



# Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19

## D.L. 158 / A.C. 2812

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2812
D.L.	158
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	2 dicembre 2020
assegnazione:	2 dicembre 2020
Commissione competente :	XII Affari sociali
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e del Comitato per la legislazione

### Contenuto

Il decreto legge in esame, in ragione dell'evolversi della situazione epidemiologica relativa all'emergenza sanitaria conseguita alla diffusione pandemica del virus COVID-19, apporta alcune modifiche alla disciplina delle misure volte a contenere e a contrastare il rischio sanitario, dato l'avvicinarsi del periodo delle festività natalizie, nel quale aumentano le occasioni di riunioni tra le persone.

Esso si compone di **2 soli articoli** diretti ad incidere su alcuni aspetti delle misure previste dal [D.L. 19/2020](#) (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19*, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2020), nonché a prescrivere e disciplinare i divieti di spostamenti tra le Regioni ed i comuni nel periodo compreso tra il 21 dicembre ed il 6 gennaio.

**L'articolo 1, al comma 1**, modificando il comma 1 dell'articolo 1 del citato [D.L. 19/2020](#), estende a cinquanta giorni (in precedenza trenta) il termine massimo di durata delle misure di contrasto alla diffusione del virus Covid-19 disciplinate dalla citata disposizione.

In linea generale va ricordato che il decreto-legge 19/2020, in relazione al perdurare dell'emergenza dovuta alla diffusione, ormai pandemica, del virus COVID-19, ha disciplinato 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. Il decreto-legge 125/2020 ha poi prorogato il termine di efficacia delle disposizioni dettate dai decreti-legge nn. 19, 33 e 83 del 2020. Allo stesso tempo la delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020 ha prorogato lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 al 31 gennaio 2020.

Per quanto qui interessa, **l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 19/2020** ha consentito l'adozione di una o più delle misure emergenziali di contenimento, elencate in maniera dettagliata dal successivo comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.

Più in particolare, le **misure emergenziali** che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 19/2020 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, sono le seguenti:

- 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 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**);

- 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, 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**);
- 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**);
- 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**);
- 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, garantendo comunque che **siffatta attività sportiva e motoria sia svolta** - 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'attività sportiva** (**lettera n**);
- 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: **in ogni caso, la prosecuzione del servizio di trasporto delle persone** è consentita solo se il **gestore** del servizio predisponga le condizioni affinché sia rispettata una **distanza interpersonale di sicurezza**, predeterminata e adeguata (**lettera o**);
- 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**);
- 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**);
- 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, ad esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario, 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**);
- la limitazione o sospensione delle attività commerciali di **vendita al dettaglio o all'ingrosso**, 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**). **Dalla limitazione sono 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 (**lettera v**);
- 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** 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 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 è **aggiunta** la 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. **In ogni caso sono 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**);
- obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione individuale - DPI, con possibilità di prevederne l'obbligatorietà dell'utilizzo nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto ad eccezione ad eccezione dei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi, e comunque con salvezza dei protocolli e delle linee guida anti-contagio previsti per le attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché delle linee guida per il consumo di cibi e bevande, restando esclusi da detti obblighi: 1) i soggetti che stanno svolgendo attività sportiva; 2) i bambini di età inferiore ai sei anni; 3) i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità (**lettera hh-bis**).

**Il comma 2 disciplina i divieti di spostamento.** Per tutto il periodo temporale che va **dal 21 dicembre al 6 gennaio** sono **vietati** su tutto il territorio nazionale gli **spostamenti in entrata ed uscita tra i territori di diverse Regioni o province autonome.**

In secondo luogo, nelle giornate del **25 e 26 dicembre** e del **1° gennaio** sono **vietati altresì tutti gli spostamenti tra i comuni.**

Con riferimento alla scelta di procedere con fonte legislativa all'introduzione della limitazione alla circolazione tra le regioni, si ricorda che in occasione dell'esame del disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83 del 2020, la Commissione Affari costituzionali, il Comitato per la legislazione e la Commissione parlamentare per le questioni regionali avevano sottolineato, nei loro pareri, tutti espressi nella giornata del 4 agosto 2020, l'esigenza di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento prorogava per entrambi i provvedimenti al 15 ottobre (termine poi prorogato al 31 gennaio dal decreto-legge n. 125) la possibilità di assumere tali misure. In particolare, per quanto qui di interesse, si ricorda che l'**articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera a) del decreto-legge n. 19 del 2020** consente, "su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso" la "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria abitazione, domicilio o dimora"; tale disposizione appare però tacitamente abrogata dall'**articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 33**; il comma 1 infatti afferma che "a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale e tali misure possono essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica" mentre il comma 3 stabilisce che "A decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree"; tale esigenza di coordinamento è stata soddisfatta nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento nel **decreto-legge n. 83 dell'articolo 1-bis** che precisa che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano solo in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33".

Il comma 2 stabilisce che sono in ogni caso **fatti salvi** gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità o da motivi di salute e che è in ogni caso **consentito il rientro alla propria residenza, al proprio domicilio o alla propria abitazione.**

In merito si ricorda che ai sensi dell'articolo 43 del codice civile, il **domicilio** di una persona è nel luogo in cui

essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi; la **residenza**, invece, è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

Nell'ambito delle misure per il contenimento dell'emergenza epidemiologica, il legislatore ha più volte fatto ricorso alle categorie sopra menzionate. In particolare:

- in relazione alle misure di limitazione della circolazione delle persone, si fa riferimento all'allontanamento "dalla propria residenza, domicilio o dimora", fatta eccezione agli 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 (si v. art. 1, co. 2, lettera a), D.L. 19 del 2020);
- il concetto di "**abitazione**" è stato utilizzato insieme con la dimora, ossia il luogo in cui il soggetto si trova occasionalmente, per descrivere le misure relative alla quarantena (si v. art. 1, co. 2, lettera e), D.L. 19 del 2020 e art. 1, co. 6, DL 33 del 2020);
- il concetto di dimora è utilizzato ad esempio dal DL 19/2020 in merito alla possibilità di "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora" (si v. art. 1, co. 2, lettera a), D.L. 19 del 2020);
- nei DPCM tali termini sono più volte adottati in diversi ambiti. In particolare, relativamente ai divieti di spostamento tra territori all'interno dello Stato o da e per Stati esteri introdotti con i DPCM adottati ai sensi dell'art. 2, co. 1, del D.L. 19 del 2020, è stato di norma fatto salvo il "rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza" (si cfr., tra gli altri, art. 2, co. 4, DPCM 3 novembre 2020; art. 4, DPCM 24 ottobre 2020).

*Al fine di evitare incertezze in sede applicativa del nuovo divieto recato dal comma 2 si valuti l'opportunità di definire più puntualmente il termine "abitazione" richiamato al comma 2 tra le eccezioni previste ("è in ogni caso consentito il rientro alla propria (...) abitazione").*

La disposizione specifica ulteriormente che sono **vietati gli spostamenti verso le seconde case** che siano ubicate in altra Regione o Provincia autonoma. Nelle giornate del 26 e 26 dicembre e del 1° gennaio sono vietati anche gli spostamenti verso le seconde case ubicate in altro comune.

Relativamente ai nuovi divieti introdotti, il comma 2 non specifica direttamente le **sanzioni** applicabili in caso di contravvenzione agli stessi (e non è formulato come novella al D.L. 19/2020 che reca la previsione sanzionatoria). Il comma 3 a sua volta prevede che i DPCM di cui all'art. 2 del DL 19/2020 "possono altresì prevedere specifiche misure rientranti tra quelle previste dall'art. 1, comma 2", dello stesso DL (si veda al riguardo il DPCM 3 dicembre 2020). [Sul punto è altresì intervenuta una circolare del Ministero dell'interno in data 7 dicembre 2020.](#)

In proposito, si ricorda che l'articolo 4, comma 1, del D.L. 19/2020 prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia di cui all'articolo 1 comma 2 e' punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo la predetta sanzione è aumentata fino a un terzo.

A sua volta, l'art. 2, comma 1, del D.L. 33/2020 prevede che salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'[articolo 650 del codice penale](#), "*le violazioni delle disposizioni del presente decreto, ovvero dei decreti e delle ordinanze emanati in attuazione del presente decreto, sono punite con la sanzione amministrativa di cui all'[articolo 4, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#)*". Nei casi in cui la violazione sia commessa nell'esercizio di un'attività di impresa, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni". Il comma 2 reca inoltre disposizioni per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni.

L'articolo 1 della legge n. 689 del 1981 dispone che nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

L'articolo 650 del codice penale dispone che chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a 206 euro.

*Pertanto, tenuto conto dei divieti introdotti dal comma 2 rispetto al previgente quadro normativo, riguardanti il periodo 21 dicembre 2020 - 6 gennaio 2021, si valuti l'opportunità di prevedere espressamente nel testo le sanzioni applicabili ai nuovi divieti introdotti.*

Il **comma 3** dispone infine che con riguardo all'intero territorio nazionale, nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, i **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri** di cui all'articolo 2 del citato D.L. 19/2020 possono prevedere specifiche misure tra quelle previste al comma 2 dell'articolo 1 del D.L. 19, anche indipendentemente dalla classificazione in livelli di rischio e scenario.

Si ricorda che l'art. 2 del decreto-legge 19/2020 ha previsto l'adozione delle **misure emergenziali di contenimento** (v. *supra*) 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 riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale.

I citati decreti possono essere altresì 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 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. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato sono tenuti ad illustrarne il contenuto preventivamente alle Camere, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

Va inoltre ricordato che l'articolo 30 del [D.L. n.149/2020](#) (*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in corso di conversione al Senato), introducendo un comma 16-bis nell'articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 2020, e successive modificazioni, disciplina la pubblicazione dei risultati del monitoraggio relativo all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e definisce una procedura di individuazione delle regioni destinatarie di misure restrittive. La novella prevede, in primo luogo, che il Ministero della salute pubblici, sul proprio sito internet istituzionale, con cadenza settimanale, i risultati del monitoraggio del rischio sanitario connesso all'evoluzione della situazione epidemiologica relativa alla diffusione del virus SARS-CoV-2 e che comunichi tali risultati ai Presidenti di Camera e Senato. Sulla base dei dati acquisiti e delle relative elaborazioni condotte dalla Cabina di regia per la classificazione del rischio, il Ministro della salute, sentito sui medesimi dati il Comitato tecnico-scientifico, può individuare, con ordinanza, sentiti i presidenti di regione interessati, le regioni a più alto rischio epidemiologico. Tale regioni sono destinatarie di misure più restrittive - rispetto a quelle applicabili sull'intero territorio nazionale - definite con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Sono quindi stabilite alcune disposizioni relative ai profili temporali dell'efficacia delle suddette ordinanze del Ministro della salute. In ogni caso, sempre con ordinanza del Ministro della salute e sentito il presidente della regione interessata, possono essere individuate parti del territorio regionale nelle quali non si applichino le misure medesime. Sono inoltre previste forme di pubblicità dei verbali della Cabina di regia e del Comitato tecnico-scientifico. Si prevede, infine, la pubblicazione, entro il 12 novembre, dei dati del monitoraggio posti a base dell'ordinanza del Ministro della salute del 4 novembre 2020.

Riguardo alla **classificazione di rischio e scenario**, si ricorda che il [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020](#), a seguito del **peggioramento del tasso di contagiosità del virus Sars-CoV-2**, ha previsto, a partire **dal 6 novembre e fino al 3 dicembre, misure più restrittive su tutto il territorio nazionale** rispetto al precedente DPCM del 24 ottobre 2020, sostituendo quest'ultimo e prevedendo un inasprimento delle misure di contenimento del contagio in alcune regioni caratterizzate, in base a specifici parametri, da uno scenario di **elevata gravità** (cd. aree arancioni, alle quali sono applicabili le misure di cui all'articolo 2 del citato DPCM del 3 novembre) o **massima gravità** (cd. aree rosse, alle quali sono applicabili le misure di cui all'articolo 3), in entrambi i casi con un livello di rischio maggiore rispetto alle restanti aree del territorio nazionale (cd. aree gialle, cui sono state applicate le misure dell'art. 1).

A partire **dal 4 dicembre**, le misure di contenimento del contagio sono state **ulteriormente irrigidite** con il [DPCM 3 dicembre 2020](#), in sostituzione delle disposizioni del decreto del mese precedente, in vista delle **festività di fine anno** e per la prima metà del mese di gennaio 2021, anche in ragione di quanto previsto dal [D.L. n.158/2020](#) in esame.

Si osserva che gli scenari vengono definiti sulla base del **monitoraggio dei dati epidemiologici** secondo quanto stabilito nel documento di "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase del periodo autunno-invernale](#)", condiviso dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, nonché sulla base dei dati elaborati dalla **cabina di regia** di cui al [decreto 30 aprile 2020](#) che ha adottato **21 criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario**, sentito il Comitato tecnico scientifico sui dati monitorati.

Tali criteri riguardano tre macro-aree relative a: 1) **indicatori di processo sulla capacità di monitoraggio**, con indicatori sulle notifiche avvenute periodicamente relativamente, tra gli altri, ai casi sintomatici curati nei reparti anche di terapia intensiva o con sorveglianza a domicilio o presso le strutture residenziali assistenziali; 2) **indicatori di processo sulla capacità di accertamento diagnostico**, indagine e di gestione dei contatti, con indicatori relativi, tra l'altro, ai tamponi positivi, alle procedure di *contact tracing* e al numero di casi di infezione confermati nella Regione; 3) **indicatori di risultato sulla stabilità della trasmissione del virus e sulla tenuta del sistema sanitario**, con indicatori relativi, tra gli altri, al numero di focolai e nuovi casi confermati, indice di contagiosità rilevato dal sistema di sorveglianza integrata dell'ISS e numero di posti letto occupati, anche in terapia intensiva.

In base a tali dati di monitoraggio sono individuate, con **ordinanza del Ministro della salute**, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, quali Regioni rientrano nei **diversi scenari di gravità dei contagi**, alle quali si applicano le misure restrittive previste ai primi tre articoli del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in misura crescente in base del grado di gravità dello scenario, dall'articolo 1 all'articolo 3 (v. [tabella sintetica di confronto sulle misure restrittive](#)).

Il [DPCM del 3 dicembre 2020](#) ha previsto che le disposizioni delle precedenti [Ordinanze del Ministero della salute del 19, 20, 24 e 27 novembre 2020](#), per gli effetti ancora in vigore, continuano ad applicarsi fino alla data di adozione di nuove ordinanze del Ministero, e **comunque non oltre il 6 dicembre 2020**, mentre le disposizioni delle precedenti ordinanze del 4, 10 e 13 novembre hanno cessato definitivamente ogni loro effetto. Il **5 dicembre 2020 il Ministero della salute ha emanato ulteriori tre ordinanze** che modificano la classificazione delle Regioni e Province autonome.

Da ultimo, l'[Ordinanza dell'11 dicembre 2020](#) ha modificato gli scenari di rischio di alcune regioni: **con efficacia dal 13 al 27 dicembre**, salvo diversa classificazione, nessuna Regione rimane in zona a massimo rischio contagio da Covid-19 (cd. area rossa), mentre in zona cd. arancione - cui si applicano le misure di cui all'articolo 2 del [DPCM 3 dicembre 2020](#) - vi sono la Prov. aut. Bolzano, Campania, Toscana e Valle d'Aosta, oltre che l'Abruzzo (ultima regione ad essere rimasta in zona rossa prima dell'Ordinanza in commento). Tutte le rimanenti Regioni sono classificate in zona di rischio moderato (cd. area gialla), salvo misure più restrittive adottate dalle singole Regioni.

Consulta la sintesi delle predette ordinanze del Ministero della salute nelle [tabelle a questo link](#), a partire dalle più recenti.

**Sulla base del decreto legge in esame** è stato emanato il D.P.C.M. del 3 dicembre 2020.

Le disposizioni del [D.P.C.M. 3 dicembre 2020](#), in vigore dal 4 dicembre 2020 (in sostituzione di quelle del D.P.C.M. del 3 novembre 2020) sono efficaci fino al 15 gennaio 2021.

Per quanto riguarda gli spostamenti interregionali e fra comuni, si rinvia a quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del provvedimento in commento. A tali disposizioni si aggiunge la conferma del divieto di spostamenti (se non con autocertificazione per comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità ovvero per motivi di salute) dalle ore 22,00 alle ore 5,00 del giorno successivo, nonché un rafforzamento di tale divieto nella notte di Capodanno quando la circolazione sarà sospesa dalle ore 22,00 del 31 dicembre 2020 fino alle ore 7,00 del 1° gennaio 2021 (art. 1, comma 3).

Per quanto riguarda gli spostamenti da/per l'estero, per ciascun elenco di paesi si prevedono differenti limitazioni. Per il periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, sono previste misure ancora più stringenti (per l'articolazione delle misure si rinvia al sito [Viaggiare sicuri](#) del Ministero degli affari esteri e della cooperazione).

Resta fermo l'obbligo di utilizzare dispositivi di protezione delle vie respiratorie nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto (con specifiche eccezioni chiaramente indicate) e ne è fortemente raccomandato l'uso anche all'interno delle abitazioni private in presenza di persone non conviventi.

Inoltre, per evitare assembramenti nei centri urbani, si consente, per tutta la giornata o in determinate fasce orarie, la chiusura al pubblico di strade o piazze considerate a rischio, fatta salva la possibilità di accesso e deflusso agli esercizi commerciali legittimamente aperti e alle abitazioni private (art. 1, comma 5). Nei locali pubblici e aperti al pubblico, nonché in tutti gli esercizi commerciali resta l'obbligo di esporre all'ingresso del locale un cartello con il numero massimo di persone ammesse contemporaneamente nel locale medesimo, sulla base dei protocolli e delle linee guida vigenti.

L'art. 1, comma 10, del D.P.C.M. 3 dicembre 2020 enumera poi le misure da applicarsi sull'intero territorio nazionale allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19. Fra le misure specifiche applicabili nel periodo compreso fra il 4 dicembre 2020 e il 15 gennaio 2021 si ricordano le seguenti:

- i soggetti con infezione respiratoria caratterizzata da febbre (maggiore di 37,5°) devono rimanere presso il proprio domicilio, contattando il proprio medico curante (lett. a));
- possibilità di svolgere soltanto eventi e competizioni - di livello agonistico e riconosciuti di preminente interesse nazionale - riguardanti gli sport individuali e di squadra organizzati dalle rispettive federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva ovvero da organismi sportivi internazionali, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico. Le sessioni di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, degli sport individuali e di squadra, partecipanti alle competizioni e muniti di tessera agonistica, sono consentite a porte chiuse (lett. e)). Al fine di consentire il regolare svolgimento di tali competizioni sportive, a cui sia prevista la partecipazione di atleti, tecnici, giudici e commissari di gara, e accompagnatori provenienti da Paesi per i quali l'ingresso in Italia è vietato o per i quali è prevista la quarantena, questi ultimi, prima dell'ingresso in Italia, devono avere effettuato un test molecolare o antigenico per verificare lo stato di salute. Tale test non deve essere antecedente a settantadue ore dall'arrivo in Italia e i soggetti interessati, per essere autorizzati all'ingresso in Italia, devono essere in possesso dell'esito che ne certifichi la negatività e riporti i dati anagrafici della persona sottoposta al test per gli eventuali controlli. In caso di esito negativo del tampone i soggetti interessati sono autorizzati a prendere parte alla competizione sportiva internazionale sul territorio italiano, in conformità con lo specifico protocollo adottato dall'ente sportivo organizzatore dell'evento (lett. h));
- lo svolgimento delle manifestazioni pubbliche è consentito soltanto in forma statica, a condizione che, nel corso delle stesse, siano osservate le distanze sociali prescritte e le altre misure di contenimento (lett. i)). Sono sospese le attività che abbiano luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso. Sono vietate le feste nei luoghi al chiuso e all'aperto, ivi comprese quelle conseguenti alle cerimonie civili e religiose. Con riguardo alle abitazioni private, è fortemente raccomandato di non ricevere persone diverse dai conviventi, salvo che per esigenze lavorative o situazioni di necessità e urgenza (lett. n));
- consentita l'apertura al pubblica delle biblioteche dove i relativi servizi sono offerti su prenotazione e degli archivi (lett. r));
- a decorrere dal 7 gennaio 2021, al 75 per cento della popolazione studentesca delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado è garantita l'attività didattica in presenza. Per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, presso ciascuna prefettura - UTG e nell'ambito della Conferenza provinciale permanente è istituito un tavolo di coordinamento, presieduto dal prefetto, per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in funzione della disponibilità di mezzi di trasporto a tal fine utilizzabili, volto ad agevolare la frequenza scolastica anche in considerazione del carico derivante dal rientro in classe di tutti gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado. Inoltre, le scuole secondarie di secondo grado sono tenute a modulare il piano di lavoro del personale ATA, gli orari delle attività didattiche per docenti e studenti, nonché degli uffici amministrativi in modo da facilitare in rientro in classe degli studenti delle superiori. La lettera in

esame reca inoltre indicazioni puntuali sui corsi di formazione per i quali è consentita la frequenza in presenza (*lett. s*));

- tenuto conto delle indicazioni fornite dal Ministero della salute, le articolazioni territoriali del Servizio sanitario nazionale assicurano al Ministero della giustizia idoneo supporto per il contenimento della diffusione del contagio del COVID-19, anche mediante adeguati presidi idonei a garantire, secondo i protocolli sanitari elaborati dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, i nuovi ingressi negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni. I casi sintomatici dei nuovi ingressi sono posti in condizione di isolamento dagli altri detenuti (*lett. ee*));
- fino al 6 gennaio 2021, l'apertura degli esercizi commerciali al dettaglio è consentita fino alle ore 21,00, mentre nelle giornate festive e prefestive sono chiusi gli esercizi commerciali presenti all'interno dei mercati e dei centri commerciali, gallerie commerciali, parchi commerciali ed altre strutture ad essi assimilabili, a eccezione delle farmacie, parafarmacie, presidi sanitari, punti vendita di generi alimentari, di prodotti agricoli e florovivaistici, tabacchi ed edicole (*lett. ff*));
- le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) sono consentite dalle ore 5,00 fino alle ore 18,00; il consumo al tavolo è consentito per un massimo di quattro persone per tavolo, salvo che siano tutti conviventi; dopo le ore 18,00 è vietato il consumo di cibi e bevande nei luoghi pubblici e aperti al pubblico; resta consentita senza limiti di orario la ristorazione negli alberghi e in altre strutture ricettive limitatamente ai propri clienti, che siano ivi alloggiati; dalle ore 18,00 del 31 dicembre 2020 e fino alle ore 7,00 del 1° gennaio 2021, la ristorazione negli alberghi e in altre strutture ricettive è consentita solo con servizio in camera; resta sempre consentita la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché fino alle ore 22,00 la ristorazione con asporto, con divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze (*lett. gg*));
- a bordo dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, con esclusione del trasporto scolastico dedicato, è consentito un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento; detto coefficiente sostituisce quelli diversi previsti nei protocolli e linee guida vigenti (*lett. mm*));
- sono chiusi gli impianti nei comprensori sciistici; gli stessi possono essere utilizzati solo da parte di atleti professionisti e non professionisti, riconosciuti di interesse nazionale dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dal Comitato italiano paralimpico (CIP) e/o dalle rispettive federazioni per permettere la preparazione finalizzata allo svolgimento di competizioni sportive nazionali e internazionali o lo svolgimento di tali competizioni. A partire dal 7 gennaio 2021, gli impianti sono aperti agli sciatori amatoriali solo subordinatamente all'adozione di apposite linee guida da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome e validate dal Comitato tecnico-scientifico (*lett. oo*)).

Le misure sopra elencate sono applicabili in tutto il territorio nazionale. Gli artt. 2 e 3 del decreto dispongono invece misure specifiche per le aree del territorio nazionale, che a seguito di ordinanze del Ministro della salute, sono collocate in "scenari di tipo 3 o 4" (*v. infra*).

**L'articolo 2** dispone sull'entrata in vigore del provvedimento, il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il decreto legge è in vigore **dal 3 dicembre**.

## Relazioni allegare o richieste

Il decreto legge è corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica.

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il provvedimento in esame, allo scopo di arginare il diffondersi dell'epidemia da Covid-19 in prossimità delle festività natalizie, interviene a modificare il [decreto legge n.19/2020](#) (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, dalla legge 35/2020, che ha disciplinato l'applicazione delle misure di contenimento dirette a contrastare l'espandersi dell'epidemia.

In tale ambito sono inoltre intervenuti il [decreto-legge 33/2020](#) (*Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020), che ha disciplinato il graduale allentamento delle misure in rapporto all'evolversi della situazione epidemiologica e il [decreto legge n. 83/2020](#) (*Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da Covid-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*), convertito con modificazioni dalla legge n. 124/2020 nonché il [decreto legge n.125/2020](#) (*Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva UE 2020/739 del 3 giugno 2020*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159/2020 che hanno prorogato fino al 31 gennaio 2020 il termine di efficacia delle disposizioni dei decreti legge n. 19 e 33 nonché di alcune misure indicate nell'allegato 1 al decreto legge n. 83/2020.

## Motivazioni della necessità ed urgenza

Come evidenziato nella relazione illustrativa al provvedimento le motivazioni di necessità ed urgenza che ne giustificano l'emanazione sono da ravvisarsi nel pericolo di una recrudescenza dei contagi in coincidenza con l'approssimarsi del periodo delle festività natalizie e delle maggiori occasioni di riunioni nel corso di esso. Per tali motivi si interviene sia limitando gli spostamenti tra regioni e comuni che prorogando il termine di efficacia delle misure di contrasto all'epidemia, oltre che consentendone l'adozione anche indipendentemente dalla classificazione in livelli di rischio e di scenario.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Come già ricordato, il decreto-legge adotta misure urgenti dirette a contrastare il diffondersi dell'epidemia da COVID-19, nel periodo delle festività natalizie o a questo prossimo. 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.

## Conformità con altri principi costituzionali

L'art. 16 Cost. prevede che "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".

Tale disposizione - come evidenziato dalla Corte costituzionale (n. 419 del 1994) - presenta, rispetto all'art. 13 Cost. una diversa sfera di operatività, non costituendo un mero aspetto della libertà personale. La Corte ha in particolare 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 alle 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).

Senato: Dossier n. 342

Camera: Progetti di legge n. 387

14 dicembre 2020

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni

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.  
D20158