



Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

D.L. 6/2020 / A.C. 2402

Dossier n° 57 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 25 febbraio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2402
D.L.	6/2020
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	5
Date:	
emanazione:	23 febbraio 2020
pubblicazione in G.U.:	23 febbraio 2020
presentazione:	23 febbraio 2020
assegnazione:	24 febbraio 2020
scadenza:	23 aprile 2020
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento, presentato in prima lettura alla Camera dei Deputati, si compone di **5 articoli**.

L'**articolo 1** individua misure di contrasto e di emergenza epidemiologica disponendo che allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, 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 del menzionato virus, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. Tra le misure che possono essere adottate vengono espressamente citate: il divieto di allontanamento dal Comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel Comune o nell'area (lettera a); il divieto di accesso al Comune o all'area interessata (lettera b); la 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 e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico (lettera c); la 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 (lettera d).

L'**articolo 2** prevede interventi per la gestione delle emergenze sanitarie in base alle quali le Autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, per prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1, vale a dire nei casi in cui risulti positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione ovvero vi siano casi non riconducibili a persona proveniente da un'area già interessata dal contagio.

L'**articolo 3** detta le norme per l'attuazione delle misure di contenimento di cui ai precedenti articoli, che devono essere adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il **comma 1** prevede 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.

Il **comma 2** stabilisce che, in attesa dell'adozione dei predetti decreti, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui ai precedenti articoli possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833/1978 con riferimento alle ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica (tale articolo dispone circa le funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria stabilendo 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); dell'articolo 117 del D. Lgs. n. 112/1998, per gli interventi d'urgenza locali in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica (in merito a tale articolo si ricorda che per gli interventi a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale; negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali; in caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i predetti soggetti qualificati dalla norma come competenti, ovvero Stato o regioni); dell'articolo 50 del D. Lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL) in relazione ad urgenti necessità per superare situazioni, tra l'altro, di pregiudizio della vivibilità urbana (tale articolo stabilisce che le ordinanze contingibili e urgenti siano adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni, tra l'altro, di pregiudizio della vivibilità urbana, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche; negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali). Il **comma 3** fa salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della L. 833/1978. Il **comma 4** qualifica come illecito penale, di natura contravvenzionale, il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dal decreto-legge, prevedendo che, se il fatto non costituisce più grave reato, si applichi l'articolo 650 del codice penale (*Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*). Tale disposizione punisce con l'arresto fino a 3 mesi o l'ammenda fino a 206 euro chiunque non osservi un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di giustizia, di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene. Ai sensi del **comma 5**, il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.

L'**articolo 4**, detta le disposizioni finanziarie stabilendo che per far fronte agli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria dichiarato con [delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020](#), lo stanziamento previsto dalla medesima delibera è incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2020 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali previsto dal Codice della protezione civile, che allo scopo è corrispondentemente incrementato.

L'**articolo 5** fissa la data di entrata in vigore del provvedimento al giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegata

Il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; *si può comunque ritenere che il provvedimento possa rientrare tra quei provvedimenti "direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato" per i quali l'articolo 6 del medesimo DPCM n. 169 del 2017 stabilisce l'esenzione dall'AIR.*

Si ricorda che il [DPCM n. 169 del 2017](#), che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, prevede, all'articolo 7, la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi *4-bis* (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e *4-ter* (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Con riferimento alla formulazione del testo *andrebbe valutata l'opportunità di approfondire* la relazione tra il contenuto degli **articoli 1, comma 1, e 2, comma 1**, da un lato, e quello dell'**articolo 3, commi 1 e 2**, dall'altro lato.

In particolare andrebbe valutata l'opportunità di precisare meglio se le ampie misure di contenimento previste dagli articoli 1 e 2 possano essere adottate unicamente con i DPCM previsti dall'articolo 3, come appare emergere dall'utilizzo dell'espressione, al comma 1 dell'articolo 3, "le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate", ovvero anche da qualsiasi autorità competente nella materia oggetto della specifica misura di contenimento (vale a dire singoli ministri, presidenti di regione, sindaci) come potrebbe desumersi dall'utilizzo delle espressioni, al comma 1 dell'articolo 1, "le autorità competenti sono tenute ad adottare" e, al comma 1 dell'articolo 2 "le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento"; non appare chiarire il dubbio interpretativo il comma 2 dell'articolo 3 il quale afferma che nei casi di estrema necessità ed urgenza e nelle more dell'adozione dei DPCM, si possa procedere utilizzando altri strumenti previsti dalla legislazione vigente (ordinanze in materia di igiene e sanità pubblica e interventi d'urgenza locali).

Al riguardo, si segnala che sul punto la relazione illustrativa afferma che "l'articolo 3 disciplina l'esercizio dei poteri delineati nei precedenti articoli"; inoltre, con riferimento all'articolo 2, la relazione illustrativa sembra prefigurare che per le ulteriori misure di contenimento si possa procedere unicamente con DPCM (la relazione afferma infatti che "l'articolo 2, prevede la possibilità che le competenti autorità, anche al di fuori delle stringenti condizioni delineate dall'articolo 1, comma 1, adottino ulteriori misure di contenimento e gestione delle emergenze sanitarie, con poteri il cui esercizio è disciplinato dall'articolo 3, comma 1, mentre gli ordinari poteri emergenziali sono regolati dal comma 2 dell'articolo 3, che comunque legittima l'esercizio dei poteri stessi nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti nel comma 1"); *al fine di rendere univoca tale interpretazione potrebbe risultare opportuno modificare in modo coerente il testo del comma 1 dell'articolo 1 e del comma 1 dell'articolo 2.*

L'articolo 2, comma 1, fa inoltre un generale riferimento alla possibilità di adozione da parte delle autorità competenti di **"ulteriori misure di contenimento"**;

Al riguardo potrebbe risultare opportuno specificare meglio la portata della disposizione.

A conferma dell'opportunità di un chiarimento si segnala che l'utilizzo, nel medesimo comma, dell'espressione "anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1" sembra indicare che tali ulteriori misure potrebbero trovare applicazione anche in territori diversi da comuni o aree nei quali vi sono persone che risultino positive al virus e per le quali non si conosca 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 del menzionato virus;

Una più dettagliata definizione della portata della disposizione potrebbe risultare opportuna anche al fine di individuare specifiche fattispecie da escludere, quali ad esempio lo svolgimento di eventi elettorali, alla cui sospensione e rinvio si potrebbe eventualmente procedere con gli strumenti ordinariamente previsti.

All'articolo 3, comma 1, il riferimento al "presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni" *andrebbe sostituito con quello, corretto*, al "presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano