

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	55
SEDE REFERENTE:	
DL 19/2020 recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2447 Governo (<i>Esame e rinvio</i>)	55

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 31 marzo 2020.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 17.15 alle 17.25.

SEDE REFERENTE

Martedì 31 marzo 2020. — Presidenza della presidente Marialucia LOREFICE. — Interviene la sottosegretaria di Stato per la salute, Sandra Zampa.

La seduta comincia alle 17.25.

DL 19/2020 recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

C. 2447 Governo.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Marialucia LOREFICE, *presidente* e relatrice, avverte che è stato richiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche attraverso la trasmissione mediante l'impianto audiovisivo a

circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Fa presente che nella riunione odierna dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, svoltasi prima della presente seduta, si è stabilito di fissare il termine per la presentazione di proposte emendative al provvedimento in titolo alle ore 13 di lunedì 6 aprile.

Procede, quindi, allo svolgimento della relazione. Al riguardo, rileva innanzitutto che il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, di cui la Commissione avvia oggi l'esame, è stato adottato dal Governo in ragione del perdurare e dell'evolversi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, divenuta ormai pandemica, e del forte incremento in Italia del numero dei casi di contagio e dei decessi. Tale provvedimento è diretto a tipizzare in un atto di rango primario le misure potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per periodi di tempo predeterminati, al fine di contenere e contrastare i rischi sanitari.

Ricorda la XII Commissione ha già esaminato, in sede referente, il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 6 del 2020 – poi convertito dalla legge n. 13 del 2020 – di cui il provvedimento in

esame dispone l'abrogazione. Il precedente decreto ha individuato alcune misure volte a fronteggiare l'emergenza epidemiologica, prevedendo che esse siano adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e consentendo, in alcuni casi, alle autorità competenti l'adozione di ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza. A seguito di tale decreto-legge, sono quindi intervenuti una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nonché di ordinanze e decreti ministeriali, di cui il Dossier predisposto dal Servizio Studi dà conto, che di volta in volta hanno previsto e diversamente modulato le misure applicabili, in ragione dell'evolversi della situazione epidemiologica.

Il provvedimento oggi in esame, pertanto, si muove in conformità con la riserva di legge, prevista dalla Costituzione, per poter apportare limitazioni ad alcuni diritti di libertà – quali la libertà personale, di circolazione e di soggiorno, di riunione, la libertà di iniziativa economica privata, di cui, rispettivamente, agli articoli 13, 14, 16, 17 e 41 della Costituzione – giustificate da altri interessi costituzionali, quale nel caso di specie la tutela della salute pubblica, di cui all'articolo 32 della Costituzione. Esso reca, quindi, una definizione dettagliata ed esaustiva di tutte le misure potenzialmente applicabili per contrastare l'emergenza, nel cui ambito i singoli provvedimenti attuativi potranno discernere, a seconda del luogo e del momento di applicazione, quelle più opportune ed efficaci.

Il provvedimento si compone di sei articoli, compresa la disposizione concernente l'entrata in vigore. L'articolo 1, al comma 1, dispone che, allo scopo di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate 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 31 gennaio 2020 – e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del virus.

Fa presente, poi, che il comma 2 definisce tutte 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. Esse 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*)); la chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree 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 rientrano da aree ubicate al di fuori del territorio italiano (lettera *d*)); il divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus (lettera *e*)); la limitazione o il divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico (lettera *f*)); la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso (lettera *g*)); la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (lettera *h*)); la chiusura di cinema, teatri, sale da concerto, sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri cultu-

rali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione (lettera *i*)); la sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza (lettera *l*)); la limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati (lettera *m*)); la limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico (lettera *n*)); la possibilità di disporre o di affidare alle autorità statali e regionali competenti la limitazione, riduzione, sospensione o soppressione 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 sospensione dei servizi educativi dell'infanzia 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 corsi professionali e attività formative svolti da altri enti pubblici, anche territoriali e locali, e da soggetti privati, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza (lettera *p*)); 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 o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura (lettera *r*)); 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*)); la limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, 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*)); la limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, 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, compresi bar e ristoranti (lettera *v*)); la limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio (lettera *z*)); la limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a 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 emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (lettera *bb*)); la limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni (lettera *cc*)); la previsione di obblighi di comunicazione al Servizio sanitario nazionale nei confronti

di coloro che sono transitati e hanno sostato 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 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; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, la previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale (lettera *gg*); l'eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, 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 è prevista la sospensione ai sensi dell'articolo in esame, ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità.

L'articolo 2, al comma 1, stabilisce le modalità di adozione delle misure di contenimento elencate nell'articolo 1. Nello specifico, tali misure sono adottate con: uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province auto-

nome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (in analogia con il richiamato decreto-legge n. 6 del 2020); uno o più decreti adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti i Ministri della salute, dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Si tratta di un'ipotesi nuova, non prevista dal citato decreto-legge n. 6 del 2020.

In ogni caso, tali provvedimenti, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, sono adottati dopo aver sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

In casi di estrema necessità e urgenza, 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 dà facoltà al Ministro della salute di adottare, con ordinanze di carattere contingibile e urgente (ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978), le misure previste dall'articolo 1 del provvedimento in esame.

Il comma 3 fa salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge n. 6 del 2020 ovvero dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978. Continuano, inoltre, ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020, per come ancora vigenti al 26 marzo, data di entrata in vigore del decreto-legge in esame. Le altre misure ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite ulteriore di dieci giorni (fino al 4 aprile 2020).

In analogia con quanto già stabilito dal decreto-legge n. 6 del 2020, il comma 4 dell'articolo 2 prevede, per gli atti adottati

ai sensi del provvedimento in esame, che i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti (di cui all'articolo 27, comma 1, della legge n. 340 del 2000) siano dimezzati. In ogni caso, i provvedimenti adottati in attuazione del decreto-legge in discussione, 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 n. 241 del 1990.

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. Si prevede altresì che il Presidente del Consiglio dei ministri, o un Ministro da lui delegato, riferisca ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del provvedimento in oggetto.

L'articolo 3 mira a regolare il rapporto tra le misure statali adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità. Più in dettaglio, il comma 1 attribuisce alle regioni la facoltà di introdurre misure ulteriormente restrittive per far fronte all'emergenza epidemiologica qualora ciò sia richiesto da specifiche situazioni sopravvenute che implicino un aggravamento del rischio sanitario e che interessino il relativo territorio (nella sua interezza o anche solo in una parte di esso). La regione, nella definizione delle misure da adottare, è tenuta ad attenersi alle predette misure elencate all'articolo 1, comma 2.

Il potere regionale in commento è, inoltre, esercitabile nelle more dell'adozione dei citati decreti del Presidente del Consiglio e l'efficacia delle misure introdotte si esaurisce nel momento della loro adozione. Il comma 1 precisa altresì che le misure regionali possono essere introdotte esclusivamente nell'ambito delle attività di

loro competenza e senza incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

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 né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1. Il comma 3 stabilisce che le disposizioni dettate dal medesimo articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente. Esso 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 dell'articolo 3 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.

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.

Chiunque violi le misure di contenimento previste da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (ai sensi dell'articolo 2, comma 1), 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 3.000 euro. Viene dunque meno la contravvenzione per l'inosservanza degli ordini dell'autorità, già prevista dall'articolo 4 del decreto-legge n. 6 del 2020, che viene pertanto abrogato. 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.

Il comma 3 delinea il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa, che viene effettuato in base alla legge n. 689 del 1981.

Ai sensi del comma 4, all'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni. In caso di reiterata violazione della medesima disposizione, la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima (comma 5).

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 perché risultate positive al virus, di cui al citato articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto-legge. La sanzione per il nuovo reato, 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'articolo 260 del Testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7 dell'articolo in esame, consiste nell'arresto da 3 mesi a 18 mesi e nell'ammenda da euro 500 a euro 5.000.

Il comma 7 interviene sul citato articolo 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». Le pene saranno quindi l'arresto da 3 mesi a 18 mesi, in luogo dell'attuale arresto fino a sei mesi, e 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 dell'articolo 4 regola i profili di diritto intertemporale, con riguardo alle violazioni delle misure di contenimento legate all'emergenza commesse nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 6 del 2020 e la sua abrogazione ad opera del decreto-legge in esame.

Il comma 9 dell'articolo 4 attribuisce la qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale militare impiegato nelle misure di contenimento previste dagli articoli 1 e 2 del decreto-legge in oggetto. Il medesimo comma 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 e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.

L'articolo 5 dispone, al comma 1, l'abrogazione, ad eccezione di alcune specifiche disposizioni, del più volte richiamato decreto-legge n. 6 del 2020 nonché dell'articolo 35 del decreto-legge n. 9 del 2020, in corso di esame al Senato (S. 1746), in materia di coordinamento tra misure statali e ordinanze sindacali di contenimento dell'epidemia.

Fa presente che sono previste, infine, la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali, al comma 2, e la clausola di invarianza finanziaria, al comma 3 dell'articolo 5.

Roberto NOVELLI (FI) segnala che il comma 9 dell'articolo 4 non menziona in maniera esplicita, tra i soggetti che devono assicurare il rispetto delle misure di prevenzione, i Corpi di polizia locale, che pure svolgono in questo momento un ruolo essenziale di presidio del territorio, in collaborazione con le Forze di polizia. Sollecita pertanto un approfondimento in tal senso.

Marialucia LOREFICE, *presidente*, nell'osservare che i Corpi di polizia locale potrebbero ritenersi già compresi, sia pure in maniera implicita, nell'ambito delle Forze di polizia cui fa riferimento il comma 9 dell'articolo 4, concorda tuttavia

sull'opportunità di effettuare una verifica rispetto al tema segnalato dal collega Novelli.

Elena CARNEVALI (PD) rileva che la verifica proposta dal deputato Novelli debba essere svolta tenendo conto anche delle procedure relative alla destinazione finale delle somme derivanti dal paga-

mento delle sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 4.

Marialucia LOREFICE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle 17.35.