

dossier

14 maggio 2020

Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19

D.L. 19/2020 - A.S. 1811



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura

Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali

Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 235/2



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Affari sociali

Dipartimento Istituzioni

Dipartimento Giustizia

Dipartimento Difesa

Osservatorio sulla legislazione

Tel. 06 6760-2233 - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Progetti di legge n. 286/2

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

<i>Sintesi del contenuto</i>	5
Articolo 1 - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19	11
Articolo 1-bis - Attività di raccolta individuale di prodotti agricoli	18
Articolo 2 - Attuazione delle misure di contenimento	19
Articolo 3 - Misure urgenti di carattere regionale o infra-regionale	24
Articolo 4 - Sanzioni e controlli	31
<i>Le missioni delle Forze armate</i>	40
Articolo 4-bis - Proroga di piani terapeutici	41
Articolo 5 - Disposizioni finali	42
<i>Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite</i>	44
<i>Conformità con gli altri principi costituzionali</i>	44
<i>Necessità dell'intervento con legge</i>	46

***Sintesi del contenuto del decreto-legge n. 19 del 2020
(quale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura)***

Il decreto-legge in esame, in relazione al perdurare dell'emergenza dovuta alla diffusione, ormai pandemica, del virus COVID-19, è diretto a disciplinare in un atto di rango primario le misure eventualmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti, per periodi di tempo predeterminati.

La disciplina è posta in sostituzione di quella dettata dal [D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 \(convertito, con modificazioni, dalla L. 5 marzo 2020, n. 13\)](#).

Quest'ultimo decreto (di cui il provvedimento in esame dispone l'abrogazione quasi per intero, cfr. *infra sub* l'art. 5) ha rappresentato la prima cornice giuridica per l'adozione delle misure di contrasto dell'epidemia, cornice ora sostituita da quella offerta dal provvedimento in commento. In particolare, il decreto-legge n. 6 del 2020 prevedeva la possibilità di adottare una serie di misure di contenimento nei territori nei quali si fossero manifestati - secondo i termini di cui all'articolo 1 - casi di contagio, nonché ulteriori misure di contenimento in casi non riconducibili a quelli di cui all'articolo 1 (articolo 2). Era previsto inoltre che le misure di contenimento venissero adottate con DPCM, potendosi procedere, nelle more dell'adozione, anche con ordinanze del Ministro della salute (ai sensi dell'articolo 32 della [legge n. 833 del 1978](#)) e del sindaco (ai sensi dell'articolo 50 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al [decreto legislativo n. 267 del 2000](#)). Per la salvezza degli effetti degli atti adottati sulla base del decreto-legge n. 6 del 2020, si veda la scheda relativa all'articolo 2, comma 3.

Il decreto-legge n. 19 in esame, in relazione alla riserva di legge prevista dalle norme costituzionali per le limitazioni ad alcuni diritti di libertà (cfr. gli artt. 13, 14, 16, 17 e 41 Cost.), giustificate da altri interessi costituzionali (quale nel caso di specie la tutela della salute pubblica, di cui all'art. 32 Cost.), reca una definizione di tutte le misure eventualmente applicabili per contrastare l'emergenza, nel cui ambito i singoli provvedimenti attuativi (adottati, ai sensi dell'articolo 2, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) potranno individuare, a seconda del luogo e del momento di applicazione, quelle più opportune ed efficaci.

Il decreto-legge disciplina anche le misure urgenti che possono essere adottate dalle regioni in relazione a specifiche situazioni di aggravamento, nonché le sanzioni applicabili per la violazione delle misure.

Di seguito si procederà ad un'illustrazione del contenuto del testo, come risultante anche dalle modifiche approvate **dalla Camera dei deputati in prima lettura**.

In sintesi, il provvedimento:

- reca un'elencazione dettagliata delle misure di contenimento eventualmente applicabili, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla sua totalità, misure che potranno essere adottate per periodi predeterminati, di durata non

superiori a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al termine dello stato di emergenza (vale a dire, fino al 31 luglio 2020);

- stabilisce le modalità di adozione delle misure citate, prevedendo uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, salva, nelle more dell'adozione dei D.P.C.M. e con efficacia limitata fino a tale momento, la possibile adozione delle misure citate con ordinanze del Ministro della salute in casi di estrema necessità ed urgenza. Si prevede altresì che i provvedimenti adottati in attuazione della citata disposizione siano pubblicati in Gazzetta ufficiale e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione e che il Presidente del Consiglio o un Ministro da questi delegato riferisca ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate. Per i D.P.C.M. è altresì previsto un obbligo di preventiva informazione governativa al Parlamento, affinché questo possa formulare indirizzi;
- disciplina il rapporto tra le misure statali adottate con D.P.C.M. per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità; si prevede che le regioni, nelle more dell'adozione dei D.P.C.M., e con efficacia limitata fino a tale momento, possano adottare - in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso - misure ulteriormente restrittive, esclusivamente nelle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle a rilevanza strategica nazionale, e si dispone che i sindaci non possano adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti in contrasto con le misure statali e regionali;
- stabilisce le sanzioni applicabili per la violazione delle misure di contenimento del contagio, prevedendo prevalentemente sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, e solo nei casi più gravi una sanzione penale.
In particolare, viene escluso che la violazione delle misure di contenimento comporti l'applicazione della pena prevista dall'art. 650 del codice penale e viene dunque meno la contravvenzione per l'inosservanza degli ordini dell'autorità (punita con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro), già prevista dall'[art. 4 del decreto-legge n. 6 del 2020](#), che viene abrogato (cfr. art. 5). Nella nuova disciplina, fatta salva la sanzione penale per la fattispecie oggetto dei commi 6 e 7 dell'articolo 4, chiunque violi le misure di contenimento previste dai D.P.C.M. o dalle ordinanze del Ministro della salute (emanati ai sensi, rispettivamente, del comma 1 e del comma 2 dell'art. 2), o da provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco (emanati ai sensi dell'art. 3), è infatti soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 400 a 1.000 euro - fatte salve alcune ipotesi di misure più elevate o di sanzioni accessorie, nonché la sanzione penale per la fattispecie oggetto dei citati commi 6 e 7 dell'articolo 4;
- prevede la proroga dei piani terapeutici, per forniture riferite a disabilità.

Attualmente, a livello nazionale, in base alle suddette norme del D.L. n. 19, trova applicazione il [D.P.C.M. 26 aprile 2020](#)¹. Esso prevede misure di contenimento con riferimento al periodo temporale 4-17 maggio 2020², relativamente agli spostamenti delle persone, alle attività economiche, sociali ed amministrative, agli ingressi in Italia. I commi 2 e 3 dell'articolo 10 del citato [D.P.C.M.](#) specificano che: si continuano ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle regioni, anche d'intesa con il Ministro della salute, relativamente a specifiche aree del territorio regionale; le disposizioni dello stesso [D.P.C.M.](#) si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Si ricorda che il [D.L. n. 6 del 2020 \(convertito dalla L. n. 13 del 2020\)](#), il primo decreto-legge emanato per fronteggiare il rapido evolversi della situazione epidemiologica in Italia causata dal coronavirus (COVID-19), ha previsto alcune misure urgenti per contrastare il relativo rischio sanitario.

In esso si dispone, tra l'altro, che nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. Tra le misure previste sono incluse il divieto di allontanamento e quello di accesso al Comune o all'area interessata; la sospensione di manifestazioni, eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato; la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole e dei viaggi di istruzione; la sospensione dell'apertura al pubblico dei musei; la sospensione delle procedure concorsuali e delle attività degli uffici pubblici, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità (con promozione del lavoro agile); l'applicazione della quarantena con sorveglianza attiva a chi ha avuto contatti stretti con persone affette dal virus e la previsione dell'obbligo per chi fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico di comunicarlo al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente, per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva; Si introduce, inoltre, la facoltà, per le autorità competenti, di adottare ulteriori misure di contenimento, al fine di prevenire la diffusione del virus anche fuori dai casi già elencati.

L'articolo 3 del citato D.L. n. 6 ha previsto che le misure di cui ai precedenti articoli siano adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale. È fatta salva la facoltà per le autorità competenti l'adozione di ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, anche diverse da quelle previste dal decreto-legge.

¹ Alcuni allegati del [D.P.C.M.](#) sono stati modificati dal [D.M. 4 maggio 2020](#).

² Cfr. l'articolo 10, comma 1, del medesimo [D.P.C.M.](#). In base allo stesso comma 1, alcune disposizioni del [D.P.C.M.](#) hanno trovato applicazione già dal 27 aprile 2020.

In attesa dell'adozione dei predetti decreti, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui ai precedenti articoli possono essere adottate con ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica

Per l'attuazione delle misure previste dapprima dal citato D.L. n. 6 e successivamente dal D.L. n. 19 in esame, 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](#), pubblicato contestualmente al decreto-legge n. 6/2020 per la sua prima attuazione, che prevede le misure attuative urgenti per far fronte alla rapidità del contagio nelle prime zone colpite dal coronavirus (alcuni comuni di Lombardia e Veneto), prevedendo forme di sorveglianza domiciliare per coloro che hanno sostato o transitato in tali zone;
- il [D.P.C.M. del 25 febbraio 2020](#), che dispone ulteriori misure di attuazione riferite in particolare alla sospensione degli eventi sportivi nei predetti comuni, alla promozione della didattica a distanza per scuole e università e alla riduzione degli orari di accesso agli uffici giudiziari fino al 15 marzo;
- il [D.P.C.M. 1° marzo 2020](#) che contempla nuove misure restrittive fino all'8 marzo 2020, ivi inclusa la proroga della chiusura delle scuole e il divieto di accesso e di allontanamento dai predetti comuni individuati come "zone rosse" e l'aggiunta di fasce di territorio (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e le province di Savona e Pesaro e Urbino; e i comuni di Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona) per le quali sono disposte analoghe limitazioni ma meno stringenti, dirette comunque ad evitare assembramenti di persone. Sono state inoltre previste ulteriori misure efficaci sull'intero territorio nazionale: sospensione dei viaggi di istruzione fino al 15 marzo, attivazione della didattica a distanza per scuole e università, specifici protocolli sanitari per gli ingressi agli istituti penitenziari;
- il [D.P.C.M. 4 marzo 2020](#) che estende, fino al 3 aprile, a tutto il territorio nazionale stringenti misure di prevenzione, quali: la sospensione dell'attività convegnistica in cui, in special modo, viene coinvolto il personale sanitario o incaricato di servizi di pubblica utilità, oltre che gli eventi sociali e spettacoli di qualsiasi natura, tali da non consentire il rispetto della distanza interpersonale di sicurezza di almeno un metro ;la sospensione di eventi e competizioni sportive svolte in luoghi pubblici e privati, salvo, per i comuni non compresi nella zona rossa, la facoltà di svolgere tali eventi a porte chiuse, senza la presenza di pubblico, e previa effettuazione dei controlli idonei a contenere il rischio di contagio; la sospensione fino al 15 marzo 2020 (termine poi esteso al 3 aprile per tutto il territorio nazionale dal successivo DPCM 9 marzo 2020) dei servizi educativi per l'infanzia, delle attività didattiche scolastiche e dell'istruzione universitaria e terziaria, ad eccezione dei corsi connessi all'esercizio delle professioni sanitarie e di formazione medica. Limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità, lungodegenza e strutture residenziali per anziani e persone non autosufficienti. Si prevede l'attivazione di didattica a distanza scolastica e universitaria e modalità di lavoro agile per ogni rapporto di lavoro subordinato, per tutta la durata dello stato di emergenza. Tra le misure di prevenzione, vengono raccomandate la permanenza presso propria abitazione di tutte le persone anziane o affette da patologie croniche o da immunodepressione, e specifiche misure precauzionali igienico-sanitarie;

- il [D.P.C.M. 8 marzo 2020](#) con cui viene esteso l'ambito delle cd. "zone rosse"(che viene a comprendere oltre all'intera regione Lombardia, anche le province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia), prevedendo, con efficacia fino al 3 aprile 2020, ulteriori misure restrittive per il contenimento del contagio: vengono limitati gli spostamenti delle persone fisiche in entrata, in uscita e all'interno dei territori, garantendo quelli necessari per motivi di lavoro o di salute ed il rientro presso la propria abitazione; vengono adottate misure per evitare assembramenti di persone nei locali pubblici. Per l'intero territorio nazionale, inoltre, permane la sospensione fino al 15 aprile dei servizi educativi e di istruzione, anche terziaria e universitaria, mentre fino al 3 aprile sono previste più stringenti misure di prevenzione per limitare la possibilità di contagio, quali la sospensione di eventi sociali e congressuali, la limitazione delle attività dei centri sportivi e di ristorazione e bar, la sospensione delle cerimonie civili e religiose, per rendere più restrittive le misure già decise con il precedente DPCM 4 marzo 2020 che, insieme al quelle contenute nel DCPM 1° marzo, cessano di produrre effetti se meno stringenti;
- il [D.P.C.M. del 9 marzo 2020](#), che, per contenere il diffondersi del virus COVID-19, estende a tutto il territorio nazionale le misure restrittive previste dal DPCM 8 marzo 2020 fino al 3 aprile, vietando, tra l'altro, ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico;
- il [D.P.C.M. 11 marzo 2020](#) che prevede, fino al 25 marzo (termine successivamente prorogato al 3 aprile dal DPCM 22 marzo 2020) la sospensione delle attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità, farmacie e parafarmacie, edicole e tabaccai. I gestori di tali attività devono comunque garantire la distanza di sicurezza interpersonale di un metro. Tra gli esercizi commerciali di cui vengono sospese le attività si annoverano bar e ristoranti, ad eccezione, fra l'altro, degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande posti nelle aree di servizio e rifornimento carburante lungo la rete stradale, autostradale e all'interno delle stazioni ferroviarie e aeroportuali (qui l'elenco delle attività consentite per il commercio al dettaglio e per i servizi alla persona). Devono essere garantiti i servizi pubblici essenziali, tra cui i trasporti pubblici locali e i servizi bancari, assicurativi e postali. In ordine alle attività produttive e alle attività professionali viene raccomandato il massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità di lavoro agile e incentivate ferie e congedi retribuiti per i dipendenti. Fabbriche e aziende possono continuare la loro attività solo se garantiscono appositi protocolli di sicurezza;
- a causa dell'aggravarsi del numero dei contagi, il [D.P.C.M. 22 marzo 2020](#) ha ulteriormente rafforzato, sull'intero territorio nazionale e fino al 3 aprile, le misure restrittive già adottate per il contenimento del contagio dal DPCM dell'11 marzo 2020 e dall'ordinanza del Ministro della salute del 20 marzo 2020. Quest'ultima vieta l'accesso alle aree verdi pubbliche, l'attività ludica e ricreativa all'aperto, consentendo la sola attività motoria individuale in prossimità della propria abitazione, purché nel rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro. Il decreto sospende tutte le attività produttive industriali e commerciali non essenziali, diverse da quelle elencate nell'allegato 1 (tra cui industrie alimentari e di bevande, commercio di macchinari ed attrezzature, trasporti, servizi alle famiglie) e dalle attività professionali. Tale elenco è stato modificato dal [D.M. Mise del 25 marzo 2020](#), che ha ridotto alcune attività e chiarito che alcune attività a sostegno delle imprese sono consentite limitatamente alle consegne a domicilio dei prodotti. Rimangono inoltre funzionanti, senza restrizioni di

giorni e orari, le farmacie, i servizi bancari e postali, i servizi essenziali e le attività accessorie e funzionali a questi ultimi. Viene posto il divieto alle persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso da quello in cui attualmente si trovano (in questo senso anche l'[Ordinanza del 22 marzo 2020 Ministero della salute-Interno](#)), salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute. È garantita l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico-chirurgici, oltre che di prodotti agricoli e alimentari ed ogni attività comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza;

- a causa degli effetti prolungati dell'epidemia derivanti anche dall'elevato numero dei contagi, è stato successivamente emanato, ai sensi del presente D.L. n. 19, il [D.P.C.M. 10 aprile 2020](#), avente efficacia temporale fino al 3 maggio 2020; tale decreto riprende pressoché interamente le misure già stabilite dai precedenti DPCM dell'8, 9, 11 e 22 marzo e del 1° aprile;
- successivamente, è stato emanato il [D.P.C.M. 26 aprile 2020](#) (cfr. *supra*).

Per un'illustrazione delle ordinanze ministeriali adottate, si fa rinvio alla scheda relativa all'articolo 2.

Articolo 1 - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19

L'**articolo 1** prevede (**comma 1**) che - allo scopo di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19 - **su specifiche parti del territorio nazionale**, ovvero, occorrendo, **sulla totalità di esso**, possano essere adottate, con le tipologie di provvedimenti individuate dal decreto-legge in esame, **una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati**, ciascuno di **durata non superiore a 30 giorni, reiterabili** e modificabili anche più volte, fino al **31 luglio 2020**, termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020](#), e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione, secondo l'andamento epidemiologico del virus.

Con la citata Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo **stato di emergenza per sei mesi** in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, disponendo che si provveda con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile, acquisita l'intesa della Regione interessata, e in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Per l'attuazione dei primi interventi, nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento, si provvede nel limite di euro 5.000.000,00 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali.

A tale proposito la relazione illustrativa evidenzia che la previsione nel decreto-legge del termine dello stato d'emergenza ha come conseguenza che la sua durata potrà essere prorogata soltanto con un atto con forza di legge.

Il **comma 2** definisce **le misure** che possono essere adottate per contrastare l'emergenza sanitaria, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso.

L'elenco in esame ha carattere esaustivo (e non esemplificativo), fermo restando che, a seconda delle diverse situazioni, territoriali o temporali, può essere disposta o meno l'applicazione delle misure elencate.

Le misure riguardano:

- la limitazione della **circolazione** delle persone, anche in relazione all'allontanamento dalla propria residenza, domicilio o dimora, se non per spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (**lettera a**)). **Integrazione approvata dalla Camera dei deputati consente** ai soggetti con **disabilità** motorie o con disturbi dello spettro autistico, disabilità intellettiva o sensoriale o problematiche psichiatriche e comportamentali con necessità di supporto, certificate ai sensi della [legge n. 104/1992](#), di uscire dall'ambiente domestico con un **accompagnatore**, qualora ciò sia necessario al benessere psico-fisico della persona e purché siano pienamente rispettate le condizioni di sicurezza sanitaria. A quest'ultimo

riguardo, si ricorda che l'articolo 1, comma 1, lettera *f*), del citato [D.P.C.M. 26 aprile 2020](#) consente la presenza di un accompagnatore per l'attività sportiva o motoria dei minori e delle persone non completamente autosufficienti, purché comunque nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno due metri per l'attività sportiva e di almeno un metro per ogni altra attività;

- la **chiusura** al pubblico di strade urbane, parchi, aree da gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (**lettera b**));
- la limitazione o il divieto di **allontanamento o di ingresso in territori comunali**, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale (**lettera c**));
- l'applicazione della misura della **quarantena precauzionale** ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che entrano nel territorio nazionale da aree ubicate al di fuori del territorio italiano (**lettera d**), nella quale la Camera dei deputati ha sostituito il termine "rientrano" con il termine "entrano". Si ricorda che il citato [D.P.C.M. 26 aprile 2020](#)³ prevede altresì - con riferimento al periodo temporale 4-17 maggio 2020 - che i soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5° C) debbano rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante;

La misura della quarantena con sorveglianza attiva è stata definita dall'[Ordinanza del Ministero della salute 21 febbraio 2020](#), che ne prevede l'applicazione agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva COVID-19 o a coloro che hanno transitato nelle aree a rischio negli ultimi 14 giorni (in quel momento le zone della Cina interessate dall'epidemia). Tale circostanza deve essere comunicata al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria territorialmente competente, che, acquisita la comunicazione, provvede all'adozione della misura della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva, ovvero, in presenza di condizione ostative, di misure alternative di efficacia equivalente. L'operatore di sanità pubblica provvede a contattare quotidianamente, per avere notizie sulle condizioni di salute, la persona in sorveglianza, che, da parte sua, deve: mantenere lo stato di isolamento per quattordici giorni dall'ultima esposizione; non avere contatti sociali; sottostare al divieto di spostamenti e viaggi; rimanere raggiungibile per le attività di sorveglianza.

- il **divieto** assoluto di **allontanarsi** dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale (**tale specificazione è stata inserita dalla Camera dei deputati**), perché risultate positive al virus (**lettera e**));
- la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o **di assembramento** in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso (**lettera g**)). Il suddetto termine "assembramento" è stato **inserito dalla Camera dei deputati**, con la contestuale soppressione dell'originaria lettera *f*), che prevedeva la limitazione o il divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;

³ All'articolo 1, comma 1, lettera *b*).

- la sospensione delle **cerimonie civili e religiose** e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (**lettera h**));
- l'adozione di **protocolli sanitari d'intesa con la Chiesa e le confessioni religiose** diverse dalla cattolica per la definizione delle misure necessarie per lo svolgimento delle **funzioni religiose** in condizioni di sicurezza (**lettera h-bis**), **introdotta dalla Camera dei deputati**);
- la chiusura di **cinema, teatri, sale da concerto, sale da ballo**, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione (**lettera i**));
- la sospensione dei **congressi**, di ogni tipo di evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza (**lettera l**)), nella quale **la Camera dei deputati** ha soppresso il riferimento alle riunioni (le quali sono oggetto della precedente lettera g));
- la limitazione o sospensione di eventi e **competizioni sportive** di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di **palestre, centri termali, centri sportivi, piscine**, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli **allenamenti** sportivi all'interno degli stessi luoghi (**lettera m**));
- la limitazione o la sospensione delle **attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto** o in luoghi aperti al pubblico (**lettera n**)). **La Camera dei deputati ha introdotto la previsione che siffatta attività sportiva e motoria sia comunque garantita** - individualmente o, nel caso di minore o persona non completamente autosufficiente, con un accompagnatore - **a condizione che sia rispettata la distanza interpersonale di un metro, o di due metri per l'attiva sportiva**. *Si viene in tal modo a 'legificare' un profilo per così dire tecnico-scientifico, secondo modalità che non ha riscontro nelle restanti disposizioni del decreto-legge* (salvo la lettera v), anch'essa per effetto di modifica apportata dalla Camera dei deputati);
- la possibilità di disporre o di demandare alle autorità statali e regionali competenti la limitazione, riduzione, sospensione di **servizi di trasporto** di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo e marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale (**lettera o**)). **La Camera ha espunto l'ipotesi di una soppressione dei suddetti servizi; ed ha introdotto la previsione che, in ogni caso, la prosecuzione del servizio di trasporto delle persone** sia consentita solo se il **gestore** del servizio predisponga le condizioni affinché sia rispettata una **distanza interpersonale di sicurezza**, predeterminata e adeguata;
- la sospensione dei **servizi educativi dell'infanzia** di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 65/2017 ("Istituzione del sistema di integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni") e delle attività didattiche delle **scuole di ogni ordine e grado**, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le **università** e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, *master*, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché dei **corsi professionali** e delle attività formative svolti da altri

enti pubblici, anche territoriali e locali, e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza (**lettera p**));

In base all'art. 1 della [L. 62/2000](#) (*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*), il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali, abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale.

I servizi educativi per l'infanzia sono articolati in: **nidi e micronidi**, che accolgono bambini fra 3 e 36 mesi; **sezioni primavera**, che accolgono bambini fra 24 e 36 mesi; **servizi integrativi**, che concorrono all'educazione e alla cura dei bambini in modo flessibile e diversificato, e si distinguono in: spazi gioco, che accolgono bambini fra 12 e 36 mesi; centri per bambini e famiglie, che accolgono bambini dai primi mesi di vita insieme con un adulto accompagnatore; servizi educativi in contesto domiciliare, che accolgono bambini fra 3 e 36 mesi. I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati. Le sezioni primavera possono essere gestite anche dallo Stato.

Tra le istituzioni della **formazione superiore** sono ricomprese, tra l'altro, le Istituzioni del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (**AFAM**) (di cui alla L. 508/1999) e gli **Istituti tecnici superiori (ITS)** (nell'ambito del sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore-IFTS, istituito con l'art. 69 della L. 144/1999 e riorganizzato con il [DPCM 25 gennaio 2008](#)).

- la sospensione dei **viaggi d'istruzione**, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero (**lettera q**);
- la limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico, ovvero la chiusura, dei **musei** e degli altri istituti e luoghi della cultura (di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, recato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi (**lettera r**);

In base all'art. 101 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) sono istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali.

- la limitazione della presenza fisica dei **dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche**, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali, prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile (**lettera s**));

Il lavoro agile - disciplinato dagli artt. da 18 a 22 della L. 81/2017 - viene definito come una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato:

- stabilita mediante accordo tra le parti;
- con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici;
- eseguita in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale (stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva).

La suddetta disciplina si applica, in quanto compatibile e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente previste, anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, secondo le direttive emanate anche per

la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, adottate in base a quanto previsto dall'art. 14 della L. 124/2015 (in attuazione del quale sono state emanate la Direttiva 1° giugno 2017 e la Circolare n. 1 del 2020).

Per quanto concerne specificamente l'attuazione del lavoro agile conseguente all'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'art. 87 del D.L. n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 27 del 2020) dispone che, per il periodo dello stato di emergenza, il lavoro agile possa essere applicato a qualsiasi rapporto di lavoro subordinato, costituendo la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa delle pubbliche amministrazioni, le quali sono chiamate a limitare la presenza sul posto di lavoro esclusivamente per assicurare le attività indifferibili e non altrimenti erogabili (cfr. la direttiva n. 2 del 2020 e la circolare n. 2 del 2020 del Dipartimento della funzione pubblica). Inoltre, sia con il richiamato art. 87, sia con i diversi DPCM che si sono succeduti dall'inizio dell'emergenza, sono state semplificate le relative modalità di attuazione, prevedendo la possibilità di ricorrere al lavoro agile anche in assenza degli accordi individuali previsti dalla normativa vigente e l'assolvimento in via telematica degli obblighi di informativa.

Quanto alla definizione di servizi pubblici essenziali, l'articolo 1, comma 2, lettera *k*), del D.L. 6/2020, rinviava alla [legge 146/1990](#) (successivamente modificata dalla L. 83/2000). L'intento generale della legge (ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2), è quello di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con la tutela dei diritti della persona, costituzionalmente riconosciuti. Le attività svolte nell'ambito di un servizio pubblico essenziale sono qualificabili come essenziali solamente se sono direttamente attinenti all'esercizio del diritto costituzionale garantito dal servizio pubblico. Secondo quanto contenuto nell'**art. 1 della richiamata L. 146/1990, sono servizi pubblici essenziali** quelli volti alla tutela di diritti costituzionalmente garantiti in riferimento: al diritto alla vita, alla salute, alla tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico; alla libertà e sicurezza della persona; alla libertà di circolazione e di comunicazione; all'assistenza e previdenza sociale; all'istruzione. Nell'ambito dei suddetti servizi pubblici essenziali, l'**art. 2** dispone che il diritto di sciopero è esercitato nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle **prestazioni indispensabili** (concordate dalle amministrazioni e dalle imprese erogatrici dei servizi nei contratti collettivi o in appositi accordi) per garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati.

- la limitazione o sospensione delle **procedure concorsuali** e selettive, ad esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario (**tale esclusione è stata introdotta dalla Camera dei deputati**), finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi (**lettera t**)). Riguardo alla suddetta esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario, si rileva, tuttavia, che l'articolo 87, comma 5, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27, e l'articolo 4 del D.L. 8 aprile 2020, n. 22, attualmente

in fase di conversione alle Camere, prevedono, in via generale, la sospensione fino al 16 maggio 2020 dello svolgimento delle prove concorsuali per l'accesso al pubblico impiego (la sospensione non concerne i casi in cui la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero in modalità telematica);

- la limitazione o sospensione delle attività commerciali di **vendita al dettaglio o all'ingrosso** (quest'ultimo termine è stato aggiunto **dalla Camera dei deputati**), ad eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità, da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (**lettera u**));
- la limitazione o sospensione delle attività di **somministrazione al pubblico di bevande e alimenti**, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, comprese le attività di bar e ristoranti (**lettera v**)). **La Camera dei deputati ha introdotto la previsione che dalla limitazione siano esentati le mense e i servizi di catering continuativo su base aziendale**, così tenuti a garantire la distanza di sicurezza interpersonale di **almeno un metro**. Del pari **esentata è la ristorazione con consegna a domicilio o da asporto**, nel rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie per il confezionamento e il trasporto, e fermi gli obblighi di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro, di non consumare i prodotti all'interno e di non sostare nelle immediate vicinanze dei locali (*con 'legificazione', riguardo la distanza interpersonale, di un profilo tecnico-scientifico, analoga a quanto rilevato circa la lettera n*)).
- la limitazione o sospensione di altre **attività d'impresa o professionali**, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e - laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento - con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale (**lettera z**));
- la limitazione o **sospensione** (quest'ultimo termine è stato aggiunto **dalla Camera dei deputati**) dello svolgimento di **fiere e mercati**, ad eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità (**lettera aa**));
- la previsione di specifici divieti o limitazioni per gli **accompagnatori dei pazienti** nelle sale di attesa dei dipartimenti di emergenza-urgenza e accettazione e dei reparti di pronto soccorso (**lettera bb**));
- il divieto (termine aggiunto **dalla Camera dei deputati**) o la limitazione dell'**accesso di parenti e visitatori in strutture di ospitalità e lungodegenza**, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative, strutture residenziali per persone con disabilità o per anziani, autosufficienti e non, nonché istituti penitenziari e istituti penitenziari per minori (**lettera cc**)). A tali

ipotesi **la Camera ha aggiunto** quella della sospensione dei **servizi nelle strutture semiresidenziali e residenziali per minori e per persone con disabilità** o non autosufficienti, per persone con disturbi mentali e per persone con dipendenza patologica. Nonché ha aggiunto la previsione che siano **in ogni caso garantiti gli incontri tra genitori e figli, autorizzati dall'autorità giudiziaria, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie**. Ove non siano possibili in presenza, sono in collegamento **da remoto**;

- la previsione di **obblighi di comunicazione** al Servizio sanitario nazionale a carico di coloro che abbiano effettuato **transito e sosta in zone a rischio epidemiologico**, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute (**lettera dd**);
- l'adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico (**lettera ee**);
- la predisposizione di modalità di **lavoro agile** (cfr. *sub* la precedente lettera *s*), anche in deroga alla disciplina vigente (**lettera ff**);
- la previsione che le **attività consentite** si svolgano previa assunzione, da parte del titolare o del gestore, di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il **rispetto della distanza di sicurezza interpersonale** predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (**lettera gg**); per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;
- le eventuali **esclusioni dalle limitazioni** alle attività economiche di cui al presente **comma 2**, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate (**lettera hh**).

Il **comma 3** prevede che, per la durata dello stato di emergenza di cui al comma 1, possa essere **imposto**, con provvedimento del **prefetto** assunto dopo aver sentito senza formalità le parti sociali, lo **svolgimento** delle attività delle quali non sia stabilita la sospensione ai sensi dell'articolo in esame, ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità.

Articolo 1-bis - Attività di raccolta individuale di prodotti agricoli

Introdotta dalla Camera dei deputati (come articolo a sé, non già disposizione aggiuntiva inerente all'articolo 1 sopra sunteggiato), prevede che per ragioni di approvvigionamento alimentare siano **consentite su tutto il territorio nazionale le attività di raccolta a mano di prodotti agricoli** e selvatici non legnosi, purché svolte **individualmente** e limitatamente al **Comune di residenza o dimora**.

Articolo 2 - Attuazione delle misure di contenimento

L'articolo 2, al comma 1, stabilisce le **modalità di adozione delle misure di contenimento** elencate nell'articolo 1.

Più in particolare, tali misure sono adottate con:

- **uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti** il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui le misure riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui le misure riguardino l'intero territorio nazionale (tali procedimenti sono identici a quelli già previsti dal suddetto [decreto-legge 6/2020](#));
- **uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate**, nel caso in cui le misure riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui le misure riguardino l'intero territorio nazionale, **sentiti** il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia (tale fattispecie non era prevista dal [decreto-legge 6/2020](#)).

La Camera dei deputati ha introdotto la previsione di una illustrazione preventiva alle Camere - da parte del Presidente del Consiglio o di ministro da lui delegato - del contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del medesimo comma 1.

Questo, al fine di **tenere conto degli eventuali indirizzi formulati in sede parlamentare**. Si tratta di procedura di informazione e consultazione che pare in qualche sorta 'riecheggiare' quanto previsto (dalla [legge n. 234 del 2012](#)) circa la partecipazione italiana a momenti deliberativi dell'Unione europea.

Ove non sia possibile adempiere all'illustrazione preventiva per ragioni di urgenza delle misure da adottare, si ha **illustrazione entro l'informativa che ogni quindici giorni** che i menzionati esponenti del Governo sono tenuti a svolgere innanzi alle Camere (ai sensi del comma 5 di questo medesimo articolo 2 del decreto-legge, v. *infra*).

In ogni caso, i **provvedimenti** sopra citati, per i **profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità**, sono **adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico** istituito ai sensi dell'articolo 2 dell'[ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020](#) del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Parrebbe suscettibile di approfondimento se l'utilizzo dell'espressione "di norma" permetta di individuare con precisione i casi in cui il Comitato tecnico-scientifico, a cui è affidata anche la valutazione dei profili di adeguatezza e proporzionalità, sia coinvolto nel procedimento di adozione delle misure di contenimento.

L'[ordinanza Ocdpc n. 630](#) ha definito un quadro di misure operative, anche strutturali, finalizzate ad acquisire la disponibilità di personale, beni e servizi, individuando altresì idonee procedure amministrative di carattere informativo e di tempestivo intervento in relazione all'emergenza Covid-19. In tale quadro, il Capo del Dipartimento della protezione civile assicura il coordinamento degli interventi necessari, avvalendosi del medesimo Dipartimento, delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, nonché di soggetti attuatori, individuati anche tra gli enti pubblici economici e non economici e soggetti privati, che agiscono sulla base di specifiche direttive. Ai sensi dell'art. 2 dell'ordinanza, per la realizzazione degli interventi, il Capo del Dipartimento della protezione civile si avvale di un Comitato tecnico - scientifico composto dal Segretario Generale del Ministero della Salute, dal Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, dal Direttore dell'Ufficio di coordinamento degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, dal Direttore scientifico dell'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani", dal Presidente dell'Istituto superiore di sanità, da un rappresentante della Commissione salute designato dal Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome e dal Coordinatore dell'Ufficio Promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato. Il Comitato può essere integrato in relazione a specifiche esigenze. I componenti del Comitato operano nell'ambito dei doveri d'ufficio. Per la partecipazione al Comitato non sono dovuti ai componenti compensi, gettoni di presenza o altri emolumenti.

Il Comitato scientifico è stato istituito con [decreto n. 371 del 5 febbraio 2020](#).

Per i casi di **estrema** necessità e urgenza (relativi a situazioni sopravvenute), nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al **comma 1** e con efficacia limitata fino a tale momento, il **comma 2** prevede che il **Ministro della salute** possa adottare con **ordinanze di carattere contingibile e urgente** (ai sensi dell'art. 32 della [legge 833/1978](#)) le misure previste dall'**articolo 1** del provvedimento in esame.

Si segnala che il citato [D.P.C.M. 26 aprile 2020](#) - con riferimento al periodo temporale 4-17 maggio 2020 - prevede, all'articolo 2, comma 11, che il presidente di una regione proponga tempestivamente al Ministro della salute l'adozione di un'ordinanza ai sensi del presente **articolo 2, comma 2**, qualora dall'attività di monitoraggio giornaliero ivi stabilita emerga un aggravamento del rischio sanitario⁴; nelle ipotesi in oggetto, la proposta e le successive ordinanze concernono le misure restrittive necessarie e urgenti per le attività produttive delle aree del territorio regionale specificamente interessate dall'aggravamento.

In via generale, si ricorda che il potere del Ministro della salute di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni, è stato disposto dall'articolo 32 della [legge 833/1978](#). Per le

⁴ Aggravamento individuato secondo i principi per il monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato 10 del medesimo [D.P.C.M. 26 aprile 2020](#) e secondo i criteri stabiliti dal Ministro della salute (in merito, è stato emanato il [D.M. 30 aprile 2020](#)).

medesime materie, lo stesso articolo 32 prevede l'emanazione di analoghe ordinanze del Presidente della giunta regionale e del Sindaco, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. Sono fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico.

Molte delle misure e restrizioni adottate nel periodo emergenziale, sono state inizialmente previste dalle ordinanze del Ministero della salute relative al contenimento e alla gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. La principale caratteristica delle misure contenute in tali ordinanze è data dall'indicazione della loro efficacia, ovvero del loro mantenimento e/o modifica, per un periodo di tempo limitato o vincolato alla verifica quotidiana dell'andamento epidemiologico effettuata dai Tavoli di coordinamento delle Regioni con le Autorità centrali. Per il carattere fortemente limitativo delle libertà personali, tali misure sono state successivamente trasfuse nei D.P.C.M. sopraccitati.

Di seguito vengono sinteticamente illustrate le [ordinanze](#) del Ministro della salute di carattere non esclusivamente sanitario collegate all'emergenza Covid-19.

L'[ordinanza 21 febbraio 2020](#) ha introdotto la misura della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva applicata a coloro che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva Covid-19 o a coloro che hanno transitato nelle aree a rischio negli ultimi 14 giorni. L'ulteriore [ordinanza del 21 febbraio 2020](#) del Ministero della salute d'Intesa con il Presidente della Regione Lombardia, preso atto della sussistenza di un *cluster* di infezione nel territorio di alcuni comuni (Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertonico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano) rende obbligatorie alcune misure, tra quali, la sospensione di tutte le manifestazioni pubbliche, comprese le cerimonie religiose, la sospensione di tutte le attività commerciali escluse servizi pubblici essenziali e pubblica utilità, la sospensione di tutte le attività lavorative, per le imprese ubicate nei comuni indicati, a parte servizi essenziali fra i quali la zootecnia, e il telelavoro, la sospensione dei servizi educativi e di tutte le scuole di ogni ordine e grado. La successiva [ordinanza del 22 febbraio 2020](#) del Ministero della salute d'intesa con il Presidente della Regione Veneto applica al Comune di Vo' Euganeo le misure adottate per i comuni *cluster* lombardi, mentre per il Comune di Mira vengono rafforzate le misure di controllo sanitario demandate ai MMG. In entrambe le regioni, il mantenimento e/o la modifica delle sopra elencate misure è lasciato alla verifica quotidiana effettuata dai Tavoli di coordinamento regionali con le Autorità centrali.

Il 23 febbraio 2020, con ordinanze congiunte Ministero della salute/Presidente della Regione, le regioni [Piemonte](#) (adozione fino al 29 febbraio), [Friuli Venezia Giulia](#), [Emilia Romagna](#), [Veneto](#) e [Lombardia](#) (le ultime due regioni, fanno salvo quanto già previsto per i comuni *cluster*) adottano, fino al 1° marzo 2020 (con modifiche da adottarsi al seguito del variare dello scenario epidemiologico) le disposizioni contenute alle lettere *c*), *d*), *e*), *f*) ed *i*) dell'art. 1, comma 2, del [decreto-legge 6/2020](#), ovvero: - la sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi, in luogo pubblico o privato, sia in luoghi chiusi che aperti al pubblico, anche di natura culturale, ludico, sportiva e religiosa; - sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; - la sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura; - la sospensione di ogni viaggio di istruzione sia sul territorio nazionale che

estero; - la permanenza domiciliare per chi entra nel territorio regionale provenendo da zone a rischio epidemiologico come identificate dall'OMS.

La Regione Liguria, con [ordinanza congiunta del 24 febbraio](#), adotta le medesime misure fino al 1° marzo.

Per le regioni non interessate dal *cluster* di coronavirus, il [decreto del Ministro della salute 26 febbraio 2020](#) definisce uno schema di ordinanza con una serie di misure di informazione e prevenzione. I decreti interministeriali Trasporti/ Salute stabiliscono quanto segue: [decreto n. 118 del 16 marzo 2020](#), sospensione o limitazione, fino al 25 marzo 2020, del trasporto aereo, marittimo e ferroviario verso la Sicilia; [decreto n. 120 del 17 marzo 2020](#), fino al 25 marzo, obbligo per le persone fisiche di comunicare il loro ingresso in Italia e di sottostare alla misura della permanenza domiciliare con sorveglianza attiva; [decreto n. 122 del 18 marzo 2020](#), fino al 25 marzo, condizioni particolari per l'ingresso sul territorio nazionale di particolari categorie di persone fisiche, di particolari categorie di trasporto marittimo da e per la Sicilia nonché autorizzazione dell'Enac a voli privati (per voli da o per la Sicilia e la Sardegna è prevista la preventiva autorizzazione del Presidente della Regione); [decreto n. 125 del 19 marzo 2020](#), con validità fino al 3 aprile 2020, condizioni per le navi passeggeri impiegate in servizi di crociera .

Successivamente, l'[ordinanza 20 marzo 2020](#) del Ministro della salute stabilisce una serie di misure contenitive molto rigide con validità fino al 25 marzo 2020, poi prorogata fino al 3 aprile, quali: il divieto dell'accesso del pubblico ai parchi, alle ville, alle aree gioco e ai giardini pubblici e il divieto di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto (resta consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona); la chiusura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande posti all'interno delle stazioni ferroviarie e lacustri, nonché nelle aree di servizio e rifornimento carburante, con esclusione di quelli situati lungo le autostrade, che possono vendere solo prodotti da asporto da consumarsi al di fuori dei locali e quelli siti negli ospedali e negli aeroporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro; il divieto nei giorni festivi e prefestivi , nonché in quegli altri che immediatamente precedono o seguono tali giorni, di ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale, comprese le seconde case utilizzate per vacanza.

In ultimo, l'[ordinanza del 22 marzo 2020](#), firmata congiuntamente dal Ministro della Salute e dal Ministro dell'Interno, vieta a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi con mezzi di trasporto pubblici o privati in comune diverso da quello in cui si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute. Le disposizioni sono efficaci fino all'entrata in vigore di un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (disposizione assorbita dal D.p.c.m. 22 marzo 2020).

Il comma 3, in primo luogo, fa salvi gli **effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati** ai sensi del [decreto-legge 6/2020](#), ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 833/1978 (decreti del Presidente del Consiglio, decreti dei Presidenti delle regioni, ordinanze del Ministro della salute, ordinanze contingibili ed urgenti adottate dai sindaci e dai presidenti delle regioni). Inoltre, ai sensi del medesimo **comma 3**, **hanno continuato a trovare applicazione**: nei termini originariamente previsti, le misure già adottate con i D.p.c.m. 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020, per come ancora vigenti alla data del 26 marzo 2020, data di entrata in vigore del decreto-

legge in esame (riguardo ai D.P.C.M. emanati sulla base del suddetto D.L n. 6, cfr. *supra*, nella parte di questo dossier dedicato al Contenuto); nel limite di dieci giorni, a decorrere dalla suddetta data, le altre misure che ancora fossero vigenti. *Si osserva, a proposito dell'ultimo periodo del comma 3, che parrebbe suscettibile di maggior specificazione se con "altre misure ancora vigenti alla stessa data" ci si riferisca alle misure previste da: le ordinanze del Ministro della salute; i decreti adottati dalle autorità territoriali; le ordinanze contingibili e urgenti adottate dai sindaci e dai presidenti delle regioni.*

Il successivo **comma 4** prevede, in analogia con quanto già stabilito dal [decreto-legge 6/2020](#), che per gli atti adottati ai sensi del decreto-legge in esame, i termini per il **controllo preventivo della Corte dei conti** (di cui all'art. 27, comma 1, della legge 340/2000) siano dimezzati. In ogni caso, i provvedimenti adottati in attuazione del provvedimento in esame, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater* della legge 241/1990.

In base alla disciplina dei termini temporali suddetti (di cui all'art. 27, comma 1, della legge 340/2000), gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione. Il predetto termine è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle amministrazioni o del Governo, periodo che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni. Il controllo preventivo di legittimità rappresenta un'attività volta a verificare la conformità dell'agire provvedimentale della pubblica amministrazione rispetto a parametri di legalità. Nel controllo preventivo, tale verifica interviene in una fase antecedente alla produzione degli effetti dell'atto e il cui esito determina, in caso positivo, la registrazione dell'atto con apposizione del visto e, in caso negativo, la ricusazione del visto. Dal momento dell'apposizione del visto e della registrazione (anche con riserva) l'atto acquista efficacia, cioè produce effetti giuridici. Quanto all'ambito di applicazione oggettivo, l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione, attribuisce alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo. La Corte dei conti, in base alla Costituzione, accerta che gli atti soggetti a controllo siano conformi a norme di legge, in particolare a quelle del bilancio. Con la riforma del sistema dei controlli introdotta dalla L. 14 gennaio 1994, n. 20, il legislatore ha previsto un'elencazione tassativa degli atti dell'Esecutivo da assoggettare a controllo preventivo di legittimità (articolo 3, comma 1). Successive norme speciali hanno esteso l'ambito di applicazione del controllo per singole tipologie di atti.

Infine, il **comma 5** stabilisce che i **provvedimenti emanati** in attuazione dell'articolo in esame siano **pubblicati** sulla *Gazzetta Ufficiale* e **comunicati** alle **Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione**.

Il **Presidente del Consiglio dei Ministri**, o un **Ministro da questi delegato**, **riferisce ogni quindici giorni alle Camere** sulle misure adottate ai sensi del decreto-legge in esame.

Articolo 3 - Misure urgenti di carattere regionale o infra-regionale

L'**articolo 3** mira a regolare il rapporto tra le misure statali adottate con DPCM per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità.

Vengono così disciplinati, circoscrivendoli nei presupposti, nel contenuto e nell'efficacia, i poteri **delle regioni (comma 1) e dei comuni (comma 2) di adottare misure di contrasto all'emergenza in corso**, anche nel caso in cui esse siano contenute in atti **posti in essere per ragioni di sanità** sulla base di disposizioni di legge previgenti (**comma 3**).

L'articolo è finalizzato a **rafforzare il potere di coordinamento statale nella gestione dell'emergenza**, rispetto a quanto già previsto nei previgenti DL n. 6/2020 e DL n. 9/2020⁵. La finalità è verosimilmente quella di evitare che l'efficacia di misure statali dirette a contenere la diffusione del virus, che presuppone comportamenti uniformi su ampia scala, possa essere ridotta dalla compresenza di altre iniziative istituzionali in contrasto. Siffatto coordinamento normativo, inoltre, rende più agevole, per i cittadini e per gli operatori economici, l'individuazione delle disposizioni alle quali attenersi.

L'art. 3 rappresenta un importante tassello dell'impianto del DL, che conferisce ai DPCM centralità nella gestione dell'emergenza, attribuendo ad ogni altro provvedimento emergenziale un ruolo definibile come sussidiario, in quanto adottabile solo nelle more dell'adozione di tali decreti, con efficacia limitata a tale momento e con un contenuto tipico. L'art. 3 limita i poteri delle regioni e dei comuni nella gestione dell'emergenza in modo per molti aspetti analogo (ancorché più restrittivo) rispetto a quanto prevede l'art. 2, comma 2 (v. la relativa scheda di lettura) nei confronti del potere di ordinanza del Ministro della salute, esercitabile solo per l'adozione di misure che manterranno la propria vigenza sino all'entrata in vigore dei DPCM.

Dal momento in cui viene adottata una misura statale ai sensi dell'art. 2, comma 1, del presente DL per fronteggiare l'emergenza in atto, essa prevale dunque (anche) su eventuali provvedimenti regionali (comma 1) e sulle ordinanze sindacali (comma 2), anche nel caso in cui tali provvedimenti siano posti in essere per ragioni di sanità sulla base della legge previgente (comma 3).

Riguardo all'attuale quadro di misure di contenimento, il comma 2 dell'articolo 10 del [D.P.C.M. 26 aprile 2020](#) prevede, come già accennato, che si continuino ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle regioni, anche d'intesa con il Ministro della salute, relativamente a specifiche aree del territorio regionale, misure che trovano, quindi, una nuova fonte nello stesso D.P.C.M., in base al richiamo così operato.

Più nello specifico, il **comma 1** attribuisce alle regioni la facoltà di introdurre misure ulteriormente restrittive - rispetto a quelle attualmente vigenti

⁵ Riguardo a quest'ultimo, cfr. *infra*.

(**precisazione aggiunta dalla Camera dei deputati**) -, per far fronte all'emergenza epidemiologica, qualora: a) ciò sia richiesto da specifiche situazioni sopravvenute che implicino un **aggravamento del rischio sanitario**; b) tali situazioni interessino il relativo territorio (nella sua interezza o anche solo in una parte di esso).

La regione nella scelta delle misure è tenuta ad operare **nell'ambito dell'elenco di cui all'art. 1, comma 2** (v. *supra*).

Il potere regionale in commento è, inoltre, esercitabile **nelle more dell'adozione dei citati DPCM** e l'**efficacia** delle misure introdotte si **esaurisce** nel momento della loro adozione.

Il **comma 1** precisa infine che le misure regionali possono essere introdotte "esclusivamente nell'ambito delle **attività di loro competenza**" e "**senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale**".

La disposizione in commento riguarda genericamente ogni misura adottata dalla regione al fine di far fronte all'emergenza sanitaria. Invero, occorre tener presente che è l'ordinanza contingibile e urgente⁶ lo strumento tipico con il quale le regioni fanno fronte ad emergenze sanitarie che richiedono tempi ristretti, spesso incompatibili con quelli di approvazione di una legge regionale o altro atto normativo. Per comprendere dunque la portata della disposizione in esame occorre richiamare il potere di ordinanza attribuito alle regioni in materia di igiene e sanità pubblica, di cui al comma 3 dell'articolo 32 della L. 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni (che peraltro è implicitamente richiamato dal comma 3 dell'articolo in commento, v. *infra*) e comprendere come esso viene inciso dal presente DL. In sintesi, le regioni possono emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, con efficacia estesa alla regione o parte del suo territorio comprendente più comuni (essendo invece rimesso al sindaco analogo potere se l'emergenza è circoscritta al territorio comunale).

Tali provvedimenti, in quanto ordinanze contingibili e urgenti, ne presentano i caratteri tipici.

*La disposizione in esame incide sul **potere di ordinanza della regione di cui all'art. 32, comma 3, L. 833/1978 con particolare riferimento ai seguenti aspetti:***

- presupposto giuridico, atteso che non è sufficiente l'emergenza sanitaria in corso, bensì occorre che si registri un aggravamento del rischio sanitario, a cui la regione dovrà fare riferimento nella parte motiva dell'ordinanza che intenderà adottare per farvi fronte;

⁶ Siffatte ordinanze sono provvedimenti che consentono di derogare al diritto vigente, a condizione che presentino determinate caratteristiche: devono avere un'efficacia limitata nel tempo, prevedere un'adeguata motivazione (in cui siano esplicitati la necessità dell'intervento, l'attualità e l'imminenza del pericolo che si intende fronteggiare, la mancanza di strumenti di intervento alternativi), recare un contenuto conforme alla Costituzione e ai principi dell'ordinamento e rispettoso dei vincoli dell'ordinamento dell'Unione europea, disporre misure rispettose del principio di ragionevolezza e proporzionalità rispetto allo scopo perseguito. Si tratta di provvedimenti che, in quanto diretti a far fronte ad una situazione emergenziale e non previamente tipizzabile, presentano necessariamente un contenuto atipico e derogatorio della normativa vigente.

- efficacia, che viene meno nel momento in cui il Governo adotta il DPCM diretto a far fronte alla (medesima) situazione sopravvenuta, pertanto anche prima del termine di esaurimento dell'efficacia necessariamente recato nell'ordinanza;

La disposizione in esame parrebbe presupporre, anche al fine di evitare che si determini incertezza in ordine a quali siano le disposizioni di volta in volta vigenti in un dato territorio, che il provvedimento governativo faccia esplicito riferimento alle misure della regione (*rectius* all'atto che le contiene) di cui si determina il venir meno dell'efficacia o, in alternativa, quanto meno alla specifica situazione sopravvenuta di aggravamento del rischio sanitario verificatosi nel territorio regionale (o in una sua parte) da cui si possa dedurre il venir meno dell'efficacia del provvedimento regionale.

- di contenuto. Le misure devono: i) essere più restrittive di quelle già vigenti, con la conseguenza che la regione non potrà "alleggerire" le misure statali adottate per la gestione dell'emergenza; ii) afferire alle attività di competenza regionale senza poter incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Il richiamo alle **attività di competenza regionale** parrebbe riferirsi alle competenze legislative di cui all'art. 117, commi terzo (di tipo concorrente fra Stato e regioni) e quarto (di tipo residuale) della Costituzione, regolamentari ai sensi del medesimo art. 117, comma sesto (relative alle medesime materie cui è riconosciuta la competenza legislativa) e amministrative ai sensi dell'art.118, commi primo e secondo, Cost. (con riguardo alle funzioni non attribuite agli enti locali).

Fra le competenze regionali si segnala quella legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che è stata per gli aspetti che rilevano in questa sede disciplinata dallo Stato (peraltro prima della modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001) con la più volte citata legge n.833 del 1978.

Al riguardo, si valuti la possibilità di precisare la portata del riferimento alle "attività di competenza", ed in particolare se esso, in combinato disposto con il comma 3 (v. infra), debba essere inteso come ulteriormente limitativo delle prerogative regionali in materia sanitaria, di cui alla legge ordinaria (art. 32, comma 3, l. 833/1978).

Quanto al **divieto dei provvedimenti regionali di incidere sulle attività produttive e quelle di rilevanza strategica per l'economia**, si segnala che esso interseca competenze sia statali, sia regionali, sulla base del riparto di competenze sancito dalla Costituzione. Rientrano infatti nella competenza legislativa (e regolamentare in ragione del parallelismo fra funzioni legislative e regolamentari) residuale, spettante alle regioni: l'industria, il commercio e l'artigianato; mentre sono rimessi alla competenza concorrente: il commercio con l'estero e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, istituti creditizi a carattere regionale. Vi sono poi una serie di competenze, idonee ad incidere, direttamente o indirettamente, sulle attività produttive, spettanti in via esclusiva allo Stato: ordinamento civile (materia a cui afferisce la disciplina dell'impresa), tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Nel caso di un'emergenza

epidemiologica, rilevano altresì ulteriori competenze statali, quali ad esempio la protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale, astrattamente idonee a riverberarsi sulle attività produttive.

Dal quadro brevemente richiamato, il divieto in commento per un verso parrebbe trovare fondamento nelle competenze esclusive statali e concorrenti, e per l'altro **nell'art. 120 della Costituzione** che attribuisce al Governo la facoltà di sostituirsi ad organi delle regioni (oltre che degli enti locali), fra l'altro, nel caso di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica".

In tal caso la Costituzione impone alla legge di definire procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del **principio di sussidiarietà** e del principio di leale collaborazione.

Quanto al rispetto del primo principio, che consiste nell'affidamento di funzioni amministrative ad organi di livello superiore quando queste non possono essere adeguatamente svolte dal livello inferiore, esso parrebbe potersi misurare con l'invito delle autorità sanitarie ad una gestione globale (quindi persino sovranazionale) dell'emergenza in atto, che presuppone un forte coordinamento a livello centrale.

Quanto al principio della **leale collaborazione**, si segnala che l'art. 2, comma 1, prescrive che i DPCM recanti misure di contenimento al contagio possano essere adottati previo parere (obbligatorio ancorché non vincolante): i) dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui esse riguardino una regione o alcune specifiche regioni; ii) del presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. Inoltre ai medesimi rappresentanti delle autonomie territoriali spetta il potere di iniziativa dei DPCM (v. *supra*).

Tenuto conto che quasi la totalità delle misure per la gestione dell'emergenza sono potenzialmente idonee ad incidere, anche solo indirettamente, sulle attività produttive, si valuti la possibilità di precisare che la regione sia tenuta ad astenersi dall'adozione di misure che incidano "direttamente" sulle attività produttive (quali ad esempio la chiusura di un impianto produttivo).

Il **comma 2 circoscrive il potere di ordinanza in capo ai sindaci** stabilendo che questi ultimi non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto "con le misure statali e regionali" (**l'aggettivo "regionali" è stato aggiunto dalla Camera**), "né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1".

Tale disposizione è in parte sovrapponibile all'art. 35 del DL n. 9/2020 (di cui il DL in esame dispone l'abrogazione all'art. 5, comma 1, lett. b))⁷, ai sensi del quale, a seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza predetta in contrasto con le misure statali.

⁷ Si ricorda che l'intero D.L. n. 9 è stato successivamente abrogato dall'articolo 1, comma 2, della L. 24 aprile 2020, n. 27 (legge di conversione, con modificazioni, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18); il medesimo comma 2 ha previsto la salvezza degli effetti già prodottisi.

Il comma 2, rispetto alla disposizione previgente appena richiamata, introduce un ulteriore limite, diretto a circoscrivere la discrezionalità nell'esercizio del potere di ordinanza sindacale: anche le ordinanze sindacali sono soggette **ai medesimi limiti** ("di oggetto") **che valgono per i provvedimenti regionali**, ai sensi del comma 1 del presente articolo.

Per ragioni di coerenza sistemica, parrebbe che le ordinanze in questione debbano soggiacere ai medesimi limiti previsti per i provvedimenti regionali, incluso quello dell'esaurimento della loro vigenza al momento dell'adozione dei DPCM. *Ciò sebbene il riferimento ai "limiti di oggetto" potrebbe prestarsi anche ad un'interpretazione diretta a vincolare l'ordinanza sindacale ai soli limiti contenutistici cui sono sottoposti i provvedimenti regionali.*

Le ordinanze sindacali pertanto: possono essere emesse solo nelle more dell'adozione dei DPCM; hanno un'efficacia che si esaurisce con l'adozione di questi ultimi; devono far fronte a specifiche situazioni sopravvenute che prefigurino un aggravamento del rischio sanitario nel proprio territorio; sono tenute ad introdurre misure più restrittive di quelle già in essere; devono riguardare ambiti di propria competenza, senza poter incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia".

Le osservazioni svolte con riferimento al comma 1, relativo ai provvedimenti regionali, si intendono riproposte anche con riguardo alle ordinanze sindacali. Si valuti altresì l'opportunità, di precisare, al comma 2 in commento, che le misure statali limitative del potere di ordinanza sindacale sono quelle adottate in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, al fine di evitare che la disposizione possa essere interpretata nel senso che ogni norma statale risulti inderogabile da parte delle ordinanze sindacali.

Con riferimento al potere di ordinanza in capo al sindaco, giova richiamare (oltre al già citato art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978):

- i) l'art. 117 del D.lgs. n. 112 del 1998, che autorizza il sindaco (quale rappresentante della comunità locale) ad adottare ordinanze contingibili e urgenti per far fronte a emergenze sanitarie o di igiene pubblica di carattere esclusivamente locale⁸;
- ii) l'art. 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che consente al sindaco di attivare analoghi poteri (ancor a una volta in qualità di rappresentante della comunità locale) in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale.

⁸ Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza stessa e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. Peraltro, nell'eventualità di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano lo Stato o la regione interessata.

- iii) l'art. 54, comma 4, del TUEL attribuisce ai sindaci (quali ufficiali del Governo), la facoltà di adottare con atto motivato e previa comunicazione al prefetto "provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".

Il **comma 3** stabilisce che le disposizioni dettate dal presente articolo si **applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità** in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente.

Il comma in esame, nel silenzio della relazione illustrativa, parrebbe configurarsi come una disposizione di chiusura del sistema per la gestione dell'emergenza, con l'obiettivo di precisare che la disciplina dettata dai commi 1 e 2 non risulta derogabile neanche nel caso in cui la regione e i comuni adottino provvedimenti motivati da ragioni sanitarie ai sensi di altre disposizioni di legge, inclusi pertanto i richiamati art. 32, terzo comma, della legge n. 833/1978, art. 117 del D.lgs. n. 112 del 1998 e art. 50 del TUEL.

Articolo 4 - Sanzioni e controlli

L'**articolo 4** delinea il **quadro sanzionatorio** per la violazione delle misure di contenimento del contagio, prevedendo prevalentemente sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, e solo nei casi più gravi una sanzione penale.

In particolare, il **comma 1** esclude che la violazione delle misure di contenimento comporti l'applicazione della pena prevista dall'art. 650 del codice penale. Viene dunque meno la contravvenzione per l'inosservanza degli ordini dell'autorità (punita con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro), già prevista dall'[art. 4 del decreto-legge n. 6 del 2020](#), il quale viene abrogato dall'**articolo 5** del presente D.L. n. 19.

Chiunque violi le misure di contenimento previste da DPCM o da ordinanze del Ministro della salute (ai sensi dell'**articolo 2, commi 1 e 2**) e da provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco (ai sensi dell'**articolo 3**) è infatti soggetto alla **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una **somma da 400 a 1.000 euro** (il riferimento alle ordinanze del Ministro della salute, di cui all'articolo 2, comma 2, è stato esplicitato dalla **Camera dei deputati**, la quale ha altresì ridotto la soglia massima pecuniaria a 1.000 euro, rispetto ai 3.000 previsti). La sanzione è **aumentata fino a un terzo** (da 533 a 4.000 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un **veicolo**.

In base al **comma 2**, si applica altresì la **sanzione amministrativa accessoria della chiusura** dell'esercizio o dell'attività **da 5 a 30 giorni** per le violazioni che riguardano specifiche attività ricreative, commerciali o professionali.

La sanzione accessoria è prevista per le violazioni relative alla chiusura di cinema, teatri e altri luoghi di aggregazione (art. 1, co. 2, lettera *i*)), alle competizioni sportive e alla chiusura di centri sportivi (lettera *m*)), alla sospensione delle attività educative (lettera *p*)), delle attività commerciali (lettera *u*)), delle attività di somministrazione di bevande e alimenti (lettera *v*)), alla limitazione o sospensione delle attività professionali e di lavoro autonomo (lettera *z*)) e alle limitazioni allo svolgimento di fiere e mercati (lettera *aa*)).

Si ricorda che tale sanzione era già prevista dal decreto-legge n. 6 del 2020, come integrato dal successivo decreto-legge n. 14 del 2020, in base al quale la violazione degli obblighi imposti dalle misure "a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali è sanzionata altresì con la chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni". Anche questa previsione è abrogata dall'art. 5 del decreto-legge in commento.

All'atto dell'accertamento di tali violazioni l'organo accertatore può disporre **subito**, in via cautelare, e per un periodo non superiore a **5 giorni**, la **chiusura** provvisoria dell'attività o dell'esercizio, "ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione". Tali giorni di chiusura saranno poi scomputati dalla sanzione accessoria effettivamente irrogata (**comma 4**).

Inoltre, in base al **comma 5**, se l'**illecito amministrativo è reiterato**, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata (da 800 a 6.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva è applicata nella misura massima (30 giorni). La sanzione aggravata è prevista "in caso di reiterata violazione della disposizione di cui al

comma 1": **tale ipotesi è stata così riformulata dalla Camera dei deputati. Si valuti l'opportunità di chiarire l'oggetto della reiterazione.**

Le sanzioni amministrative dovranno essere applicate salvo che la violazione delle misure integri gli estremi di un reato; al riguardo, il decreto-legge esclude espressamente non solo l'applicabilità dell'art. 650 c.p., ma anche di altre contravvenzioni previste per la violazione di misure imposte per ragioni di sanità e segnatamente dunque dell'art. 260 del R.D. n. 1265 del 1934 (v. *infra* comma 6).

Il comma 3, come modificato **dalla Camera dei deputati**, delinea il **procedimento di applicazione della sanzione** amministrativa, specificando che:

- si applicano, per quanto non stabilito dall'articolo in esame, le disposizioni della Sezione I (Principi generali) e II (Applicazione) della [legge n. 689 del 1981](#) (**l'applicabilità della legge citata all'intero procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative previste è stata introdotta dalla Camera dei deputati**, mentre il testo originario richiama la suddetta legge per il solo profilo dell'accertamento);

In base alla citata legge, l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria avviene secondo il seguente procedimento: *a*) accertamento, contestazione-notifica al trasgressore; *b*) pagamento in misura ridotta o inoltro di memoria difensiva all'autorità amministrativa: archiviazione o emanazione di ordinanza ingiunzione di pagamento da parte dell'autorità amministrativa; *c*) eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione davanti all'autorità giudiziaria (giudice di pace o tribunale); *d*) accoglimento dell'opposizione, anche parziale, o rigetto (sentenza ricorribile per cassazione); *e*) eventuale esecuzione forzata per la riscossione delle somme.

Dal punto di vista procedimentale, occorre innanzitutto che essa sia accertata dagli organi di controllo competenti o dalla polizia giudiziaria (art. 13). La violazione deve essere immediatamente contestata o comunque notificata al trasgressore entro 90 giorni (art. 14) ed egli può - salvo il pagamento di una sanzione in misura ridotta (v. *infra*) - presentare entro 30 giorni scritti difensivi all'autorità competente; quest'ultima, dopo aver esaminato i documenti e le eventuali memorie presentate, se ritiene sussistere la violazione contestata determina l'ammontare della sanzione con ordinanza motivata e ne ingiunge il pagamento (cd. ordinanza-ingiunzione, art. 18).

Entro 30 giorni dalla sua notificazione l'interessato può presentare opposizione all'ordinanza ingiunzione (che, salvo eccezioni, non sospende il pagamento), inoltrando ricorso all'autorità giudiziaria competente (artt. 22, 22-bis). In base all'art. 6 del decreto-legislativo 150/2011, l'autorità giudiziaria competente sulla citata opposizione è il **giudice di pace** a meno che, per il valore della controversia (sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro) o per la materia trattata (tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e prevenzione degli infortuni sul lavoro; previdenza e assistenza obbligatoria; tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette; igiene degli alimenti e delle bevande; materia valutaria; antiriciclaggio), non sussista la competenza del tribunale. L'esecuzione dell'ingiunzione non viene sospesa e il giudizio che con esso si instaura si può concludere o con un'ordinanza di convalida del provvedimento o con sentenza di annullamento o modifica del provvedimento. Il giudice ha piena facoltà sull'atto, potendo o annullarlo o modificarlo, sia per vizi di legittimità che di merito. In caso di

condizioni economiche disagiate del trasgressore, l'autorità che ha applicato la sanzione può concedere la rateazione del pagamento (art. 26) Decorso il termine fissato dall'ordinanza ingiunzione, in assenza del pagamento, l'autorità che ha emesso il provvedimento procede alla riscossione delle somme dovute con esecuzione forzata in base alle norme previste per l'esazione delle imposte dirette (art. 27). Il termine di prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie è di 5 anni dal giorno della commessa violazione (art. 28).

- è possibile procedere al **pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta** in base alle disposizioni del Codice della strada ([art. 202, commi 1, 2 e 2.1 del d.lgs. n. 285 del 1992](#)). Conseguentemente, ferma l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative accessorie, l'illecito si estingue pagando una somma pari al minimo edittale ridotto del 30% (**280 euro**) entro 5 giorni dalla contestazione ovvero il minimo edittale (**400 euro**) entro 60 giorni dalla contestazione;

Dal richiamo ai primi tre commi dell'art. 202 del Codice della strada si ricava che il trasgressore potrà corrispondere la somma dovuta presso l'ufficio dal quale dipende l'agente accertatore oppure a mezzo di versamento in conto corrente postale, oppure, se l'amministrazione lo prevede, a mezzo di conto corrente bancario ovvero mediante strumenti di pagamento elettronico. All'uopo, nel verbale contestato o notificato devono essere indicate le modalità di pagamento, con il richiamo delle norme sui versamenti in conto corrente postale, o, eventualmente, su quelli in conto corrente bancario ovvero mediante strumenti di pagamento elettronico. Qualora l'agente accertatore sia munito di idonea apparecchiatura il conducente, è ammesso ad effettuare immediatamente, nelle mani dell'agente accertatore medesimo, il pagamento mediante strumenti di pagamento elettronico, nella misura ridotta. L'agente trasmette il verbale al proprio comando o ufficio e rilascia al trasgressore una ricevuta della somma riscossa, facendo menzione del pagamento nella copia del verbale che consegna al trasgressore medesimo.

- la sanzione è irrogata dal **prefetto**, in caso di violazione delle misure di contenimento disposte con DPCM o con ordinanze del Ministro della salute (ai sensi dell'**articolo 2**) e dalle **autorità regionali o comunali** se ad essere violate sono le misure di contenimento introdotte dalla Regione o dal Sindaco (ai sensi dell'**articolo 3**); il riferimento alle ordinanze del Ministro della salute, di cui all'**articolo 2, comma 2**, è stato esplicitato **dalla Camera dei deputati**;
- i termini del **procedimento** amministrativo di applicazione della sanzione **sono sospesi fino al 15 maggio 2020** - ai sensi dell'articolo 37 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23, attualmente in fase di conversione alle Camere, e dell'articolo 103, comma 1, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (quest'ultimo articolo è richiamato dal presente **comma 3**).

Si ricorda che il suddetto articolo 103 ha previsto la sospensione dei termini inerenti allo svolgimento dei procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente, per il periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020; successivamente, il citato articolo 37 del D.L. n. 23 ha disposto il differimento di quest'ultimo termine al 15 maggio 2020.

- i termini per la notificazione della violazione, disciplinati dall'articolo 14 della citata [legge n. 689 del 1981](#), **sono sospesi fino al 31 maggio 2020**, ai sensi del comma 6-bis del richiamato articolo 103 del D.L. n. 18 del 2020 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 27 del 2020).

Il **comma 6** introduce il nuovo reato **contravvenzionale di inosservanza della quarantena**. Si tratta della violazione del "divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus", di cui all'**articolo 1, comma 2, lettera e)**, del decreto-legge.

Requisito implicito della nuova fattispecie contravvenzionale è la legittimità della misura della quarantena, che il decreto-legge prevede, all'articolo 1, comma 2, lettera e) (*vedi sopra*). Non integra invece tale reato – bensì costituisce illecito amministrativo – l'inosservanza della "quarantena precauzionale", prevista quale misura limitativa dall'articolo 1, comma 2, lettera d), del decreto-legge per i soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che sono entrati nel territorio nazionale dall'estero.

La **sanzione** per il nuovo reato è individuata attraverso un rinvio alla pena prevista per il reato contravvenzionale dell'inosservanza "di un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo" di cui all'art. 260 del Testo unico delle leggi sanitarie, così come modificato dal **comma 7** dell'articolo in esame (*vedi infra*). Essa consiste dunque nell'**arresto da 3 mesi a 18 mesi** e nell'**ammenda da euro 500 ad euro 5.000**.

Con riguardo al nuovo illecito penale, si ricorda che la comminatoria delle pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda esclude la possibilità dell'oblazione. Trattandosi di contravvenzione, potrà essere commessa con dolo o anche solo con colpa.

Quanto ai rapporti con altre figure di reato, la nuova contravvenzione trova applicazione **salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la salute pubblica** (art. 452 c.p.) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia).

L'articolo 452 c.p. stabilisce le pene per le **condotte colpose** relative alle fattispecie **di procurata epidemia** (art. 438 c.p.) e di avvelenamento delle acque o sostanze alimentari (art. 439 c.p.). In particolare «chiunque cagiona un'epidemia mediante la diffusione di germi patogeni» è punito, se la **condotta è colposa**, con la pena della **reclusione da uno a cinque anni** (mentre se la condotta è dolosa con l'ergastolo ex art. 438). Rispetto al delitto di epidemia, in particolare, la contravvenzione si pone in un rapporto di gravità progressiva, sotto il profilo dell'entità del pericolo per la salute pubblica. L'epidemia colposa sarà configurabile, in luogo della contravvenzione in esame, se e quando si accerti che la condotta dell'agente ha cagionato il contagio di una o più persone e la possibilità di una ulteriore propagazione della malattia rispetto a un numero indeterminato di persone.

Il **comma 7** interviene sul citato art. 260 del Testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265) per **inasprire le pene** previste per il reato contravvenzionale dell'inosservanza "di un ordine legalmente dato per impedire

l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo". La novella prevede le seguenti pene:

- **l'arresto da 3 mesi a 18 mesi**, in luogo dell'attuale arresto fino a sei mesi;
- **l'ammenda da 500 a 5.000 euro**, in luogo dell'attuale ammenda da 40.000 a 800.000 lire.

Resta invariata la previsione dell'aumento di pena se il fatto è commesso da persona "che esercita una professione o un'arte sanitaria".

Il **comma 8** regola i profili di **diritto intertemporale**, con riguardo alle **violazioni delle misure di contenimento** legate all'emergenza, commesse nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del decreto-legge n. 6 del 2020 e la sua abrogazione ad opera del decreto-legge in esame.

Come sopra ricordato, l'art. 3 del citato DL n. 6 qualificava come illecito penale, di natura contravvenzionale, il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dal decreto-legge stesso, prevedendo che, se il fatto non costituisse più grave reato, si applicasse l'art. 650 del codice penale.

Il decreto-legge in esame, abrogando le previsioni di cui al DL n. 6 e sostituendo le sanzioni penali **con nuove sanzioni amministrative**, stabilisce, al comma 8, che queste ultime si applichino **anche alle violazioni commesse anteriormente** alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso.

L'intento della disposizione è di procedere a una depenalizzazione con riguardo ai fatti riconducibili al nuovo illecito amministrativo. Ciò significa, quanto ai fatti pregressi, che nessuno potrà essere chiamato a rispondere del reato di cui all'art. 3, co. 4, del d.l. n. 6/2020 e che i procedimenti incardinati presso le procure dovranno essere archiviati. In assenza di tale disciplina transitoria, **il principio di irretroattività**, operante anche per gli illeciti amministrativi punitivi, avrebbe impedito l'applicazione delle sanzioni del nuovo illecito amministrativo ai fatti commessi prima della sua introduzione. Ciò anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. nn. 196/2010 e 223/2018), che ha esteso la garanzia costituzionale del principio di irretroattività, di cui all'art. 25, co. 2 Cost. e all'art. 117, co. 1, Cost., in rapporto all'art. 7 Cedu, alle disposizioni che introducono (o inaspriscono) sanzioni amministrative di carattere afflittivo-punitivo, come quella in esame. La disciplina dell'applicazione retroattiva delle sanzioni risulta compatibile con il principio di irretroattività di cui all'art. 25, co. 2, Cost. se e nella misura in cui non comporti una punizione dell'agente più severa di quella al quale lo stesso avrebbe potuto andare incontro sulla base della legge vigente al tempo del fatto, e che era da lui prevedibile e calcolabile in quel momento. Le violazioni pregresse oggetto della disposizione in esame saranno punite con la sanzione amministrativa pecuniaria di 200 euro, che non è superiore al massimo dell'ammenda prevista per l'art. 650 c.p (206 euro), alternativamente all'arresto.

Tra le sanzioni amministrative introdotte dall'articolo in esame vi è altresì, come sopra ricordato, **la sanzione accessoria della chiusura** dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni per le violazioni che riguardano specifiche attività (comma 2). Tale norma riproduce sostanzialmente la sanzione accessoria a quella penale, già prevista nella disciplina abrogata dal decreto-legge in esame.

Si ricorda infatti che già il DL n. 6/2020, così come modificato dal DL n. 14 del 2020, all'art. 3, comma 4, prevedeva che la violazione degli obblighi imposti dalle misure di

contenimento del virus, a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali fosse sanzionata sempre in via accessoria con la chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

Nulla è specificato in merito all'applicazione retroattiva delle sanzioni accessorie. Tuttavia, la formulazione testuale del **comma 8** riferisce l'applicazione retroattiva alle sole "sanzioni penali sostituite dalle sanzioni amministrative" e specifica che le nuove sanzioni "sono applicate nella misura minima ridotta alla metà" (formulazione difficilmente applicabile alla chiusura dai 5 ai 30 giorni). *Potrebbe al riguardo valutarsi l'opportunità di specificare se la nuova sanzione accessoria della chiusura debba o meno essere applicata retroattivamente.*

Si ricorda, al riguardo, che il [D.lgs n. 507 del 1999](#) (Depenalizzazione dei reati minori) prevede all'art. 100, analogamente a quanto previsto nel decreto-legge in esame, che le disposizioni del decreto legislativo stesso che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, sempre che il procedimento penale non sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili. Lo stesso articolo 100 tuttavia **prevede esplicitamente che alle violazioni anteriori non si applicano, tuttavia, le sanzioni amministrative accessorie introdotte dal decreto legislativo, salvo che le stesse sostituiscano corrispondenti pene accessorie.**

Lo stesso **comma 8** prevede inoltre che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (*Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio*). Il richiamo di tali articoli è operato ai fini della disciplina dei procedimenti definiti con sentenza irrevocabile e della trasmissione all'autorità amministrativa competente, da parte dell'autorità giudiziaria, degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi. Inoltre, il rinvio, contenuto nell'art. 101, all'articolo 16 della legge n. 689 del 1981 **consente**, anche per le sanzioni applicate retroattivamente, **il pagamento in forma ridotta** (somma ridotta di un importo pari ad un terzo del massimo della pena edittale), entro il termine di sessanta giorni.

L'articolo 101 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 dispone che, se i procedimenti penali per le violazioni depenalizzate dal decreto legislativo stesso sono stati definiti, prima della sua entrata in vigore, con sentenza di condanna o decreto irrevocabili, il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza o il decreto dichiarando che il fatto non è previsto dalla legge come reato e adotta i provvedimenti conseguenti. La disposizione fa salve la confisca nonché le pene accessorie, nei casi in cui queste ultime sono applicabili alle violazioni depenalizzate come sanzioni amministrative.

L'articolo 102 detta la disciplina della trasmissione all'autorità amministrativa competente, da parte dell'autorità giudiziaria degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data. La disposizione prevede inoltre (comma 5) che entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione degli estremi della violazione, l'interessato è ammesso al pagamento in misura ridotta a norma dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Tale articolo prevede che se il pagamento è effettuato entro 60 giorni, esso può essere ridotto di un terzo rispetto al massimo della pena edittale, ovvero

se più favorevole al doppio del minimo. Consistendo le sanzioni amministrative retroattive nel pagamento di una somma fissa di 200 euro, la riduzione di un terzo dovrebbe essere applicata su tale importo. Al riguardo la giurisprudenza sostiene infatti che *"in tema di sanzioni pecuniarie amministrative, il pagamento in misura ridotta, che l'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 68, prevede sia effettuato con il versamento di una somma pari al terzo del massimo della pena edittale, ovvero, se più favorevole, al doppio del minimo, trova applicazione anche quando si tratti di una sanzione determinata in misura fissa, nel qual caso, tuttavia, il minimo ed il massimo edittale si identificano entrambi in detta misura fissa, e di conseguenza il pagamento in misura ridotta deve essere commisurato ad un terzo della sanzione inflitta"*(Cass. civ. Sez. lavoro, 12/05/2005, n. 9972).

Per le sanzioni retroattivamente applicabili, dunque, sarà comminata una **sanzione fissa di 200 euro** (corrispondente alla metà del minimo della nuova sanzione). La sanzione è quindi la medesima anche per violazioni di differente gravità.

Si ricorda, al riguardo, che anche in occasione dell'intervento di depenalizzazione del 2016 (d.lgs. n. 8/2016, art. 8, co. 3) è stata prevista l'applicabilità retroattiva delle sanzioni amministrative introdotte al posto di quelle penali. In tale occasione tuttavia non è stata introdotta una sanzione fissa, ma una disposizione che impediva l'irrogazione retroattiva di una sanzione amministrativa pecuniaria "per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 c.p."

In relazione al tema del sindacato di proporzione della pena da parte della Corte costituzionale, si ricorda che la stessa ha affermato che *"previsioni sanzionatorie rigide, che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza"*(sentenza n. 212 del 2019), dovendo tale omologazione trovare un'adeguata giustificazione. La giurisprudenza costituzionale più recente ha infatti precisato come il principio, in origine enunciato con riferimento alle sanzioni penali, «di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» (sentenza n. 112 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 88 del 2019).

Il **comma 9** del presente **articolo 4** attribuisce la **qualifica di agente di pubblica sicurezza** al personale militare impiegato nelle misure di contenimento previste dai precedenti **articoli 1 e 2**. Il richiamato personale, potrà, quindi, procedere al fermo e **all'identificazione delle persone sottoposto a controllo**, analogamente a quanto già contemplato per il personale militare impiegato nelle operazioni di controllo del territorio di cui all'operazione "Strade sicure", da ultimo prorogata, fino al 31 dicembre 2020, dall'articolo 1, comma 132, della legge di bilancio per l'anno 2020 (cfr. *infra*).

In relazione all'entità del personale militare effettivamente coinvolto nelle richiamate operazioni di contenimento e controllo, nel corso dell'esame in sede consultiva, presso la Commissione difesa della Camera, del decreto-legge in esame (n. 19 del 2020), il Governo ha fatto presente che, allo stato, del contingente di 7.050 unità di personale impiegato nel dispositivo Strade sicure, "incrementato delle 253 unità inserite nell'ambito del decreto-legge n. 18 del 2020", poco più di **6.000 militari sono impegnati** per fronteggiare l'emergenza "Covid-19", "ulteriormente incrementabili qualora dovesse

essere necessario" (cfr. [resoconto](#) della seduta della Commissione Difesa della Camera del 7 aprile 2020).

Si osserva, inoltre, che il comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 6 del 2020, recante disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da corona virus, **oggetto di abrogazione** da parte dell'articolo 5 del decreto-legge in esame, aveva previsto la possibilità che il prefetto si avvallesse delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica di cui al medesimo decreto.

Il **comma 9** prevede, inoltre, che il **Prefetto**, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicuri l'esecuzione delle misure previste dal decreto-legge avvalendosi delle Forze di polizia, del personale delle polizie municipali munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza (**il riferimento specifico alle polizie municipali è stato aggiunto dalla Camera dei deputati**), e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.

Una norma inserita nel medesimo comma 9 **dalla Camera dei deputati** stabilisce che il Prefetto assicuri l'esecuzione delle misure di contenimento nei **luoghi di lavoro, avvalendosi anche del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato nazionale del lavoro**, limitatamente alle sue proprie competenze in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

In base alla legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale ([L. 7 marzo 1986, n. 65](#)) al personale di polizia municipale è affidato, in particolare, lo svolgimento di quattro ordini di funzioni: di polizia locale (art. 1); di polizia giudiziaria (art. 5, lettera *a*)); di polizia stradale (art. 5, lettera *b*)); di pubblica sicurezza (art. 5, lettera *c*)). L'articolo 5 specifica altresì (comma 2) che il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di agente di pubblica sicurezza, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti: *a*) godimento dei diritti civili e politici; *b*) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione; *c*) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici. Il prefetto, sentito il sindaco, dichiara la perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza qualora accerti il venir meno di alcuno dei suddetti requisiti.

Va inoltre ricordato che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla Azienda sanitaria locale competente per territorio, in base a quanto disposto dall'art. 13 del [D.Lgs. 81/2008](#), che ne conferma la competenza ispettiva primaria (già prevista dal D.Lgs. 626/1994), riconoscendo una competenza integrativa ad altri organismi (tra cui il Corpo nazionale dei vigili del fuoco), per quanto di specifica competenza,

L'Ispettorato nazionale del lavoro (istituito dal [D.Lgs. 149/2015](#)) esercita e coordina sul territorio nazionale la funzione di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nei limiti delle competenze attribuite al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, come stabilito dal citato art. 13. Al fine

di evitare la sovrapposizione degli interventi, si coordina con i servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali (nonché delle Agenzie regionali per la protezione ambientale). Per completezza, si segnala che, allo scopo di far fronte all'emergenza da COVID-19, il 14 marzo 2020 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra il Governo e le parti sociali che contiene linee guida volte ad agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio ([qui](#) una sintesi del contenuto).

Infine si ricorda che l'operazione "Strade sicure" rappresenta la più capillare e longeva operazione delle Forze armate, sul territorio nazionale, a fianco delle Forze dell'ordine, in funzione di **contrasto alla criminalità e al terrorismo in numerose città italiane**. L'operazione è svolta in massima parte dall'Esercito, con il contributo della Marina, dell'Aeronautica e dell'Arma dei Carabinieri, questi ultimi, in particolare, con funzioni di comando e controllo nelle sale operative. Per l'Esercito rappresenta a tutt'oggi l'impegno più oneroso in termini di uomini, mezzi e materiali.

Il principale riferimento normativo in merito alle possibilità di impiego delle Forze armate in **compiti di ordine pubblico** è attualmente rappresentato dall'articolo **89 del Codice dell'ordinamento militare** (di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010) il quale include tra i compiti delle Forze Armate, oltre alla difesa della patria, il concorso alla "salvaguardia delle libere istituzioni" e lo svolgimento di "compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza".

La possibilità di fare ricorso alle Forze armate per far fronte a talune gravi emergenze di ordine pubblico sul territorio nazionale è stata contemplata per la prima volta nel corso della XI legislatura (1992-1994, Cfr. operazione "Forza Paris" in Sardegna 15 luglio 1992).

Da ultimo, il comma 132 dell'articolo 1 della legge di bilancio per l'anno 2020 (legge n. 160 del 2019) ha prorogato **fino al 31 dicembre 2020** e limitatamente a **7.050 unità** l'operatività del Piano di impiego concernente l'utilizzo di un contingente di personale militare appartenente alle Forze Armate per il controllo del territorio in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia.

Scopo dell'intervento è quello di garantire la prosecuzione degli interventi delle Forze Armate nelle **attività di vigilanza a siti e obiettivi sensibili** (commi 74 e 75 dell'articolo 24 del D.L. n. 78 del 2009) anche in relazione alle straordinarie esigenze di prevenzione e di contrasto della criminalità e del terrorismo e di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e ambientale nella regione Campania (articolo 3, comma 2 del decreto-legge n. 136 del 2013).

Per quanto concerne le disposizioni di carattere ordinamentale applicabili al personale militare impiegato nelle richiamate attività:

1. il personale militare è posto a disposizione dei prefetti interessati;
2. il Piano di impiego del personale delle Forze armate è adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica integrato dal Capo di stato maggiore della difesa e previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Ministro dell'interno riferisce in proposito alle competenti Commissioni parlamentari;
3. nel corso delle operazioni i militari delle Forze armate **agiscono con le funzioni di agenti di pubblica sicurezza**.

Le missioni delle Forze armate

Le attività delle Forze Armate riguardano, pertanto, quattro missioni, che, in ordine di priorità, sono:

1. la difesa dello Stato e la tutela degli interessi vitali del Paese;
2. la realizzazione condivisa con i *partner* europei e dell'Alleanza della sicurezza e della difesa collettiva degli spazi euromediterranei/atlantici, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte;
3. la vigilanza, in concorso e se previsto, con gli organismi internazionali competenti, sull'osservanza delle norme di diritto internazionale umanitario in caso di conflitti armati e nel corso delle operazioni di mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale;
4. il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgere compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, esprimendo capacità operative ad ampio spettro e nell'ambito di domini d'intervento fortemente diversificati.

A sua volta l'articolo 92 comma 1 del COM, ha ulteriormente precisato che "Le Forze Armate, oltre ai compiti istituzionali propri e fermo restando l'intervento prestato anche ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (che istituisce il [Servizio nazionale della Protezione Civile](#)), in occasione di calamità naturali di cui alla predetta legge e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, forniscono a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità e della tutela ambientale". Nel comma 2 sono elencate le attività per le quali è previsto il "contributo".

Per un approfondimento Cfr. Si veda il [Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2019-2021](#), p. 16.

Articolo 4-bis - Proroga di piani terapeutici

Introdotta dalla Camera dei deputati, questo articolo dispone la **proroga di novanta giorni dei piani terapeutici** (si intende, rilasciati ai pazienti dai medici competenti) in scadenza durante lo stato di emergenza Covid-19 (dichiarato fino al 31 luglio 2020 con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020), qualora includano talune prestazioni, ossia la **fornitura di protesi, ortesi, ausili e dispositivi necessari per la prevenzione, correzione o compensazione di menomazioni o disabilità, il potenziamento delle abilità nonché per la promozione dell'autonomia dell'assistito**. La proroga si applica anche qualora i suddetti piani siano già stati oggetto di precedenti proroghe.

Le Regioni - ancora prevede la disposizione - stabiliscono **protocolli e procedure semplificate** ai fini delle prime autorizzazioni dei **nuovi** piani terapeutici.

Articolo 5 - Disposizioni finali

L'**articolo 5** dispone, al **comma 1**, l'abrogazione, ad eccezione di alcune specifiche disposizioni, del [decreto-legge n. 6 del 2020](#) (misure urgenti in materia di contrasto all'epidemia da COVID-19, convertito dalla legge n. 13 del 2020) nonché dell'articolo 35, in materia di coordinamento tra misure statali e ordinanze sindacali di contenimento dell'epidemia, del decreto-legge n. 9 del 2020⁹.

Sono inoltre previste, al **comma 2**, la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e, al **comma 3**, la clausola di invarianza finanziaria.

Riguardo alle autonomie speciali, come accennato, la clausola di salvaguardia è contenuta anche nel comma 3 dell'articolo 10 del citato [D.P.C.M. 26 aprile 2020](#).

Il decreto-legge n. 6 del 2020, oggetto di abrogazione da parte della disposizione, ha rappresentato la prima cornice giuridica per l'adozione delle misure di contrasto all'epidemia, cornice ora sostituita da quella offerta dal provvedimento in commento. In particolare il decreto-legge n. 6 del 2020 prevedeva la possibilità di adottare una serie di misure di contenimento nei territori nei quali si fossero manifestati casi di contagio (articolo 1), nonché ulteriori misure di contenimento in casi non riconducibili a quelli dell'articolo 1 (articolo 2). Era previsto inoltre che le misure di contenimento venissero adottate con DPCM, potendosi procedere, nelle more dell'adozione, anche con ordinanze del Ministero della salute (ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978) e del sindaco (ai sensi dell'articolo 50 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000). Per la salvezza degli effetti degli atti adottati sulla base del decreto-legge n. 6 del 2020 si veda la scheda relativa al precedente **articolo 2, comma 3**.

La **lettera a)** del **comma 1** dell'**articolo 5** in commento esclude dall'abrogazione delle disposizioni del decreto-legge n. 6 del 2020 il comma *6-bis* dell'articolo 3 e l'articolo 4.

Il comma *6-bis* dell'articolo 3 - introdotto dall'articolo 91 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 - prevede che il rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia può escludere la responsabilità del debitore ex articolo 1218 e 1223 del codice civile, nonché l'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti.

L'articolo 1218 c.c. prevede che il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile. Ai sensi dell'articolo 1223, poi il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta.

⁹ Come detto, l'intero D.L. n. 9 è stato successivamente abrogato dall'articolo 1, comma 2, della L. 24 aprile 2020, n. 27 (legge di conversione, con modificazioni, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18); il medesimo comma 2 ha previsto la salvezza degli effetti già prodottisi.

L'articolo 4 del DL 6/2020 reca invece l'incremento, al comma 1, di 20 milioni di euro lo stanziamento per fronteggiare l'epidemia previsto dalla delibera del Consiglio dei ministri di proclamazione di stato d'emergenza nazionale, ai sensi del codice della protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, del 31 gennaio 2020.

La **lettera b)** del **comma 1** dell'**articolo 5** in commento abroga invece l'articolo 35 del decreto-legge n. 9 del 2020¹⁰. Tale articolo prevedeva che a seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento dell'epidemia non potessero essere adottate e, ove adottate fossero inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti in contrasto con le misure statali. La disciplina della materia è ora affidata al precedente **articolo 3**, alla cui scheda di lettura si rinvia.

¹⁰ Come detto, l'intero D.L. n. 9 è stato successivamente abrogato dall'articolo 1, comma 2, della L. 24 aprile 2020, n. 27 (legge di conversione, con modificazioni, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18); il medesimo comma 2 ha previsto la salvezza degli effetti già prodottisi.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Come già ricordato, il decreto-legge adotta misure urgenti dirette a contrastare il rapido diffondersi dell'epidemia da COVID-19. Pertanto, tali misure rientrano in primo luogo nelle materie «**ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali**», "**ordine pubblico e sicurezza**" e «**profilassi internazionale**» che l'art. 117, secondo comma, lettere g), h) e q), riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, oltre alla materia "**tutela della salute**", oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione.

Viene altresì in rilievo all'articolo 3, comma 1, la materia "**attività produttive**", che non può essere incisa dalle ordinanze regionali. Pur trattandosi di materia in parte riconducibile alla competenza residuale delle regioni (ai sensi dell'art.117, quarto comma), l'imposizione di tale limite pare potersi fondare sull'art.120, secondo comma, che consente allo Stato, a determinate condizioni, di sostituirsi a organi dello Stato nel caso "di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" (v. *supra* art. 3).

Quanto all'articolo 4, vengono altresì in rilievo gli ambiti di competenza statale in materia di "**ordinamento civile e penale**" ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché, per la disposizione che consente ai prefetti di avvalersi delle forze armate nell'attuazione delle misure di contenimento, la materia "difesa e Forze armate" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera d).

Sulle misure previste assumono al contempo rilievo le previsioni stabilite nella Parte I della Carta costituzionale (Diritti e doveri dei cittadini), su cui v. *infra*.

Quanto alla possibilità, con **legge regionale**, di concorrere a limitare la libertà di soggiorno e circolazione ai sensi all'**art. 16 Cost.**, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che ciò può avvenire purché nell'ambito delle competenze spettanti all'organo regionale nel perseguimento di un valore costituzionalmente rilevante e con un provvedimento con contenuti proporzionati al fine perseguito. Nella sentenza n. 51 del 1991, la Corte ha in particolare evidenziato come nella misura in cui l'art. 16 della Costituzione autorizza anche interventi regionali limitativi della libertà di circolazione delle persone e nella misura in cui altre norme costituzionali, principalmente gli art. 41 e 42 della Costituzione, ammettono che le limitazioni ivi previste alla libera circolazione dei beni possano essere poste anche con atti regionali, non può negarsi che la regione, per la parte in cui legittimamente concorre all'attuazione dei valori costituzionali contrapposti a quelle libertà, possa stabilire limiti alla libera circolazione delle persone e delle cose.

Conformità con gli altri principi costituzionali

La Corte costituzionale ha, in più occasioni, posto in evidenza come ogni **diritto di libertà** implichi l'imposizione di **limiti e condizioni** per la necessità di evitare che, attraverso il loro esercizio, vengano sacrificati **altri beni di rilievo costituzionale** (n. 15 del 1973; nn. 20 e 86 del 1974, n. 31 del 1982).

Così in primo luogo intervenendo in relazione a quanto sancito dall'**art. 13 Cost** ("Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della **libertà personale**, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge") la Corte ha sottolineato come il nucleo irriducibile di tale diritto implichi che le eventuali restrizioni, che la stessa Costituzione ammette, potranno intervenire solo laddove giustificate dalla necessità di tutelare diritti di pari rango e nel rispetto di determinate regole procedurali (1 del 1956).

A sua volta, in merito all'**art. 16 Cost.** "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**" – che come evidenziato dalla Corte (n. 419 del 1994) presenta, rispetto all'art. 13 Cost., una diversa sfera di operatività, non costituendo un mero aspetto della libertà personale - ha posto in rilievo come la norma costituzionale ammetta la possibilità di limitazioni ponendo però quale condizione di legittimità che siano previsti **dalla legge in via generale** i motivi di **sanità o sicurezza pubblica**. Tali motivi possono nascere da situazioni generali o particolari, inclusa la necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica (n. 68 del 1964).

Al contempo, la salute è tutelata dall'**articolo 32 della Costituzione** come **fondamentale diritto** dell'individuo e interesse della collettività`.

Tale tutela implica e comprende - oltre che misure di prevenzione - anche il **dovere di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui**. Pertanto, ove si profili una incompatibilità tra il diritto alla tutela della salute, costituzionalmente protetto, ed i liberi comportamenti che non hanno una diretta copertura costituzionale, la Corte ha evidenziato come "deve ovviamente darsi prevalenza al primo" (sentenza n. 399 del 1996).

In base al secondo comma dell'art. 32, inoltre, "nessuno può` essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può` in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

La Corte costituzionale ha in proposito evidenziato come la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 della Costituzione se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a **preservare lo stato di salute degli altri**, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come **interesse della collettività**, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce

al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale (cfr. in particolare la sentenza n. 307 del 1990).

Alla luce delle misure disposte dal provvedimento in esame, si richiamano infine le principali previsioni costituzionali che assumono rilievo nel quadro complessivo di riferimento.

In base all'**articolo 14 della Costituzione** "il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Gli **accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica** o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali".

L'**articolo 17 della Costituzione** sancisce il diritto di tutti i cittadini di riunirsi pacificamente e senza armi. Mentre non è richiesto preavviso per le riunioni in luogo aperto al pubblico, esso è necessario per le **riunioni in luogo pubblico**, che possono essere vietate per comprovati motivi di **sicurezza o di incolumità pubblica**.

La disciplina dei limiti alla libertà di riunione è recata dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS, RD 773/1931, art. 18 e seguenti) e dal relativo regolamento di attuazione (RD 635/1940 art. 19 e seguenti). Il questore può impedire le riunioni in luogo pubblico in caso di mancato avviso o per ragioni di ordine pubblico di moralità o di sanità pubblica e per gli stessi motivi può prescrivere modalità di tempo e luogo della riunione.

La giurisprudenza costituzionale ha in proposito posto in evidenza, a partire dalla sentenza n. 2 del 1966, come i comprovati motivi s'identifichino nella espressa motivazione, contenuta dal provvedimento di divieto che dia, in modo circostanziato, atto della "notevole probabilità del pericolo per la sicurezza o la pubblica incolumità" nel caso in cui si svolga una determinata riunione.

A sua volta, l'**articolo 41 della Costituzione**, nell'affermare il principio di libertà dell'**iniziativa economica privata**, specifica come questa non possa svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

La Corte costituzionale ha evidenziato come nei casi in cui le leggi apportino limitazioni ai diritti di libertà economica, essa ha il potere di giudicare in merito alla utilità sociale alla quale la Costituzione condiziona la possibilità di incidere su quei diritti. Tale potere concerne "la rilevanza di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo" (sentt. n. 63 del 1991; n. 446 del 1988; n. 20 del 1980; n. 65 del 1966).

Necessità dell'intervento con legge

Il presente decreto-legge è volto - più che a predisporre esso stesso misure di contenimento e di risposta all'emergenza in atto - a definire una cornice di strumentazione giuridica per la loro adozione.

Il provvedimento in esame contiene disposizioni di tipo ordinamentale per far fronte all'eccezionale emergenza derivante dall'epidemia in corso.

Per quest'ultimo riguardo, la **Costituzione italiana** - a parte il caso di guerra, per il quale essa prescrive (all'articolo 78) che siano le Camere (non già il capo del potere esecutivo, com'era nell'articolo 5 dello Statuto) a darne la deliberazione, così come a conferire al Governo i poteri necessari - solo dispone circa "casi straordinari di necessità e urgenza", innanzi ai quali il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, da sottoporre all'approvazione del Parlamento onde ne siano stabilizzati gli effetti giuridici (articolo 77). Nonché prevede un potere del Governo di intervento sostitutivo rispetto agli enti territoriali (pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione) per il caso, tra gli altri, di pericolo per l'incolumità pubblica (articolo 120).

Quanto alla **legislazione ordinaria**, la legge sulla protezione civile (legge n. 225 del 1992, poi confluita nel decreto legislativo n. 1 del 2018, recante il Codice della protezione civile) definisce una concatenazione di atti giuridici - deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri, per un lasso temporale determinato (fino a sei mesi); ordinanze del Presidente del Consiglio; ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile - calibrata su fenomeni (come terremoti e disastri naturali) tali da poter sì recare limitazioni di diritti individuali (come il divieto di ingresso e dimora in zone o edifici pericolanti), verosimilmente però non così pervasive ed estese su tutto il territorio nazionale, quali le restrizioni imposte dall'emergenza da Covid-19.

La Costituzione italiana non reca specifiche disposizioni di carattere generale circa il 'governo dell'emergenza'.

Diversamente, la Legge fondamentale della Germania (non nella sua stesura iniziale del 1949, memore dell'esperienza dei poteri emergenziali del Capo dello Stato nella Repubblica di Weimar, bensì nella revisione operata nel 1968, in una situazione di emergenza terroristica) individua una casistica di stati emergenziali (stato di difesa e, antecedente, stato di tensione; stato di catastrofe; stato di emergenza interna) cui commisurare la limitazione dei diritti individuali e la derogabilità di disposizioni costituzionali. La Costituzione della Spagna enumera (all'articolo 116) lo stato di allarme, per ragioni quale ad esempio (può aggiungersi in sede di commento) una crisi sanitaria (esso è dichiarabile per non più di quindici giorni dal Governo, il quale riferisce immediatamente alla Camera dei deputati, senza l'autorizzazione della quale non è ammissibile proroga), lo stato di eccezione (dichiarabile dal Governo dietro autorizzazione della Camera dei deputati per trenta giorni, prorogabili solo una volta per un periodo equivalente) e lo stato d'assedio (dichiarato a maggioranza assoluta della Camera dei deputati dietro proposta esclusiva del Governo); inoltre individua puntualmente (all'articolo 55) i diritti costituzionali di libertà circoscrivibili per effetto

degli stati emergenziali - dei quali una più puntuale disciplina è demandata a legge organica (è la legge organica n. 4 del 1981, intervenuta dopo il fallito golpe militare del febbraio di quell'anno; se ne vedano per lo stato d'allarme in particolare gli articoli 11 e 12). La Costituzione della Francia prevede invero poteri eccezionali del Presidente della Repubblica in casi di crisi estrema e di sospensione dell'ordine costituzionale (articolo 16, applicato solo una volta, nel 1961 a seguito del putsch di Algeri) e disciplina lo stato d'assedio (articolo 36). La disciplina dello stato di emergenza si rinviene in una legge organica (è la legge n. 395 del 3 aprile 1955). Peraltro è intervenuta una legge ordinaria di urgenza (n. 290 del 23 marzo 2020) per appositamente regolare lo stato di emergenza da Covid-19, modificando il Codice sanitario. In questa legge si prevede che lo stato d'urgenza sanitaria sia deliberato dal Consiglio dei ministri, che informa immediatamente i due rami del Parlamento sulle misure prese. L'eventuale proroga oltre il termine di un mese è da disporsi necessariamente con legge (la quale stabilisce il nuovo termine di durata, con facoltà del Governo di anticipare la cessazione dello stato di urgenza), previo parere di un Comitato tecnico-scientifico. Durante lo stato di urgenza sanitaria il Presidente del Consiglio può, con decreti regolamentari, disporre restrizioni di diritti di libertà, quali la limitazione del diritto di circolazione, di riunione, di attività economica, secondo l'enumerazione resa dall'articolo 2 della legge (là dove novella l'art. 15 della legge n. 3131 del 2009 recante appunto il Codice della sanità pubblica).

In assenza dunque di 'altre' specifiche disposizioni costituzionali emergenziali, l'epidemia in atto, con l'incidenza su diritti di libertà che essa importa al fine di preservare la salute di ciascuno e di tutti, pare doversi affrontare in primo luogo con lo strumento (sia esso straordinario od ordinario) legislativo, posta la **riserva di legge** prevista dall'articolo 16 della medesima Carta, 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 dalle altre previsioni costituzionali che vengono ad assumere rilievo, quali, in particolare, gli articoli 13, 14, 16 e 41 della Costituzione.

Relativamente alla riserva prevista dall'art. 16 Cost., questa è stata ritenuta, dalla giurisprudenza costituzionale, prevalentemente come riserva relativa, seppure vincolata nel contenuto, essendo ammessa la possibilità per la normazione secondaria di specificarne il contenuto (in particolare cfr. sentenze n. 2 del 1956, n. 72 del 1968, n. 68 del 1964).

Per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva relativa, la Corte costituzionale ha ricordato come la giurisprudenza formatasi principalmente nei riguardi dell'art. 23 della Carta costituzionale ha ritenuto ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito (in particolare sent. n. 26 del 1961).

Con riguardo al decreto-legge in esame, l'articolo 1 prevede un dettagliato elenco di misure di contrasto all'epidemia che è possibile adottare, ai sensi dell'articolo 2, con DPCM; viene conseguentemente abrogato il decreto-legge n. 6 del 2020 che ha costituito la base giuridica per l'adozione dei DPCM di contrasto dell'epidemia

fin qui adottati; gli effetti di tali DPCM, come delle altre misure adottate, sono fatti salvi dall'articolo 2, comma 3 del decreto-legge in esame. Molte delle misure di contrasto fin qui assunte devono ritenersi adottate sulla base dell'art. 2 del decreto-legge n. 6 del 2020, che consentiva l'adozione, in via generale, di "ulteriori misure di contenimento"; il provvedimento in esame, con la determinazione puntuale delle misure da adottare, definita anche alla luce dell'evolversi dell'emergenza epidemiologica, è quindi finalizzato a definire una più dettagliata base giuridica per l'adozione delle misure di contenimento.

L'articolo 2 del decreto-legge, a sua volta, demanda l'adozione delle misure di contrasto all'epidemia in primo luogo allo strumento del **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** (DPCM).

In proposito, si ricorda che l'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 disciplina i regolamenti governativi (anche di delegificazione) adottati nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ed i regolamenti ministeriali, adottati nella forma di decreti ministeriali. Per quanto d'interesse in questa sede, l'articolo 17 non menziona espressamente i regolamenti adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), in parte conosciuti nell'esperienza precedente alla legge del 1988 in settori e previsti da un numero crescente di leggi speciali successive. In dottrina tali DPCM sono stati assimilati generalmente ai regolamenti ministeriali, specie nei settori in cui si esercitano le funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio.

Nella legge n. 400 del 1988 si cita il DPCM unicamente come atto con il quale è adottato il regolamento interno del Consiglio dei ministri (art. 4); sono nominati il Segretario generale e il Vicesegretario generale della Presidenza del Consiglio (art. 18) nonché i capi dei dipartimenti della Presidenza del Consiglio (art. 21); è definito il trattamento economico del personale distaccato alla Presidenza del Consiglio da altre amministrazioni (art. 32).

Nel corso del tempo è emerso un crescente ricorso ai DPCM (si vedano al riguardo gli *Appunti del Comitato della legislazione della Camera dei deputati*, 2012-Focus sui DPCM), che in molti casi hanno assunto anche valore regolamentare e, più in generale, normativo. Si pensi, con riferimento alla prassi legislativa più recente (dal 2012 in poi), all'uso sempre più frequente dei DPCM come regolamenti di organizzazione dei ministeri: in tal caso, la *ratio* del ricorso a questa fonte secondaria atipica va rinvenuta nella necessità di realizzare la riorganizzazione ministeriale con speditezza maggiore rispetto alla normale procedura dei regolamenti governativi ex art. 17, L. 400/1988.

Rispetto a questa evoluzione, anche nei pareri parlamentari espressi dalla Commissioni Affari costituzionali e dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, è stato in più occasioni posto in evidenza come il DPCM risulti allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico e generalmente a contenuto politico; in tale quadro era stato anche raccomandato al Legislatore di avviare una riflessione sullo strumento del DPCM, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988.

I DPCM adottati sulla base del decreto-legge n. 6 del 2020 in ogni caso, così come quelli previsti dal provvedimento in esame, che uniscono a un valore normativo un valore "provvedimentale" e di indicazione di raccomandazioni da seguire, necessitano quindi di essere esaminati tenendo conto della peculiarità della situazione emergenziale in essere, caratterizzata da un'evoluzione continua e mutevole delle misure richieste.