

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 2921-A</sup>

---

## DISEGNO DI LEGGE

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*il 3 marzo 2021 (v. stampato Senato n. 2066)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(CONTE)**

DAL MINISTRO DELLA SALUTE

**(SPERANZA)**

E DAL MINISTRO DELL'INTERNO

**(LAMORGESE)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

**(BOCCIA)**

---

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021

---

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 3 marzo 2021*

---

(Relatrice: **RUGGIERO**)

---

**NOTA:** Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia). La XII Commissione permanente (Affari Sociali), il 4 marzo 2021, ha deliberato di riferire favorevolmente sul disegno di legge, nel testo trasmesso dal Senato. In pari data, la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per il testo del disegno di legge si veda lo stampato n. 2921.

## PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2921 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 6 articoli, per un totale di 17 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato a 9 articoli, per un totale di 23 commi; esso appare riconducibile a quattro distinte finalità: la proroga delle misure per la gestione dell'emergenza dell'epidemia da COVID-19, conseguentemente alla proroga al 30 aprile 2021 dello stato d'emergenza; la definizione di misure per l'attuazione del piano strategico dei vaccini; misure concernenti le prossime scadenze elettorali; la proroga di vigenza dei permessi di soggiorno;

nel provvedimento risultano confluiti altri due decreti-legge, il n. 12 e il n. 15 del 2021, in materia di limiti alla mobilità interregionale; in proposito si ricorda che l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli nella seduta del 20 gennaio 2021 nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, impegna il Governo « ad operare per evitare la “confluenza” tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari »; successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. « DL proroga termini ») il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno Ceccanti 9/2845-A/22, anch'esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegna il Governo « a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10 »; al riguardo, vi è consapevolezza della natura eccezionale della fase che il Paese sta vivendo, a causa dell'emergenza sanitaria in corso che può imporre la modifica in intervalli ristretti di tempo di decisioni da poco assunte e quindi un'iperproduzione di provvedimenti di urgenza la cui gestione in Parlamento può poi risultare complessa; a questo si unisce ora la delicata fase di avvio dell'attività di un nuovo governo; al tempo stesso occorre però giungere, nello stesso interesse di un'ordinata gestione dell'emergenza, a modalità di produzione legislativa più razionali; si segnala inoltre che il Governo non sembra aver indicato, nel corso dei lavori parlamentari del Senato, le specifiche motivazioni alla base della decisione di far « confluire » i due decreti-legge richiamati nel provvedimento in commento;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare l'articolo 2-bis contiene una deroga alla sospensione delle attività di circoli ricreativi, culturali e sociali « fino alla data di cessazione dello stato d'emergenza da COVID-19 », con un rinvio mobile a decisioni da adottare con delibera del Consiglio dei ministri che, come segnalato dal Comitato in precedenti occasioni, andrebbe sostituito con un termine temporale fisso; inoltre, per ragioni sistematiche, la deroga andrebbe riformulata come modifica esplicita del decreto-legge n. 19 del 2020, che contiene il « catalogo » delle misure adottabili di contrasto all'epidemia, nei limiti della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33 del 2020; l'articolo 6 prevede che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della pubblicazione « contestualmente a tale pubblicazione », con una formulazione che, anche se non priva di precedenti (si vedano, da ultimo i decreti-legge n. 149, 157 e 183 del 2020) potrebbe determinare incertezze; per questo appare opportuno, salvo casi eccezionali, utilizzare la formula consueta che prevede l'entrata in vigore a partire dal giorno successivo a quello di pubblicazione sulla « Gazzetta Ufficiale »

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

il provvedimento, nel rinnovare i poteri di intervento riconosciuti al Governo nell'ambito della gestione dell'emergenza, non modifica il termine massimo di durata dei DPCM attuativi che il decreto-legge n. 158 del 2020, poi confluito nel decreto-legge n. 172 del 2020, ha elevato a 50 giorni; si ricorda in proposito che l'ordine del giorno Dori 9/2835-A/9, approvato dalla Camera con 465 voti favorevoli nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020 impegnava il Governo a ricondurre il termine massimo di durata dei DPCM a 30 giorni, in tal senso riprendendo una raccomandazione contenuta nel parere espresso dal Comitato nel parere espresso sul disegno di legge C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020 nella seduta del 9 dicembre 2020; ciò premesso, si deve registrare con soddisfazione che l'ultimo DPCM adottato, quello del 2 marzo 2021, ritorna comunque ad una durata di 30 giorni;

al tempo stesso, occorre considerare la tendenza in corso ad una più precisa definizione del quadro delle competenze e degli strumenti di intervento nella gestione dell'emergenza da COVID-19, ad oltre un anno di distanza dal suo inizio, tendenza che si registra anche nella giurisprudenza, compresa quella costituzionale, come testimoniato dalla recente sentenza sulla legge della regione Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste n. 11 del 2020;

in questo contesto appare opportuno avviare una riflessione, alla luce dell'esperienza maturata, sul superamento dello strumento del DPCM; infatti inizialmente i DPCM contenevano le misure dettagliate di contrasto all'epidemia individuate all'interno del catalogo di misure adottabili previsto prima dal decreto-legge n. 6 del 2020 e quindi dai

decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020; a partire dal DPCM del 3 novembre 2020 essi a loro volta però definiscono il quadro delle misure generali da applicare nelle diverse zone individuate sulla base della diffusione del contagio (« zona gialla »; « zona arancione »; « zona rossa » e, da ultimo, « zona bianca ») mentre la concreta individuazione dei territori è rimessa ad ordinanze del Ministero della salute; tale quadro si è dimostrato peraltro negli ultimi mesi tendenzialmente stabile; inoltre anche per la definizione del dettaglio delle misure di contrasto, gli stessi DPCM fanno ormai riferimento in molti casi ad altri atti (protocolli etc.); potrebbe pertanto risultare opportuno ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – il quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone;

il decreto-legge n. 15 ha abrogato il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 2 nel corso dell'iter di conversione di quest'ultimo decreto-legge in materia di spostamenti verso abitazioni private abitate; a tale proposito si richiama la costante censura di questo modo di procedere da parte del Comitato; peraltro, nel caso concreto in esame, potrebbe essere oggetto di approfondimento se non sia necessario fare salvi gli effetti prodotti dal testo originario nel periodo di vigenza;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti condizioni:

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa e in attuazione dell'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, a richiedere al Governo di motivare le circostanze eccezionali alla base della decisione assunta di far confluire nel provvedimento in esame altri due provvedimenti d'urgenza;

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

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a sostituire, all'articolo 2-bis, comma 1, le parole « fino al termine dello stato d'emergenza epidemiologica da COVID-19 » con un termine temporale fisso;

il Comitato osserva altresì:

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

valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, la formulazione dell'articolo 2-bis e dell'articolo 6.

### Il Comitato raccomanda infine:

provvedano Parlamento e Governo ad avviare una riflessione sul possibile superamento dello strumento del DPCM nel contrasto dell'epidemia da COVID-19, alla luce dell'evoluzione di tale strumento richiamata in premessa; in particolare andrebbe considerata l'ipotesi di ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge - la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio, ferma restando la necessità di individuare tali zone con ordinanze del Ministro della salute e di dettagliare ulteriormente le misure attraverso atti non legislativi; in tal modo si potrebbe infatti ottenere una razionalizzazione delle « fonti dell'emergenza », che verrebbero riorganizzate in un « sistema binario » fondato, da un lato, sulla fonte legislativa e, dall'altro lato, sulle ordinanze e sugli altri atti non legislativi, evitando il passaggio intermedio dei DPCM;

provvedano il Governo e il Legislatore ad evitare l'abrogazione o la modifica esplicita di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d'urgenza, alla luce delle gravi antinomie, di complessa soluzione nel sistema delle fonti, che questo modo di procedere può comportare.

---

## PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il disegno di legge n. 2921, di conversione del decreto-legge n. 2 del 2021, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021;

rilevato come nell'articolo 1 del decreto-legge in esame sia confluito il contenuto del decreto-legge n. 15 del 2021, mentre non è stato riprodotto il contenuto del decreto-legge n. 12 del 2021, il quale ha esaurito i suoi effetti, in quanto si limitava a prorogare la disciplina del blocco della mobilità interregionale fino al 25 febbraio 2021;

evidenziato inoltre come il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione disponga l'abrogazione del già citato decreto-legge n. 12 del 2021, recante « Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 », mentre il comma 3 del medesimo articolo 1 dispone l'abrogazione del citato decreto-legge n. 15 del 2021, recante « Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 » (confluito nell'articolo 1 del decreto – legge in esame); al contempo si dispone che rimangano

validi gli atti e i provvedimenti adottati e siano fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici dispiegatisi in tempo della loro vigenza;

sottolineato, relativamente alla confluenza dei decreti-legge nei disegni di legge di conversione di altri decreti-legge in corso di esame del Parlamento, come il fenomeno sia stato oggetto di costante censura da parte del Comitato per la legislazione, il quale, da ultimo, nel parere reso nella seduta del 12 gennaio 2021 sul disegno di legge C. 2835, di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, in materia di emergenza COVID-19, ha raccomandato di « evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che in particolare la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e di provocare un danno, oltre che alla comprensibilità dei testi da parte dei cittadini, anche agli equilibri istituzionali; la confluenza in unico testo di più decreti-legge contribuisce infatti all'aumento delle dimensioni dei testi all'esame del Parlamento e quindi alla loro complessità, con la conseguenza di concentrare la discussione nel primo ramo di esame; in questo modo si prefigura un monocameralismo di fatto che necessita invece di essere decisamente superato già in questa fase della vita delle istituzioni. »;

richiamato che, nel corso dell'esame del disegno di legge C 2835-A, di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione, il quale impegna il Governo « ad operare per evitare la “confluenza” tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari », e che nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A, di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. « DL proroga termini ») il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno Ceccanti 9/2845-A/22, il quale impegna il Governo « a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10 »;

segnalato come il Governo non sembri aver indicato, nel corso dei lavori parlamentari al Senato, le specifiche motivazioni alla base della decisione di far confluire i due decreti-legge richiamati nel provvedimento in esame;

segnalato inoltre come il decreto-legge n. 15 del 2021 abbia abrogato il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 2 del 2021, in materia di spostamenti verso abitazioni private abitate, nel corso dell'iter di conversione di quest'ultimo;

evidenziato altresì, sul punto, come l'appena richiamato decreto-legge n. 15 del 2021, il quale ha abrogato il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 2, sia a sua volta abrogato dal disegno di legge di conversione, e come, in questo quadro, l'emendamento, il quale ha fatto

confluire all'interno del provvedimento in esame il contenuto dei successivi decreti-legge n. 12 e n. 15 riproponga l'abrogazione della disposizione già abrogata dal decreto-legge n. 15;

richiamato come, in precedenti analoghe occasioni, il Comitato permanente per i pareri della I Commissione Affari costituzionali abbia rilevato l'opportunità di evitare interventi con ulteriori strumenti normativi su decreti-legge in corso di conversione (ad esempio nel parere reso nella seduta del 15 aprile 2020 sul disegno di legge C. 2463, di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020);

evidenziato, in linea generale, come la scelta di utilizzare lo strumento del decreto-legge per introdurre limitazioni alla libertà di circolazione a livello nazionale (in particolare per quanto riguarda l'articolo 1, commi da 3 a 4-ter) discenda dalla considerazione che, come già per i decreti-legge n. 158 del 2020, n. 172 del 2020 e n. 1 del 2021, quella introdotta risulta essere una disciplina speciale e limitata nel tempo rispetto all'equilibrio generale delle misure di restrizione delle libertà personali nell'ambito del contrasto dell'epidemia da COVID-19 definito dal combinato disposto tra i decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020 (misure ora prorogate dall'articolo 1, commi 1 e 2);

rilevato come tale combinato disposto debba essere interpretato alla luce dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 del 2020, il quale prevede che la possibilità di adottare con DPCM le misure di contrasto dell'epidemia indicate dal decreto-legge n. 19 del 2020 si applichi nei limiti della compatibilità con il decreto-legge n. 33 del 2020, e come, dato che il predetto decreto-legge n. 33, a differenza del decreto-legge n. 19, non consente di adottare con DPCM limitazioni alla libertà di circolazione indistintamente su tutto il territorio nazionale, appare preclusa la possibilità di operare in tale senso senza un intervento di fonte legislativa;

rilevato, per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, come il provvedimento appaia riconducibile in via prevalente alle materie « organi dello Stato e relative leggi elettorali », « ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali », « ordine pubblico e sicurezza », « ordinamento civile e penale », « legislazione elettorale dei comuni » e « profilassi internazionale », che l'articolo 117, secondo comma, rispettivamente alle lettere *f*), *g*), *h*), *l*), *p*) e *q*), della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

sottolineata in tale contesto l'opportunità di avviare, alla luce dell'esperienza maturata, una riflessione sul superamento dello strumento del DPCM, atteso che, mentre inizialmente i DPCM contenevano le misure dettagliate di contrasto all'epidemia individuate all'interno del catalogo di misure adottabili previsto prima dal decreto-legge n. 6 del 2020 e quindi dai decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020, a partire dal DPCM del 3 novembre 2020 essi a loro volta definiscono il quadro delle misure generali da applicare nelle diverse zone individuate sulla base della diffusione del contagio (« zona gialla »; « zona arancione »; « zona rossa » e, da ultimo, « zona bianca »), mentre la concreta individuazione dei territori è rimessa ad ordinanze del Ministero della salute;

considerato che tale quadro si è dimostrato tendenzialmente stabile negli ultimi mesi e che anche per la definizione del dettaglio delle misure di contrasto, gli stessi DPCM fanno ormai riferimento in molti casi ad altri atti (quali protocolli ecc.);

segnalata quindi, a tale, proposito, l'opportunità di ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – il quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone,

esprime

### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) con riferimento alla confluenza nell'articolo 1 del decreto-legge in esame del decreto-legge n. 15 del 2021, di cui il comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione dispone l'abrogazione, nonché al fatto che il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione dispone a sua volta l'abrogazione del citato decreto-legge n. 12 del 2021, valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire le eventuali antinomie sul piano del sistema delle fonti che interventi realizzati con ulteriori strumenti normativi su decreti-legge in corso di conversione possono comportare;

b) nello specifico, valuti la Commissione di merito l'opportunità di approfondire se non debbano essere fatti salvi gli effetti prodotti dal testo originario del comma 4 dell'articolo 1, abrogato dal decreto-legge n. 15 del 2021, che consentiva anche nelle zone rosse un solo spostamento al giorno verso abitazioni private abitate, considerato anche che il predetto decreto-legge n. 15 viene a sua volta abrogato dal disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame e che l'emendamento, il quale ha fatto confluire all'interno del provvedimento il contenuto dei decreti-legge n. 12 e n. 15 ripropone l'abrogazione della richiamata disposizione, già abrogata dal decreto-legge n. 15;

c) si segnala, in linea generale, l'opportunità che il Parlamento e il Governo avviino una riflessione sul possibile superamento dello strumento del DPCM nel contrasto dell'epidemia da COVID-19, alla luce dell'evoluzione di tale strumento richiamata in premessa: in particolare andrebbe considerata l'ipotesi di ricondurre alla fonte legislativa - eventualmente anche attraverso decreti-legge - la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio, ferma restando la necessità di individuare tali zone con ordinanze del Ministro della salute e di dettagliare ulteriormente le misure attraverso atti non legislativi; in tal modo si potrebbe infatti ottenere una razionalizzazione delle « fonti dell'emergenza », che verrebbero riorganizzate in un « sistema binario » fondato, da un lato, sulla fonte legislativa e, dall'altro lato, sulle ordinanze e sugli altri atti non legislativi, evitando il passaggio intermedio dei DPCM.

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0132010\*