



N. 1812

Errata corrige

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (CONTE)

e dal Ministro della salute (SPERANZA)

di concerto con il Ministro dell'interno (LAMORGESE)

con il Ministro della giustizia (BONAFEDE)

e con il Ministro dell'economia e delle finanze (GUALTIERI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 MAGGIO 2020

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

L'analisi tecnico-normativa relativa al decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, è stata trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 11 giugno 2020 e si intende inserita nell'atto Senato n. 1812 dopo la relazione tecnica, da pag. 6.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO*1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.*

L'intervento normativo è motivato dalla assoluta necessità di prevedere un atto avente forza di legge quale strumento giuridico primario nell'adozione delle misure di contenimento per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Il decreto-legge n. 33 del 2020, in esame, si iscrive in una sequenza di atti normativi, con i quali è stata affrontata la deflagrazione dell'epidemia da Covid-19. Esso vi si colloca con una sua specificità, tale configurare, un "terzo" momento della risposta ordinamentale all'emergenza. In un primo momento, l'epidemia è stata affrontata quale emergenza di protezione civile, secondo la strumentazione giuridica offerta dal Codice di protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018). Al contempo si è dispiegata l'emissione di ordinanze di carattere contingibile e urgente da parte del Ministero della salute, secondo un potere riconosciutogli - in materia di igiene e di sanità pubblica e di polizia veterinaria - dall'articolo 32 della legge n. 833 del 1978.

Posta la pervasività e la persistenza dell'epidemia, e l'incidenza sui diritti di libertà che essa importa per preservare la salute di ognuno e di tutti, si è fatto ricorso, in seguito, allo strumento legislativo (straordinario) - tenuto conto della riserva di legge prevista dall'articolo 16 della Costituzione - (secondo il quale "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza") e delle altre previsioni costituzionali che vengono ad assumere rilievo (quali, in particolare, gli articoli 13, 14, 16 e 41 della Costituzione). Si è così avviato un "secondo" tempo, rinvenibile all'interno di una complessa successione di decreti-legge. Se alcuni decreti-legge risultano prevalentemente rivolti all'adozione di puntuali disposizioni per fronteggiare l'emergenza sanitaria e socio-economica, altri (i decreti-legge n. 6 e, in maggior misura, n. 19 del 2020) sono stati volti altresì, o soprattutto, a definire una cornice di strumentazione giuridica per l'adozione delle misure. Si è inteso così dare la legittimazione di una deliberazione del Parlamento e di una norma di rango primario. È in particolare il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 che ha proceduto ad una tipizzazione delle misure per fronteggiare l'emergenza, maggiormente definendo inoltre il rapporto tra Stato e regioni, con un coordinamento in capo al Presidente del Consiglio.

In questo impianto (quale definito dal citato decreto-legge n. 19), il ruolo delle regioni risulta circoscritto alla introduzione di misure ulteriormente restrittive, per far fronte all'emergenza epidemiologica innanzi a situazioni territoriali tali da implicare un aggravamento del rischio sanitario. Alle misure delle regioni è preclusa ogni incisione sulle attività produttive. Ebbene, rispetto a tale organizzazione ordinamentale della risposta all'epidemia, il decreto-legge n. 33 in esame segna un'evoluzione: apre ad una incidenza regolatoria regionale sulle "attività economiche, produttive e sociali". La risposta all'emergenza epidemiologica mostra in definitiva una progressiva articolazione, aprendosi dapprima ad un maggior raffronto di Governo e Parlamento, ora di Stato e Regioni.

Il decreto-legge si compone di quattro articoli, relativi a: le misure di contenimento; sanzioni e controlli; disposizioni finali; entrata in vigore. Rilevanti sono le previsioni (recate dall'articolo 1)

sulle misure di contenimento. Tali misure incidono e vertono su: la libertà di circolazione: endo-regionale, inter-regionale, da e per l'estero (con una diversa modulazione temporale, tra la prima fattispecie e le altre: rispettivamente il 18 maggio e il 3 giugno 2020) (commi 1-5) (e il comma 9 si riferisce a più circoscritte aree entro un Comune); la quarantena (commi 6-7); la libertà di riunione e la compresenza in luoghi pubblici (commi 8 e 10); le funzioni religiose (comma 11); le attività didattiche e formative (comma 13); le attività economiche, produttive e sociali, con attribuzione alle Regioni del compito di calibrare protocolli e linee guide (commi 14-16). Di questo articolo, più disposizioni (tra cui il comma 12) rinviando - per il caso si rendessero necessarie ulteriori misure di contenimento, innanzi ad una recrudescenza epidemiologica - alla procedimentalizzazione della loro adozione, quale resa dal decreto-legge n. 19 del 2020 (al suo articolo 2). Per questo profilo, così come per il riguardo sanzionatorio, il decreto- legge n. 19 permane dunque appieno lo strumento giuridico di riferimento. Sono invece rimosse le limitazioni e restrizioni disposte sotto la sua vigenza.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale*

L'intervento normativo in esame s'inquadra nell'ambito dell'emergenza epidemiologica in corso (dichiarazione stato di emergenza nazionale, delibera Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020). Più nel dettaglio, a seguito della dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus effettuata dall'Organizzazione mondiale della sanità in data 30 gennaio 2020, il Consiglio dei ministri, il giorno successivo (31 gennaio), ha deliberato la dichiarazione dello stato di emergenza connesso al rischio sanitario, per la durata di sei mesi decorrenti dalla data della dichiarazione. Per l'attuazione degli interventi in vigenza dello stato di emergenza, è stata autorizzata (ex art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018) l'emanazione di ordinanze di protezione civile, derogatorie rispetto alle disposizioni vigenti, conformi ai principi generali dell'ordinamento. Nella situazione epidemiologica in corso, alla prima ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020, hanno fatto seguito una serie di ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile, le quali - ai sensi dell'art. 25, comma 2, lett. a) e b), del decreto legislativo n. 1/2018 - hanno dettato disposizioni in ordine all'organizzazione ed effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata nonché alla funzionalità dei servizi pubblici. Essendo in questione una emergenza sanitaria, le misure adottate nel quadro del Codice della protezione civile si sono affiancate agli ulteriori strumenti previsti dall'ordinamento per la specifica gestione di emergenze sanitarie. Si fa riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti che il Ministro della salute, i Presidenti regionali e i Sindaci sono autorizzati a emanare ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978, dell'art. 117 del decreto legislativo n. 112/1998 e dell'art. 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali).

A far data dal 23 febbraio 2020, sono intervenuti - in qualità di strumenti di governo dei casi straordinari di necessità e d'urgenza (art. 77 Cost.) - una serie di decreti-legge volti a fronteggiare, con misure afferenti a diversi settori, l'emergenza in atto (nn. 6/2020; 9/2020; 11/2020; 14/2020; 18/2020; 19/2020; 22/2020; 23/2020; 26/2020; 28/2020; 29/2020; 30/2020; 34/2020).

Tra i menzionati decreti-legge, i decreti n. 6 e n. 19 prevedono che nel processo di attuazione delle misure di contenimento del virus e di gestione dell'emergenza in corso intervengano, a vario titolo, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ordinanze del Ministro della salute e ordinanze delle autorità regionali e locali, disciplinando diversamente funzione, presupposti di adozione, efficacia e contenuti delle diverse tipologie di atti.

Per l'attuazione delle misure previste dapprima dal decreto-legge n. 6 e successivamente dal decreto-legge n. 19, sono stati adottati i seguenti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti i diversi ministeri interessati (tra cui Interno, Difesa, Economia) e le Regioni competenti ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso di misure di interesse per l'intero territorio nazionale:

- il D.P.C.M. del 23 febbraio 2020;
- il D.P.C.M. del 25 febbraio 2020;
- il D.P.C.M. 1° marzo 2020;
- il D.P.C.M. 4 marzo 2020;
- il D.P.C.M. 8 marzo 2020;
- il D.P.C.M. del 9 marzo 2020;
- il D.P.C.M. 11 marzo 2020;
- il D.P.C.M. 22 marzo 2020;
- il D.P.C.M. 10 aprile 2020;
- il D.P.C.M. 26 aprile;
- il D.P.C.M. 17 maggio 2020.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti

Il provvedimento in esame impatta in particolare sulle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, in relazione all'adozione delle misure di contenimento individuate dall'articolo 1 del medesimo decreto. Incide inoltre sull'articolo 4 del citato decreto-legge n. 19/2020 in materia di sanzioni e controlli.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

Il provvedimento è stato predisposto nel rispetto dei principi costituzionali in materia riserva di legge prevista dall'articolo 16 della Costituzione (secondo il quale "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza") e delle altre previsioni costituzionali che vengono ad assumere rilievo (quali, in particolare, gli articoli 13, 14, 16, 17, 33 e 34, 41 della Costituzione).

Il ricorso alla fonte legislativa è stato imposto dall'incidenza delle misure previste su diritti protetti dalla Costituzione, la cui limitazione si è resa necessaria ai fini della tutela della salute, diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32 Cost.).

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Le disposizioni contenute nel disegno di legge sono compatibili con il riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione.

In particolare, l'articolo 1, comma 9, nel rispetto delle competenze, prevede che il Sindaco possa disporre la chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o parte al pubblico in cui sia impossibile assicurare adeguata mente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro.

Inoltre, il comma 16, in materia di attività economiche, produttive e sociali, consente alle Regioni, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul proprio territorio, di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dal medesimo articolo 2.

Ciò posto, le attribuzioni regionali e degli enti locali continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione.

L'intervento normativo in esame è pertanto pienamente rispettoso del riparto di competenze descritto.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

L'intervento normativo è conforme ai principi previsti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Non si rilevano, pertanto, profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie ed a statuto speciale nonché degli enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Si evidenzia che l'articolo 3, comma 2 del provvedimento prevede che le disposizioni da esso dettate si applicano alle Regioni a statuto speciale e alla Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa*

Sono assenti rilegificazioni. Attesa l'urgenza dell'intervento, sono state dettate nella disposizione di rango primario tutte le nuove misure necessarie a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-1, intendendo dare alla filiera normativa e provvedimentale delineata dal primo dal Codice di protezione civile e successivamente ricalibrata dall'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la legittimazione di una deliberazione del Parlamento e di una norma di rango primario.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter*

Non risulta che, all'esame del Parlamento, vi siano progetti di legge vertenti in materia analoga.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

La materia rientra nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato di cui all'art. 117 della Cost. Non risulta che vi siano giudizi di costituzionalità pendenti sulle materie oggetto dell'intervento.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO EUROPEO E INTERNAZIONALE

1) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

Le disposizioni non presentano profili d'incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea.

2) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano sussistere procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o su analogo oggetto.

3) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Le disposizioni non presentano profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

4) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano sussistere, sulle specifiche materie oggetto di intervento, precedenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia dell'Unione europea né si ha notizia di giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto dinnanzi al citato organo.

5) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano orientamenti giurisprudenziali né giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo in merito all'oggetto delle disposizioni contenute nel decreto legge.

6) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Considerata la specificità territoriale e la peculiarità della materia trattata nell'intervento normativo non si ravvisano specifiche linee prevalenti di regolamentazione da parti di altri Stati dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il provvedimento non introduce nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

Sono stati verificati i riferimenti normativi contenuti nel decreto legge ed essi risultano corretti e corrispondenti alla versione vigente dei testi. Tuttavia si segnala che il riferimento al decreto del ministro della salute del 30 aprile 2020, in merito all'attività di monitoraggio del rischio sanitario connesse al passaggio dalla fase 1 alla fase 2, deve intendersi riferito a quanto allo stato previsto dal decreto del Presidente del consiglio dei Ministri 17 maggio 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 17 maggio 2020, n. 126.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

Non si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Si ravvisa un effetto abrogativo implicito nel presente decreto-legge in relazione alla disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, ove si prescrive che a decorrere dal 18 maggio 2020 cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale di cui

agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Non sono state disposte abrogazioni espresse.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non vi sono disposizioni con effetto retroattivo né che comportano la reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sussistono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.

Il provvedimento in esame non prevede l'adozione di successivi atti attuativi. Si prevede che la concreta attuazione delle misure venga effettuata attraverso i provvedimenti adottati ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 19 del 2020.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche, con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione delle disposizioni in esame sono stati utilizzati i dati numerici, informativi e statistici in possesso del Ministero della salute, dell'Istituto Superiore di sanità e del Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630, ritenuti congrui e sufficienti; pertanto non si è reso necessario il ricorso ad altre basi informative.

*Ministero della salute
Ufficio Legislativo
Referente: Bianca Stefania Di Tano
email: bs.ditano@sanita.it*