

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, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2554 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione XII) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*) 3

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

Martedì 30 giugno 2020. — Presidenza della presidente Maura TOMASI.

La seduta comincia alle 14.30

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

C. 2554 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla Commissione XII).

(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Paolo RUSSO, *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. 2554 e rilevato che:

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

il provvedimento, originariamente composto da 4 articoli, per un totale di 23 commi, è incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 5 articoli, per un totale di 25 commi; esso presenta un contenuto coerente con il titolo e con la *ratio* unitaria enunciata dal preambolo, cioè quella di assumere nuove disposizioni per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, adottando adeguate e proporzionate misure di contrasto e contenimento alla diffusione del predetto virus;

per quanto attiene al requisito dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 2 dei 5 articoli (8 dei 25 commi) prevedono il ricorso a provvedimenti attuativi; in 5 commi si prevede l'adozione di DPCM, in un comma di Linee guida della Conferenza delle regioni e nazionali; in un comma di un'ordinanza della Commissario straordinario;

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

il comma 9 dell'articolo 1 stabilisce che il sindaco possa disporre la chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico in cui sia impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza interpersonale di un metro; al riguardo andrebbe precisato se al sindaco

sia attribuita una facoltà, e non un obbligo, di procedere alla chiusura delle suddette aree;

andrebbe approfondita la formulazione dell'articolo 1, comma 12, e dell'articolo 3, comma 1; l'articolo 1, comma 12, stabilisce infatti che le disposizioni di cui ai precedenti commi 7 (quarantena precauzionale), 8 (divieto di assembramento), 10 (distanza nelle riunioni) e 11 (svolgimento delle funzioni religiose) sono attuate con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 (vale a dire DPCM o, nelle more, ordinanze del Ministero della salute), che possono anche stabilire diversi termini di efficacia; l'articolo 3, comma 1, prevede invece che le misure di cui al decreto si applichino dal 18 maggio al 31 luglio 2020, fatti salvi i diversi termini previsti dall'articolo 1; al riguardo occorre escludere un'interpretazione del combinato disposto tra le due norme che consenta ai provvedimenti attuativi del comma 12 di disporre anche per il periodo successivo al 31 luglio (la richiamata espressione dell'articolo 3, comma 1, deve intendersi invece come esclusivamente riferita ad altri termini temporali fissi, anteriori al 31 luglio, previsti dall'articolo 1, commi 2 e 3, in materia di mobilità sul territorio nazionale mentre « i termini di efficacia » indicati dall'articolo 1, comma 12, devono intendersi come « i termini iniziali di efficacia »); una possibilità di applicazione delle misure previste dall'articolo 1, comma 12, successiva al 31 luglio 2020, con termine temporale non previamente fissato per legge, potrebbe infatti porre problemi di coerenza con il carattere temporaneo e proporzionato che le misure di contrasto dell'epidemia incidenti su libertà fondamentali devono avere; d'altra parte l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 prevede in via generale che le misure di contrasto all'epidemia possano essere adottate « per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020 »;

il comma 13 dell'articolo 1 stabilisce che le attività scolastiche siano anch'esse disciplinate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020; alla luce del già richiamato articolo 3, comma 1, si deve però escludere che questi provvedimenti possano disporre per il periodo successivo al 31 luglio 2020 e quindi per l'anno scolastico 2020/2021; d'altra parte in materia è intervenuto il decreto del Ministro dell'istruzione n. 39 del 26 giugno 2020 che recepisce i contenuti del recente accordo tra Stato e regioni in materia; andrebbe però comunque approfondita, anche per garantire l'opportuno coinvolgimento del Parlamento, la base legislativa con la quale si è potuto procedere in tal senso e, più in più generale, con la quale potranno essere disciplinati, successivamente al 31 luglio 2020 ulteriori aspetti riguardanti, in relazione all'epidemia in corso, l'organizzazione dell'anno scolastico 2020/2021;

il comma 15 dell'articolo 1 stabilisce che il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida regionali, o, in assenza, nazionali, che non assicurino adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza; al riguardo appare opportuno specificare se la sospensione è disposta come mera conseguenza del mancato rispetto dei protocolli o delle linee guida, ovvero se occorre una violazione grave, sì da non poter assicurare adeguati livelli di protezione;

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

il comma 14 dell'articolo 1, stabilisce che le attività economiche, produttive e sociali dovranno svolgersi nel rispetto di protocolli o linee guida « adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome »; al riguardo, si ricorda che la legislazione vigente già prevede l'adozione in seno alla Conferenza, pure priva di un'apposita disciplina legislativa, di indirizzi cui poi le regioni danno attuazione, in maniera analoga a quanto

disposto dalla disposizione (si vedano, da ultimo, gli articoli da 54 a 60 del decreto-legge n. 34 del 2020); come segnalato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel parere reso sul provvedimento nel corso dell'iter al Senato, nella seduta del 23 giugno 2020, tuttavia, nel caso in esame, in considerazione della rilevanza della questione e per l'esigenza, segnalata dalla disposizione, di garantire un coordinamento con le misure di carattere nazionale ed evitare contenziosi, potrebbe risultare preferibile fare piuttosto riferimento, per il futuro e facendo salva l'applicazione dei provvedimenti fin qui adottati, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; si segnala inoltre l'opportunità di stabilire un criterio di prevalenza in caso di compresenza e contrasto tra protocolli o linee guida regionali, da un lato, e protocolli e linee guida della Conferenza, dall'altro lato; in proposito, sempre richiamando il parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, si osserva che, per ragioni di coerenza complessiva, potrebbe risultare logico attribuire carattere di preminenza ai protocolli e alle linee guida concordati in sede di Conferenza Stato-regioni, ovvero, per quelli già adottati, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, fermo restando che queste dovranno lasciare sufficienti spazi per un'applicazione nelle diverse regioni che tenga conto delle specificità territoriali;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); appare comunque evidente, in ragione dell'emergenza determinata dall'epidemia in corso, che il provvedimento possa rientrare tra quei provvedimenti « direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato » per i quali l'articolo 6 del DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l'esclusione dell'AIR;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis

del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

provveda la Commissione di merito ad approfondire il combinato disposto dell'articolo 1, comma 12 e dell'articolo 3, comma 1, al fine di escludere un'interpretazione dello stesso che consenta un'applicazione delle misure previste dall'articolo 1 successivamente al 31 luglio 2020; questo elemento dovrebbe essere chiarito in termini inequivoci nel corso dell'esame (e potrebbe poi essere successivamente ribadito con l'approvazione di un apposito ordine del giorno nel corso dell'esame in Assemblea che impegni il Governo a stabilire con apposito provvedimento legislativo tutta la disciplina di gestione dell'emergenza successiva al 31 luglio 2020); in alternativa potrebbe essere valutata un'integrazione del contenuto dell'articolo 1, comma 12, ad esempio attraverso l'inserimento in fine delle parole: « fermo restando il termine finale di applicazione del 31 luglio 2020, di cui all'articolo 3, comma 1 »;

Il Comitato formula, altresì, le seguenti osservazioni:

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

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

chiarire, all'articolo 1, comma 9, se, in relazione alla chiusura delle aree verdi e aperte al pubblico in cui sia impossibile rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro, sia posto in capo ai sindaci un obbligo o una facoltà;

precisare nel corso dell'esame, in relazione all'articolo 1, comma 13, con quale atto e sulla base di quale autorizzazione legislativa potrà essere disciplinato, successivamente al 31 luglio 2020, l'avvio del nuovo anno scolastico 2020/2021 in relazione ai diversi aspetti concernenti il contenimento dell'epidemia da

COVID-19 non già affrontati dal decreto del Ministro dell'istruzione del 26 giugno 2020; con riferimento a tale decreto, sempre alla luce di quanto previsto dall'articolo 1, comma 13, pure potrebbe risultare opportuno specificare meglio la base legislativa di adozione;

chiarire, all'articolo 1, comma 15, se la sanzione della sospensione dell'attività possa essere disposta per ogni violazione dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, ovvero se sia necessaria una violazione grave, sì da non poter assicurare adeguati livelli di protezione;

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

all'articolo 1, comma 14, valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di sostituire le parole: « adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome » con le seguenti: « adottati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in mancanza, dalle regioni » e di aggiungere, in fine, il seguente periodo: « Continuano ad applicarsi i protocolli e le linee guida già adottati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, che prevalgono, in caso di contrasto su quelli adottati dalle Regioni ».

Stefano CECCANTI ritiene l'esame del provvedimento utile per porre una questione più generale. Nel parere si prospettano infatti i problemi che potrebbero sorgere il prossimo 31 luglio, data che costituisce il termine attuale dello stato d'emergenza. Al riguardo, ritiene importante segnalare fin d'ora l'esigenza che un'eventuale, anche se ovviamente non auspicabile, proroga dello stato d'emergenza, pure consentita dal codice della protezione civile, ovvero una nuova deliberazione dello stato d'emergenza siano sottoposte alla procedura individuata dal decreto-legge n. 19 del 2020 per l'emana- zione dei DPCM, ossia una comunicazione

alle Camere prima della deliberazione, con illustrazione dei dati tecnico-scientifici alla base dell'intenzione del Governo, seguita da eventuali atti di indirizzo parlamentare con riguardo alla delimitazione temporale. Come già previsto dal decreto-legge n. 19, solo in caso di un'impellente e improcrastinabile urgenza, la comunicazione potrebbe essere successiva. Inoltre, successivamente all'eventuale proroga o dichiarazione di un nuovo stato d'emergenza, si dovrebbe procedere con apposito provvedimento legislativo, sulla base delle esigenze concrete che dovessero manifestarsi, a definire il necessario quadro normativo senza limitarsi a far rivivere *tout court* il quadro delineato dai decreti-legge n. 19 e n. 33. Riacciandosi poi al profilo problematico evidenziato con riferimento all'articolo 1, comma 13, in materia di sistema scolastico, segnala altresì l'opportunità che, nel caso invece in cui lo stato d'emergenza non sia rinnovato, l'eventuale disciplina che dovesse comunque rendersi necessaria per tutti gli aspetti fin qui regolati con i DPCM – strumento a cui dopo il 31 luglio non si potrà più fare ricorso – sia anch'essa definita entro la cornice delineata da un apposito provvedimento legislativo, cui dedicare un'attenta discussione in Parlamento. Occorre insomma evitare l'inserimento di una mera proroga del termine del 31 luglio previsto dai decreti-legge n. 19 e n. 33 per l'ado- zione con DPCM delle misure di contenimento dell'epidemia all'interno di « contenitori normativi » più ampi ed aventi più vaste finalità.

Maura TOMASI, *presidente*, segnala che sugli aspetti richiamati dal deputato Ceccanti la condizione contenuta nella proposta di parere prospetta la possibilità di presentare un ordine del giorno nel corso della discussione del provvedimento in Assemblea. Ritiene opportuno procedere in tal senso, con un ordine del giorno sottoscritto dai componenti del Comitato.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.45.