



Cessazione dello stato di emergenza D.L. 24/2022 / A.C. 3533

Dossier n° 179 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
27 aprile 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3533
D.L.	24/2022
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, recante disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge; si compone di **15 articoli** suddivisi in **62 commi** e **2 Allegati**.

L'**articolo 1** dispone che possano essere adottate **ordinanze di protezione civile, su richiesta motivata** delle Amministrazioni competenti, con efficacia limitata **fino al 31 dicembre 2022**, al fine di adeguare all'evoluzione dello stato della pandemia da COVID-19 le misure di contrasto **in ambito organizzativo, operativo e logistico** già emanate durante lo stato di emergenza (il cui termine scade il 31 marzo 2022), con ordinanze di protezione civile. Tali ordinanze possono contenere **misure derogatorie** negli ambiti indicati, fermo restando il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea; sono adottate nel limite delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e sono **comunicate alle Camere**.

L'**articolo 2** prevede, in primo luogo, **la costituzione di un'Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di altre misure di contrasto alla pandemia**; la struttura è **operante fino al 31 dicembre 2022 in sostituzione del Commissario straordinario** per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale; la fonte istitutiva del Commissario straordinario non è più vigente dopo il 31 marzo 2022. Al direttore della nuova Unità sono attribuiti i medesimi poteri già previsti per il suddetto Commissario straordinario. Si prevede, inoltre, che **dal 1° gennaio 2023 il Ministero della salute subentri nelle funzioni e nei rapporti attivi e passivi facenti capo alla suddetta Unità**, prevedendo, a tali fini, una ridefinizione dell'assetto organizzativo del Dicastero e l'autorizzazione all'assunzione, da parte del medesimo Ministero, a decorrere dal 1° ottobre 2022, di un contingente di personale.

L'**articolo 3** modifica, a far data dal 1° aprile e fino al 31 dicembre 2022, la disciplina vigente in materia di **ordinanze del Ministro della salute** in materia di ingressi sul territorio nazionale. Viene quindi disciplinato il conferimento al Ministro della salute di **uno specifico potere di ordinanza** con riferimento all'adozione ed aggiornamento di **linee guida e protocolli** connessi all'emergenza COVID-19 ed all'introduzione di **limitazioni agli spostamenti da e per l'estero**, nonché all'imposizione di misure sanitarie in dipendenza dei medesimi spostamenti.

L'**articolo 4** reca la nuova disciplina relativa all'**obbligo di isolamento in caso di positività al virus SARS-CoV-2** e all'**obbligo di autosorveglianza in caso di contatto stretto con soggetti positivi al medesimo virus**; la nuova disciplina è posta a regime, con decorrenza dal 1° aprile 2022, in sostituzione di quella operante fino al 31 marzo 2022. In particolare, la nuova disciplina **estende il regime di autosorveglianza a tutti i casi di contatto stretto**; di conseguenza, **non sono oggetto di proroga le norme sul regime di quarantena precauzionale e sulle misure con effetto equivalente a queste ultime**.

L'**articolo 5** introduce il nuovo articolo 10-*quater* nel [decreto-legge n. 52 del 2021](#) e in tal modo estende al **30 aprile 2022 l'obbligo** di indossare le **mascherine di tipo FFP2 sui mezzi di trasporto** già previsto dalla legislazione vigente; conferma, inoltre, l'obbligo di indossare tali dispositivi per gli **spettacoli aperti al pubblico, al chiuso o all'aperto**, in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, locali di intrattenimento e musica dal vivo e in altri locali assimilati, nonché per gli **eventi e le competizioni sportivi**, che si svolgono **al chiuso o all'aperto**. Il **comma 2** del citato articolo 10-*quater* prevede un **periodo transitorio fino al 30 aprile 2022** durante il quale in tutti i **luoghi al chiuso diversi da quelli precedentemente indicati** al comma 1 (mezzi di trasporto, spettacoli al chiuso o all'aperto, sale da ballo, eventi e competizioni sportive), con esclusione delle abitazioni private, è fatto obbligo, sull'intero territorio nazionale, di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie (non necessariamente FFP2). Vengono **esentati** da tale obbligo – ai sensi del comma 4 dell'articolo 10-*quater* - i bambini al di sotto di 6 anni, le persone con patologie e disabilità incompatibili con esso e le persone che devono comunicare con il disabile, oltre ai soggetti nell'atto di svolgere attività sportiva. Il **comma 3** del nuovo **articolo 10-*quater*** che viene inserito nel decreto-legge 52/2021 prevede poi che **fino al 30 aprile 2022**, in sale da ballo, discoteche e locali assimilati, al chiuso, sia fatto obbligo di indossare i dispositivi di protezione delle vie respiratorie (mascherine), ad eccezione del momento del ballo. **Fino al 30 aprile 2022** sull'intero territorio nazionale, per i lavoratori, le mascherine chirurgiche sono considerate dispositivi di protezione individuale (DPI) di cui le all'[articolo 74, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81](#).

L'**articolo 6, comma 1**, **estende fino al 31 dicembre 2022** le misure vigenti che regolano le **uscite temporanee degli ospiti dalle strutture residenziali sanitarie e socio sanitarie, consentendole solo agli ospiti muniti delle certificazioni verdi COVID-19** (alternativamente: vaccinazione/guarigione/essere negativi a un test antigenico rapido nelle ultime 48 ore o a un test molecolare nelle ultime 72 ore). Il **comma 2** novella il decreto-legge n. 52 del 2021: **con riferimento al periodo 1° aprile 2022-30 aprile 2022, si stabilisce, a seconda della singola fattispecie di ambito, servizio o attività, la proroga dell'obbligo del possesso di un certificato verde COVID-19 di base valido, o il passaggio dalla condizione del certificato rafforzato a quella relativa al certificato di base ovvero la cessazione della medesima condizione alla data del 31 marzo 2022. Restano ferme, ai fini in oggetto, le esenzioni** dalle condizioni in esame per i soggetti di età inferiore a dodici anni e per quelli che presentino una controindicazione clinica (oggetto di certificazione) alla vaccinazione contro il COVID-19. Il **comma 3** differisce **dal 31 marzo 2022 al 30 aprile 2022** il termine finale di applicazione dell'obbligo di possesso e di esibizione del cd. "**green pass base**" per l'**accesso alle strutture scolastiche, educative e formative**. Il **comma 4** differisce **dal 31 marzo 2022 al 30 aprile 2022** il termine finale di applicazione dell'obbligo di possesso e di esibizione del cd. "**green pass base**" per l'**accesso alle strutture della formazione superiore**. Il **comma 5** **elimina l'obbligo** di esibizione del c.d. *super green pass* (certificazione da guarigione o vaccino) sui mezzi di trasporto, consentendo il solo *green pass* c.d. "base" fino al **30 aprile 2022**. I **commi da 6 a 8** operano, con decorrenza **dal 25 marzo 2022**, la revisione di un complesso di norme transitorie che richiedono il **possesso e l'esibizione** (su richiesta) di un **certificato verde COVID-19** (in corso di validità) per l'**accesso ai luoghi di lavoro, pubblico e privato, agli uffici giudiziari, nonché ai luoghi di esercizio delle funzioni dei soggetti titolari di cariche pubbliche elettive o di cariche istituzionali di vertice**. Resta ferma la clausola di salvaguardia (art. 9-quinquies, comma 12, del decreto-legge n. 52 del 2021) secondo la quale gli organi costituzionali, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento alle suddette disposizioni.

In base alle novelle, l'obbligo in esame, per i soggetti di età inferiore a cinquant'anni ovvero (a prescindere dall'età e con riferimento ai luoghi di esercizio delle relative funzioni) per i soggetti titolari di cariche pubbliche elettive o di cariche istituzionali di vertice, viene prorogato dal 31 marzo 2022 al 30 aprile 2022 e resta fermo che la condizione viene soddisfatta con il possesso e l'esibizione (su richiesta) di un certificato verde COVID-19 cosiddetto di base; per i soggetti di età pari o superiore a cinquant'anni, l'omologa condizione, relativa all'accesso ai luoghi di lavoro e agli uffici giudiziari, già posta per i medesimi soggetti con riferimento al certificato verde COVID-19 cosiddetto rafforzato, **cessa il 24 marzo 2022, anziché il 15 giugno 2022, e per il periodo 25 marzo 2022-30 aprile 2022 viene esteso ai medesimi l'obbligo suddetto relativo al certificato di base. Restano ferme, ai fini in oggetto, le esenzioni** dalle condizioni in esame per i soggetti che presentino una controindicazione clinica (oggetto di certificazione) alla vaccinazione contro il COVID-19.

L'**articolo 7** **proroga al 31 dicembre 2022** le **disposizioni vigenti** che regolamentano l'**accesso dei visitatori a strutture residenziali, socio assistenziali, socio sanitarie e hospice, nonché ai reparti di degenza delle strutture ospedaliere**.

I **commi da 1 a 3** dell'**articolo 8** recano alcune modifiche alle **norme transitorie sull'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per i lavoratori che operano nei settori sanitario, sociosanitario e socioassistenziale**. Le novelle differiscono il termine finale di applicazione dell'obbligo **dal 15 giugno 2022 al 31 dicembre 2022** e recano una norma procedurale sulla sospensione dell'obbligo per i casi di infezione

dal virus SARS-CoV-2 e di successiva guarigione. Il **comma 4 dell'articolo 8** reca alcune modifiche alle **norme transitorie sull'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per alcune categorie di lavoratori**. Le novelle di cui al comma 4 confermano, per le categorie interessate dalle stesse novelle, il termine finale del **15 giugno 2022** per l'applicazione dell'obbligo in esame. Esse tuttavia **soppri-mono**, per il caso di inadempimento, con riferimento alle medesime categorie e ad eccezione parziale del personale docente nel settore scolastico, **il divieto di svolgimento dell'attività lavorativa**. Rimangono ferme sia la condizione, **fino al 30 aprile 2022**, del possesso di un certificato verde COVID-19 di base per l'accesso al luogo di lavoro sia la sanzione amministrativa pecuniaria di cento euro per il summenzionato inadempimento. Riguardo alle ipotesi di inadempimento da parte del personale docente nel settore scolastico (ivi comprese le scuole dell'infanzia), il divieto di svolgimento dell'attività lavorativa viene limitato allo svolgimento delle attività didattiche a contatto con gli alunni e si prevede l'utilizzo del personale docente inadempiente ad attività di supporto all'istituzione scolastica.

L'**articolo 9** modifica, a decorrere **dal 1° aprile 2022 e fino alla conclusione dell'anno scolastico 2021-2022**, la disciplina **relativa allo svolgimento delle attività** nell'ambito dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, nelle scuole primarie, nelle scuole secondarie di primo e secondo grado e nel sistema di istruzione e formazione professionale (leFP), **in presenza di casi di positività all'infezione da Covid-19 fra gli alunni**. Inoltre, proroga fino alla medesima conclusione l'applicazione di alcune **misure di sicurezza**. Il **comma 3 estende anche all'anno scolastico 2021/2022** la previsione in base alla quale la **valutazione, periodica e finale**, degli **apprendimenti** oggetto dell'**attività didattica svolta in presenza o a distanza**, produce gli stessi effetti di quella normalmente prevista dal d.lgs. 62/2017, per **le scuole del primo ciclo**, e dallo stesso d.lgs. 62/2017, nonché dall'art. 4 del D.P.R. 122/2009, per la **scuola secondaria di secondo grado**.

L'**articolo 10, comma 1**, proroga al **31 dicembre 2022** i termini previsti dalle disposizioni elencate nell'**allegato A**. Il **comma 2** proroga al **30 giugno 2022** i termini previsti dalle disposizioni elencate nell'**allegato B**. Le disposizioni contenute nei due allegati sono attuate nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Il **comma 3**, con riferimento alle **istituzioni universitarie**, alle **istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM)**, nonché alle **altre istituzioni di alta formazione collegate alle università**, dispone la **proroga** fino al **30 aprile 2022** di alcune misure per prevenire il contagio da COVID-19. Il **comma 4** posticipa di tre mesi la scadenza del termine di applicazione di **procedure semplificate per concorsi e per corsi di formazione** in atto, per Forze armate, Forze di polizia, Vigili del fuoco, nonché per le amministrazioni penitenziaria e dell'esecuzione penale minorile ed esterna. Il **comma 5** estende fino al **31 dicembre 2022** l'operatività delle **aree sanitarie temporanee già attivate** dalle Regioni e dalle Province autonome per la gestione dell'emergenza COVID-19.

L'**articolo 11** interviene con finalità di coordinamento sull'**articolo 13 del decreto-legge n. 52 del 2021**, che contiene la **disciplina sanzionatoria** relativa alle violazioni delle misure introdotte per contenere il contagio.

L'**articolo 12** conferma l'**operatività delle USCA (Unità speciale di continuità assistenziale)** fino al **30 giugno 2022**. Ai fini del ciclo di studi che conduce al conseguimento del diploma di specializzazione, il **comma 3 riconosce l'attività lavorativa prestata dai medici specializzandi** - in seguito al conferimento di incarichi di lavoro autonomo e individuale - **anche al di fuori del periodo emergenziale** (precedentemente "esclusivamente durante lo stato di emergenza").

L'**articolo 13** detta disposizioni dirette a garantire, anche **dopo la fine dello stato di emergenza**, fissata al 31 marzo 2022, **lo svolgimento della sorveglianza epidemiologica e microbiologica del SARS-COV-2**, sulla base degli indirizzi forniti dal Ministero della salute. Spetta all'Istituto superiore di sanità la gestione della specifica piattaforma dati (il [Sistema di sorveglianza integrata COVID-19](#)) istituita presso di esso, che le regioni e province autonome sono tenute ad alimentare con i dati sui casi acquisiti e raccolti nel rispetto di specifiche prescrizioni. La disposizione garantisce, **anche dopo il 31 marzo 2022**, la funzionalità del **monitoraggio delle risposte immunologiche all'infezione e ai vaccini somministrati per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2**. Per tale finalità, il Ministero della salute trasmette all'Istituto superiore di sanità, in interoperabilità con la piattaforma [Sistema di sorveglianza integrata COVID-19](#), i dati individuali relativi ai soggetti cui sono somministrate dosi di vaccino anti SARS-CoV-2 contenuti nell'Anagrafe nazionale vaccini. Inoltre il **Sistema Tessera sanitaria**, anche **dopo il 31 marzo 2022**, **trasmette alla piattaforma il numero di tamponi antigenici rapidi effettuati** con *l'indicazione degli esiti*, per la successiva trasmissione al Ministero della salute.

L'**articolo 14** stabilisce l'**abrogazione, a decorrere dal 1° aprile 2022, di un complesso di norme del [D.L. 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 giugno 2021, n. 87](#)**. Tali

abrogazioni sono stabilite anche in relazione a varie nuove norme, poste **dal presente decreto** con la medesima decorrenza dal 1° aprile 2022, o in relazione alla cessazione al 31 marzo 2022 sia dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 sia della vigenza del [D.L. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 maggio 2020, n. 35](#), e del [D.L. 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 luglio 2020, n. 74](#).

L'**articolo 15** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare principalmente 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", attribuite alla **competenza legislativa concorrente** tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; in proposito, si ricorda anche che la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale (e successivamente la sentenza n. 198 del 2021) ha ricondotto alla materia "profilassi internazionale" le misure di contrasto dell'epidemia in corso.

A fronte di questo intreccio di competenze, il provvedimento prevede, quale forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, la disposizione di cui **all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 10-bis**. Tale disposizione prevede che il Ministro della salute con propria ordinanza "di concerto con i Ministri competenti per materia o d'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome" possa adottare e aggiornare le linee guida e i protocolli volti a regolare lo svolgimento in sicurezza dei servizi e delle attività economiche, produttive e sociali.



Al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione della disposizione. Infatti, in primo luogo, potrebbe risultare opportuno specificare più puntualmente i casi in cui sarà richiesta l'intesa, facendo ad esempio riferimento agli aspetti di competenza degli enti territoriali; in secondo luogo occorrerebbe valutare se non prevedere che le ordinanze siano adottate previa intesa in sede di Conferenza unificata anziché d'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome; infatti, la Conferenza delle regioni e delle province autonome, pur richiamata anche in altre leggi, costituisce un organo di coordinamento degli esecutivi regionali privo di apposita disciplina legislativa (si veda sul punto il parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 23 giugno 2020 sul disegno di legge S. 1812 di conversione del decreto-legge n. 33 del 2020).

Attribuzione di poteri normativi

L'**articolo 1** delinea un modello di uscita dallo stato di emergenza per la pandemia da COVID-19 diverso da quello previsto in via generale dall'articolo 26 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018); l'articolo 26 prevede infatti che almeno trenta giorni prima della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale sia adottata apposita ordinanza volta a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria nel coordinamento degli interventi, conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati; ai sensi dell'articolo 26, inoltre, con tale ordinanza possono essere altresì emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea; rispetto a tale modello, l'articolo 1 prevede la possibilità di adottare ordinanze che, pur adottate "ai sensi dell'articolo 26" si caratterizzano per alcune peculiarità: in primo luogo si può trattare di più ordinanze, adottabili fino al 31 dicembre 2022, e non di una sola ordinanza; in secondo luogo, tali ordinanze potranno adeguare all'evoluzione dello stato della pandemia da COVID-19 le misure di contrasto in ambito organizzativo, operativo e logistico emanate con ordinanze di protezione civile; inoltre le medesime ordinanze potranno anch'esse contenere misure derogatorie alla normativa vigente fino al 31 dicembre 2022, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea; *si valuti quindi l'opportunità di approfondire la disposizione.*

A questo proposito, si ricorda anche la **sentenza n. 198 del 2021** della Corte costituzionale che ha precisato che il codice di protezione civile non assurge al rango di "legge rinforzata" e quindi il Legislatore può delineare, come già fatto nel corso dell'emergenza pandemica, modelli alternativi.

L'**articolo 3** sostituisce l'articolo 10-bis del decreto-legge n. 52 del 2021 in materia di definizione di protocolli e linee guida adottati a livello nazionale, applicabili in assenza di quelli regionali; a differenza dell'articolo sostituito, la disposizione non specifica, attraverso il richiamo all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020, che i protocolli e le linee guida dovranno essere redatti nel rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza; *si valuti quindi l'opportunità di approfondire la disposizione.*

Cost179	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	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.