

## 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 del decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, recante ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19. C. 2835 Governo (Parere alle Commissioni riunite X e XII) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazione</i> ) .....	3
Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2847 Governo (Parere alla Commissione XII) ( <i>Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione</i> ) .....	6

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

*Martedì 12 gennaio 2021. — Presidenza del presidente Stefano CECCANTI.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

**Conversione in legge del decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, recante ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19.**

**C. 2835 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite X e XII).

(*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Stefano CECCANTI, *presidente*, nel dichiararsi onorato di assumere la presidenza del Comitato, ringrazia la deputata Tomasi per il prezioso lavoro svolto nel precedente turno di presidenza e formula auguri di buon lavoro a tutti i componenti, a partire dal deputato Butti che assume le funzioni di vicepresidente.

Maura TOMASI, *relatrice*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili di interesse per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2835 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 2 articoli, per un totale di 11 commi, risulta di contenuto omogeneo e conforme al titolo; esso, infatti, integra le disposizioni in materia di limitazione della libertà di circolazione a livello nazionale introdotte dal decreto-legge n. 158 del 2 dicembre 2020 e dispone alcune misure di ristoro per le attività economiche oggetto di limitazioni;

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

il comma 5 dell'articolo 2 prevede che ai ristori previsti dall'articolo si applichino,

in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 25, commi da 7 a 14, del decreto-legge n. 34 del 2020; i commi richiamati indicano caratteristiche e procedura per ottenere i contributi a fondo perduto previsti dal medesimo articolo 25; al riguardo, si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la portata del ricorso all'espressione "in quanto compatibili";

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

come già segnalato nel parere reso nella seduta del 9 dicembre 2020 sul disegno di legge di conversione C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020, la scelta di procedere ad un ulteriore decreto-legge per introdurre ulteriori limitazioni alla libertà di circolazione a livello nazionale nell'ambito del contrasto all'epidemia da COVID-19 appare corretta in quanto, come già per il decreto-legge n. 158, quella introdotta risulta essere una disciplina speciale e limitata nel tempo rispetto all'equilibrio generale delle misure di restrizione delle libertà personali definito dal combinato disposto tra i decreti-legge n. 19 e n. 33; equilibrio da interpretare alla luce dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 che prevede che le misure del decreto-legge n. 19 si applichino nel limite della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33; viene così preclusa la possibilità di introdurre limitazioni alla libertà di circolazione applicate indistintamente a tutto il territorio nazionale e non circoscritte a singoli territori, senza un intervento di fonte legislativa; con la medesima finalità è quindi intervenuto il decreto-legge n. 1 del 2021;

merita altresì segnalare che il provvedimento recepisce l'osservazione contenuta nel richiamato parere del 9 dicembre 2020 in ordine all'opportunità di introdurre un'esplicita previsione legislativa per la violazione dei divieti disposti dal decreto-legge n. 158; infatti il comma 3 dell'articolo 1 prevede che le violazioni del decreto-legge in esame e del decreto-legge n. 158 siano punite con le sanzioni previste dall'articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020;

al tempo stesso, deve essere rilevata la complessità dell'integrazione tra i testi del decreto-legge n. 158 e del decreto-legge n. 172; in particolare il divieto di spostamento dal territorio comunale limitatamente alle giornate del 25 e 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021 previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 158 risulta essere stato superato da quanto previsto dall'articolo 1 del provvedimento in esame che ha previsto per tutti i giorni festivi e prefestivi del periodo (e quindi, oltre che per i tre giorni richiamati, anche per il 24, 27 e 31 dicembre e per il 2, 3, 5 e 6 gennaio) l'applicazione della disciplina prevista dal DPCM del 3 dicembre 2020 per le cd. "zone rosse", che include il divieto di spostamento dal territorio comunale; inoltre, il divieto di spostamento nelle seconde case ubicate in altro comune nei giorni del 25 e 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021, stabilito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 158, risulta essere stato superato e tacitamente abrogato dall'autorizzazione a un solo spostamento in altra abitazione privata ubicata nella medesima regione una sola volta al giorno autorizzato per il periodo compreso tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021;

si segnala poi che nel corso dell'esame in sede referente sono stati approvati gli emendamenti 1.50 e 1.100 del Governo che fanno, rispettivamente, confluire nel provvedimento i decreti-legge n. 158 del 2020 e n. 1 del 2021, inserendo contestualmente nel disegno di legge di conversione la loro abrogazione con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti;

con riferimento a tutti questi aspetti, il Comitato da un lato non può che prendere atto dell'oggettiva gravità della contingenza in cui Governo e Legislatore si trovano a dover operare; l'attuale situazione implica infatti inevitabilmente l'aggiornamento, anche a breve distanza di tempo, delle misure di contenimento dell'epidemia alla luce dell'andamento dei dati sul contagio; dall'altro lato occorre però compiere maggiori sforzi per evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza all'esame del Parlamento, un intreccio

cio che appare alterare il lineare svolgimento della procedura di esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge;

tale fenomeno sta infatti presentando una preoccupante tendenza al consolidamento; nella XVIII Legislatura sono infatti già decaduti o abrogati per confluire in altri 18 decreti-legge; di questi 13 nel solo 2020 a seguito dello scoppio dell'emergenza in corso; il consolidamento del fenomeno emerge anche se si compie un confronto tra più Legislature: nella prima metà della XVIII Legislatura (23 marzo 2018-23 settembre 2020) il fenomeno ha interessato 13 decreti legge, rispetto ai 6 della prima metà della XVII Legislatura (15 marzo 2013-15 settembre 2015) e agli 8 della prima metà della XVI Legislatura (29 aprile 2008-29 ottobre 2010);

in proposito si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 58 del 2018, con riferimento ad una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata nel corso dell'iter di conversione del decreto-legge n. 83 del 2015 prima della scadenza per la conversione del decreto-legge n. 92 e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel decreto-legge n. 83, ha rilevato che si trattava di un iter che ha arrecato "pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento";

peraltro, nel caso in esame, la circostanza che il decreto-legge n. 172 del 2020, nel quale confluiranno il decreto-legge n. 158 del 2020 e il decreto-legge n. 1 del 2021, sia il secondo in ordine temporale riduce di fatto la durata del suo iter di conversione rispetto ai 60 giorni previsti dall'articolo 77 della Costituzione; infatti esso dovrà in concreto essere convertito non entro il 16 febbraio 2021, termine formale per la conversione, ma entro il 31 gennaio 2021, termine per la conversione del decreto-legge n. 158, al fine di evitare che il decreto-legge n. 158 decada senza che entri in vigore la salvezza degli effetti contenuta nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 172; tale modo di procedere andrebbe valutato anche alla luce

dell'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale, che ha invitato a perseguire l'obiettivo di un ragionevole equilibrio tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nelle procedure parlamentari;

a fronte del consolidamento del fenomeno, potrebbe anche porsi l'esigenza di approfondire la coerenza con il sistema delle fonti della prassi di fare salvi gli effetti di decreti-legge non convertiti in leggi di conversione di decreti-legge; in proposito si ricorda infatti che il Comitato ha costantemente censurato l'inserimento di deleghe legislative nelle leggi di conversione ritenendo che ciò costituisse una sostanziale elusione di quanto previsto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988 che prevede che le deleghe legislative non possano essere inserite all'interno dei decreti-legge; tuttavia il medesimo articolo 15, comma 2, alla lettera d), prevede anche che non possano essere inserite nei decreti-legge norme per "regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti";

si segnala infine che il comma 7 dell'articolo 2 richiama a fini di copertura il fondo di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge n. 149 del 2020 come rifinanziato dall'articolo 1 del decreto-legge n. 154 del 2020; si segnala che tuttavia che le due disposizioni richiamate risultano ora abrogate ed il fondo trova attualmente la sua autorizzazione legislativa nell'articolo 13-duodecies del decreto-legge n. 137 del 2020;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si deve comunque ritenere che esso rientri nelle fattispecie di esclusione dell'AIR di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente condizione:

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

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, a sostituire all'articolo 2, comma 7, primo periodo, le parole da: "di cui all'articolo 8" fino alla fine del periodo con le seguenti: "di cui all'articolo 13-*duodecies* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176".

Il Comitato osserva altresì:

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 2, comma 5.

Il Comitato raccomanda infine:

provveda il Legislatore ad 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 ».

Stefano CECCANTI, *presidente*, sottolinea la rilevanza dei dati contenuti nella proposta di parere, oltre che nella documentazione predisposta dagli uffici, sul fenomeno patologico della confluenza tra diversi decreti-legge.

Devis DORI ricorda che nel provvedimento è confluito il decreto-legge n. 158 del 2020 su cui è stato relatore nella seduta del 9 dicembre scorso. Il parere approvato dal Comitato conteneva una raccomandazione riferita alla disposizione ora confluita nel provvedimento in esame e volta ad aumentare la durata massima dei DPCM di contenimento dell'epidemia a 50 giorni. La raccomandazione invita ad avviare una riflessione sull'opportunità di fornire al Governo, ad esempio con un ordine del giorno da discutere in Assemblea, un indirizzo chiaro e preventivo, in vista di ulteriori eventuali decisioni in materia, su quale termine massimo di durata delle misure di contrasto dell'epidemia adottate con DPCM possa essere ritenuto compatibile con i principi di temporaneità e proporzionalità che tali misure emergenziali devono avere. Segnala quindi ai colleghi l'intenzione di predisporre un ordine del giorno in tal senso che auspica possa essere sottoscritto da tutti i componenti del Comitato.

Stefano CECCANTI, *presidente*, ritiene assai utile la presentazione di un ordine del giorno.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.**

**C. 2847 Governo.**

(Parere alla Commissione XII).

*(Esame e conclusione – Parere con osservazione e raccomandazione).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Maura TOMASI, *relatrice*, dopo aver illustrato sinteticamente i profili di interesse per il Comitato del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2847 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 7 articoli, per un totale di 21 commi, appare riconducibile alla ratio unitaria di recare disposizioni di contrasto dell'epidemia nella fase successiva alle festività natalizie, anche con riferimento all'avvio della campagna di vaccinazioni;

per quanto attiene all'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 21 commi uno prevede un provvedimento attuativo (un'ordinanza del Ministro della salute);

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

il comma 1 dell'articolo 1 consente comunque il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione, con esclusione degli spostamenti verso le seconde case ubicate in altra regione o provincia autonoma; al riguardo, come già segnalato nel parere reso nella seduta del 9 dicembre 2020 sul disegno di legge C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020, si rileva l'opportunità di approfondire l'utilizzo dell'espressione "seconde case"; tale espressione infatti, pur già utilizzata nei DPCM adottati per il contrasto dell'emergenza e, sporadicamente, nella normativa vigente, non appare possedere una definizione giuridica precisa; qualora con "seconda casa" si in-

tenda un'abitazione di proprietà diversa da quella di residenza andrebbe in particolare chiarito se il divieto di spostamento verso le seconde case possa trovare applicazione anche nel caso in cui la seconda casa venga eletta a domicilio o sulla stessa si eserciti il diritto di abitazione di cui all'articolo 1022 del codice civile;

il comma 1 dell'articolo 2 inserisce nell'articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020 un comma 16-quater che consente di adottare con DPCM in specifiche regioni, in presenza di determinati livelli di contagio, ulteriori "misure individuate tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 2020"; al riguardo, andrebbe specificato se si intenda in tal modo consentire in queste specifiche regioni l'adozione di tutto il catalogo di misure previsto dal decreto-legge n. 19 ovvero solo di quelle che non risultino superate dal decreto-legge n. 33; nel caso in esame, infatti, trattandosi di una novella al decreto-legge n. 33, non aiuta la disposizione interpretativa dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 del 2020 che stabilisce che le misure del decreto-legge n. 19 si applicano nei limiti della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33 e, in assenza di altre specificazioni, sembra doversi intendere che limitatamente a quelle specifiche regioni sia possibile adottare il catalogo di misure previste dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 nella sua integrità; tra le misure previste dal decreto-legge n. 19 che appaiono superate dal decreto-legge n. 33 si segnalano in particolare la limitazione e sospensione delle riunioni e la sospensione delle cerimonie religiose (articolo 1, comma 2, lettere g) ed h));

andrebbe poi approfondita la formulazione di alcune delle disposizioni di cui all'articolo 5 in materia di manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite; si segnala preliminarmente che, alla luce della formulazione del testo e per garantire un rigoroso rispetto della riserva di legge stabilita dall'articolo 32 della Costituzione, l'eventuale disciplina della ma-

nifestazione del consenso da parte dei soggetti incapaci, legali o naturali, non ricoverati presso strutture sanitarie assistite dovrà essere oggetto di un'ulteriore specifica norma legislativa; inoltre, con riferimento al comma 3, andrebbe valutata l'opportunità di specificare i tempi con cui il soggetto abilitato darà comunicazione del proprio consenso al dipartimento di prevenzione sanitaria competente per territorio; i commi 4 e 5 fanno poi riferimento ai soggetti "di cui al primo periodo del comma 3" che però ha solo un periodo; andrebbe valutata, infine, l'opportunità di prevedere un termine entro cui il giudice tutelare dovrà prendere la sua decisione nelle fattispecie disciplinate dai commi 4 e 10;

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

si segnala preliminarmente che nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge C. 2835 del decreto-legge n. 172 del 2020 è stato approvato l'emendamento 1.100 del Governo che fa confluire in quel decreto-legge il provvedimento in esame, inserendo contestualmente nel disegno di legge di conversione la sua abrogazione con salvezza degli effetti nel frattempo prodotti; si richiamano al riguardo le considerazioni svolte nell'esame del disegno di legge C. 2835;

il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); si deve comunque ritenere che esso rientri nelle fattispecie di esclusione dell'AIR di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del DPCM n. 169 del 2017 (disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato);

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, la seguente osservazione:

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

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 1, dell'articolo 2, comma 1 e dell'articolo 5;

il Comitato raccomanda altresì:

provveda il Legislatore ad 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 di 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 ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 14.45.**