



Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche

D.L. 105/2021 / A.C. 3223

Dossier n° 119 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

2 agosto 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3223
D.L.	105/2021
Titolo:	Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	14
testo originario:	14
Date:	
emanazione:	23 luglio 2021
pubblicazione in G.U.:	23 luglio 2021
presentazione:	23 luglio 2021
assegnazione:	23 luglio 2021
scadenza:	21 settembre 2021
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge; consta di **14 articoli** suddivisi in **27 commi** e un **Allegato**.

L'**articolo 1** proroga fino al **31 dicembre 2021** lo stato di emergenza nazionale in considerazione del **rischio sanitario** connesso al **protrarsi** della diffusione dell'epidemia da COVID-19.

L'**articolo 2** al **comma 1** proroga al **31 dicembre 2021** la facoltà di adottare **provvedimenti di contenimento dell'emergenza sanitaria da COVID-19**, ai sensi dei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, in coordinamento con la **proroga al 31 dicembre dello stato di emergenza nazionale**. Il **comma 2** dispone una serie di modifiche all'articolo 1 del [D.L. n. 33/2021](#), al fine di aggiornare i parametri in base ai quali si determina il colore delle regioni per l'applicazione di misure differenziate rispetto a quelle valide per la generalità del territorio nazionale tenendo conto - anche questa volta, ma a percentuali modificate rispetto alla normativa previgente di seguito esaminata - del parametro dell'incidenza dei contagi rispetto alla popolazione complessiva e del tasso di occupazione dei posti letto in area medica e in terapia intensiva.

L'**articolo 3**, inserendo l'**articolo 9-bis** nel [D.L. 52/2021](#), opera, **con efficacia dal 6 agosto 2021**, una revisione **dei fini e degli ambiti per i quali è richiesta la certificazione verde COVID-19**. Viene subordinato al possesso di una certificazione verde COVID-19, in corso di validità, **l'accesso ai seguenti servizi e ambiti**:

- servizi di ristorazione svolti da qualsiasi esercizio per il consumo al tavolo, se al chiuso;
- spettacoli aperti al pubblico, eventi e competizioni sportivi;
- musei, altri istituti e luoghi della cultura (costituiti - oltre che dai musei - dalle biblioteche, dagli archivi, dalle aree o parchi archeologici, dai complessi monumentali) e mostre;
- piscine, centri natatori, palestre, sport di squadra, centri benessere, anche se ubicati all'interno di strutture ricettive e, in ogni caso, limitatamente alle attività al chiuso;
- sagre, fiere, convegni e congressi;
- centri termali, parchi tematici e di divertimento;

- centri culturali e centri sociali e ricreativi, limitatamente alle attività al chiuso e con esclusione dei centri educativi per l'infanzia; quest'ultima esclusione comprende anche i centri estivi e le attività di ristorazione inerenti ai medesimi centri educativi; attività di sale gioco, sale scommesse, sale bingo e casinò (anche se svolte all'interno di locali adibiti ad attività differente).

Le nuove disposizioni si applicano nell'intero territorio nazionale, non soltanto in zona bianca, ma anche in zona arancione e rossa, laddove i servizi e le attività citati siano consentiti alle condizioni previste per le singole zone. Dalle nuove disposizioni sono esclusi i soggetti che in ragione dell'età non rientrino nella campagna vaccinale contro il COVID-19 e quelli per i quali un'idonea certificazione medica attesti l'incompatibilità della vaccinazione in oggetto con il proprio stato di salute. Viene demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri , l'individuazione delle specifiche tecniche per la gestione in modalità digitale delle certificazioni in esame, al fine di assicurare, contestualmente alla verifica digitale, la protezione dei dati personali in esse contenuti. Nelle more dell'emanazione di tale decreto, possono essere utilizzate le certificazioni in formato cartaceo. Il **comma 2** reca alcune norme di coordinamento con l'articolo 9 del D.L. 52/2021.

L'**articolo 4** dispone una serie di **modifiche al citato D.L. 52/2021**: abroga i commi 3 e 4 dell'articolo 1, eliminando alcune misure transitorie applicabili nel periodo compreso tra il 1 maggio ed il 31 luglio 2021 (**lettera a**); modifica l'articolo 2-*bis*, includendo le sale d'attesa dei reparti delle strutture ospedaliere (oltre a quelle del dipartimento emergenze e accettazione) tra le strutture sanitarie nelle quali è consentito l'accesso agli accompagnatori dei pazienti non affetti da COVID-19, se muniti delle certificazioni verdi, e agli accompagnatori dei pazienti in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi della normativa vigente di cui alla L. n. 104/1992 (**lettera b**); interviene sull'articolo 5, modificando la disciplina relativa allo 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, per gli ingressi a musei e mostre, nonché per la partecipazione del pubblico sia agli eventi ed alle competizioni di livello agonistico riconosciuti di preminente interesse nazionale con provvedimento del CONI e del Comitato italiano paralimpico riguardanti gli sport individuali e di squadra (**lettere c**) e **d**); dispone alcune modifiche alla disciplina della certificazione verde di cui all'articolo 9 del citato D.L. 52/2021, concernenti la decorrenza della validità del certificato inerente alla vaccinazione per i soggetti che in passato abbiano contratto un'infezione relativa al virus SARS-CoV-2, il coordinamento delle disposizioni nazionali sui certificati verdi in oggetto con le relative norme europee, la revisione delle norme transitorie relative a precedenti rilasci dei certificati in esame (**lettera e**); interviene sull'articolo 13 del decreto-legge n. 52 del 2021, estendendo l'ambito di applicazione della disciplina sanzionatoria prevista anche alla violazione dei nuovi obblighi in materia di impiego delle certificazioni verdi Covid-19, e introducendo nel caso di reiterate violazioni da parte dei titolari o dei gestori dei servizi e delle attività dell'obbligo di verifica dell'effettivo possesso della certificazione verde, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da uno a dieci giorni. La disposizione specifica infine che le condotte di alterazione o falsificazione, aventi ad oggetto le certificazioni verdi Covid-19, in formato analogico e digitale, costituiscano illeciti penali, sanzionati con le pene previste dal codice penale per i delitti di falsità in atti (**lettera f**).

L'**articolo 5** è diretto ad assicurare, fino al 30 settembre 2021, la somministrazione, presso le farmacie e altre strutture sanitarie, di **test antigenici rapidi a prezzi contenuti**.

L'**articolo 6** proroga fino al **31 dicembre 2021** i termini delle disposizioni legislative di cui all'**allegato A** del decreto-legge in esame.

L'**articolo 7** proroga **dal 31 luglio 2021 al 31 dicembre 2021** l'efficacia delle disposizioni speciali che disciplinano **l'esercizio dell'attività giurisdizionale durante l'emergenza sanitaria**. Si tratta di previsioni relative allo svolgimento dei **processi civili e penali** nonché (per il richiamo dell'[art. 23, comma 10 del D.L. n. 137 del 2020](#)) dei procedimenti relativi agli arbitrati rituali e alla magistratura militare. Una disposizione transitoria esclude l'applicabilità di specifici profili della disciplina emergenziale alle udienze civili e penali già fissate per la trattazione tra il 1° agosto e il 30 settembre 2021.

L'**articolo 8** interviene sull'[articolo 85 del decreto-legge n. 18 del 2020](#), il c.d. cura Italia, al fine di ricondurre a pieno regime la collegialità della **Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti** nella parte in cui prevedeva una specifica disciplina per la composizione del collegio in caso di deferimento alla sede collegiale di atti delle amministrazioni centrali dello Stato.

L'**articolo 9** stabilisce l'estensione **fino al 31 ottobre 2021** di una disciplina temporanea - relativa a **"lavoratori fragili"** - che ha trovato già applicazione per il periodo 16 ottobre 2020-31 dicembre 2020 e per il periodo 1° gennaio 2021-30 giugno 2021; tale disciplina prevede, per i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, rientranti in determinate ipotesi, **la possibilità, di norma, di svolgimento del lavoro in modalità agile**, anche attraverso la destinazione a diversa mansione, ricompresa nella medesima categoria o area di

inquadramento, come definite dai contratti collettivi vigenti, o attraverso lo svolgimento di specifiche attività di **formazione professionale**, anche da remoto.

L'**articolo 10**, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, **esonera fino al 31 marzo 2022** le **guardie giurate** da impiegare in **servizi antipirateria**, dalla frequentazione dei **corsi teorico-pratici** individuati dal Ministero dell'interno. Fino a tale data possono essere impiegate in servizi antipirateria le guardie giurate che non abbiano ancora frequentato i citati corsi teorico-pratici, a condizione che abbiano partecipato per un periodo di almeno 6 mesi, quali appartenenti alle Forze armate, alle missioni internazionali in incarichi operativi e che tale condizione sia attestata dal Ministero della difesa.

L'**articolo 11** dispone che una quota della dotazione del **Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse**, istituito con il D.L. "Sostegni" ([D.L. n. 73/2021](#)) – pari a **20 milioni** di euro – sia **destinata in via prioritaria alle attività che alla data del 23 luglio 2021** (data di entrata in vigore del decreto legge in esame) **risultano chiuse** in conseguenza delle misure di prevenzione alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, adottate ai sensi degli articoli 1 e 2 del [D.L. n. 19/2020](#).

L'**articolo 12** con una disposizione di coordinamento stabilisce che, per quanto non diversamente disposto dal decreto in esame, **continuino a trovare applicazione** le disposizioni di cui al [decreto-legge n. 19 del 2020](#), al [decreto-legge n. 33 del 2020](#) e al [decreto-legge n. 52 del 2021](#). Il **comma 2** prevede per il periodo **dal 1° agosto e fino al 31 dicembre 2021**, l'estensione dell'applicazione delle misure di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19 già adottate con il **DPCM del 2 marzo 2021**, fatto salvo quanto diversamente disposto dal decreto in esame. Il **comma 3** dispone che la struttura per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri assicuri il servizio di assistenza tecnica, mediante risposta telefonica o di posta elettronica, per l'acquisizione delle certificazioni verdi COVID-19. La relativa copertura finanziaria è recata dal **comma 4**.

L'**articolo 13** ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni del decreto legge in esame autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L'**articolo 14** dispone sull'entrata in vigore del decreto legge il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

L'**allegato A** reca l'elenco delle **disposizioni oggetto di proroga** ai sensi **dell'articolo 6**.

Semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione

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

- il **capoverso art. 9-bis, alinea, del comma 1 dell'articolo 3** prevede che a far data dal 6 agosto 2021 sia necessario per l'accesso a determinati servizi e attività il possesso della certificazione verde COVID-19; non viene però stabilito un termine finale; in assenza di indicazioni si può presumere che esso coincida con il termine dello stato d'emergenza previsto dall'articolo 1 (31 dicembre 2021); *si valuti comunque l'opportunità, per una maggiore chiarezza, di indicare esplicitamente nella norma il termine finale di applicazione;*
- il **successivo capoverso lettera a)** consente esclusivamente ai soggetti muniti di certificazioni verdi COVID-19 l'accesso ai "servizi di ristorazione svolti da qualsiasi esercizio, di cui all'articolo 4 (del decreto-legge n. 52 del 2021), per il consumo al tavolo, al chiuso"; al riguardo si segnala che il richiamato articolo 4 non include le mense aziendali e i servizi di catering su base contrattuale, in quanto già consentiti dal DOPCM del 2 marzo 2021; sul punto *si valuti l'opportunità di un chiarimento;*
- il **successivo capoverso lettera g)** consente esclusivamente ai soggetti muniti di certificazioni verdi COVID-19 l'accesso a "centri culturali, centri sociali e ricreativi, di cui all'articolo 8-bis, comma 1 (del decreto-legge n. 52 del 2021) limitatamente alle attività al chiuso", senza tuttavia fornire indicazioni circa i circoli associativi del terzo settore, pure richiamati nell'articolo 8-bis, comma 1, del decreto-legge n. 52 del 2021;
- il **successivo capoverso lettera i)** prevede l'obbligo di certificazione verde per i concorsi pubblici; al riguardo, *si valuti l'opportunità di specificare* se si faccia riferimento a tutte le prove concorsuali, ivi comprese quelle che, come per esempio una prova orale, si svolgano in forma individuale e se il medesimo riferimento concerna solo le procedure bandite da pubbliche amministrazioni;
- il **successivo capoverso comma 3** rimette a un DPCM la definizione delle regole tecniche per il trattamento delle certificazioni verdi mentre il **successivo capoverso comma 4** rinvia invece per le verifiche tecniche al DPCM del 17 giugno 2021 che sarà probabilmente superato dall'adozione del DPCM previsto dal capoverso comma 3; *al riguardo, si valuti l'opportunità di un coordinamento tra le due disposizioni;*
- l'**articolo 4, comma 1, lettera f)** estende l'ambito di applicazione delle sanzioni amministrative anche alla violazione delle disposizioni di cui al nuovo articolo 9-bis del decreto-legge n. 52 del 2021, introdotto

dall'articolo 3 del provvedimento in esame e relativo all'obbligo di certificazione verde per l'accesso a determinati luoghi ed attività; *al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire l'ambito soggettivo di applicazione e in particolare se sia punita solo la violazione dell'obbligo di verifica del possesso delle certificazioni verdi (ai sensi del comma 4 del citato articolo 9-bis) o anche la condotta dell'utente che fruisca senza la prescritta certificazione di una delle attività o dei servizi per i quali è richiesta.*

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 1 proroga fino al 31 dicembre 2021 lo stato di emergenza nazionale per l'epidemia in corso; per la prima volta si agisce quindi, per la proroga dello stato d'emergenza, con norma di rango primario e non con deliberazione del Consiglio dei ministri.

In proposito si ricorda che l'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) prevede che "la durata dello stato d'emergenza di rilievo nazionale **non può superare i 12 mesi ed è prorogabile per non più di 12 mesi**".

Sul punto si ricorda anche che, in precedenti occasioni riferite però a diverse fattispecie (relative cioè a stati di emergenza circoscritti territorialmente e prevalentemente connessi ad eventi sismici), il Comitato ha rilevato che "il ricorso alla proroga *ex lege* consente evidentemente di superare i limiti massimi di durata dello stato d'emergenza consentiti dal codice", con una deroga peraltro solo implicita, ed ha quindi raccomandato al "Legislatore di avviare una riflessione [...] sulla prassi di prorogare *ex lege* la vigenza di stati d'emergenza di rilievo nazionale [...] in deroga a quanto previsto dall'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018; si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 7 ottobre 2020 sul disegno di legge C 2700 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020).

L'articolo 12, comma 1, prevede che, fatto salvo quanto diversamente disposto dal presente decreto, dal 1° agosto al 31 dicembre 2021 **continuano ad applicarsi le misure di cui al DPCM del 2 marzo 2021**; viene così confermata la "legificazione" di tale provvedimento; in proposito, si ricorda che il Comitato per la legislazione, nel parere reso nella seduta del 5 maggio 2021 sul disegno di legge C. 3045 di conversione del decreto-legge n. 52 del 2021 ha raccomandato al Governo di avere cura "di riservare ai DCPM la regolazione, nei limiti di quanto previsto dai decreti-legge n. 19 e n. 33, di aspetti ulteriori rispetto alla disciplina prevista dal DPCM del 2 marzo 2021, evitando invece di intervenire con fonti non legislative per modifiche a tale disciplina".

Specificità, omogeneità e limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente

Il provvedimento, composto da 14 articoli, per un totale di 27 commi e da un allegato, è riconducibile, sulla base del preambolo, alla necessità ed urgenza di prorogare ed adeguare il quadro normativo delle misure di contenimento dell'epidemia in corso.

Per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nel decreto-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 27 commi 2 necessitano di provvedimenti attuativi; si tratta in particolare di 1 DPCM e di 1 protocollo d'intesa.