



Esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti

D.L. 111/2021 / A.C. 3264

Dossier n° 141 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
14 settembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3264
D.L.	111/2021
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, recante misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti
Date:	
presentazione:	6 agosto 2021
assegnazione:	6 agosto 2021
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	in corso d'esame in sede referente

Contenuto

L'articolo 1 reca disposizioni tese a disciplinare lo svolgimento in sicurezza delle attività dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività scolastiche e universitarie nell'anno scolastico e nell'anno accademico 2021/2022. In particolare, dispone che:

- le attività dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado si svolgono in presenza. Sono possibili deroghe all'attività in presenza, fino al 31 dicembre 2021 (attuale termine dello stato di emergenza definito dall'[art. 1 del D.L. 105/2021](#), in corso di conversione), solo in zona rossa o arancione e in circostanze eccezionali; le deroghe possono essere disposte dai presidenti delle regioni e delle province autonome;
- le attività delle università sono svolte prioritariamente in presenza;
- fino al 31 dicembre 2021, nel sistema nazionale di istruzione e universitario, il personale scolastico e universitario, nonché gli studenti universitari, devono essere in possesso della certificazione verde COVID-19 ed esibirla. Il mancato rispetto di tali previsioni da parte del personale scolastico e universitario è considerato assenza ingiustificata e determina la sospensione del rapporto di lavoro e della retribuzione a decorrere dal quinto giorno di assenza;
- il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza COVID-19 predispone e attua un piano di screening della popolazione scolastica.

Ulteriori previsioni – che in gran parte riprendono, con qualche variazione, quanto già previsto, sia pur non con atto primario, in precedenza – attengono a misure minime di sicurezza da adottare fino al 31 dicembre 2021.

Le disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) e alle attività delle altre istituzioni di alta formazione collegate alle università.

L'articolo 2 prescrive a tutti i soggetti che intendano accedere a determinati mezzi di trasporto di munirsi della certificazione verde COVID-19, c.d. *green pass*. A tal fine, la disposizione novella il [decreto legge n. 52 del 2021](#) ed elenca i mezzi di trasporto ricompresi nell'ambito di applicazione dell'obbligo (aerei adibiti al servizio commerciale di trasporto di persone; navi e traghetti adibiti a servizi di trasporto interregionale, ad esclusione dei collegamenti nello Stretto di Messina; treni *Intercity*, *Intercity* notte e Alta velocità, autobus adibiti a servizi di trasporto interregionale, autobus adibiti a servizi di noleggio con conducente).

L'articolo 3 è finalizzato, mediante una modifica testuale al previgente [articolo 1, comma 16-bis, secondo periodo, del D.L. n. 33 del 16 maggio 2020 \(L. 74/2020\)](#), a rendere facoltativa, la richiesta da parte del Ministero della salute del parere del Comitato tecnico scientifico, previsto nell'ambito della procedura che individua, con ordinanza del medesimo Ministero, le Regioni/Province autonome nel cui territorio si manifesta un più elevato rischio epidemiologico, ai fini dell'applicazione delle specifiche misure previste per le diverse zone di classificazione del rischio (definite come "bianca", "gialla", "arancione" o "rossa").

L'articolo 4, ai commi 1 e 2, reca disposizioni in materia di distanziamento interpersonale degli spettatori che intendono assistere agli eventi e alle competizioni sportivi e di capienza degli spazi destinati al pubblico.

Il comma 1 consente alle linee guida attuative di prevedere modalità di assegnazione dei posti alternative al distanziamento interpersonale di almeno un metro.

Il comma 2 incrementa dal 25 al 35 per cento in zona bianca la capienza massima consentita per la partecipazione del pubblico a competizioni e eventi sportivi al chiuso.

Il comma 3 aumenta, a decorrere dal 7 agosto 2021, (dal 25%) al 35% della capienza massima autorizzata la capienza massima consentita per gli spettacoli aperti al pubblico svolti in zona bianca al chiuso con un numero di spettatori superiore a 2.500.

L'articolo 5, al comma 1, reca una norma di coordinamento in materia di certificati verdi COVID-19, in particolare, la norma specifica che l'elenco delle norme che individuano, in via tassativa, i fini e gli ambiti per i quali sia richiesto il certificato in oggetto - elenco posto dall'articolo 9, comma 10-bis, del deve intendersi integrato con le novelle, di cui agli articoli 1 e 2 del [decreto-legge n. 111 del 2021](#).

Il comma 2 del medesimo articolo 5 è inteso a ridefinire la situazione di alcune giacenze, derivanti da anticipazioni di tesoreria relative ad attività del Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica COVID-19 ed ancora sussistenti (in quanto non ancora spese) presso il conto corrente di tesoreria della Presidenza del Consiglio dei ministri. La norma in oggetto prevede la confluenza delle giacenze nella contabilità speciale del medesimo Commissario straordinario.

L'articolo 6 prevede un'esenzione transitoria da alcune fattispecie che richiedono, per determinati fini, il possesso di un certificato verde COVID-19; l'esenzione è relativa ai soggetti in possesso di un certificato di vaccinazione contro il COVID-19 rilasciato dalle competenti autorità sanitarie della Repubblica di San Marino. L'esenzione è posta nelle more dell'adozione della circolare del Ministero della salute che definisca, per i soggetti in esame, le modalità di vaccinazione contro il COVID-19, in coerenza con le indicazioni dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA), e non è riconosciuta, in ogni caso, per il periodo successivo al 15 ottobre 2021.

L'articolo 7, in relazione all'attacco hacker subito dalla regione Lazio nella notte fra il 31 luglio e il 1° agosto 2021, dispone la sospensione i) dei termini dei procedimenti amministrativi nel periodo compreso il 1 agosto e il 15 settembre 2021; ii) degli obblighi di pubblicità previsti dal [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#) per il medesimo periodo.

L'articolo 8 proroga dal 1° agosto al 31 ottobre 2021 l'impiego delle 753 unità aggiuntive di personale delle Forze armate dell'operazione "Strade Sicure" in relazione all'emergenza Covid, con una spesa stimata di 7.626.780 euro per l'anno 2021, comprensiva degli oneri connessi alle prestazioni di lavoro straordinario (1.875.015 euro).

L'articolo 9 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa conferire la delega alle politiche spaziali e aerospaziali, non solo ad un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - come stabilito dalla norma previgente all'intervento qui in esame (articolo 21, commi 2 e 3 del [decreto legislativo n. 128/2003](#)) - ma anche ad un Ministro, con o senza portafoglio. Tale ministro conseguentemente può assumere anche la presidenza del Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale.

L'articolo 10 dispone l'entrata in vigore del provvedimento.

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'articolo 4 introduce, ai commi 1 e 2, modifiche non testuali alla disciplina in materia di partecipazione ad eventi sportivi e a spettacoli, di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, del [decreto-legge n. 52 del 2021](#), come sostituiti dall'[articolo 4 del decreto-legge n. 105 del 2021](#) ancora in corso di conversione (S. 2382, approvato dalla Camera); analogamente l'articolo 5, comma 1, integra con finalità di coordinamento, senza operare modifiche testuali, il contenuto dell'[articolo 9, comma 10-bis, del decreto-legge n. 52 del 2021](#), come sostituito dall'[articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 105 del 2021](#). In proposito si ricorda che in diverse sedi parlamentari è stato raccomandato di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere (si vedano ad esempio i lavori parlamentari sul disegno di legge C. [2828](#), nel dicembre 2020, di conversione del [decreto-legge n. 135 del 2020](#), cd. DL ristori).

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il provvedimento è riconducibile, sulla base del preambolo, alla **ratio unitaria** di aggiornare le misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19 con particolare riferimento all'istruzione scolastica, all'università, ai trasporti e alle attività sociali; a ciò si aggiunge l'esigenza, richiamata nel preambolo, di introdurre una disciplina speciale per i procedimenti amministrativi della regione Lazio di cui all'articolo 7 a seguito dell'attacco informatico subito dai sistemi di quella regione tra il 31 luglio e il 1° agosto 2021; ciò premesso, *si valuti l'opportunità di approfondire* la riconducibilità alla ratio unitaria sopra richiamata della disposizione dell'articolo 9 che prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa conferire la delega alle politiche spaziali e aerospaziali non solo ad un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio ma anche ad un Ministro, con o senza portafoglio.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare riconducibile alle materie "ordinamento civile", "norme generali sull'istruzione" e "profilassi internazionale", attribuite alla **competenza legislativa esclusiva** dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) n) e q), della Costituzione; rilevano inoltre le materie "istruzione", "tutela della salute", "tutela e sicurezza del lavoro", "ordinamento sportivo", "reti di trasporto e di navigazione" attribuite alla **competenza legislativa concorrente** tra Stato e regioni ai sensi dell'[articolo 117, terzo comma, della Costituzione](#).

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

A sua volta la Corte costituzionale, nella sentenza n. 5 del 2018, con cui ha respinto il ricorso riguardante le previsioni recate dal [decreto-legge n. 73 del 2017](#) (conv. [l. 119 del 2017](#)), ha richiamato il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002), che deve essere garantito in **condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato** basata sugli indirizzi condivisi dalla **comunità scientifica nazionale e internazionale**. Nella specie, poi, la Corte ha evidenziato come la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richieda necessariamente l'adozione di **misure omogenee** su tutto il territorio nazionale. "Secondo i documenti delle istituzioni sanitarie nazionali e internazionali, l'obiettivo da perseguire in questi ambiti è la cosiddetta "immunità di gregge", la quale richiede una copertura vaccinale a tappeto in una determinata comunità, al fine di eliminare la malattia e di proteggere coloro che, per specifiche condizioni di salute, non possono sottoporsi al trattamento preventivo".

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 inerisce 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.

Inoltre, 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 valevoli 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 sulla base di 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.

Infine, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 5 del 2018 con cui ha respinto il ricorso riguardante le previsioni recate dal [decreto-legge n. 73 del 2017](#) (conv. [l. 119 del 2017](#)), ha ricordato, in materia di vaccinazioni, come i **valori costituzionali coinvolti** sono molteplici e il contemperamento dei diversi principi che vengono in rilievo lascia spazio alla **discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità** attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo, nonché, nel secondo caso, calibrare variamente le misure, anche sanzionatorie, volte a garantire l'effettività dell'obbligo. Questa discrezionalità deve essere esercitata **alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte** (sentenza n. 268 del 2017), e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della **ricerca medica**, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante a partire dalla sentenza n. 282 del 2002).

Formulazione e chiarezza normativa

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni sotto il profilo della chiarezza delle disposizioni e del rispetto delle fonti, in particolare:

- i **commi 2 e 6 dell'articolo 1** individuano come ambito di applicazione delle disposizioni in materia di riavvio in sicurezza delle attività scolastiche le "istituzioni del sistema nazionale di istruzione"; ai sensi dell'[articolo 1, comma 1, della legge n. 62 del 2000](#), nel sistema nazionale di istruzione non sono ricomprese le scuole non paritarie e i centri provinciali per l'istruzione degli adulti; a tali realtà fa però riferimento, includendole nell'ambito di applicazione dell'articolo in commento, la nota attuativa della disposizione del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione del Ministero dell'istruzione del 13 agosto scorso;
- il **secondo periodo del comma 3** prevede che protocolli e linee guida possano derogare all'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie per le classi composte da studenti che abbiano tutti completato il ciclo vaccinale o abbiano un certificato di guarigione in corso di validità; il **successivo terzo periodo** prevede la stessa possibilità di deroga per le università; al riguardo, *si valuti l'opportunità di specificare le modalità* con le quali si intende accertare i requisiti del completamento del ciclo vaccinale o della guarigione ed in particolare se si intendano utilizzare a tal fine le certificazioni verdi COVID-19; si ricorda però che le certificazioni verdi COVID-19 allo stato sono rilasciate anche in presenza di un test antigenico rapido o molecolare con risultato negativo e che l'[articolo 13 del DPCM del 17 giugno 2021](#) dispone che "la verifica delle certificazioni verdi COVID-19 è effettuata mediante la lettura del codice a barre bidimensionale (il cd. QR code), utilizzando esclusivamente l'applicazione mobile descritta nell'allegato B paragrafo 4, che consente unicamente di controllare l'autenticità, la validità e l'integrità della certificazione, e di conoscere le generalità dell'intestatario, senza rendere visibili le informazioni che ne hanno determinato l'emissione"; sul punto occorre anche considerare che allo stato non è previsto, per gli studenti non universitari, il possesso della certificazione verde COVID-19 per l'accesso alle lezioni (si veda in proposito l'articolo 1, comma 6, del provvedimento in esame).