dell'epidemia adottate con DPCM possa essere ritenuto compatibile con i principi di temporaneità e proporzionalità che tali misure emergenziali devono avere. ».

Stefano CECCANTI, nel condividere la proposta di parere, propone di integrarla inserendo anche nel dispositivo il riferimento all'esigenza di approfondire in particolare la questione dell'apparato sanzionatorio. A suo giudizio, infatti, il Comitato, pur senza scegliere tra le due interpretazioni avanzate – cioè tra l'ipotesi che la previsione di specifiche sanzioni sia già presente e quella che debba essere introdotta nel testo – deve insistere in termini particolarmente netti con la Commissione di merito perché l'aspetto sia affrontato.

Devis DORI, *relatore*, nell'accedere alla richiesta del collega Ceccanti, ritiene che l'osservazione relativa al comma 2 dell'articolo 1 – che, ricorda, concerne comunque anche la questione dell'utilizzo dell'espressione « seconde case » – possa essere integrata aggiungendo in fine le parole: « in particolare con riferimento all'introduzione di una previsione legislativa in materia di sanzioni per le violazioni dei divieti di circolazione ».

Il Comitato approva la proposta di parere, come da ultimo riformulato dal relatore (*vedi allegato*).

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,  
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

*Mercoledì 9 dicembre 2020. – Presidenza della presidente Maura TOMASI.*

**La seduta comincia alle 15.10.**

**Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020.**

**C. 2757 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla Commissione XIV).

*(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazione).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Carlo SARRO, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili d'interesse per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2757 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:*

il disegno di legge, che si compone, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, di 29 articoli e di un allegato, reca un contenuto corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 e contiene le deleghe al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea, rispondendo all'esigenza di adempiere all'obbligo di adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea non direttamente applicabile, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

*sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:*

si valuti l'opportunità di chiarire la relazione tra il principio di delega di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *f*), che prevede che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato disponga di personale e risorse adeguate per lo svolgimento dei maggiori compiti previsti e il successivo comma 2 che afferma, in maniera che appare contraddittoria con il richiamato principio di delega, che la medesima Autorità provveda all'adem-

pimento dei compiti derivanti dall'esercizio della delega di cui all'articolo nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie;

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

numerosi principi di delega (articolo 3, comma 1, lettera *n*); articolo 4, comma 1, lettera *i*); articolo 14, comma 2, lettere *p*) e *q*); articolo 19, comma 2, lettera *d*); articolo 22, comma 1, lettera *f*) prevedono, con varia formulazione, l'introduzione di un apparato sanzionatorio effettivo, efficace, proporzionato e dissuasivo, per le violazioni della disciplina introdotta in recepimento della normativa dell'Unione europea; tali principi si prefigurano quindi come disciplina speciale rispetto al principio generale di delega di cui all'articolo 32, comma 1, lettera *d*) che indica il regime sanzionatorio applicabile però "salvi gli specifici principi della legge di delegazione"; tuttavia la disciplina generale dell'articolo 32 appare ben più dettagliata di quella recata dagli specifici principi di delega (in particolare vengono indicati limiti minimi e massimi sia per le sanzioni penali sia per le sanzioni amministrative); risulterebbe pertanto opportuno specificare ulteriormente i principi di delega;

il testo originario del provvedimento (S. 1721) risulta corredato di analisi tecnico-normativa;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, la seguente condizione:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, ad una più chiara definizione dei principi di delega di cui all'articolo 3, comma 1 lettera *n*); all'articolo 4, comma 1, lettera *i*); all'articolo 14, comma 2, lettere *p*) e *q*); all'articolo 19, comma 2, lettera *d*) e all'articolo 22, comma 1, lettera *f*);

il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità

di approfondire l'articolo 6, commi 1, lettera f), e 2. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 15.15.**

ALLEGATO

**Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19. C. 2812 Governo.**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 2812 e rilevato che:

*sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:*

il provvedimento, composto da 2 articoli, per un totale di 4 commi, risulta di contenuto omogeneo e conforme al titolo; esso, in vero, nel limitare con norma di rango primario la possibilità di spostamento tra le regioni e al loro interno nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, recepisce una raccomandazione contenuta nel parere espresso nella seduta del 18 novembre 2020 sul disegno di legge C. 2779 di conversione del decreto-legge n. 125 del 2020; la raccomandazione invitava infatti il Parlamento e il Governo ad avere cura che, con riferimento alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, ogni eventuale modifica dell'attuale assetto – che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 – avvenisse nel rispetto della riserva di legge in materia; nelle premesse del medesimo parere si ricordava altresì che in occasione del precedente provvedimento di proroga delle misure di contrasto all'epidemia in corso il Comitato (parere del 4 agosto 2020 sul disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83 del 2020) aveva sottolineato l'esigenza di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento prorogava per entrambi i provvedimenti al 15 ottobre (termine poi prorogato al 31 gennaio dal decreto-legge n. 125) la possibilità di assumere tali

misure; in particolare, per quanto qui di interesse, 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 appare 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 e tali misure possono essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica » 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 »; tale esigenza di coordinamento è stata soddisfatta nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento nel decreto-legge n. 83 dell'articolo 1-bis che precisa che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano solo in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33;

*sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:*

si valuti l'opportunità di approfondire, al comma 2 dell'articolo 1, l'utilizzo dell'espressione « seconde case » che, pur già utilizzata nei DPCM adottati per il contrasto dell'emergenza e, sporadicamente, nella nor-



mativa vigente, non appare possedere una definizione giuridica precisa; qualora con « seconda casa » si intenda un'abitazione di proprietà diversa da quella di residenza andrebbe in particolare chiarito se il divieto di spostamento verso le seconde case possa trovare applicazione anche nel caso in cui la seconda casa venga eletta a domicilio o sulla stessa si eserciti il diritto di abitazione di cui all'articolo 1022 del codice civile;

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

il comma 1 dell'articolo 1 prolunga da 30 a 50 giorni il termine massimo di durata delle misure di contrasto dell'epidemia in corso adottate con DPCM; tale durata può essere ritenuta ancora compatibile con il carattere temporaneo e proporzionale che le misure emergenziali di contrasto dell'epidemia devono avere; al tempo stesso, per meglio tutelare gli equilibri del sistema delle fonti, potrebbe risultare opportuno che il Parlamento fornisca un indirizzo chiaro e preventivo al Governo, in vista di ulteriori eventuali decisioni, su quale termine massimo di durata possa essere ritenuto compatibile con i principi richiamati; ciò potrebbe avvenire con un ordine del giorno da discutere in Assemblea in occasione dell'esame del provvedimento;

il provvedimento nulla prevede in ordine alle sanzioni per le violazioni dei divieti di circolazione introdotti dal comma 2 dell'articolo 1; la circolare del Ministero dell'interno del 7 dicembre 2020 afferma tuttavia che a tali violazioni si applicano le sanzioni amministrative previste dall'articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020 che « continua ad essere » « la norma cardine del sistema regolatorio delle misure di contenimento della diffusione del virus »; sul punto si segnala che è sostenibile anche una diversa interpretazione in base alla quale le sanzioni previste dal decreto-legge n. 19 potrebbero risultare non applicabili alle violazioni previste dal comma 2 dell'articolo 1; infatti, per le ragioni sopra esposte, la disposizione sembra introdurre una speciale misura di contrasto

dell'epidemia, non contemplata dal testo vigente del decreto-legge n. 19, e che quindi necessiterebbe, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 689 del 1981, di un'apposita copertura legislativa ai fini dell'introduzione di sanzioni amministrative per la sua violazione; in tale interpretazione, in assenza di un'esplicita previsione legislativa sulle sanzioni, potrebbe risultare applicabile il reato contravvenzionale di cui all'articolo 650 del codice penale (inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene);

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si deve comunque ritenere che esso rientri nelle fattispecie di esclusione dell'AIR di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 1, comma 2, in particolare con riferimento all'introduzione di una previsione legislativa in materia di sanzioni per le violazioni dei divieti di circolazione

il Comitato raccomanda altresì:

abbia cura la Commissione di merito di avviare una riflessione sull'opportunità di fornire al Governo, ad esempio con un ordine del giorno da discutere in Assemblea in occasione dell'esame del provvedimento, un indirizzo chiaro e preventivo, in vista di ulteriori eventuali decisioni in materia, su quale termine massimo di durata delle misure di contrasto dell'epidemia adottate con DPCM possa essere ritenuto compatibile con i principi di temporaneità e proporzionalità che tali misure emergenziali devono avere.