

dossier

18 maggio 2021

Misure urgenti per il
contenimento dell'epidemia da
COVID-19, in materia di
vaccinazioni anti SARS-CoV-2,
di giustizia e di concorsi

D.L. 44/2021 – A.C. 3113



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

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

Dossier n. 375/2



SERVIZIO STUDI

Dipartimento istituzioni

Tel. 066760-3855 st_istituzioni@camera.it - [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 424/2

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.

D21044b.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

▪ Introduzione.....	5
▪ Articolo 1, comma 1 (<i>Termine di applicazione delle misure adottate con il d.P.C.m. del 2 marzo 2021</i>).....	15
▪ Articolo 1, comma 2 (<i>Applicazione alla 'zona gialla' delle misure proprie della 'zona arancione'</i>)	27
▪ Articolo 1, commi 3-5 (<i>Ulteriori misure restrittive</i>).....	34
▪ Articolo 1, comma 6 (<i>Limitazioni degli spostamenti verso abitazioni private in zona arancione</i>)	37
▪ Articolo 1, comma 7 (<i>Sanzioni</i>)	40
▪ Articolo 1-bis (<i>Disposizioni per l'accesso dei visitatori a strutture residenziali, socioassistenziali, sociosanitarie e hospice</i>)	46
▪ Articolo 2 (<i>Disposizioni per lo svolgimento delle attività nei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado</i>)	49
▪ Articolo 3 (<i>Limitazione della responsabilità penale per i casi di somministrazione del vaccino contro il virus SARS-CoV-2</i>).....	52
▪ Articolo 3-bis (<i>Limitazione della responsabilità penale per i casi di omicidio colposo e lesioni personali colpose verificatisi in ambito sanitario durante lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19</i>).....	55
▪ Articolo 4 (<i>Obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario</i>)	57
▪ Articolo 5 (<i>Manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti SARS-CoV-2 per i soggetti che versino in condizioni di incapacità naturale</i>)	63
▪ Articolo 6, commi 1 e 2 (<i>Proroga delle misure speciali per l'esercizio dell'attività giudiziaria nell'emergenza pandemica da COVID-19</i>)	66
▪ Articolo 6, comma 3 (<i>Modifiche al codice della giustizia contabile</i>)	79
▪ Articolo 7 (<i>Misure urgenti in materia di elezioni degli organi dell'ordine dei giornalisti</i>).....	81
▪ Articolo 7-bis (<i>Disposizioni per le elezioni dei componenti del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato</i>).....	83
▪ Articolo 8, commi da 1 a 3 (<i>Disposizioni in materia di lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità</i>)	85
▪ Articolo 8, comma 4 (<i>Assemblee degli enti del Terzo settore</i>)	88
▪ Articolo 9 (<i>Proroga termini in materia di rendicontazione del</i>	

<i>Servizio sanitario regionale)</i>	93
▪ Articolo 10, commi 1 e 2-9 (<i>Misure per lo svolgimento delle procedure per i concorsi pubblici</i>).....	97
▪ Articolo 10, comma 1-bis (<i>Equipollenza della laurea in scienze delle religioni ai fini dell'accesso ai pubblici uffici</i>).....	108
▪ Articolo 10, comma 10 (<i>Misure per la funzionalità dell'amministrazione penitenziaria e dell'amministrazione della giustizia minorile e di comunità in materia di procedure concorsuali</i>).....	113
▪ Articolo 10, comma 10-bis (<i>Durata abbreviata di alcuni corsi per commissario di Polizia</i>).....	116
▪ Articolo 10, comma 11 (<i>Piano di assunzioni del Ministero della giustizia per accelerare l'esecuzione delle sentenze penali di condanna</i>).....	118
▪ Articolo 10, comma 11-bis (em. 10.1000) (<i>Disposizioni in materia di assunzioni di personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato</i>)	120
▪ Articolo 10, comma 11-ter (<i>Misure per lo svolgimento delle procedure per i concorsi pubblici: Autorità amministrative indipendenti</i>).....	122
▪ Articolo 10-bis (<i>Disciplina previdenziale relativa ai direttori scientifici degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di natura pubblica e Riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie</i>).....	124
▪ Articolo 10-ter (<i>Incarichi temporanei nelle scuole dell'infanzia paritarie comunali</i>).....	125
▪ Articolo 10-quater (<i>Elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale negli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale</i>).....	127
▪ Articolo 11 (<i>Misure urgenti per lo svolgimento delle prove scritte del concorso per magistrato ordinario indetto con decreto del Ministro della giustizia 29 ottobre 2019</i>).....	129
▪ Articolo 11-bis (<i>Definizione dei soggetti ammessi di cui alla legge 27 dicembre 2019, n.160</i>).....	134
▪ Articolo 11-ter (<i>Misure urgenti per le “baraccopoli” di Messina</i>)	136
▪ Articolo 11-quater (<i>Clausola di salvaguardia</i>).....	146
▪ Articolo 12 (<i>Entrata in vigore</i>)	147

Schede di lettura

Introduzione

Il decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021, nel suo originario testo:

- dispone circa le **misure di contenimento** dell'epidemia da applicare nel periodo **dal 7 aprile al 30 aprile 2021**. A tal riguardo, fa rinvio alle misure modulate dal d.P.C.m. del 2 marzo 2021 (con una sorta di 'clausola' di revisione, in caso di variazione delle condizioni emergenziali); prevede l'applicazione delle misure di 'zona arancione', per tutte quelle zone che diversamente sarebbero 'in giallo'; là dove si applichino le misure di zona arancione, conferma le limitazioni agli spostamenti verso le abitazioni private abitate; conferma i meccanismi che presiedono all'adozione di misure più restrittive, per regioni (o parti del loro territorio) che versino in particolari condizioni di contagio (o di misure ampliative, in situazioni opposte, previa intesa con il Ministro della salute); infine conferma l'apparato sanzionatorio per le trasgressioni delle misure (**articolo 1**);
- dispone in ordine alle **attività scolastiche e didattiche**, del pari per il periodo dal 7 aprile al 30 aprile 2021. In particolare, dispone lo svolgimento comunque in presenza delle attività, dai servizi educativi dell'infanzia e scuola dell'infanzia, fino al primo anno di frequenza della scuola secondaria di primo grado (salvo condizioni di eccezionale contagiosità e diffusione del morbo). Per gli altri anni di istruzione, le previsioni sono invece 'graduate', a seconda ci si riferisca a zone rosse ovvero a zone gialle e arancioni. Specifica previsione (circa l'attività in presenza) concerne l'inclusione degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali (**articolo 2**);
- **esenta** (con riferimento alla campagna straordinaria di vaccinazione) **i somministratori del vaccino contro il COVID-19** (i quali si siano attenuti alle indicazioni concernenti la relativa somministrazione) **dalla responsabilità penale** per omicidio colposo o lesioni personali colpose, qualora tali eventi si producano in conseguenza della vaccinazione (**articolo 3**);
- disciplina un **obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per il personale sanitario e socio-sanitario** - più esattamente: per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali pubbliche e private, nelle farmacie, para-farmacie e studi professionali (**articolo 4**);

- regola la manifestazione del **consenso al vaccino contro il COVID-19**, per i soggetti che versino in condizioni di **incapacità naturale (articolo 5)**;
- detta un novero di disposizioni urgenti - valevoli **fino al 31 luglio 2021** - per l'esercizio dell'**attività giudiziaria** (con riguardo anche al processo contabile) in tempo di emergenza pandemica (**articolo 6**);
- autorizza il Consiglio nazionale dell'ordine professionale dei giornalisti (qualora lo ritenga necessario onde adeguare i sistemi telematici) a posporre di centottanta giorni (dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge) lo svolgimento (con modalità telematica) delle **elezioni** degli organi territoriali e nazionali dell'**ordine dei giornalisti (articolo 7)**;
- proroga al 31 maggio 2021 - termine poi esteso al **31 luglio 2021** con modifica apportata dal Senato in prima lettura - sia un termine temporale posto nell'ambito della disciplina transitoria e speciale relativa alle assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni di **lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità** sia il termine relativo ai contratti di lavoro a tempo determinato degli enti pubblici della **Regione Calabria con soggetti già impegnati in lavori socialmente utili o di pubblica utilità**. Inoltre, amplia l'arco temporale entro il quale è richiesto lo svolgimento delle assemblee chiamate ad approvare i **bilanci consuntivi 2020, per organizzazioni non lucrative di utilità sociale** (Onlus), organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, iscritte nei registri (**articolo 8**);
- proroga termini in materia di **rendicontazione del Servizio sanitario regionale (articolo 9)**;
- introduce misure di **semplificazione** per lo svolgimento delle procedure dei **concorsi per l'accesso al pubblico impiego** (escluso quello in regime di diritto pubblico), da bandire o già banditi. Inoltre detta specifica previsione relativa al personale dell'Amministrazione **penitenziaria** e dell'esecuzione penale minorile ed esterna. E differisce il termine di vigenza delle **graduatorie** a scorrimento del personale del **Ministero della giustizia (articolo 10)**;
- reca misure urgenti per lo svolgimento delle prove scritte del **concorso per magistrato ordinario** indetto con decreto del Ministro della giustizia 29 ottobre 2019 (**articolo 11**);
- dispone circa la sua entrata in vigore, il 1° aprile 2021 (il medesimo giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) (**articolo 12**).

Su tale corpo di disposizioni, nel corso dell'esame **in prima lettura del disegno di legge di conversione presso il Senato** sono state apportate una serie di **modificazioni ed integrazioni**: talune hanno riguardato l'**articolo 1, comma 7** relativo alle sanzioni, e l'**articolo 7**, relativo allo svolgimento in modalità telematica delle elezioni degli organi dell'ordine dei giornalisti; altre modifiche, in maniera più ampia, hanno riguardato l'**articolo 8**, relativo alle assunzioni di lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità, ove le modifiche del Senato hanno investito il termine di applicazione della disciplina (stabilito al 31 luglio 2021, anziché 31 maggio) ed hanno determinato un ampliamento delle ipotesi in cui possano trovare applicazione le norme transitorie e speciali in materia di assunzioni, dettate da tale disposizione; ulteriori modifiche hanno riguardato l'**articolo 10** relativo alla semplificazione dei concorsi pubblici.

Oltre a queste modificazioni, nel corso dell'esame in prima lettura presso il Senato sono state introdotte **una serie di disposizioni**, con le quali in particolare:

- si ripristina, su tutto il territorio nazionale, l'**accesso a strutture residenziali socio-assistenziali**, socio-sanitarie e *hospice*, per familiari e visitatori muniti delle certificazioni verdi Covid-19 (**articolo 1-bis**);
- si limita la **punibilità** alla colpa grave, in caso di omicidio colposo o lesioni personali colpose, **per fatti commessi nell'esercizio di una professione sanitaria** durante e a causa dell'emergenza da Covid-19 (**articolo 3-bis**);
- si autorizza (e disciplina) il voto per **corrispondenza** per le elezioni in tempo di emergenza dei componenti del Consiglio degli avvocati e dei procuratori dell'**Avvocatura dello Stato** (**articolo 7-bis**);
- si dispone l'equipollenza ai fini della partecipazione alle procedure concorsuali per il reclutamento del personale appartenente alle amministrazioni pubbliche, del titolo di **laurea magistrale in scienze delle religioni** con i titoli di laurea magistrale in scienze storiche, in scienze filosofiche e in antropologia culturale ed etnologia (**articolo 10, comma 1-bis**);
- si abbrevia la durata del 110° e del 111° corso di formazione iniziale per l'accesso alla qualifica di **commissario della Polizia di Stato** nonché del conseguente tirocinio operativo (**articolo 10, comma 10-bis**);
- si modifica disposizione relativa all'avvalimento da parte dell'**Avvocatura dello Stato** di **esperti** in possesso di specifica competenza nello sviluppo e gestione di progetti e processi di

trasformazione tecnologica e digitale (**articolo 10, comma 11-bis**);

- si estende alle **Autorità amministrative indipendenti** la possibilità di svolgere le prove di concorso in **modalità semplificata**, secondo la disciplina di cui all'articolo 10 del presente decreto-legge (**articolo 10, comma 11-ter**);
- si interviene - mediante norma di interpretazione autentica - su profilo inerente alla disciplina previdenziale relativa ai **direttori scientifici degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di natura pubblica** (con riduzione, ai fini della copertura finanziaria, di autorizzazione di spesa relativa all'attività e al funzionamento del [Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie](#); **articolo 10-bis**);
- si consente, in via straordinaria, anche per l'anno scolastico 2021-2022, l'attivazione di **incarichi temporanei nelle scuole dell'infanzia paritarie comunali** che non riescano a reperire, per le sostituzioni, personale docente abilitato (**articolo 10-ter**);
- si modifica un profilo (concernente l'ambito temporale delle esperienze dirigenziali precedenti, oggetto di valutazione) della disciplina relativa alla formazione dell'elenco nazionale dei **soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie locali**, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale (**articolo 10-quater**);
- si amplia la platea degli **Istituti tecnici superiori (ITS)** titolati ad avanzare istanza per i contributi per investimenti in conto capitale per la infrastrutturazione di sedi e di laboratori, coerenti con i processi di innovazione tecnologica 4.0 (**articolo 11-bis**);
- si dettano disposizioni per il risanamento e riqualificazione urbana ed ambientale delle aree ove insistono le **'baraccopoli' della città di Messina** nonché per il ricollocamento abitativo delle persone ivi residenti, con nomina a Commissario straordinario del prefetto della città (**articolo 11-ter**);
- si introduce la **clausola di salvaguardia** secondo cui le disposizioni del presente decreto-legge si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione (**articolo 11-quater**).

Il decreto-legge n. 44 in esame si pone in rapporto di successione e consequenzialità rispetto ad una serie normativa costituita da più decreti-legge, i quali hanno posto misure restrittive a fini di contenimento

dell'epidemia da Covid-19, innanzi alla sua recrudescenza emersa nell'autunno del 2020.

Possono così ricordarsi i decreti-legge, a seguire il n. 125 del 7 ottobre 2020 (con il quale è stato disposto l'obbligo della mascherina); n. 158 del 2 dicembre 2020; n. 172 del 18 dicembre 2020; n. 1 del 5 gennaio 2021 (il quale ha differito le misure restrittive della circolazione per il periodo 7-15 gennaio 2021, nonché relative alla classificazione degli scenari di rischio; inoltre ha posto previsioni circa la progressiva ripresa dell'attività scolastica in presenza, la manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite, ed ancora la concessione di un contributo a fondo perduto ai soggetti titolari di partita IVA che svolgano attività prevalente nei settori dei servizi di ristorazione).

A questi è seguito il decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021, differendo al 30 aprile 2021 il termine, innanzi del 31 gennaio, per l'applicabilità delle misure restrittive enumerate dall'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 nonché delle ulteriori misure circa spostamenti, riunioni, svolgimento delle attività economiche, dettate dal decreto-legge n. 33 del 2020; recando inoltre disciplina del divieto di spostamento tra regioni nonché, all'interno della regione, delle limitazioni e condizioni per gli spostamenti verso abitazioni private abitate; ampliando la fattispecie del passaggio del territorio regionale dalla 'zona gialla' a quella 'arancione', e prospettando per converso una zona 'bianca', franca dalle limitazioni valevoli per la tipologia di zone ('gialle', 'arancioni', 'rosse') fino ad allora individuate; ancora, intervenendo su: profili dell'attività di vaccinazione per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2 - attività già oggetto di un apposito piano strategico nazionale - prevedendo altresì l'istituzione di una piattaforma informativa nazionale; posticipazione del termine per le elezioni suppletive di Camera e Senato nonché per il rinnovo degli organi elettivi dei Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa; riduzione del numero minimo di sottoscrizioni per la presentazione di liste e candidature nelle elezioni di regioni a statuto ordinario, secondo modifica introdotta in sede di conversione; posticipazione del termine di permessi e titoli di soggiorno (onde ricomprendere nel regime di proroga quelli in scadenza tra il 31 dicembre 2020 e il 30 aprile 2021). A seguire il decreto-legge n. 12 del 12 febbraio 2021 (relativo al circoscritto riguardo del limite agli spostamenti inter-regionali, per il lasso temporale dal 16 al 25 febbraio 2021) e il decreto-legge n. 15 del 23 febbraio 2021 (ancora riguardo ai limiti agli spostamenti, non solo quelli inter-regionali, altresì quelli verso abitazione private abitate nella regione - se 'zona gialla' - o nel Comune - se 'zona arancione', nonché con un'integrazione della disciplina legislativa dei criteri di classificazione delle regioni in relazione ai tipi di scenario e ai livelli di rischio epidemiologico), sono stati ambedue trasposti entro il decreto-legge n. 2 in sede di sua conversione.

In seguito è stato approvato il decreto-legge n. 30 del 13 marzo 2021 (recante *ulteriori misure per contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica, nonché disposizioni su congedi genitoriali e bonus baby-*

sitting). *Esso immediatamente* antecede il decreto-legge qui in esame (n. 44 del 1° aprile 2021).

In tempo successivo al presente decreto-legge n. 44, è intervenuto il decreto-legge n. 52 del 22 aprile 2021, per la graduale ripresa delle attività (v. *infra*).

L'insieme di questi decreti-legge si iscrivono, a loro volta, in una più complessa sequenza di atti normativi, con i quali è stata affrontata l'epidemia da Covid-19.

Tale successione normativa, nella quale si articola la risposta dell'ordinamento giuridico innanzi ad un evento dirompente quale l'epidemia, può dirsi scandita secondo 'fasi' diverse.

In un primissimo momento, l'epidemia è stata affrontata quale emergenza di protezione civile, secondo la strumentazione giuridica offerta dal Codice di protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018).

Quest'ultimo definisce una concatenazione di atti giuridici - deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri, per un lasso temporale determinato (non superiore a dodici mesi, prorogabile per non più di ulteriori dodici mesi); ordinanze del Presidente del Consiglio; ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile - commisurate a 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 estese quali le restrizioni imposte dall'emergenza da Covid-19.

Al contempo si è dispiegata l'emissione di ordinanze di carattere contingibile e urgente da parte del Ministero della salute, secondo un potere riconosciutogli - in materia di igiene e di sanità pubblica e di polizia veterinaria - dall'articolo 32 della legge n. 833 del 1978 (con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni; all'interno della regione o del comune, il medesimo articolo prevede l'emanazione di analoghe ordinanze da parte del Presidente della Giunta regionale o del sindaco).

Posta la pervasività e la persistenza dell'epidemia, e l'incidenza sui diritti di libertà che essa importa per preservare la salute individuale e collettiva, si è aggiunto in seguito il ricorso allo strumento legislativo (straordinario).

Questo, tenuto conto della riserva di legge prevista dall'articolo 16 della Costituzione (secondo il quale "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che *la legge* stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza") e delle altre previsioni costituzionali che vengono ad assumere rilievo (quali, in particolare, gli articoli 13, 14, 16 e 41 della Costituzione).

Si è così avviata una complessa successione di decreti-legge.

Se alcuni decreti-legge risultano prevalentemente rivolti all'adozione di puntuali disposizioni per fronteggiare l'emergenza sanitaria e socio-economica, altri sono stati volti altresì, o soprattutto, a definire una cornice di strumentazione giuridica per l'adozione delle misure.

Tali il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e, in maggior misura, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020.

Si è inteso così dare, alle previsioni delineate dal Codice di protezione civile e quindi ricalibrate dall'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la legittimazione di una norma di rango primario e di una deliberazione del Parlamento.

È in particolare il decreto-legge n. 19 del 2020 a segnare un mutamento, rispetto ad un sistema 'duale' nella gestione delle emergenze (sistema di protezione civile, da un lato, e ordinanze *ex lege* n. 833 del 1978, dall'altro) che il decreto-legge n. 6 ancor manteneva, dal momento che esso elencava misure (tendenzialmente quelle già contemplate nell'ordinanza del Ministero della salute del 21 febbraio 2021) a mero titolo esemplificativo, demandando alle autorità competenti l'adozione di ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica, e lasciando ampia discrezionalità ai d.P.C.m..

Il decreto-legge n. 19 ha proceduto di contro ad una tipizzazione delle misure per fronteggiare l'emergenza, maggiormente definendo inoltre il rapporto tra Stato e regioni, con un coordinamento in capo al Presidente del Consiglio. Per questo, il decreto-legge n. 19 può dirsi saliente passaggio nella modellazione istituzionale della gestione dell'emergenza, e tuttora strumento giuridico di riferimento.

In questo impianto (quale definito dal citato decreto-legge n. 19), il ruolo delle Regioni risultava circoscritto alla introduzione di misure ulteriormente restrittive, per far fronte all'emergenza epidemiologica a fronte di situazioni territoriali tali da implicare un aggravamento del rischio sanitario. Alle misure delle Regioni era preclusa ogni incisione sulle attività produttive (cfr. articolo 3, comma 1 del decreto-legge n. 19 del 2020). Il perimetro dell'intervento regionale in materia risultava inoltre circoscritto dalla avocazione in sussidiarietà allo Stato di funzioni amministrative, nonché legislative, per fronteggiare un'emergenza sanitaria che interessava aspetti di profilassi internazionale (cfr. la sentenza n. 841 del 2020 resa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sul ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio avverso l'ordinanza 29 aprile 2020, n. 37 del Presidente di quella regione).

Nel corso dell'*iter* parlamentare alla Camera del decreto-legge n. 19 è stata introdotta la previsione della preventiva illustrazione da parte del Governo alle Camere del contenuto dei d.P.C.m. ai fini della formulazione di indirizzi parlamentari al riguardo. Solo in caso di urgenza si consente una comunicazione successiva (art. 2, co. 1 del decreto-legge n. 19).

Rispetto a tale organizzazione ordinamentale della risposta all'epidemia, ha segnato un'evoluzione il decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020.

Esso ha, da un lato, stabilito un progressivo allentamento di divieti e vincoli calibrati sulla fase più acuta dell'emergenza, dall'altro ha ammesso un'incidenza regolatoria regionale sulle "attività economiche, produttive e sociali" (come recita il suo articolo 1, comma 14). La risposta all'emergenza

epidemiologica si prestava così ad una maggiore articolazione, nel concorso tra Stato e Regioni, circa l'adozione delle misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica.

Il decreto-legge n. 33 ha inteso avviare quella che nel lessico corrente era definita come la 'fase due' della vicenda e gestione dell'epidemia.

A seguire, il decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83 ha inciso quasi esclusivamente sulla modulazione temporale dell'efficacia delle misure fino ad allora adottate.

In seguito è stato definito il decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020, in una congiuntura in cui l'andamento epidemiologico mostrava i segni di una significativa ripresa della fase critica.

Il decreto-legge n. 125 ha introdotto la previsione di un 'obbligo di mascherina' - nonché una declinazione restrittiva (od ampliativa ma solo a determinate condizioni, indicate con decreto del Ministero della salute) delle misure derogatorie che le Regioni possano introdurre onde garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali.

L'andamento dell'epidemia, nel sopraggiungere dell'autunno indi dell'inverno, ha mostrato un aggravamento. Di qui l'adozione di misure intese come contenitive di momenti relazionali possibili occasioni di trasmissione del contagio, nel ricorrere delle festività natalizie e di fine anno, fino al 6 gennaio. A ciò hanno provveduto i decreti-legge n. 158 e n. 172 del 2020 (il secondo dei quali ha altresì disposto in ordine a contributi a fondo perduto da destinare all'attività dei servizi di ristorazione).

A seguire, il decreto-legge n. 1 del 2021 ha differito misure restrittive della circolazione (per il periodo 7-15 gennaio 2021). Quindi è intervenuto il decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021 - cui hanno fatto seguito, circa la limitazione degli spostamenti, i decreti-legge n. 12 e n. 15 del 2021 sopra ricordati, indi il decreto-legge n. 30 del 13 marzo 2021.

In tale quadro è stato definito il presente decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021, con il quale il lasso temporale delle misure restrittive è esteso al 30 aprile 2021.

Ad esso ha fatto seguito il decreto-legge n. 52 del 2021, in corso di esame parlamentare, il quale disciplina il quadro delle misure da applicare dal 1° maggio al 31 luglio 2021 per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali. Esso rinvia a quanto previsto dal d.P.C.m. 2 marzo 2021, la cui vigenza è prorogata al 31 luglio (salvo quanto previsto dal decreto-legge medesimo), e d'altro canto estende al 31 luglio 2021 la possibilità di adottare misure di contenimento (ai sensi dei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020). Insieme, il decreto-legge n. 52 reca una diretta disciplina legislativa di aspetti fin qui affidati ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e proroga fino al 31 luglio 2021 i termini recati da una serie di disposizioni legislative (contenute nell'allegato 2 del medesimo decreto-legge, che il precedente decreto-legge n. 183 del 2020 aveva prorogato al 30 aprile 2021).

Si ricorda che la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale (sulla base di quanto previsto dall'articolo 24 del Codice della protezione civile)¹ a fronte dell'epidemia da Covid-19, è stata resa con delibere del Consiglio dei ministri: dapprima del 31 gennaio 2020 (per sei mesi); poi del 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020); del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021); del 13 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021); infine del 21 aprile 2021, la quale ha posticipato lo stato di emergenza al 31 luglio 2021.

Relativamente al rapporto tra fonti normative dell'emergenza, vale rammentare come la Corte costituzionale abbia fornito, con la sentenza n. 37 del 24 febbraio 2021, alcuni primi chiarimenti sul riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni sugli interventi di contenimento e contrasto della pandemia, in particolare riconducendo il quadro delle misure di contrasto alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione.

La sentenza segnala inoltre che, nell'affrontare l'epidemia da COVID-19, "il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri" (considerato in diritto punto 9).

Si ricorda infine come nel corso della discussione parlamentare presso la Camera dei deputati sul decreto-legge n. 2 del 2021, il Governo ha accolto (con una riformulazione) l'ordine del giorno n. 8/2921-A.

Come riformulato, l'ordine del giorno (che faceva seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato per la legislazione) constataba nelle premesse che "risulta praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti, pur in un contesto di rispetto del principio di legalità che l'impiego del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri comunque garantisce, ricondurre alla fonte legislativa - eventualmente anche attraverso decreti-legge - la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19), ferma restando la riserva di legge relativa e rinforzata - e non assoluta - posta a tutela delle medesime dalla Costituzione, che consente dunque l'intervento anche di fonti di rango secondario".

L'ordine del giorno ha impegnato quindi il Governo a "valutare l'opportunità di operare per una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro

¹ Ossia l'articolo 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018, il cui comma 3 prevede che la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non possa superare 12 mesi, e sia prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi.

generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19)".

Articolo 1, comma 1
(Termine di applicazione delle misure
adottate con il d.P.C.m. del 2 marzo 2021)

Estende a tutto il mese di aprile 2021 l'applicazione delle misure di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19, adottate con il d.P.C.m. del 2 marzo 2021.

Il **comma 1** dispone l'applicazione (salvo quanto diversamente disposto dal presente decreto-legge) per il periodo **dal 7 al 30 aprile 2021** delle misure previste dal **d.P.C.m. del 2 marzo 2021**.

Si ricorda che il dettato della disposizione nel testo originario non menzionava il d.P.C.m. bensì "il provvedimento adottato in data 2 marzo 2021". L'espressa menzione del d.P.C.m. del 2 marzo 2021 è stata introdotta durante l'esame in prima lettura del disegno di legge di conversione presso il Senato.

Com'è noto, le misure per contenere e contrastare i rischi sanitari connessi all'epidemia da Covid-19 sono enumerate da fonte di rango primario - il decreto-legge n. 19 del 2020, art. 1 - e definite in via attuativa con decreti del Presidente del Consiglio.

Lo scorso d.P.C.m. del 2 marzo 2021 ha provveduto in materia con riferimento ad un periodo con scadenza il 6 aprile 2021, secondo la copertura normativa assicurata in ultimo dal decreto-legge n. 30 del 2021.

La disposizione in commento protrae tale assetto con riferimento all'intero mese di aprile.

L'enumerazione delle misure restrittive a fini di contenimento dell'epidemia, incidenti in maggior grado sulle libertà individuali, è resa dall'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 (che ne ha altresì proceduralizzato l'adozione).

Tale disposizione prevede che le misure possono essere assunte (con possibilità di modularne l'applicazione secondo l'andamento epidemiologico) per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a cinquanta giorni (inizialmente il termine era trenta giorni: l'estensione è stata prevista dal decreto-legge n. 158 del 2020) reiterabili e modificabili anche più volte "**fino al 30 aprile 2021**, termine dello stato di emergenza".

Quel termine del 30 aprile 2021 (termine entro il quale possano essere adottate le misure, si è detto) è stato previsto con modifica recata

dall'articolo 1, comma 1 del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2 (posto che nella formulazione originaria, il termine di adozione delle misure era definito come coincidente con il termine dello stato di emergenza).

Vale ricordare che la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale (secondo quanto previsto dall'articolo 24 del Codice della protezione civile)² innanzi all'epidemia da Covid-19 è *stata resa con* delibere del Consiglio dei ministri, dapprima del 31 gennaio 2020 (per sei mesi), poi del 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020), indi del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021), e del 13 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021).

Da ultimo la delibera del Consiglio dei ministri del 21 aprile 2021 ha posticipato lo stato di emergenza al 31 luglio 2021.

Il d.P.C.m. del 2 marzo 2021

Il [d.P.C.m. del 2 marzo 2021](#) (Supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 52 del 2 marzo 2021) è 'subentrato' al [d.P.C.m. del 14 gennaio 2021](#) (posto che l'arco temporale delle misure di contenimento della diffusione del virus è per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a cinquanta giorni, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020).

Il d.P.C.m. del 2 marzo 2021 è venuto così a dettare misure applicabili dalla data del 6 marzo 2021 (fatta eccezione per l'articolo 7 relativo alle misure per la zona 'bianca', applicabile dalla data del 3 marzo 2021) ed efficaci fino al 6 aprile 2021 (termine ora inciso dal decreto-legge in esame).

Il d.P.C.m. è articolato nei seguenti otto capi.

Il **capo I**, recante "Misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale", ripropone sostanzialmente le disposizioni del decreto previgente³ relative ai dispositivi di protezione delle vie respiratorie e alle misure di distanziamento, alla disabilità, allo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali, alle misure di informazione e prevenzione, allo svolgimento della prestazione lavorativa nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

Per quanto riguarda la disciplina degli **spostamenti interregionali**, il capo I ha ribadito il divieto di spostamento, fino al 27 marzo 2021, tra i territori di Regioni e Province autonome diverse, sancito originariamente dal decreto-legge n. 15 del 2021, successivamente abrogato dalla legge n. 29 del 2021, di conversione del decreto-legge n. 2 del 2021 (la quale ha peraltro confermato il suddetto termine del 27 marzo). Sulla disciplina degli spostamenti interregionali nel periodo pre-pasquale e nelle giornate delle festività pasquali è

² Ossia l'articolo 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018 (il cui comma 3 prevede che la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non possa superare 12 mesi, e sia prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi).

³ Per il quale si rinvia al [dossier 349/1](#) (pp. 31-34).

quindi intervenuto il decreto-legge n. 30 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 61 del 2021⁴.

Con riferimento al periodo dal 7 al 30 aprile - ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge n. 44 - si applica il divieto di spostamento, in entrata e in uscita, dai territori regionali (sancito, per le zone arancioni e rosse, rispettivamente, dagli artt. 35 e 40 del d.P.C.m.), restando comunque consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza, nonché fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute.

Misure più restrittive in tema di allontanamento e di ingresso rispetto ai territori (anche) regionali potrebbero tuttavia essere adottate dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 44 (si veda la relativa scheda nel presente dossier).

Il **capo II** reca le misure di contenimento del contagio che si applicano nelle **zone "bianche"** individuate con ordinanza del Ministro della salute secondo quanto già previsto dal d.P.C.m. del 14 gennaio.

Rispetto al regime precedentemente valevole per le zone "bianche" - nelle quali cessavano di applicarsi la totalità delle misure di sospensione e di divieto delle attività previste per le zone "gialle" - le nuove disposizioni prevedono, anche in zona "bianca", la perdurante sospensione degli eventi che implicino assembramenti in spazi chiusi o all'aperto (comprese le manifestazioni fieristiche e i congressi) e delle attività che abbiano luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso, nonché il permanere del divieto di partecipazione di pubblico agli eventi e alle competizioni sportive.

Il nuovo decreto dispone altresì l'istituzione, presso il Ministero della salute, di un **Tavolo tecnico permanente**, composto da rappresentanti del Comitato tecnico-scientifico, dell'Istituto superiore di sanità e delle Regioni e Province autonome interessate, cui è affidato il compito di verificare - attraverso il monitoraggio degli effetti dell'allentamento delle misure anti-contagio - il permanere delle condizioni che hanno determinato la classificazione come zona "bianca" e la necessità di adottare eventuali misure intermedie e transitorie.

Il **capo III** reca le misure di contenimento del contagio da applicare nelle **zone "gialle"**, che confermano, in parte, le previsioni stabilite dal d.P.C.m. del 14 gennaio per l'intero territorio nazionale. Tra le misure confermate (nel nuovo decreto organizzate per argomento o per settore di attività), il cd. "coprifuoco" dalle ore 22 alle ore 5 del giorno successivo, nonché molte delle limitazioni già previste in relazione alle attività ricreative, sportive, commerciali.

Queste le principali novità rispetto alle misure previgenti:

1) con riguardo al divieto per gli accompagnatori dei pazienti di permanere nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso, è introdotta una eccezione per gli accompagnatori dei pazienti in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità (*ex art. 3*,

⁴ Per il quale si rinvia al [dossier 367](#).

comma 3, della legge n. 104/1992). A tali accompagnatori è altresì consentito prestare assistenza nel reparto di degenza (nel rispetto delle indicazioni del direttore sanitario della struttura). Successivamente, con [ordinanza dell'8 maggio 2021](#), è stato consentito l'accesso di familiari e visitatori a residenze sanitarie assistite, strutture di ospitalità, riabilitative e residenziali, nel rispetto del documento relativo alle "Modalità di accesso/uscita di ospiti e visitatori presso le strutture residenziali della rete territoriale", adottato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e validato dal Comitato tecnico-scientifico (e parte integrante dell'ordinanza medesima);

2) a decorrere dal 27 marzo 2021, il servizio di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura è assicurato anche il sabato e i giorni festivi, a condizione che l'ingresso sia stato prenotato *online* o telefonicamente con almeno un giorno di anticipo (restando tuttavia sospesa l'efficacia della disposizione regolamentare che prevede il libero accesso a tutti gli istituti e ai luoghi della cultura statali la prima domenica del mese⁵);

3) sempre a decorrere dal 27 marzo 2021, potrà riprendere lo svolgimento di spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, live-club e in altri locali o spazi anche all'aperto, con posti a sedere preassegnati e distanziati e a condizione che sia comunque assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro sia per il personale sia per gli spettatori che non siano abitualmente conviventi. Al riguardo, si dispone che la capienza non possa essere superiore al 25 per cento di quella massima autorizzata e che, comunque, il numero massimo di spettatori non possa essere superiore a 400 per spettacoli all'aperto e a 200 per spettacoli in luoghi chiusi, per ogni singola sala. Inoltre le attività in questione dovranno svolgersi nel rispetto (tra l'altro) degli allegati 26 e 27 relativi, rispettivamente, agli spettacoli dal vivo e al cinema;

4) per la stagione in corso, non è prevista la riapertura degli impianti sciistici agli sciatori amatoriali;

5) con riguardo ai servizi di ristorazione, viene meno la restrizione oraria fino alle 18.00 per l'attività di asporto svolta da esercizi specializzati di commercio al dettaglio di bevande (codice ATECO 47.25).

In relazione alle attività scolastiche e didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, si ricorda che il decreto-legge n. 44 introduce nuove urgenti disposizioni, per le quali si rinvia alla lettura della scheda relativa all'articolo 2 del presente dossier.

Inoltre, il medesimo decreto-legge n. 44, in relazione al periodo dal 7 al 30 aprile, prevede che **alle zone "gialle" si applichino le misure stabilite per la zona "arancione"**, vale a dire, oltre alle misure previste per l'intero territorio nazionale, le misure di cui al capo III, ove non siano previste misure più rigorose ai sensi del capo IV.

Il **capo IV** reca le misure di contenimento del contagio da applicare nelle **zone "arancioni"**, le quali confermano, in parte, le misure previgenti (in

⁵ Art. 4, comma 2, secondo periodo, del decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 11 dicembre 1997, n. 507.

particolare, la sospensione delle mostre e dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura; la sospensione degli spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, live-club e in altri locali o spazi anche all'aperto; la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione, restando consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio e, fino alle ore 22, la ristorazione con asporto).

Anche per le zone "arancioni" viene meno la restrizione oraria fino alle 18.00 per l'attività di asporto svolta da esercizi specializzati di commercio al dettaglio di bevande.

Permane il divieto di **spostamento tra Comuni**, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di studio, per motivi di salute, per situazioni di necessità o per svolgere attività o usufruire di servizi non sospesi e non disponibili nel proprio Comune. Restano tuttavia consentiti gli spostamenti dai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti e per una distanza non superiore a 30 chilometri dai relativi confini, con esclusione in ogni caso degli spostamenti verso i capoluoghi di Provincia.

Si ricorda che, per il periodo dal 7 al 30 aprile, sugli **spostamenti in ambito comunale** relativi alla zona "arancione" interviene ora anche l'art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 44 (cfr. la relativa scheda del presente *dossier*), il quale conferma la disposizione del d.P.C.m. (art. 35, comma 3) relativa alla possibilità di spostamento verso una sola abitazione privata abitata, una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 5 e le ore 22, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni quattordici sui quali tali persone esercitano la responsabilità genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.

Il **capo V** reca le misure di contenimento del contagio da applicare nelle zone "rosse".

In coerenza con le disposizioni del decreto-legge n. 15 del 2021 (successivamente abrogato: cfr. *supra*), il d.P.C.m. esclude, in zona "rossa", la possibilità di **spostarsi, nell'ambito del territorio comunale, verso abitazioni private abitate** (prevista, entro determinati limiti, in zona "gialla" e "arancione"): tale divieto risulta ora confermato (per il periodo dal 7 al 30 aprile) anche dall'art. 1, comma 6, secondo periodo, del decreto-legge n. 44 (cfr. la relativa scheda del presente *dossier*). Il d.P.C.m. esclude altresì la possibilità, per gli abitanti dei Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti in zona "rossa", di spostarsi verso Comuni diversi, anche se entro i 30 chilometri dai confini.

Sono confermate, rispetto alla disciplina previgente, le misure relative: alla possibilità di svolgimento di attività motoria e sportiva esclusivamente in forma individuale; alla sospensione delle mostre e dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura; alla sospensione degli spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, live-club e in altri locali o spazi anche all'aperto; alla sospensione delle attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità; alla sospensione

delle attività dei servizi di ristorazione, restando consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio e, fino alle ore 22,00, la ristorazione con asporto.

A differenza che nel d.P.C.m. del 14 gennaio, viene disposta - in zona "rossa" - la sospensione dei servizi dei saloni di barbiere e di parrucchiere.

Il capo VI include le misure concernenti gli spostamenti da e per l'estero.

Costituisce una novità rispetto alla disciplina previgente la espressa esenzione dei bambini di età inferiore ai due anni dalla effettuazione di test molecolare o antigenico ai fini dell'ingresso nel territorio nazionale.

Sono inoltre introdotte eccezioni a taluni divieti di ingresso nel territorio nazionale "per ragioni comprovate e non differibili"⁶, previa autorizzazione del Ministero della salute ovvero sulla base di protocolli sanitari validati.

Con riferimento all'obbligo di **isolamento fiduciario** - imposto dal d.P.C.m. del 2 marzo, per un periodo di 14 giorni, a coloro che abbiano soggiornato o transitato, nei 14 giorni antecedenti l'ingresso in Italia, in Stati o territori di cui agli elenchi D ed E dell'allegato 20⁷ - con successiva [ordinanza del Ministro della salute del 30 marzo 2021](#), è stato imposto un periodo di isolamento fiduciario di 5 giorni anche a coloro che abbiano soggiornato o transitato, nei 14 giorni antecedenti l'ingresso in Italia, in uno o più Stati e territori di cui all'elenco C dell'allegato 20. Tale misura è stata prorogata al 30 aprile 2021 con [ordinanza del Ministro della salute del 2 aprile 2021](#), la quale ne ha altresì esteso l'applicazione agli spostamenti da e per l'Austria, il Regno Unito di Gran Bretagna, l'Irlanda del nord e Israele e ha inoltre disposto, per gli spostamenti da e per la Regione del Tirolo, un periodo di isolamento fiduciario pari a 14 giorni (con riferimento alla Regione del Tirolo l'ordinanza del 2 aprile ha cessato di trovare applicazione per effetto della successiva [ordinanza del 16 aprile](#)). Sulla materia è intervenuta, da ultimo, [l'ordinanza del Ministro della salute del 14 maggio 2021](#), in vigore **dal 16 maggio al 30 luglio 2021, la quale: ha esteso da 48 a 72 ore antecedenti l'ingresso nel territorio nazionale l'arco temporale in cui effettuare il test molecolare o antigenico per coloro che provengano da Stati o territori di cui agli elenchi D ed E dell'allegato 20; sempre per chi faccia ingresso nel territorio nazionale da Stati e territori di cui agli elenchi D ed E, ha confermato la rideterminazione in 10 giorni il periodo di isolamento fiduciario già prevista dall'[ordinanza del 16 aprile 2021](#) (con obbligo di effettuare un test molecolare o antigenico, per mezzo di tampone, al termine dello stesso); ha soppresso l'obbligo di isolamento fiduciario per chi faccia ingresso nel territorio nazionale da Stati o territori di cui all'elenco C nonché per gli spostamenti da Israele, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord, compresi Gibilterra, Isola di Man, Isole del Canale e basi britanniche nell'isola di Cipro (la quarantena resta infatti obbligatoria per 10 giorni soltanto in caso di mancata esibizione della certificazione di essersi sottoposto nelle 48 ore**

⁶ Come da comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 54 del 4 marzo 2021.

⁷ Si ricorda che (a decorrere dal d.P.C.m. del 7 agosto 2020) i d.P.C.m. di attuazione sono corredati dell'Allegato 20, articolato in elenchi di Paesi stranieri, cui fanno riferimento le disposizioni dei diversi d.P.C.m. relative agli spostamenti da e per l'estero.

antecedenti all'ingresso nel territorio nazionale a un test molecolare o antigenico); ha disposto l'applicazione della disciplina prevista per gli Stati e i territori di cui all'elenco D dell'allegato 20 agli spostamenti dal Canada, Giappone e Stati Uniti d'America.

Il d.P.C.m. ha introdotto, infine, il permesso di raggiungere il domicilio, l'abitazione o la residenza dei figli minori nel territorio nazionale alle persone che abbiano soggiornato o transitato in Brasile nei 14 giorni precedenti l'ingresso (al riguardo, si ricorda che la già menzionata ordinanza del Ministro della salute del 2 aprile ha prorogato fino al 30 aprile 2021 le misure di cui all'ordinanza del 13 febbraio 2021, che aveva disposto il divieto di ingresso e di transito nel territorio nazionale alle persone che nei 14 giorni antecedenti avessero soggiornato o transitato in Brasile). La citata [ordinanza del Ministro della salute del 14 maggio 2021](#) ha consentito l'ingresso e il traffico aereo dal Brasile - fermo l'obbligo di quarantena per la durata di 10 giorni - a coloro che si trovino in una delle seguenti situazioni (già previste dall'ordinanza del 16 aprile): abbiano la residenza anagrafica in Italia da data anteriore al 13 febbraio 2021; intendano raggiungere il domicilio, l'abitazione o la residenza dei figli minori, del coniuge o della parte di unione di civile; siano autorizzati dal Ministero della salute, per inderogabili motivi di necessità, all'ingresso in Italia. Ulteriori ordinanze, del 29 aprile e del [6 maggio 2021](#), hanno riguardato India, Bangladesh, Sri Lanka.

Il capo VII reca le misure di contenimento del contagio concernenti i **trasporti**.

Le principali novità rispetto al regime previgente riguardano:

1) l'imposizione ai vettori e agli armatori di adottare le misure organizzative previste dal "Protocollo per raggiungere una nave per l'imbarco, per la libera uscita e per lasciare una nave per il rimpatrio", approvato dal Comitato tecnico-scientifico in data 11 dicembre 2020, inserito come nuovo allegato 28 al d.P.C.m. del 2 marzo;

2) in relazione ai **voli "Covid tested"**, la proroga fino al 6 aprile 2021 dell'applicazione dell'ordinanza del Ministro della salute 23 novembre 2020⁸ (che aveva introdotto la sperimentazione dei voli "Covid tested" operativi da determinati aeroporti⁹ con destinazione l'aeroporto di Fiumicino) e il conferimento ai Ministri della salute, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e degli affari esteri e della cooperazione internazionale della possibilità di individuare ulteriori tratte di sperimentazione dei voli "Covid tested". Con [ordinanza del Ministro della salute del 9 marzo 2021](#), la sperimentazione di tali voli è quindi stata estesa all'aeroporto internazionale di **Milano Malpensa**, esclusivamente per i voli in partenza e in arrivo da New York e Atlanta (essendo, queste, mete già in precedenza previste nell'analogo programma di voli "Covid tested" con destinazione l'aeroporto di Fiumicino). Successivamente è intervenuta in materia [l'ordinanza del Ministro della salute](#)

⁸ Già rinnovata fino al 5 marzo dall'ordinanza del Ministro della salute del 13 febbraio 2021.

⁹ Nello specifico, erano gli aeroporti di Francoforte «Frankfurt am Main», Monaco di Baviera «Franz Josef Strauss», Atlanta «Hartsfield-Jackson», New York «John Fitzgerald Kennedy» e «Newark Liberty».

del 14 maggio 2021, la quale - con efficacia fino al 30 ottobre 2021 - ha ampliato l'operatività dei voli "Covid tested" con destinazione gli aeroporti internazionali di Fiumicino e di Milano Malpensa anche agli aeroporti di Canada, Giappone, Stati Uniti d'America (aeroporti internazionali di Atlanta, Boston, Chicago, Dallas, Los Angeles, Miami, New York "John Fitzgerald Kennedy" e "Newark Liberty", Philadelphia, Washington DC), Emirati Arabi Uniti. La medesima ordinanza ha altresì esteso la sperimentazione dei voli «Covid tested» anche con destinazione l'aeroporto internazionale di Napoli-Capodichino e l'aeroporto internazionale «Marco Polo» di Venezia.

Il **capo VIII** reca le disposizioni riguardanti l'esecuzione e il monitoraggio delle misure e le disposizioni finali.

Vi si prevede, in particolare, la istituzione, con decreto del Ministro della salute, di un **Tavolo tecnico di confronto** al quale è affidato il compito di procedere all'eventuale **revisione o aggiornamento dei parametri per la valutazione del rischio epidemiologico** individuati dal decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, in considerazione anche delle nuove varianti virali.

L'istituzione del Tavolo risponde altresì alla finalità di dare attuazione agli indirizzi formulati dalla Camere ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020.

Detto Tavolo risulta composto da rappresentanti del Ministero della salute, dell'Istituto Superiore di Sanità, delle Regioni e delle Province autonome su designazione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, nonché da un rappresentante del Comitato tecnico-scientifico.

Il **decreto-legge n. 19 del 2020** ha disciplinato all'**articolo 1, comma 2** - in relazione al perdurare dell'emergenza dovuta alla diffusione, ormai pandemica, del virus Covid-19 - con disposizioni di rango primario le misure applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari.

Più in particolare, le **misure emergenziali** che, ai sensi di quelle disposizioni del decreto-legge n. 19, 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'attiva 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, 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**)).

Articolo 1, comma 2
(Applicazione alla 'zona gialla' delle misure proprie della 'zona arancione')

Il comma 2 dispone il passaggio- quanto alle misure di contenimento da applicare - delle zone che fossero in 'giallo', a zone in 'arancione', per il mese di aprile 2021.

I commi da 2 a 6 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame prevedono l'applicazione per **il periodo tra il 7 aprile ed il 30 aprile 2021** di disposizioni intese a rimodulare sul territorio nazionale le misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica, in senso restrittivo innanzi alla maggiore diffusività del virus e delle sue varianti.

Le previsioni intersecano la classificazione vigente delle aree territoriali (zone bianche, gialle, arancioni, rosse: v. *infra*) senza modificarne l'impianto, ma intervenendo sul contenuto delle misure restrittive corrispondenti.

In particolare, per il periodo di aprile considerato, la zona gialla di fatto non è prevista – secondo quanto dispone il **comma 2** - in quanto si **prevede l'applicazione per le regioni e province autonome che si trovino in zona gialla delle misure previste per quelle situate in zona arancione.**

La disposizione vale di fatto quale proroga rispetto ad analoga previsione, dettata (per il periodo 15 marzo-2 aprile e per il giorno 6 aprile 2021) dal decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30 (cfr. articolo 1, comma 1; il comma 5 ha stabilito l'applicazione invece della zona rossa per i giorni 3-5 aprile 2021, in corrispondenza della festività pasquale).

Dunque ancora per tutto il mese di aprile le regioni o province autonome che fossero in zona gialla, 'passano' automaticamente in zona arancione, quanto a misure da applicare.

Si ricorda che il complesso delle misure restrittive applicabili alle diverse zone è stabilito dal [d.P.C.m. 2 marzo 2021](#).

Si ricorda che il comma 2 ha previsto, al contempo, una sorta di **'clausola' di revisione.**

Demanda infatti a **deliberazione del Consiglio dei ministri** l'eventuale adozione di "determinazioni in deroga" o di modificazioni delle misure stabilite dal citato d.P.C.m. 2 marzo 2021.

La disposizione prevede inoltre che per l'adozione o meno di tali eventuali previsioni in deroga si tiene conto in particolare di due

elementi: l'“andamento dell'epidemia”; lo stato di attuazione del piano strategico nazionale dei vaccini¹⁰, con particolare riferimento alle persone anziane e alle persone fragili.

Il medesimo comma aggiunge che le deroghe o le modificazioni avvengano “nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 2020”, ossia nell'ambito del perimetro delle misure catalogate dalla citata norma, che possono essere adottate nel rispetto dei canoni di adeguatezza e proporzionalità a rischio.

In sede di commento, può aggiungersi che rimane fermo che - per la parte in cui la deroga dovesse riguardare previsioni contenute in norma di rango primario - sarebbe necessaria una norma di analogo rango.

Si ricorda che nella gestione dello stato di emergenza epidemiologica in corso, con delibere del Consiglio dei ministri si è intervenuti sinora solo per la dichiarazione e le proroghe dello stato di emergenza nazionale, nonché per disporre stanziamenti di risorse a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, in entrambi i casi ai sensi di quanto previsto dal Codice di protezione civile (art. 24, co. 1 e 2, D.Lgs. n. 1 del 2018).

In ogni caso è utile ricordare che la descritta clausola di revisione non è stata utilizzata nel periodo dal 7 aprile al 30 aprile 2021, per il quale era stata introdotta dalla disposizione in esame.

Si ricorda che il decreto-legge n. 19 del 2020, nel tracciare l'assetto 'ordinamentale' di gestione dell'emergenza, ha connesso allo strumento del d.P.C.m. l'obbligo informativo preventivo (o successivo, ove non diversamente possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare) in capo al Governo verso il Parlamento (cfr. articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19).

Come ha rilevato la Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 27 febbraio 2021 - la quale ha ricondotto alla materia della profilassi internazionale, dunque riservata alla competenza legislativa statale in via esclusiva ex articolo 117, secondo comma, lettera q) della Costituzione, la disciplina delle misure di contenimento della pandemia - finora "il legislatore si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda

¹⁰ L'articolo 1, comma 457 della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021) ha previsto l'adozione - da parte del Ministro della salute, con proprio decreto avente natura non regolamentare - di un Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2, finalizzato a garantire il massimo livello di copertura vaccinale sul territorio nazionale. Esso è stato approvato con decreto ministeriale del 12 marzo 2021 (www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/24/21A01802/sg).

dell'andamento della pandemia, da parte decreti del Presidente del Consiglio dei ministri" (punto 9 dei *considerata* in diritto).

Si ricorda inoltre (si veda *supra* – Introduzione) che il Governo ha accolto nella seduta dell'11 marzo 2021 - nel corso della discussione parlamentare sul decreto-legge n. 2 del 2021 presso la Camera dei deputati - un ordine del giorno riguardante l'opportunità di una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali

Le classificazioni delle aree territoriali

Il **comma 16-septies**, articolo 1, del decreto-legge n. 33 del 2020 (quale novellato con la trasposizione in esso, in sede di conversione, di disposizione del decreto-legge n. 15 del 2021) individua **quattro tipi di aree territoriali**, in relazione alle classificazioni delle regioni per tipo di scenario e livello di rischio epidemiologico cui si applicano gradi crescenti di misure restrittive:

- lettera *a*): **zona bianca**, che individua territori regionali¹¹ in cui l'incidenza settimanale dei contagi da COVID-19 sia inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti per tre settimane consecutive e che si collochino in uno **scenario di tipo 1**, con un livello di **rischio basso**;

A tale zona si applicano le misure di contenimento del contagio di cui al **Capo II** del d.P.C.m. 2 marzo 2021, tra cui la sospensione degli eventi che implicino assembramenti in spazi chiusi o all'aperto;

- lettera *b*): **zona arancione**, che individua territori regionali in cui l'incidenza settimanale dei suddetti contagi sia superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collochino in uno **scenario di tipo 2**, con livello di rischio **almeno moderato**, nonché le regioni che, in presenza di un'analoga incidenza settimanale dei contagi, si collochino in uno **scenario di tipo 1** con livello di **rischio alto**. A tale zona si applicano le misure di contenimento del contagio di cui al **Capo IV** del d.P.C.m.

¹¹ Ai sensi del comma 16-bis del citato articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020, gli scenari e i livelli di rischio sono individuati in base al documento "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale](#)" (documento riportato anche nell'**allegato 25** del citato **d.P.C.m. 2 marzo 2021**). In particolare, lo scenario di tipo 1 definisce una "situazione di trasmissione localizzata (focolai) sostanzialmente invariata rispetto al periodo luglio-agosto 2020"; lo scenario di tipo 2 definisce una "situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve-medio periodo"; lo scenario di tipo 3 definisce una "situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo"; lo scenario di tipo 4 definisce una "situazione di trasmissibilità non controllata con criticità nella tenuta del sistema sanitario nel breve periodo". Riguardo alle procedure di classificazione, v. *infra*.

2 marzo 2021, aggiuntive rispetto a quelle previste per la zona gialla di cui al precedente Capo III, volte a vietare gli spostamenti anche tra comuni, salvo eccezioni, se non per motivi di necessità, lavoro e salute, ferma restando la possibilità del rientro presso la propria residenza, e a limitare le attività scolastiche (svolte solo in parte in presenza, in base ai differenti ordini e gradi) e le attività di ristorazione (cfr. i chiarimenti riguardanti le [misure in zona arancione](#));

- lettera c): **zona rossa**, che individua territori regionali in cui l'incidenza settimanale dei suddetti contagi sia superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collochino in uno **scenario almeno di tipo 3**, con livello di **rischio almeno moderato**. A tale zona si applicano le misure di contenimento del contagio di cui al **Capo V** del d.P.C.m. 2 marzo 2021, essenzialmente volte a vietare qualsiasi spostamento tra i comuni, come per la zona arancione, se non per motivi di necessità, lavoro e di salute, restringendo ulteriormente le sospensioni delle attività scolastiche (di cui è disposta integralmente l'attività da remoto per ogni ordine e grado), delle attività di ristorazione e commerciali, fatta eccezione per le attività essenziali (cfr. chiarimenti riguardanti le [misure in zona rossa](#)).
- lettera d): **zona gialla**, che individua territori regionali in cui si presentano parametri differenti dai precedenti e le cui misure sono individuate al **Capo III** del d.P.C.m. 2 marzo 2021, fra cui la sospensione delle attività riguardanti palestre, piscine ed impianti sciistici e la possibilità dell'apertura di musei nei giorni infrasettimanali, purché ad afflusso controllato.

Gli scenari e i livelli di rischio, in cui collocare le regioni e le province autonome, sono individuati sugli indicatori di rischio e resilienza, sulle soglie e parametri di allerta (di cui al [decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020](#)) ricavati dai dati trasmessi dagli enti territoriali e poi elaborati in coerenza con i criteri fissati dal documento in materia di "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale](#)".

Alla [Cabina di regia](#) di cui al citato decreto ministeriale 30 aprile 2020 partecipano il Presidente dell'Istituto Superiore di Sanità, il Presidente del Consiglio Superiore di Sanità e il Direttore generale della Prevenzione sanitaria del Ministero della salute.

In tutti i casi, **la procedura di individuazione della classificazione della regione e i termini temporali di durata della stessa** sono quelli stabiliti dai commi 16-*bis* e 16-*ter* del medesimo articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020.

In base a tali norme, sulla base dei dati acquisiti e delle relative elaborazioni condotte dalla Cabina di regia per la classificazione del rischio¹², il Ministro

¹² Il decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020 reca la disciplina dei criteri relativi alle attività di monitoraggio relativo all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e prevede

della salute, sentito sui medesimi dati il Comitato tecnico-scientifico¹³, può individuare, con ordinanza, sentiti i presidenti di regione interessati, le regioni da inquadrare in un ambito di misure diverso rispetto al complesso di misure valide per la generalità del territorio nazionale (ovvero per le regioni gialle).

Tali ordinanze ministeriali sono efficaci per un periodo minimo di 15 giorni, salvo che risulti necessaria, a seguito del monitoraggio, l'adozione di misure più rigorose; in ogni caso, le ordinanze perdono efficacia allo scadere del termine di efficacia dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (di cui all'articolo 2, comma 1 del decreto-legge n. 19 del 2020) sulla cui base sono adottate, fatta salva la possibilità di reiterazione dei medesimi provvedimenti. Si rileva che, in sede interpretativa, si è assunto che: l'efficacia delle ordinanze di rinnovo (di determinazione, cioè, dello stesso livello o scenario già stabilito da precedenti ordinanze) possa avere anche una durata inferiore a 15 giorni; l'ordinanza che individui una zona come bianca non abbia necessariamente un termine di scadenza.

L'accertamento della permanenza per 14 giorni in un livello di rischio o scenario inferiore (rispetto a quello che abbia determinato le misure restrittive aggiuntive) comporta in ogni caso una nuova classificazione, costituita da quella per la quale sia prevista la categoria di misure restrittive di grado immediatamente inferiore; la nuova classificazione - fatta salva la diversa valutazione da parte della Cabina di regia - è applicata per almeno 14 giorni.

È previsto in ogni caso, ai sensi del comma 16-*bis* del medesimo articolo 1 del decreto-legge n. 33, per i territori con classificazione tale da comportare l'applicazione di misure più restrittive rispetto al complesso di misure valide per la generalità del territorio nazionale (zona gialla), che con ordinanza del Ministro della salute, adottata d'intesa con i presidenti delle Regioni interessate e in ragione dell'andamento del rischio epidemiologico certificato dalla Cabina di regia, possa in ogni momento essere disposta, anche per specifiche parti del territorio regionale, **l'esenzione dall'applicazione di tali misure restrittive specifiche**.

Rimane fermo il principio che la classificazione come zona arancione o come zona rossa determina, ai sensi del citato **comma 16-*quater***, l'applicazione di misure restrittive aggiuntive rispetto a quelle poste per le zone gialle, con l'eventualità che le misure restrittive aggiuntive vengano ulteriormente articolate e differenziate, all'interno della zona arancione ed all'interno della zona rossa.

che, tramite una Cabina di regia (la quale assicuri il coinvolgimento delle regioni e delle province autonome, nonché dell'Istituto Superiore di Sanità), il Ministero della salute operi una classificazione settimanale del livello di rischio della trasmissione del virus SARS-CoV-2 nelle regioni e province autonome. Il Ministero della salute (ai sensi del citato comma 16-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 33) pubblica 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 comunica tali risultati ai Presidenti di Camera e Senato.

¹³ Comitato istituito dall'articolo 2 dell'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile (articolo oggetto di successive novelle, recate da altre ordinanze).

La classificazione degli scenari di rischio

Il documento Ministero della salute-ISS [Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale](#), costituisce una "cassetta degli attrezzi" per le autorità di sanità pubblica impegnate, nel nostro Paese, nella risposta all'epidemia da SARS-CoV-2. Dopo aver ricostruito le attività svolte dall'inizio di questo evento pandemico, il documento fa il punto su tutte le attività di *preparedness* in previsione della stagione autunno-invernale e riporta l'insieme degli strumenti e provvedimenti operativi oggi disponibili, proponendo un approccio condiviso alla rimodulazione delle misure di

contenimento/mitigazione in base allo scenario ipotizzato e alla classificazione del rischio in ciascuna Regione/PA operata sui 21 criteri fissati dal documento allegato al [decreto 30 aprile 2020](#) del Ministero della salute (si veda il paragrafo precedente Passaggio dalla fase 1 alla fase 2 dell'emergenza epidemiologica).

Attraverso tale procedura, si schematizzano i possibili scenari che si prospettano nelle diverse regioni italiane e che, a partire dal d.P.C.m. 3 novembre 2020, hanno comportato

la divisione del territorio nazionale in diverse per gradazione **aree di rischio (gialla, arancione e rossa):**

- SCENARIO 1 Situazione di trasmissione localizzata (focolai) sostanzialmente invariata rispetto al periodo luglio-agosto 2020, con R_t regionali sopra soglia per periodi limitati (inferiore a 1 mese) e bassa incidenza, nel caso in cui la trasmissibilità non aumenti sistematicamente all'inizio dell'autunno, le scuole abbiano un impatto modesto sulla trasmissibilità e i sistemi sanitari regionali riescano a tracciare e tenere sotto controllo i nuovi focolai, inclusi quelli scolastici.

- SCENARIO 2 Situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve-medio periodo, con valori di R_t regionali sistematicamente e significativamente compresi tra $R_t=1$ e $R_t=1,25$ (ovvero con stime dell'Intervallo di Confidenza al 95% - IC95% - di R_t comprese tra 1 e 1,25), nel caso in cui non si riesca a tenere completamente traccia dei nuovi focolai, inclusi quelli scolastici, ma si riesca comunque a limitare di molto il potenziale di trasmissione di SARS-CoV-2 con misure di contenimento/mitigazione ordinarie e straordinarie. Un'epidemia con queste caratteristiche di trasmissibilità potrebbe essere caratterizzata, oltre che dalla evidente impossibilità di contenere tutti i focolai, da una costante crescita dell'incidenza di casi (almeno quelli sintomatici; è infatti possibile che si osservi una riduzione della percentuale di casi asintomatici individuati rispetto al totale vista l'impossibilità di svolgere l'investigazione epidemiologica per tutti i nuovi focolai) e corrispondente aumento dei tassi di ospedalizzazione e dei ricoveri in terapia intensiva. La crescita del numero di casi potrebbe però

essere relativamente lenta, senza comportare un rilevante sovraccarico dei servizi assistenziali per almeno 2-4 mesi.

- **SCENARIO 3** Situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo, con valori di R_t regionali sistematicamente e significativamente compresi tra $R_t=1,25$ e $R_t=1,5$ (ovvero con stime IC 95% di R_t comprese tra 1,25 e 1,5), e in cui si riesca a limitare solo modestamente il potenziale di trasmissione di SARS-CoV-2 con misure di contenimento/mitigazione ordinarie e straordinarie. Un'epidemia con queste caratteristiche di trasmissibilità dovrebbe essere caratterizzata da una più rapida crescita dell'incidenza di casi rispetto allo scenario 2), mancata capacità di tenere traccia delle catene di trasmissione e iniziali segnali di sovraccarico dei servizi assistenziali in seguito all'aumento di casi ad elevata gravità clinica (con aumento dei tassi di occupazione dei posti letto ospedalieri – area critica e non critica) riconducibile ad un livello di rischio elevato o molto elevato in base al sistema di monitoraggio settimanale. La crescita del numero di casi potrebbe comportare un sovraccarico dei servizi assistenziali entro 2-3 mesi. E' però importante osservare che qualora l'epidemia dovesse diffondersi prevalentemente tra le classi di età più giovani, come osservato nel periodo luglio-agosto 2020, e si riuscisse a proteggere le categorie più fragili (es. gli anziani), il margine di tempo entro cui intervenire potrebbe essere maggiore.

- **SCENARIO 4** Situazione di trasmissibilità non controllata con criticità nella tenuta del sistema sanitario nel breve periodo, con valori di R_t regionali sistematicamente e significativamente maggiori di 1,5 (ovvero con stime IC95% di R_t maggiore di 1,5). Anche se una epidemia con queste caratteristiche porterebbe a misure di mitigazione e contenimento più aggressive nei territori interessati, uno scenario di questo tipo potrebbe portare rapidamente a una numerosità di casi elevata e chiari segnali di sovraccarico dei servizi assistenziali, senza la possibilità di tracciare l'origine dei nuovi casi. La crescita del numero di casi potrebbe comportare un sovraccarico dei servizi assistenziali entro 1-

1,5 mesi, a meno che l'epidemia non si diffonda prevalentemente tra le classi di età più giovani, come osservato nel periodo luglio-agosto 2020, e si riuscisse a proteggere le categorie più fragili (es. gli anziani). A questo proposito, si rimarca che appare piuttosto improbabile riuscire a proteggere le categorie più fragili in presenza di un'epidemia caratterizzata da questi valori di trasmissibilità.

Articolo 1, commi 3-5
(Ulteriori misure restrittive)

I commi in esame confermano l'applicazione per il mese di aprile di vigenti disposizioni, legittimanti l'adozione (in via temporanea) di ordinanze d'urgenza del Ministro della salute nonché di misure ulteriormente restrittive da parte delle regioni, derogatorie rispetto a quelle dettate dalla fonte normativa statale - o di contro ampliative, in tal caso però previa intesa col Ministro della salute (**comma 3**).

Si prevede inoltre l'applicazione, in ogni caso, delle misure di zona rossa nelle regioni e province autonome nelle quali venga accertata una incidenza settimanale cumulativa dei contagi superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti (**comma 4**) - o all'interno della regione e della provincia autonoma, nelle province in cui si rilevino quella medesima incidenza settimanale o nelle aree in cui si riscontrino condizioni di particolare grave diffusività o morbilità del virus (**comma 5**).

I commi in esame prevedono dunque l'applicazione per **il periodo tra il 7 aprile ed il 30 aprile 2021** di disposizioni volte - come quelle recate dai commi precedenti - a rimodulare sul territorio nazionale le misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica.

Il **comma 3**, in particolare, conferma l'applicazione di alcune vigenti disposizioni.

In primo luogo, mantiene fermo che nelle more dell'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio, attuativi delle misure restrittive di contenimento dell'epidemia (misure enumerate dall'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020), possano essere emanate **ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministro della salute** (ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978), in casi di "estrema" necessità e urgenza e per situazioni sopravvenute, con efficacia limitata fino all'adozione di un nuovo sopraggiungente d.P.C.m.

In breve, la disposizione ribadisce una (delimitata) portata derogatoria insita nell'assunzione di ordinanze d'urgenza da parte del Ministro della salute, rispetto al sistema 'duale' configurato dal decreto-legge n. 19 del 2020: normazione primaria d'urgenza che predetermini un 'catalogo' di misure emergenziali adottabili; attuazione delle misure con d.P.C.m.

Si tratta di una previsione già posta dall'[articolo 2, comma 2 del decreto-legge n. 19 del 2020](#), della quale è così confermata (a fini di maggiore chiarezza, pare di intendere) l'applicazione.

Ancora, si mantiene ferma la previsione secondo cui - onde garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali - **le regioni monitorano con cadenza giornaliera** l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del Sistema sanitario regionale.

I dati del monitoraggio dalle regioni sono **comunicati giornalmente** al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al Comitato tecnico-scientifico.

In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, la **regione** (previa contestuale informativa al Ministro della salute) può introdurre **misure derogatorie** ulteriormente **restrittive** (rispetto a quelle disposte ai sensi dell'articolo 2 decreto-legge n. 19 del 2020) ovvero **ampliative** - ma in questo secondo caso necessariamente **d'intesa** con il Ministro della salute.

Si tratta di un novero di previsioni già poste dall'[articolo 1, comma 16 del decreto-legge n. 33 del 2020](#).

Si viene però ad aggiungere che, rispetto a tale potere regionale derogatorio, sia fatto salvo quanto disposto dal presente decreto-legge (al suo articolo 2, comma 1: v. *infra*) sullo svolgimento della didattica in presenza, per i fanciulli e adolescenti dalla scuola dell'infanzia al primo anno della scuola secondaria di primo grado.

Il comma 4 dispone che per il periodo 7-30 aprile 2021 si applichino **in ogni caso le misure da zona rossa** (definita tale ai sensi dell'articolo 1, comma 16-*septies*, lettera c) del decreto-legge n. 33 del 2020) **anche** nelle regioni e province autonome nelle quali venga accertata una **incidenza settimanale cumulativa dei contagi superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti**, sulla base dei dati validati dell'ultimo monitoraggio disponibile.

Le regioni e province autonome interessate dall'applicazione delle suddette misure sono individuate con ordinanza del Ministro della salute, adottata ai sensi dell'[articolo 1, comma 16-bis, del decreto-legge n. 33 del 2020](#) (se ne è discorso *supra*, nella scheda riferita all'articolo 1, comma 2 del presente decreto-legge).

La disposizione così recata riproduce e protrae (sì da coprire il periodo dal 7 al 30 aprile 2021) analoga previsione dettata (per il periodo dal 15 marzo al 6 aprile) dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 30 del 2021.

Il comma 5 prevede (per il medesimo lasso temporale dal 7 al 30 aprile 2021) che i **presidenti delle regioni** e delle province autonome possano disporre in autonomia l'applicazione delle **misure da zona rossa**

- **nonché ulteriori, motivate, misure più restrittive** (tra quelle previste dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 19 del 2020: cfr. *supra* la scheda relativa all'articolo 1, comma 1 del presente decreto-legge) - nelle seguenti ipotesi:

- ✓ nelle **province** nelle quali l'incidenza cumulativa settimanale dei contagi sia **superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti**;
- ✓ nelle **aree** nelle quali la circolazione di varianti di SARS-CoV-2 determini **"alto rischio di diffusività" o induca "malattia grave"**.

Anche per tale riguardo, si tratta di disposizione che riproduce ('aggiornandola' onde coprire il periodo 7-30 aprile 2021) altra analoga, dettata (per il periodo dal 15 marzo al 6 aprile) dall'articolo 1, comma 3 del decreto-legge n. 30 del 2021 (dove ricorre del pari la dicitura "alto rischio di diffusività" e "malattia grave", senza maggiore specificazione).

Rimane salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, del presente decreto-legge (v. *infra*) circa lo svolgimento della didattica in presenza, per i fanciulli e adolescenti dalla scuola dell'infanzia al primo anno della scuola secondaria di primo grado.

Articolo 1, comma 6
(Limitazioni degli spostamenti verso abitazioni private in zona arancione)

Limita gli spostamenti verso le abitazioni private abitate, nelle regioni e province autonome che siano 'zona arancione'.

Il comma 6 prescrive limitazioni - per il periodo 7-30 aprile 2021 - per gli **spostamenti verso le abitazioni**, nelle regioni e province autonome in **zona arancione**.

È consentito lo spostamento verso **una** sola abitazione privata "**abitata**".

Tale spostamento è consentito solo **una volta al giorno**, in un arco temporale compreso **fra le ore 05:00 e le ore 22:00**.

Lo spostamento è consentito nel limite di **due persone**, ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi.

Possono aggiungersi i **minori infra-quattordicenni** sui quali tali persone esercitino la potestà genitoriale, nonché le persone **disabili o non autosufficienti** loro conviventi.

L'ambito territoriale di applicazione è il **Comune**.

Tale spostamento **non** è consentito nei territori nei quali si applichino le misure stabilite per la **zona rossa**.

Ed il d.P.C.m. del 2 marzo 2021 dispone (cfr. articolo 40) che sia vietato ogni spostamento in entrata e in uscita dai territori in 'zona rossa', nonché all'interno dei medesimi territori (salvo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute, o strettamente necessari ad assicurare lo svolgimento della didattica in presenza nei limiti in cui essa sia consentita, od il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza).

La disposizione dettata da questo comma riproduce - proiettandola lungo l'arco temporale dell'intero aprile 2021 – un'altra analoga, già contenuta nell'articolo 1, comma 4 del decreto-legge n. 30 del 2021.

Ed al pari di quella, non riproduce la previsione - invece presente sia nell'articolo 1 del decreto-legge n. 2 del 2021 sia nell'articolo 35, comma 34 del d.P.C.m. del 2 marzo 2021 - secondo cui, per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, erano consentiti gli spostamenti anche verso Comuni diversi, purché entro i 30 chilometri dai confini e con esclusione degli spostamenti verso i capoluoghi di provincia.

Tale facoltà riferita alla “zona arancione” è peraltro riprodotta nei [chiarimenti del Governo \(c.d. faq\)](#).

La disposizione fa riferimento ad abitazioni private "*abitate*" (tacendo circa quelle *non* abitate).

Siffatto riferimento è stato introdotto (rispetto alle mere abitazioni private) dall'articolo 1, comma 4 del decreto-legge n. 2 del 2021 - come poi confermato dal decreto-legge n. 15 del 2021 (articolo 2, comma 2) e dal decreto-legge n. 30 del 2021 (articolo 1, comma 4).

A parte questa diversità - circa il fatto che l'abitazione privata sia abitata, come si viene ora a prevedere - la disposizione riproduce la previsione limitativa degli spostamenti verso abitazioni private già recata, innanzi, dal decreto-legge n. 172 del 18 dicembre 2020 per il periodo dal 24 dicembre al 6 gennaio, indi protratto al 15 gennaio dal decreto-legge n. 1 del 5 gennaio 2021 (articolo 1, comma 3).

La limitazione dello spostamento verso "una sola abitazione privata abitata" è stata ribadita dall'attuario [d.P.C.m. del 14 gennaio 2021](#), e dal successivo [d.P.C.m. 2 marzo 2021](#), senza ulteriore grado di determinazione.

Durante il periodo di vigenza del citato d.P.C.m. del 14 gennaio 2021, la [circolare del Ministero dell'interno del 18 gennaio 2021](#) esplicitava quel che era già contenuto nella disposizione del decreto-legge n. 2 del 2021.

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** è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale. L'**abitazione** è invece concetto privo di un'altrettanto compiuta definizione tecnico-giuridica.

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. Così l'art. 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 19 del 2020.

Il concetto di dimora è utilizzato ad esempio dal decreto-legge n. 19 del 2020 in merito alla possibilità di "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora" (suo art. 1, comma 2, lettera a)).

Il concetto di "**abitazione**" è stato utilizzato insieme con la dimora, ossia il luogo in cui il soggetto si trova occasionalmente, per le misure relative alla quarantena (v. art. 1, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 19 del 2020 e art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 33 del 2020).

Nei d.P.C.m. che hanno dato applicazione alle misure restrittive il cui 'catalogo' è contenuto nel decreto-legge n. 19 del 2020, i termini sopra ricordati 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 d.P.C.m., è stato di norma fatto salvo il "rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza" (tra gli altri, art. 2, comma 4, d.P.C.m. 3 novembre 2020; art. 4, d.P.C.m. 24 ottobre 2020).

Sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei ministri vi è una sezione dedicata alle domande frequenti sulle misure adottate dal Governo per il contenimento dell'epidemia da Covid-19. Lì si legge che, ai fini applicativi, "l'abitazione va individuata come il luogo dove si abita di fatto, con una certa continuità e stabilità (quindi per periodi continuativi, anche se limitati, durante l'anno) o con abituale periodicità e frequenza (per esempio in alcuni giorni della settimana per motivi di lavoro, di studio o per altre esigenze)". "Per fare un esempio, le persone che per motivi di lavoro vivono in un luogo diverso da quello del proprio coniuge o partner, ma che si ritrovano con lui/lei con regolare frequenza e periodicità nella stessa abitazione, possono spostarsi per raggiungere tale abitazione".

Ancora lì si legge: "Merita evidenziarsi che sia il Decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2 che il Dpcm del 14 gennaio 2021 non hanno reiterato l'esclusione delle cd. seconde case (abitazioni non principali) ubicate fuori regione dal novero delle proprie abitazioni cui è sempre consentito il rientro". Pertanto: "Dal 16 gennaio 2021, le disposizioni in vigore consentono di fare 'rientro' alla propria residenza, domicilio o abitazione, senza prevedere più alcuna limitazione rispetto alle cosiddette 'seconde case'. Pertanto, proprio perché si tratta di una possibilità limitata al 'rientro', è possibile raggiungere le seconde case, anche in un'altra Regione o Provincia autonoma (da e verso qualsiasi zona: bianca, gialla, arancione, rossa), solo a coloro che possano comprovare di avere effettivamente avuto titolo per recarsi nello stesso immobile anteriormente all'entrata in vigore del Decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2. Tale titolo, per ovvie esigenze antielusive, deve avere data certa (come, per esempio, la data di un atto stipulato dal notaio, ovvero la data di registrazione di una scrittura privata) anteriore al 14 gennaio 2021. Sono dunque esclusi tutti i titoli di godimento successivi a tale data (comprese le locazioni brevi non soggette a registrazione). Naturalmente, la casa di destinazione non deve essere abitata da persone non appartenenti al nucleo familiare convivente con l'avente titolo, e vi si può recare unicamente tale nucleo. La sussistenza di tutti i requisiti indicati potrà essere comprovata con copia del titolo di godimento avente data certa (art. 2704 del codice civile) o, eventualmente, anche con autocertificazione. La veridicità delle autocertificazioni sarà oggetto di controlli successivi e la falsità di quanto dichiarato costituisce reato".

Articolo 1, comma 7 (Sanzioni)

Il **comma 7** disciplina le sanzioni per la violazione delle misure di contenimento del contagio recate dall'**articolo 1**, prevedendo che si applichino le disposizioni di cui all'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (convertito dalla legge n. 35 del 2020). Con **modifica approvata dal Senato** si specifica che la norma si applichi nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2-bis, del [decreto legge 16 maggio 2020, n. 33](#) (convertito dalla legge n. 74 del 2020).

L'art. 2, comma 2-bis, del decreto-legge n. 33 stabilisce che i **proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie** - che siano accertate in tempo **successivo** all'entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto-legge n. 33 che le prevede - siano **devoluti** allo **Stato**, qualora si tratti di violazioni accertate da funzionari, ufficiali, agenti dello Stato; siano devoluti agli **enti territoriali**, qualora l'accertamento sia effettuato da loro funzionari, ufficiali, agenti.

Il contenuto dell'art. 4 del decreto-legge n. 19 del 2020

L'**articolo 4 del [decreto-legge n. 19 del 2020](#)**, al **comma 1**, prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque violi le misure di contenimento previste da d.P.C.m., da ordinanze del Ministro della salute o da provvedimenti delle regioni, nonché da atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti dalla legge, è soggetto alla **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una **somma da 400 a 1.000 euro**.

La sanzione è **aumentata fino a un terzo** (da 533 a 1.333 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un **veicolo**.

In base al **comma 2** del medesimo art. 4 del D.L. n. 19, 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. All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, 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**).

La sanzione accessoria è prevista - in base ai richiami operati dall'art. 4 del D.L. n. 19 alle singole disposizioni dell'art. 1 del medesimo decreto-legge - per le violazioni relative alla chiusura di luoghi di aggregazione quali cinema, teatri, discoteche ecc.; alle competizioni sportive e alla chiusura di centri sportivi; alla sospensione delle attività educative, delle attività commerciali, delle attività di somministrazione di bevande e alimenti; alla limitazione o sospensione delle attività professionali e di lavoro autonomo e alle limitazioni allo svolgimento di fiere e mercati.

Ai sensi del **comma 5**, se l'**illecito amministrativo** è **reiterato**, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata (da 800 a 2.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva è applicata nella misura massima (30 giorni). Secondo la formulazione testuale, la sanzione aggravata è prevista "in caso di reiterata violazione della disposizione di cui al comma 1".

In base al **comma 1**, le sanzioni amministrative dovranno essere applicate salvo che la violazione delle misure integri gli estremi di un reato; al riguardo la norma 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 dall'art. 260 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al [r.d. n. 1265 del 1934](#).

È dunque venuta 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](#), abrogato dall'articolo 5 del decreto-legge n. 19 del 2020.

Il **comma 3** delinea il **procedimento di applicazione della sanzione** amministrativa, specificando che:

- si applicano, per quanto non stabilito dall'articolo in esame, ove compatibili, le disposizioni della Sezione I (Principi generali) e II (Applicazione) della [legge n. 689 del 1981](#);

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 (art. 14) deve essere immediatamente contestata o comunque notificata al trasgressore residente nel territorio della Repubblica entro 90 giorni (360 giorni per i non residenti) 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 (articoli 22 e 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, 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;
- la sanzione è irrogata dal **prefetto**, in caso di violazione delle misure di contenimento disposte con d.P.C.m. o con ordinanze del Ministro della salute e dalle autorità regionali;

Inoltre, il **comma 3** in esame prevede che si applichi, ai procedimenti in oggetto, l'articolo 103 del D.L. n. 18 del 2020 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 27 del 2020), concernente la sospensione dei termini. 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, l'articolo 37 del D.L. n. 23 ha disposto il differimento di quest'ultimo termine al 15 maggio 2020.

Il **comma 6** dell'art. 4, D.L. n. 19, ha introdotto 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 n. 19 del 2020.

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 n. 19 del 2020 per i soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che sono entrati nel territorio nazionale dall'estero.

In materia di sanzioni e controlli per le violazioni delle misure di contenimento per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 è intervenuto anche l'articolo 2 del [decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33](#) (convertito dalla legge n. 74 del 2020). Riguardo al coordinamento tra le disposizioni del decreto-legge n. 19 e quelle del decreto-legge n. 33, l'articolo 1-bis del [decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83](#) (convertito dalla legge n. 124 del 2020) stabilisce che le disposizioni del primo si applichino nei limiti della loro compatibilità con quanto stabilito dal secondo.

Ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.L. n. 33, 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'inosservanza della quarantena** (di cui all'articolo 1, comma 6 del DL n. 33) è punita ai sensi dell'articolo 260 del testo unico delle leggi sanitarie (di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265), cioè con l'arresto da 3 a 18 mesi e con l'ammenda da 500 a 5.000 euro, pene così inasprite dall'**art. 4, comma 7** del D.L. n. 19 in parola.

Tale disposizione reca misure analoghe a quanto previsto dall'art. 4, comma 6, del D.L. n. 19. Si deve tuttavia osservare che l'inosservanza della quarantena di cui all'art. 1, comma 6, del D.L. n. 33, disciplina tale fattispecie in maniera difforme rispetto all'art. 1, co. 2, lett. e) del D.L. n. 19, sia con riguardo ai profili della autorità competente a disporre la misura, sia in relazione alla durata.

Il **comma 8** dell'art. 4, D.L. n. 19, 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 n. 19. Tale **comma 8** prevede 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.

Il **comma 9** dell'art. 4 del decreto-legge n. 19 attribuisce la **qualifica di agente di pubblica sicurezza** al personale militare impiegato nelle misure di contenimento. 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"

Al riguardo, cfr. la pagina internet [Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico](#) a cura del Servizio studi della Camera.

Il medesimo **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 e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.

Si 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).

Articolo 1-bis
(Disposizioni per l'accesso dei visitatori a strutture residenziali, socioassistenziali, sociosanitarie e hospice)

Vista la mutata situazione epidemiologica, l'articolo 1-bis, inserito nel corso dell'esame al Senato, ripristina l'accesso, su tutto il territorio nazionale, di familiari e visitatori muniti delle certificazioni verdi COVID-19, a strutture residenziali socioassistenziali, sociosanitarie e hospice.

Più in particolare l'articolo in commento **ripristina**, su tutto il territorio nazionale, **l'accesso di familiari e visitatori muniti delle certificazioni verdi COVID-19, a strutture di ospitalità, lungodegenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani**, anche non autosufficienti, e comunque in tutte le strutture residenziali di cui all'art. 44 del D.p.c.m. di aggiornamento dei LEA del 12 gennaio 2017 (ricoveri per: prestazioni di riabilitazione intensiva diretta al recupero di disabilità importanti; prestazioni di riabilitazione estensiva a soggetti disabili non autosufficienti; prestazioni di lungodegenza post-acuzie a persone non autosufficienti): L'accesso ai familiari e visitatori è ripristinato anche nelle **strutture residenziali socioassistenziali**.

Le **disposizioni** sono **efficaci dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge in commento**.

Con la definizione [certificazioni verdi COVID-19](#) (di cui all'art. 9 del decreto legge n. 52 del 2021) si intende una certificazione comprovante uno dei seguenti stati:

- stato di completamento del ciclo vaccinale contro il SARS-CoV-2;
- guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2 (che corrisponde alla data di fine isolamento, prescritto a seguito del riscontro di un tampone positivo);
- referto di un test molecolare o antigenico rapido per la ricerca del virus SARS-CoV-2 e che riporti un risultato negativo, eseguito nelle 48 ore antecedenti.

L'accesso a familiari e visitatori nelle citate strutture residenziali è ripristinato nel rispetto delle **linee guida** "[Modalità di accesso/uscita di ospiti e visitatori presso le strutture residenziali della rete territoriale](#)" definite con l'[ordinanza del Ministro della salute 8 maggio 2021](#), a cui le direzioni sanitarie delle predette strutture sono tenute a conformarsi

immediatamente, adottando le misure necessarie alla prevenzione del contagio da COVID-19.

L'ordinanza 8 maggio 2021, efficace fino al 30 luglio 2021, consente l'accesso dei familiari/visitatori alle strutture di ospitalità e lungodegenza, alle RSA, agli *hospice*, alle strutture residenziali e riabilitative per anziani e alle strutture socioassistenziali (comunque a tutte le strutture di cui al capo IV "Assistenza sociosanitaria" e di cui all'art. 44 del D.p.c.m. 12 gennaio 2017 c.d. Nuovi LEA) nel rispetto del documento recante [Modalità di accesso/uscita di ospiti e visitatori presso le strutture residenziali della rete territoriale](#).

L'articolo 1 dell'Ordinanza chiarisce che il direttore sanitario o l'autorità sanitaria competente, in relazione allo specifico contesto epidemiologico, può adottare misure precauzionali più restrittive, se necessarie a prevenire possibili trasmissioni di infezione.

Le linee guida (allegate all'ordinanza di cui fanno parte integrante) chiariscono in premessa che la programmazione delle visite deve considerare le condizioni dell'ospite (età, fragilità, stato immunitario) e del visitatore, nonché le caratteristiche logistiche della struttura stessa e le mutabili condizioni epidemiologiche (proprie della struttura e del suo territorio di ubicazione e del territorio di provenienza del visitatore o del territorio di destinazione dell'ospite in uscita). La pianificazione degli accessi e delle uscite deve anche tenere in debita considerazione non solo i bisogni clinico-assistenziali-terapeutici dell'ospite, ma anche quelli psicologici, affettivi, educativi e formativi. Non da ultimo, anche le istanze dei familiari/visitatori con riferimento alla sfera relazionale-affettiva possono rappresentare un valido strumento decisionale nella pianificazione delle visite e delle uscite, affinché il protrarsi del confinamento degli ospiti/pazienti nelle strutture residenziali per causa del distanziamento sociale imposto dalla pandemia non debba mai configurare una situazione di privazione *de facto* della libertà delle persone stesse. Fatta questa premessa, il documento fissa dei **principi generali** di cui tener conto per il **ripristino dell'accesso** di familiari/visitatori, fra i quali:

- diverse e motivate indicazioni della Direzione Sanitaria ovvero del referente medico/referente COVID-19 della struttura/altra figura di riferimento in base alla specifica organizzazione regionale della struttura;
- presenza di eventuale focolaio epidemico da COVID-19 con insufficiente controllo all'interno della struttura (esempio: struttura impossibilitata a garantire adeguato isolamento degli ospiti positivi che dovranno, pertanto, essere trasferiti);
- assenza contemporanea di più operatori per positività a COVID-19;
- alto rischio epidemiologico territoriale (esempio: applicazione delle misure di cui alla c.d. "zona rossa" nel comune in cui è ubicata la Struttura o nei comuni di provenienza dei familiari/visitatori o dei comuni dove è destinato l'utente in uscita programmata).

Le **modalità organizzative generali** per l'ingresso dei visitatori prevedono:

- una programmazione degli accessi lungo l'arco della giornata con modalità e forme che evitino assembramenti;

- gli accessi devono riguardare non più di due visitatori per ospite per visita e per una durata definita. Sono comunque previste eccezioni per casi particolari;
- regole di distanziamento tranne che per i componenti del medesimo nucleo familiare con utilizzo obbligatorio di DPI (almeno FFP2 o superiore);
- utilizzo preferenziale, in presenza di condizioni climatiche favorevoli, di spazi aperti e allo scopo dedicati. La visita al chiuso deve avvenire preferenzialmente in spazi dedicati esclusivamente a questa finalità ed è opportuno che la struttura identifichi spazi idonei, ampi e areggiati.

Inoltre, in presenza di specifiche condizioni psico-fisiche, può essere valutata la visita all'interno del nucleo di degenza.

Viene anche ammessa l'uscita programmata degli ospiti dalle strutture, per la quale si richiede una specifica autorizzazione da parte delle Direzioni sanitarie o dei responsabili medici/referente Covid-19 ovvero dello specialista di riferimento o del medico curante in accordo con la Direzione della struttura. La presenza di ospite/paziente vaccinato o con infezione negli ultimi 6 mesi, fatta salva diversa motivata indicazione della Direzione Sanitaria ovvero del referente medico o del medico curante (es. ospite con controindicazione alla vaccinazione), può favorire una maggior frequenza delle uscite, se richieste dalla persona o di chi ne ha la rappresentatività legale;

Le linee guida prevedono inoltre un "Patto di condivisione del rischio", con il quale le strutture si impegnano a garantire una regolare informazione ai familiari sulla situazione clinica degli ospiti, e sulle regole di prevenzione e sicurezza COVID-19, fra cui quelle relative agli isolamenti e quarantene.

Articolo 2

(Disposizioni per lo svolgimento delle attività nei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado

L'**articolo 2** reca disposizioni per lo svolgimento delle attività nei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado nel periodo **dal 7 al 30 aprile 2021**.

In particolare, si stabilisce la ripresa delle attività in **presenza fino al primo anno della scuola secondaria di primo grado** su tutto il territorio nazionale – **zone rosse** comprese –, con possibilità di deroga solo in casi di eccezionale e straordinaria necessità.

Per le **zone gialle e arancioni** si conferma l'attività didattica **in presenza** anche per gli studenti del **secondo e terzo anno di scuola secondaria di primo grado**. Si conferma, altresì, che nella **scuola secondaria di secondo grado** l'attività didattica in presenza deve essere garantita ad **almeno il 50% e fino** a un massimo del **75%** degli studenti.

Preliminarmente, si rappresenta che, in realtà, tali previsioni si sono **applicate fino al 25 aprile 2021**. Infatti, a decorrere **dal 26 aprile 2021**, sono state **superate** da quanto disposto dall'articolo 3 del **D.L. 52/2021**, in corso di esame.

Si valuti, pertanto, l'opportunità di un coordinamento.

Per ogni approfondimento, si veda l'apposito [tema web](#) curato dal Servizio Studi della Camera

Nello specifico, il **comma 1** dispone che, **dal 7 aprile al 30 aprile 2021**, sull'intero territorio nazionale è assicurato lo svolgimento in **presenza** delle attività dei **servizi educativi per l'infanzia**¹⁴ e dell'attività didattica della **scuola dell'infanzia**, della **scuola primaria** e del **primo anno della scuola secondaria di primo grado**.

Tale previsione **non può essere derogata** da provvedimenti dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei sindaci, **salvo** che ricorrano **casi di eccezionale e straordinaria necessità** dovuta alla presenza di focolai o al rischio estremamente elevato di diffusione del virus SARS-CoV-2 o di sue varianti nella

¹⁴ In base all'art. 2, co. 3 e 4, del **d.lgs. 65/2017**, i servizi educativi per l'infanzia sono articolati in: **nidi e micronidi** che accolgono i bambini **tra 3 e 36 mesi**; **sezioni primavera**, che accolgono bambini **tra 24 e 36 mesi**; **servizi integrativi**, organizzati in spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi educativi in contesto domiciliare. 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.

popolazione scolastica. I provvedimenti di deroga sono adottati con **motivazione**, sentite le “competenti autorità sanitarie” e nel rispetto dei principi di **adeguatezza e proporzionalità**, anche con riferimento alla possibilità di limitarne l’applicazione a specifiche aree del territorio.

Al riguardo, si ricorda che, in linea generale, l’art. 1, co. 16, del **D.L. 33/2020** (L. 74/2020) - come modificato dall’art. 1, co. 2, lett. a), del **D.L. 125/2020** (L. 159/2020) – prevede che, in relazione all’andamento della situazione epidemiologica sul territorio, le regioni possono introdurre, **informando** contestualmente il **Ministro della salute**, **misure derogatorie restrittive** rispetto a quelle disposte a livello nazionale.

Si valuti l’opportunità di specificare il riferimento alle “competenti autorità sanitarie”.

I **commi 2 e 3** confermano la disciplina vigente fino al 6 aprile 2021.

Nello specifico, in base a quanto disposto dal **comma 2**, dal 7 al 30 aprile 2021, le attività didattiche nelle rimanenti classi si svolgono nei termini seguenti:

Ordine di scuola	Zona rossa	Zona gialla o arancione
II e III anno scuola secondaria I grado	A distanza	In presenza
Scuola secondaria II grado	A distanza	In presenza, per un numero di studenti fra il 50% e il 75%. A distanza, per la rimanente parte.

In particolare, le decisioni relative alla percentuale di studenti della scuola secondaria di secondo grado cui garantire la didattica in presenza nelle zone gialle o arancioni, e alle relative modalità di applicazione, sono adottate dalle singole istituzioni scolastiche nell’ambito dell’autonomia didattica e organizzativa loro assicurata dagli artt. 4 e 5 del DPR 275/1999.

Il **comma 3** conferma, infine, che sull’intero territorio nazionale è sempre garantita la possibilità di **svolgere attività in presenza** qualora sia necessario l’uso di **laboratori** o per mantenere una relazione educativa che realizzi l’effettiva inclusione scolastica degli **alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali**, secondo quanto previsto [DM](#)

[89/2020](#) (con il quale sono state adottate le [Linee guida per la Didattica digitale integrata](#)), e dall'[ordinanza del Ministro dell'istruzione 134/2020](#) (relativa agli alunni e studenti con patologie gravi o immunodepressi), garantendo comunque il collegamento telematico con gli alunni della classe che partecipano alle attività didattiche a distanza.

Articolo 3
(Limitazione della responsabilità penale per i casi di somministrazione del vaccino contro il virus SARS-CoV-2)

L'articolo 3 limita la punibilità, a titolo di omicidio colposo¹⁵ o di lesioni personali colpose¹⁶, per le somministrazioni dei vaccini contro il virus SARS-CoV-2 operate nel corso della relativa campagna vaccinale. La punibilità è esclusa a condizione che l'uso del vaccino sia stato conforme alle indicazioni contenute nel provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio (emesso dalle competenti autorità) e alle circolari pubblicate sul sito *internet* istituzionale del Ministero della salute relative alle attività di vaccinazione (ed ai singoli prodotti vaccinali).

Come osservano le **relazioni illustrativa e tecnica** dell'originario disegno di legge di conversione del **presente decreto**¹⁷, la limitazione in esame della punibilità, definendo un criterio più favorevole per il responsabile dell'evento, si applica - in base al regime delle successioni delle leggi penali nel tempo¹⁸ - anche ai casi già verificatisi.

Si valuti l'opportunità di chiarire il termine temporale finale del periodo oggetto della limitazione della punibilità, considerato che il presente **articolo 3** fa riferimento esclusivamente alle somministrazioni effettuate durante la campagna vaccinale in corso e che le disposizioni concernenti il piano strategico nazionale per la vaccinazione in oggetto non prevedono termini finali.

Le suddette **relazioni illustrativa e tecnica** specificano che la limitazione medesima si pone in deroga rispetto alla disciplina di cui all'articolo 590-sexies del [codice penale](#). Si ricorda che quest'ultimo esclude la punibilità, per i casi di omicidio colposo o lesioni personali colpose commessi nell'esercizio della professione sanitaria, qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia - e quindi non per negligenza o imprudenza - e siano state rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida (adeguate alle specificità del caso concreto), come definite e pubblicate ai sensi di legge, ovvero, in mancanza di esse, le buone pratiche clinico-assistenziali¹⁹. La sentenza delle sezioni unite penali della Corte di cassazione [n. 8770 depositata il 22 febbraio 2018](#) ha

¹⁵ Delitto di cui all'articolo 489 del [codice penale](#).

¹⁶ Delitto di cui all'articolo 490 del [codice penale](#).

¹⁷ **Relazioni** reperibili nell'[A.S. n. 2167](#).

¹⁸ Regime di cui all'articolo 2 del [codice penale](#).

¹⁹ Riguardo alle suddette linee guida e buone pratiche, cfr. l'articolo 5 della stessa L. n. 24, e successive modificazioni.

interpretato tale norma nel senso che essa non esclude i casi di imperizia contraddistinta da colpa grave²⁰, oltre che i casi di imperizia verificatasi in assenza di linee guida o buone pratiche applicabili (all'atto sanitario in questione) ovvero con individuazione delle stesse in maniera inadeguata (da parte del reo) e in generale i casi di negligenza o imprudenza.

Si ricorda inoltre che una disciplina transitoria, che limita la punibilità, a titolo di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, per i fatti commessi nell'esercizio di una professione sanitaria durante lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, è prevista dal successivo **articolo 3-bis, introdotto dal Senato**.

Riguardo alla vaccinazione in esame, si ricorda che l'ultima versione del relativo piano strategico nazionale è stata adottata con [D.M. del 12 marzo 2021](#)²¹. Nell'ambito di tale atto, il secondo allegato è costituito dall'ultimo [documento di programmazione](#) precedente (del 10 marzo 2021)²², il quale può essere considerato come il documento che attualmente reca i criteri di priorità nelle somministrazioni in oggetto; tuttavia, alcune modifiche specifiche sono previste dall'[ordinanza n. 6 del 9 aprile 2021](#) del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 nonché dal **comma 1 dell'articolo 20-ter (articolo inserito dal Senato) del D.L. 22 marzo 2021, attualmente in fase di conversione alle Camere** (cfr. l'[A.C. n. 3099](#)).

Si ricorda altresì che, nel quadro di tale programmazione, il suddetto Commissario straordinario ha presentato il 13 marzo 2021 un proprio [documento](#) di pianificazione in materia.

In via generale, si ricorda che la somministrazione è attuata dalle regioni e dalle province autonome (articolo 1, comma 458, della [L. 30 dicembre 2020, n. 178](#)).

La norma sull'esclusione dalla punibilità di cui al presente **articolo 3**, essendo posta con riferimento all'attuazione del piano strategico nazionale per i vaccini in oggetto, è applicabile esclusivamente in favore dei soggetti autorizzati alla somministrazione dei medesimi vaccini.

²⁰ La sussistenza di una colpa grave (anziché lieve), secondo la sentenza, deve essere valutata tenendo conto del grado di rischio da gestire e delle specifiche difficoltà tecniche dell'atto medico.

²¹ Si ricorda che l'articolo 1, comma 457, della [L. 30 dicembre 2020, n. 178](#), ha previsto l'adozione, con decreto del Ministro della salute (di natura non regolamentare), del piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2.

²² Quest'ultimo documento è stato oggetto di informativa (da parte del Ministro della salute) alla Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali nella seduta dell'11 marzo 2021; la Conferenza ha preso atto - nei termini esposti nella medesima [presa d'atto](#) - dell'informativa. In ogni caso, il documento di presa d'atto non rientra nel piano nazionale adottato ai sensi del citato [D.M. del 12 marzo 2021](#).

Si segnala infine che **il Senato** ha apportato all'**articolo 3** in esame una modifica di carattere formale.

Articolo 3-bis
(Limitazione della responsabilità penale per i casi di omicidio colposo e lesioni personali colpose verificatisi in ambito sanitario durante lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19)

L'**articolo 3-bis** - inserito dal Senato - reca una **disciplina transitoria**, che limita la punibilità, a titolo di omicidio colposo²³ o di lesioni personali colpose²⁴, per i fatti commessi nell'esercizio di una professione sanitaria durante lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e che trovino causa nella situazione di emergenza medesima. In base al comma 1 del presente articolo, i summenzionati delitti sono punibili solo nei casi di colpa grave; il **comma 2** individua alcuni parametri ai fini della valutazione del grado della colpa.

Riguardo al periodo oggetto dello stato di emergenza summenzionato, il **comma 1** fa riferimento alla prima delibera del Consiglio dei ministri - [delibera del 31 gennaio 2020](#) - ed alle successive proroghe; poiché l'ultima proroga è stata stabilita fino al 31 luglio 2021 dalla [delibera del Consiglio dei ministri del 21 aprile 2021](#), la norma transitoria in esame riguarda, al momento, i fatti commessi nel periodo 31 gennaio 2020-31 luglio 2021.

Come detto, la limitazione della punibilità concerne i delitti in questione commessi nell'esercizio di una professione sanitaria. Si ricorda che l'ambito delle professioni sanitarie comprende i soggetti iscritti agli albi professionali degli ordini²⁵: dei medici-chirurghi e degli odontoiatri; dei veterinari; dei farmacisti; dei biologi; dei fisici e dei chimici; delle professioni infermieristiche; della professione di ostetrica; dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione; degli psicologi.

La norma transitoria in esame fa riferimento ai delitti in oggetto che trovino causa nella situazione di emergenza, relativa alla suddetta epidemia da COVID-19. La norma fa quindi riferimento, entro tale ambito, a qualsiasi attività (di professione sanitaria), anche se relativa a casi non inerenti al COVID-19. *Si consideri l'opportunità di valutare se sussista l'esigenza di un'indicazione, nella presente sede legislativa, dei parametri di cui il giudice debba tener conto ai fini della verifica della*

²³ Delitto di cui all'articolo 489 del [codice penale](#).

²⁴ Delitto di cui all'articolo 490 del [codice penale](#).

²⁵ Per l'individuazione di essi, cfr. l'articolo 1, comma 1, del [D.Lgs.C.P.S. 13 settembre 1946](#), n. 233, e successive modificazioni, nonché, per l'ordine degli psicologi, l'articolo 01 della [L. 18 febbraio 1989, n. 56](#).

presenza, nel caso concreto, della concausa costituita dalla "situazione di emergenza", considerato anche che sul carattere specifico di quest'ultima si fonda la giustificazione del carattere temporaneo della norma in esame.

Si valuti l'opportunità di chiarire se la limitazione della punibilità concerna anche gli operatori (negli ambiti sanitari o socio-sanitari) che concorrano nel delitto e che non rientrino nelle summenzionate categorie delle professioni sanitarie.

Il **comma 2** prevede che, ai fini della valutazione del grado della colpa, il giudice tenga conto, tra i fattori che ne possono escludere la gravità, della limitatezza delle conoscenze scientifiche, al momento del fatto, sulle patologie derivanti dall'infezione da SARS-CoV-2 e sulle terapie appropriate, nonché della scarsità delle risorse umane e materiali concretamente disponibili in relazione al numero dei casi da trattare, oltre che del minor grado di esperienza e conoscenze tecniche possedute dal personale non specializzato, impiegato per far fronte all'emergenza.

Si ricorda che, in base alla disciplina vigente di cui all'articolo 590-sexies del [codice penale](#), è esclusa la punibilità, per i casi di omicidio colposo o lesioni personali colpose commessi nell'esercizio della professione sanitaria, qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia - e quindi non per negligenza o imprudenza - e siano state rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida (adeguate alle specificità del caso concreto), come definite e pubblicate ai sensi di legge, ovvero, in mancanza di esse, le buone pratiche clinico-assistenziali²⁶. La sentenza delle sezioni unite penali della Corte di cassazione [n. 8770 depositata il 22 febbraio 2018](#) ha interpretato tale norma nel senso che essa non esclude i casi di imperizia contraddistinta da colpa grave²⁷, oltre che i casi di imperizia verificatasi in assenza di linee guida o buone pratiche applicabili (all'atto sanitario in questione) ovvero con individuazione delle stesse in maniera inadeguata (da parte del reo) e in generale i casi di negligenza o imprudenza.

Una norma specifica di limitazione della punibilità è posta dall'**articolo 3** del presente decreto con riferimento alle vaccinazioni contro il COVID-19 (cfr. la relativa **scheda di lettura**).

²⁶ Riguardo alle suddette linee guida e buone pratiche, cfr. l'articolo 5 della stessa L. n. 24, e successive modificazioni.

²⁷ La sussistenza di una colpa grave (anziché lieve), secondo la sentenza, deve essere valutata tenendo conto del grado di rischio da gestire e delle specifiche difficoltà tecniche dell'atto medico.

Articolo 4

(Obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario)

L'**articolo 4** introduce, per il periodo intercorrente fino alla completa attuazione del piano strategico nazionale relativo alla **vaccinazione contro il COVID-19**, e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, **l'obbligo della suddetta vaccinazione per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario** che svolgano la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie o parafarmacie e negli studi professionali; i casi di esclusione dall'obbligo sono definiti dal **comma 2** (con gli effetti previsti dai **commi 10 e 11**). Fatti salvi tali casi, l'inadempimento - al termine delle procedure di cui ai **commi da 3 a 5** - dell'obbligo in esame determina, per il periodo temporale suddetto, la sospensione del diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implichino contatti interpersonali o che comportino, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da COVID-19 (**commi da 6 a 9**); alla sospensione consegue l'assegnazione ad altre mansioni, anche inferiori, con il riconoscimento della remunerazione ad esse corrispondenti, ovvero, in caso di impossibilità di tale assegnazione, la sospensione dell'attività lavorativa e della relativa remunerazione.

Riguardo alla vaccinazione in esame, si ricorda che l'ultima versione del relativo piano strategico nazionale è stata adottata con [D.M. del 12 marzo 2021](#)²⁸. Nell'ambito di tale atto, il secondo allegato è costituito dall'ultimo [documento di programmazione](#) precedente (del 10 marzo 2021)²⁹, il quale può essere considerato come il documento che attualmente reca le linee di pianificazione in oggetto; tuttavia, alcune modifiche specifiche sono previste dall'[ordinanza n. 6 del 9 aprile 2021](#) del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 nonché dal **comma 1 dell'articolo 20-ter (articolo inserito dal Senato) del D.L. 22 marzo 2021, attualmente in fase di conversione alle Camere** (cfr. l'[A.C. n. 3099](#)).

²⁸ Si ricorda che l'articolo 1, comma 457, della [L. 30 dicembre 2020, n. 178](#), ha previsto l'adozione, con decreto del Ministro della salute (di natura non regolamentare), del piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2.

²⁹ Quest'ultimo documento è stato oggetto di informativa (da parte del Ministro della salute) alla Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali nella seduta dell'11 marzo 2021; la Conferenza ha preso atto - nei termini esposti nella medesima [presa d'atto](#) - dell'informativa. In ogni caso, il documento di presa d'atto non rientra nel piano nazionale adottato ai sensi del citato [D.M. del 12 marzo 2021](#).

Si ricorda altresì che, nel quadro di tale programmazione, il suddetto Commissario straordinario ha presentato il 13 marzo 2021 un proprio [documento](#) di pianificazione in materia.

In via generale, si ricorda che la somministrazione è attuata dalle regioni e dalle province autonome (articolo 1, comma 458, della [L. 30 dicembre 2020, n. 178](#)).

Il **comma 1** del presente **articolo 4** prevede, per il periodo intercorrente fino alla completa attuazione del piano strategico nazionale relativo alla vaccinazione contro il COVID-19³⁰, e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, l'obbligo della suddetta vaccinazione per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgano la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie o parafarmacie e negli studi professionali; i casi di esclusione dall'obbligo sono definiti dal successivo **comma 2**. L'obbligo viene introdotto al fine di mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza e il relativo adempimento viene qualificato come requisito essenziale per l'esercizio delle suddette attività. Resta fermo che la vaccinazione è somministrata, gratuitamente, nel rispetto delle indicazioni fornite dalle regioni, dalle province autonome e dalle altre autorità competenti, in conformità alle previsioni contenute nel piano summenzionato.

Si ricorda che l'ambito delle professioni sanitarie comprende i soggetti iscritti agli albi professionali degli ordini³¹: dei medici-chirurghi e degli odontoiatri; dei veterinari; dei farmacisti; dei biologi; dei fisici e dei chimici; delle professioni infermieristiche; della professione di ostetrica; dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione; degli psicologi.

Riguardo all'individuazione degli altri soggetti di cui al presente **comma 1**, costituiti dagli altri operatori di interesse sanitario che svolgano attività nelle strutture e negli ambiti ivi individuati, la modifica **inserita dal Senato** specifica che occorre far riferimento all'articolo 1, comma 2, della [L. 1° febbraio 2006, n. 43](#), come peraltro già indicato dalle **relazioni illustrativa e tecnica** dell'originario disegno di legge di conversione del **presente decreto**³²; si ricorda che il suddetto articolo 1, comma 2, attribuisce alla competenza delle regioni l'individuazione dei

³⁰ Riguardo a tale piano, cfr. *supra*.

³¹ Per l'individuazione di essi, cfr. l'articolo 1, comma 1, del [D.Lgs.C.P.S. 13 settembre 1946](#), n. 233, e successive modificazioni, nonché, per l'ordine degli psicologi, l'articolo 01 della [L. 18 febbraio 1989, n. 56](#).

³² **Relazioni** reperibili nell'[A.S. n. 2167](#).

profili (e dei relativi requisiti di formazione) degli operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie disciplinate a livello nazionale.

Riguardo al termine finale di applicazione dell'obbligo in esame - termine costituito, come detto, dalla completa attuazione del piano summenzionato ovvero dal 31 dicembre 2021 (in caso di attuazione del piano anche oltre tale data) - si rileva che la disciplina vigente non prevede una procedura di accertamento della completa attuazione del piano. *Si consideri l'opportunità di una valutazione di tale profilo.*

Riguardo alla legittimità costituzionale di norme di rango legislativo che impongano obblighi di vaccinazione, cfr. la sentenza della Corte costituzionale [n. 5 del 22 novembre 2017-18 gennaio 2018](#) (menzionata anche nelle suddette **relazioni illustrativa e tecnica**); la sentenza ha affermato la legittimità di queste eventuali scelte del legislatore - con le quali si privilegierebbe la "tutela degli altri beni costituzionali" rispetto alla "libera autodeterminazione individuale" - in relazione a specifiche condizioni epidemiologiche e conoscenze scientifiche e a situazioni in cui "lo strumento della persuasione" appaia "carente sul piano della efficacia".

Si ricorda altresì che le vaccinazioni obbligatorie rientrano tra i trattamenti sanitari per i quali si applica, in caso di conseguenti lesioni o infermità, dalle quali derivi una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica, l'indennizzo di cui alla [L. 25 febbraio 1992, n. 210](#) - peraltro, alcune sentenze della Corte costituzionale hanno esteso quest'ultima tutela anche a vaccinazioni soltanto raccomandate (e quindi non obbligatorie) -.

Il **comma 2** esclude dall'obbligo di vaccinazione in esame i casi di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale; in base a queste ultime, la vaccinazione può essere (a seconda dei casi) omessa o differita. Per i soggetti che rientrino in tale fattispecie si applicano le norme di cui ai successivi **commi 10 e 11**.

Ai sensi del **comma 3**, entro cinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto: ciascun ordine professionale territoriale trasmette l'elenco degli iscritti, con l'indicazione del luogo di rispettiva residenza, alla regione o provincia autonoma in cui l'ordine medesimo abbia sede; i datori di lavoro degli operatori di interesse sanitario che svolgano la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie o socio-assistenziali, pubbliche o private, nelle farmacie o nelle parafarmacie e negli studi professionali trasmettono l'elenco dei propri dipendenti con tale qualifica, con l'indicazione del luogo di rispettiva residenza, alla regione o alla provincia autonoma nel cui territorio

tali dipendenti operino³³.

Considerato che la terminologia della norma fa riferimento ai dipendenti e ai datori di lavoro, *si valuti l'opportunità di specificare se l'obbligo di vaccinazione in esame riguarda anche gli operatori di interesse sanitario che svolgano attività nei predetti ambiti e strutture in base a rapporti contrattuali diversi dal rapporto di lavoro subordinato.*

Il **comma 4** prevede che, entro dieci giorni dalla data di ricezione degli elenchi di cui al **comma 3**, le regioni e le province autonome, mediante i sistemi informativi vaccinali a disposizione delle stesse, verifichino lo stato vaccinale di ciascuno dei soggetti rientranti negli elenchi. Quando dai sistemi a disposizione della regione e della provincia autonoma non risulti l'effettuazione della vaccinazione in oggetto o la presentazione della richiesta di vaccinazione (nelle modalità di richiesta stabilite nell'ambito della campagna vaccinale in atto), la regione (o la provincia autonoma), nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali, segnala immediatamente all'azienda sanitaria locale di residenza i nominativi dei soggetti "che non risultano vaccinati". *Si valuti l'opportunità di chiarire se tali elenchi comprendano anche i casi in cui risulti presentata la richiesta di vaccinazione ed i casi in cui, al momento, risulti effettuata solo la prima delle dosi di vaccino previste (nell'ambito dei prodotti vaccinali che richiedano un ciclo di somministrazioni) ovvero - qualora si intenda che tali fattispecie non rientrino negli elenchi - di chiarire se a tali casi si applichi comunque la procedura di verifica (di cui al **terzo periodo** del successivo **comma 5**) dell'effettuazione delle somministrazioni.*

Ai sensi del **comma 5**, l'azienda sanitaria locale di residenza invita l'interessato a produrre, entro cinque giorni dalla ricezione del medesimo invito, la documentazione che attesti l'effettuazione della vaccinazione o che giustifichi l'omissione o il differimento ai sensi del precedente **comma 2**, ovvero la presentazione della richiesta di vaccinazione o l'insussistenza dei presupposti (di cui al **comma 1**) per l'obbligo vaccinale. In caso di mancata presentazione della documentazione, l'azienda sanitaria locale, successivamente alla scadenza del predetto termine di cinque giorni, senza ritardo, invita formalmente l'interessato a sottoporsi alla somministrazione del vaccino in oggetto, indicando le modalità e i termini entro i quali adempiere l'obbligo. Nel caso invece di presentazione di documentazione attestante la richiesta di vaccinazione, l'azienda sanitaria locale invita l'interessato a trasmettere,

³³ Si ricorda che l'[ordinanza n. 3 del 29 marzo 2021](#) del suddetto Commissario straordinario ha disposto che ciascuna regione o provincia autonoma proceda alla vaccinazione, oltre che della popolazione ivi residente, di quella ivi domiciliata per motivi di lavoro, di assistenza familiare o per qualunque altro giustificato e comprovato motivo che imponga una presenza continuativa nella regione o provincia autonoma.

immediatamente e comunque entro i tre giorni successivi alla somministrazione, la certificazione attestante l'adempimento dell'obbligo vaccinale.

Si ricorda che il [parere](#) espresso sul **presente decreto** dalla Commissione Igiene e sanità del Senato il 28 aprile 2021 ha chiesto di valutare l'opportunità dell'inserimento, nel **comma 5** in esame, di una norma analoga a quella stabilita nel precedente **articolo 3**, al fine di specificare che "all'invito alla vaccinazione consegua il relativo obbligo, a carico del professionista, solo se l'invito prospetti un uso di vaccino (e di prodotto vaccinale) conforme alle indicazioni contenute nel provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio emesso dalle competenti autorità e alle circolari, pubblicate sul sito *internet* istituzionale del Ministero della salute, relative alle attività di vaccinazione". Il medesimo parere ha rilevato inoltre l'esigenza di "escludere che il rinvio alle circolari possa avere l'effetto di obbligare un soggetto all'assunzione di una seconda dose di un prodotto vaccinale che, in base ai medesimi provvedimenti e circolari e in relazione all'età anagrafica o alle caratteristiche del soggetto medesimo, non risulti tra quelli raccomandati".

Il **comma 6** dispone, in primo luogo, che, in caso di inadempimento dell'obbligo vaccinale entro il termine indicato dall'azienda sanitaria locale ai sensi del **secondo periodo** del **comma 5** o (nella fattispecie di cui al **terzo periodo** del medesimo **comma 5**) in caso di mancato invio entro il termine di tre giorni della certificazione attestante l'adempimento dell'obbligo vaccinale, l'azienda sanitaria locale competente accerti l'inadempimento medesimo e, previa acquisizione delle eventuali ulteriori informazioni presso le autorità competenti, ne dia immediata comunicazione scritta all'interessato, al datore di lavoro e all'ordine professionale di appartenenza. Si prevede inoltre che l'adozione del suddetto atto di accertamento determini la sospensione del diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicino contatti interpersonali o che comportino, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da COVID-19. Il successivo **comma 9** specifica che la sospensione si applica fino all'adempimento dell'obbligo vaccinale o, in mancanza, fino alla completa attuazione del summenzionato piano strategico nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2021. *Si consideri l'opportunità di una valutazione di tale formulazione*, considerato che la disciplina vigente non prevede una procedura di accertamento della completa attuazione del piano.

Il **comma 7** prevede che la sospensione suddetta sia comunicata immediatamente all'interessato da parte dell'eventuale ordine professionale di appartenenza.

Ai sensi del **comma 8**, in conseguenza della comunicazione di cui al **comma 6**, il datore di lavoro adibisce il lavoratore, ove possibile, a mansioni, anche inferiori, diverse da quelle indicate al **comma 6**, con il trattamento corrispondente alle mansioni esercitate; qualora non sia possibile l'assegnazione a mansioni diverse, non è dovuto, per il suddetto periodo di sospensione, la retribuzione ovvero altro compenso o emolumento, comunque denominato. *Si valuti se il termine datore di lavoro (nei commi 6 e 8) sia esaustivo, considerato che esso sembrerebbe far riferimento soltanto a rapporti contrattuali di lavoro subordinato.*

Il **comma 10** prevede che, per il periodo in cui la vaccinazione in oggetto sia omessa o differita ai sensi del **comma 2**, e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, il datore di lavoro adibisca, senza decurtazione della retribuzione, i soggetti interessati a mansioni - anche diverse - in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da COVID-19. Il medesimo **comma 10** fa in ogni caso salva l'applicazione delle norme temporanee relative ai cosiddetti lavoratori fragili - norme di cui ai commi 2 e 2-bis dell'articolo 26 del [D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27](#), come da ultimo novellati dall'articolo 15 del **D.L. 22 marzo 2021, n. 41, in fase di conversione alle Camere** (cfr. l'[A.C. n. 3099](#)). *Si valuti se i termini datore di lavoro e retribuzione siano esaustivi, considerato che essi sembrerebbero far riferimento soltanto a rapporti contrattuali di lavoro subordinato.*

Il **comma 11** prevede che i soggetti rientranti nella fattispecie di omissione o di differimento di cui al **comma 2** adottino, per il periodo interessato dalla medesima fattispecie e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, nell'esercizio dell'attività libero-professionale, le misure di prevenzione igienico-sanitarie indicate da uno specifico protocollo di sicurezza, adottato con decreto del Ministro della salute, di concerto con i Ministri della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali, entro venti giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame.

Il **comma 12** specifica che dall'attuazione del presente **articolo 4** non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si segnala infine che il **Senato** ha introdotto nel presente **articolo 4** anche alcune modifiche di carattere formale.

Articolo 5

(Manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti SARS-CoV-2 per i soggetti che versino in condizioni di incapacità naturale)

L'**articolo 5** estende la disciplina relativa alla manifestazione del consenso alla vaccinazione anti SARS-CoV-2, prevista per i pazienti in condizioni di incapacità naturale ricoverati in strutture sanitarie assistite, anche alle persone incapaci non ricoverate. Nei confronti di questi ultimi soggetti assume la funzione di amministratore di sostegno, al solo fine della prestazione del consenso alla vaccinazione, il direttore sanitario dell'azienda sanitaria locale di assistenza dell'interessato o un suo delegato.

A tal fine, **l'articolo 5 modifica l'art. 1-quinquies del decreto legge n. 172 del 2020³⁴**, con la finalità di **estenderne le previsioni** anche alle persone che, pur versando in condizioni di **incapacità naturale**, **non sono ricoverate** in RSA o in strutture analoghe. In particolare, **mediante l'introduzione del comma 2-bis nel citato articolo 1-quinquies**, si stabilisce che la funzione di amministratore di sostegno, al solo fine della prestazione del consenso all'inoculazione del vaccino anti-SARS-CoV-2, nei confronti dei soggetti in stato di incapacità naturale non ricoverati presso strutture sanitarie assistenziali o strutture analoghe, comunque denominate, venga assunta dal direttore sanitario dell'azienda sanitaria locale di assistenza dell'interessato ovvero da un suo delegato. Conseguentemente, vengono apportate modifiche ai commi 3, 5 e 7 dell'articolo 1-quinquies, per garantirne la relativa applicazione anche ai soggetti in stato di incapacità naturale non ricoverati presso strutture sanitarie assistenziali o strutture analoghe (di cui all'introdotta comma 2-bis). Infine, poiché, per effetto delle modifiche apportate, l'articolo 1-quinquies è deputato a disciplinare le modalità di manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti SARS-COV-2 per le persone che si trovino in condizioni di incapacità, a prescindere dal fatto che le stesse siano o meno ricoverate presso strutture sanitarie, viene altresì emendata la rubrica dell'articolo mediante l'espunzione delle parole "ricoverati presso strutture sanitarie assistenziali". Le procedure stabilite dall'articolo 1-quinquies del decreto legge n. 172 del 2020 sono sinteticamente illustrate nel *box* a seguire.

³⁴ Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus Covid 19, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 6/2021.

Articolo 1-quinquies del decreto legge n. 172 del 2020

L'art. 1-quinquies (*Manifestazione del consenso alla somministrazione del vaccino anti-SARS-CoV-2 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite*) del decreto legge n. 172 del 2020 (ex art. 5 del decreto legge n. 1 del 2021, confluito nel citato D.L. n. 172)) dispone relativamente all'individuazione della persona competente ad esprimere o negare il consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci, ricoverati presso strutture sanitarie assistenziali (RSA o comunque tali strutture siano denominate).

In sintesi, si prevede che il consenso sia espresso a mezzo del tutore, curatore o amministratore di sostegno³⁵ dell'ospite della struttura residenziale, come individuati dalla legge n. 219 del 2017³⁶, ovvero a mezzo del fiduciario, nel caso l'ospite della struttura abbia redatto le proprie Disposizioni anticipate di trattamento - DAT (comma 1).

In caso di incapacità naturale, ovvero qualora il fiduciario, il tutore, il curatore o l'amministratore di sostegno manchino o non siano in alcun modo reperibili per almeno 48 ore, assume la funzione di amministratore di sostegno, al solo fine dell'espressione del consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19, il direttore sanitario o, in difetto, il responsabile medico della residenza sanitaria assistita (RSA), o dell'analogha struttura, in cui la persona incapace è ricoverata. In difetto sia del direttore sanitario sia del responsabile medico della struttura, le attività ora descritte sono svolte dal direttore sanitario della ASL territorialmente competente sulla struttura stessa o da un suo delegato. In tali casi, nel consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19 si dà atto delle ricerche svolte e delle verifiche effettuate per accertare lo stato d'incapacità naturale dell'interessato (comma 2).

Il soggetto fra quelli *supra* elencati, che assume la funzione di amministratore di sostegno deve comunque sentire il coniuge, il convivente³⁷ ovvero, in mancanza, i parenti fino al terzo grado noti alla struttura. Nel caso i familiari concordino per la vaccinazione, il soggetto che ha assunto la funzione di amministratore di sostegno esprime il consenso alla somministrazione della vaccinazione e dei successivi eventuali richiami e ne dà comunicazione al dipartimento di prevenzione sanitaria competente per territorio (comma 3).

L'art. 1-quinquies chiarisce che il consenso non può essere espresso in difformità dalla volontà dell'interessato o, se non in grado, dei parenti indicati. Nel caso in cui questi ultimi si rifiutino di prestare assistenza al paziente nella

³⁵ Gli amministratori di sostegno possono dare il consenso alla vaccinazione in via esclusiva solo se in possesso della rappresentanza in ambito sanitario, o con il paziente se sono in affiancamento in campo sanitario.

³⁶ La legge 22 dicembre 2017, n. 219 *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento* ha disciplinato le modalità di espressione e di revoca del consenso informato, la legittimazione ad esprimerlo e a riceverlo, l'ambito e le condizioni, e ha regolamentato le disposizioni anticipate di trattamento (DAT), con le quali il dichiarante enuncia i propri orientamenti sul "fine vita" nell'ipotesi in cui sopravvenga una perdita irreversibile della capacità di intendere e di volere.

³⁷ Letteralmente "l'altra parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente".

formazione del consenso alla vaccinazione, il direttore sanitario o il responsabile medico della struttura in cui l'interessato è ricoverato, ovvero il direttore della ASL o un suo delegato, può rivolgersi al giudice tutelare per essere autorizzato ad effettuare la vaccinazione (comma 4). Ugualmente, in caso di rifiuto della somministrazione del vaccino o del relativo consenso da parte del direttore sanitario o del responsabile medico, ovvero del direttore dell'ASL o di un suo delegato, il coniuge, il convivente e i parenti fino al terzo grado possono ricorrere al giudice tutelare affinché disponga la sottoposizione al trattamento vaccinale (comma 10). Tali ricorsi, relativi ai casi di disaccordo fra incapace, familiare e

sanitari non sono soggetti a termini di nessun genere né quanto al loro deposito né quanto alla assunzione della relativa decisione da parte del giudice tutelare.

Procedura diversa è invece prevista qualora non sia possibile procedere per mancanza di disposizioni di volontà dell'interessato, anticipate o attuali, o per irreperibilità o indisponibilità dei parenti. In tali casi infatti il consenso al trattamento vaccinale, sottoscritto dall'amministratore di sostegno (come individuato fra i soggetti *supra* elencati), deve essere comunicato immediatamente³⁸ al giudice tutelare, anche tramite posta elettronica certificata, dalla direzione della struttura in cui il paziente è ricoverato (comma 5). Nel termine di quarantotto ore dal ricevimento degli atti, il giudice tutelare, disposti gli eventuali accertamenti quando dai documenti ricevuti non emerge la sussistenza dei presupposti richiesti, convalida con decreto motivato, immediatamente esecutivo, il consenso espresso in base alla norma ovvero ne nega la convalida (comma 6). Entro le quarantotto ore successive alla scadenza di tale termine il decreto è comunicato all'interessato e al relativo rappresentante a mezzo di posta certificata presso la struttura dove la persona è ricoverata (comma 7).

In relazione a tale ultima casistica, il consenso alla vaccinazione è privo di effetti fino alla comunicazione del decreto di convalida. Decorso però il termine di 96 ore dalla ricezione degli atti da parte del Tribunale senza che sia giunta alla struttura comunicazione del decreto di convalida, il consenso espresso si considera convalidato ad ogni effetto e acquista definitiva efficacia (commi 8 e 9).

Per ulteriori chiarimenti si rinvia alla casistica operativa per la vaccinazione degli ospiti delle RSA predisposta dal [Tribunale di Milano](#), e dal [Tribunale di Bologna](#).

³⁸ Unitamente alla comunicazione deve essere attestata: 1. l'incapacità naturale, mediante certificazione medica pubblica; 2. la mancanza assoluta o la irreperibilità per 48 ore dell'amministratore di sostegno, del tutore, del curatore già nominati ovvero del fiduciario ex legge n. 219 del 2017; 3. la mancanza di coniuge, persona parte di unione civile o stabilmente convivente o di parenti entro il terzo grado dell'interessato con cui condividere la scelta in ordine al trattamento sanitario e la mancanza di DAT; l'idoneità del vaccino ad assicurare la migliore tutela della salute della persona ricoverata.

Articolo 6, commi 1 e 2
(Proroga delle misure speciali per l'esercizio dell'attività giudiziaria nell'emergenza pandemica da COVID-19)

L'articolo 6, comma 1, lettere da a) a g), è volto a prorogare, **dal 30 aprile al 31 luglio 2021**, l'efficacia delle disposizioni speciali, contenute nel decreto-legge n. 137 del 2020, che disciplinano l'esercizio dell'attività giurisdizionale durante l'emergenza sanitaria

In particolare, con le lettere da a) a c), sono prorogate le disposizioni già dettate dagli articoli 23, 23-bis e 23-ter del decreto-legge n. 137 del 2020 per consentire la trattazione in **forma semplificata e prevalentemente da remoto** dei procedimenti **civili** e dei procedimenti **penali**, in ogni stato e grado, e per prevedere la **sospensione dei giudizi penali**, con conseguente **sospensione della prescrizione** e dei termini di durata della custodia cautelare, quando le relative udienze debbano essere rinviate per impedimenti delle parti legati al Covid-19.

La lettera d) proroga l'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 24 del decreto-legge n. 137, di semplificazione per le **attività di deposito di atti**, documenti e istanze nella fase del **processo penale** inerente alla chiusura delle indagini preliminari (art. 415-bis c.p.p.) e la disciplina speciale concernente il deposito degli atti, documenti e istanze comunque denominati, diversi dai suddetti atti. La medesima lettera specifica che il **malfunzionamento del portale del processo penale telematico** costituisce **condizione per la restituzione nel termine processuale previsto** per il deposito non riuscito a causa della disfunzione tecnologica.

La lettera e) proroga la disciplina speciale per lo svolgimento del **processo amministrativo** nella vigenza dell'emergenza epidemiologica, di cui all'articolo 25 del decreto-legge n. 137.

La lettera f) interviene sull'articolo 26 del decreto-legge n. 137 del 2020 in materia di **processo contabile**, prorogando le disposizioni che prevedono che le adunanze e le udienze dinanzi alla Corte dei conti alle quali è ammessa la presenza del pubblico si celebrino a **porte chiuse**.

La lettera g) modifica l'art. 27, comma 1, del decreto-legge n. 137 prorogando l'efficacia delle disposizioni speciali relative allo svolgimento del **processo tributario**.

Il **comma 2** interviene – sempre in materia di giustizia contabile – sull'articolo 85 del decreto-legge n. 18 del 2020, disponendo la **proroga fino al 31 luglio 2021**, delle misure ivi previste per assicurare la sicurezza e la funzionalità dello svolgimento delle diverse **attività**

istituzionali della Corte dei conti nel pieno rispetto delle misure di prevenzione e contrasto alla diffusione del COVID-19.

Il **comma 1** dell'articolo 6 proroga le disposizioni relative allo svolgimento delle attività giudiziarie nelle controversie civili, penali, amministrative, contabili e tributarie, dettate dal **decreto-legge n. 137 del 2020**.

In particolare, la **lettera a)** modifica l'art. 23, comma 1, del decreto-legge n. 137/2020 per **prorogare** dal 30 aprile **al 31 luglio 2021** l'efficacia delle **disposizioni speciali per l'esercizio dell'attività giurisdizionale** civile e penale durante l'emergenza sanitaria.

Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in commento, tali disposizioni erano destinate ad operare fino alla scadenza del termine di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 19 del 2020, e dunque fino al 30 aprile 2021.

La proroga opera sia in relazione alle previsioni dei commi da 2 a 9-ter dell'art. 23 del D.L. n. 137/2020, che di quelle dell'articolo 221 del D.L. n. 34 del 2020.

Conseguentemente, per effetto della proroga delle disposizioni dell'**articolo 23 del D.L. n. 137 del 2020, fino al 31 luglio**:

- alcuni atti delle **indagini preliminari** possono essere compiuti tramite collegamenti da remoto. In particolare, il pubblico ministero e la polizia giudiziaria possono avvalersi di tali collegamenti per compiere atti che richiedono la partecipazione dell'indagato, della persona offesa, del difensore, di consulenti, di esperti o di altre persone, nei casi in cui la presenza fisica di costoro metta a rischio le esigenze di contenimento della diffusione del virus COVID-19; il giudice può procedere, mediante i suddetti collegamenti da remoto, all'interrogatorio della persona sottoposta a misura cautelare personale (comma 2);
- è possibile celebrare a **porte chiuse** le **udienze** civili e penali alle quali è ammessa la presenza del pubblico (comma 3);
- la **partecipazione** a tutte le **udienze** di **detenuti**, internati, persone in stato di custodia cautelare, fermate o arrestate avviene – ove possibile - mediante videoconferenza o collegamenti da remoto, applicate, in quanto compatibili le disposizioni sulla partecipazione del procedimento a distanza di cui all'art. 146-bis c.p.p. (comma 4);
- è possibile svolgere con collegamenti **da remoto le udienze penali** che non richiedono la presenza di soggetti diversi da PM, parti e difensori, ausiliari del giudice, polizia giudiziaria, interpreti consulenti e periti. L'udienza dovrà comunque svolgersi salvaguardando il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. Non possono tenersi con modalità da remoto: le udienze nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti; le udienze di discussione di cui agli articoli 441 e 523 c.p.p. Non possono inoltre tenersi da remoto salvo che le parti vi consentano le udienze preliminari e dibattimentali (comma 5);

- le **udienze civili in materia di separazione consensuale dei coniugi** e di revisione delle condizioni di divorzio possono essere sostituite dal deposito telematico di note scritte. Affinché ciò sia possibile, la disposizione richiede che le parti: rinuncino espressamente all'udienza almeno 15 giorni prima della data fissata per il suo svolgimento; confermino le conclusioni rassegnate nel ricorso; confermino di non aver intenzione di giungere a una conciliazione (comma 6);
- è possibile per il **giudice** partecipare alle udienze **da remoto**, collegandosi da un luogo diverso dall'ufficio giudiziario (comma 7);
- è possibile trattare in camera di consiglio, con modalità da remoto, i **procedimenti penali in Cassazione**, senza l'intervento del procuratore generale e dei difensori delle altre parti (per *tabulas*), salvo che il ricorrente richieda espressamente la discussione orale (comma 8);
- il **giudizio civile in Cassazione** può essere **cartolare**: i ricorsi civili proposti per la trattazione in pubblica udienza possono essere trattati in camera di consiglio senza l'intervento del procuratore generale e dei difensori delle parti, salvo che la discussione orale sia espressamente richiesta da una delle parti o dal procuratore (comma 8-bis);
- è possibile assumere mediante collegamenti **da remoto le deliberazioni collegiali** in camera di consiglio nei procedimenti civili e penali, considerando il luogo dal quale si collega il giudice, qualunque esso sia, camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. In particolare, nei procedimenti penali, dopo la deliberazione in camera di consiglio, il presidente del collegio sottoscrive il dispositivo che dovrà essere depositato in cancelleria "prima possibile"³⁹ (comma 9);
- il cancelliere può rilasciare in forma di documento informatico la **formula esecutiva** dei titoli giudiziali (art. 475 c.p.c.), previa istanza da depositarsi sempre con modalità **telematica** (comma 9-bis);
- la discussione nell'ambito del **procedimento disciplinare presso il Consiglio superiore della magistratura** si può svolgere mediante collegamento da remoto, previa richiesta dell'incolpato o del suo difensore (comma 9-ter).

Per effetto della proroga delle disposizioni dell'**articolo 221 del D.L. n. 34 del 2020, fino al 31 luglio**:

- è obbligatorio il **deposito telematico** da parte del difensore di ogni atto e dei documenti che si offrono in comunicazione, con riguardo ai procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione; ciò evidentemente solo negli uffici che hanno già la disponibilità del servizio

³⁹ Le disposizioni che prevedono che le deliberazioni collegiali possano svolgersi a distanza e che il luogo da cui si collegano i magistrati debba considerarsi camera di consiglio a tutti gli effetti di legge, non si applicano alle deliberazioni conseguenti alle udienze penali di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio, svolte senza il ricorso a collegamento da remoto, in coerenza con le disposizioni che disciplinano il procedimento penale da remoto e che stabiliscono il divieto di svolgimento da remoto delle udienze di discussione finale.

di deposito telematico. In relazione alle medesime controversie, gli obblighi di **pagamento del contributo unificato**, nonché l'anticipazione forfettaria, connessi al deposito degli atti con le modalità telematiche, sono assolti con sistemi telematici di pagamento. Resta ferma la possibilità, per il capo dell'ufficio, di autorizzare il deposito con modalità non telematica quando i sistemi informatici del dominio giustizia non siano funzionanti e sussista un'indifferibile urgenza (comma 3);

- le **udienze civili** che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti possono essere sostituite dal **deposito telematico di note scritte**. In particolare, la disposizione qui prorogata prevede la possibilità di procedere con lo scambio e il deposito telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice. Sono scanditi i tempi della comunicazione da parte del giudice delle modalità telematiche ed è data possibilità alle parti di chiedere comunque la trattazione orale (comma 4);

- nei **procedimenti civili in Cassazione** è possibile il deposito telematico di atti e documenti da parte degli avvocati e conseguentemente l'assolvimento dell'obbligo di pagamento del contributo unificato con modalità telematiche (comma 5);

è possibile per i difensori e le parti, su loro richiesta, partecipare **da remoto** alle **udienze civili** e sono disciplinate le conseguenti modalità di partecipazione (postazioni, contraddittorio, termine per il deposito dell'istanza, comunicazione alle parti delle modalità del collegamento, verbalizzazione) (comma 6);

- è possibile trattare da remoto l'udienza civile, con il consenso delle parti, quando non debbano presenziarvi soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice. L'udienza è tenuta con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. Prima dell'udienza il giudice dispone la comunicazione ai procuratori delle parti e al pubblico ministero, se è prevista la sua partecipazione, del giorno, dell'ora e delle modalità del collegamento (comma 7);

- il **consulente tecnico d'ufficio** può giurare in forma scritta e con deposito telematico, in alternativa al giuramento in udienza pubblica (comma 8);

- negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni i **colloqui dei detenuti**, internati e imputati con i congiunti o con altre persone sono svolti a distanza, ove possibile, mediante apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile, o mediante corrispondenza telefonica. Questa disposizione, peraltro, si applica solo su richiesta dell'interessato o quando la misura è indispensabile per salvaguardare la salute delle persone detenute o internate (comma 10).

La **lettera b)** proroga fino al **31 luglio 2021** le disposizioni speciali per la **decisione dei giudizi penali di appello** durante l'emergenza sanitaria, dettate dall'**art. 23-bis del decreto-legge n. 137 del 2020** e ne estende l'applicazione anche ai procedimenti di appello avverso le ordinanze in materia di sequestro preventivo.

Vengono in particolare prorogate le previsioni che consentono, nel giudizio penale di appello, che la decisione possa essere assunta sulla base di un **giudizio cartolare**, che si svolge **in camera di consiglio**, con modalità da remoto e senza la partecipazione di PM e difensori delle parti. Le modalità semplificate di trattazione non si applicano in caso di rinnovazione dibattimentale, quando le parti facciano richiesta scritta di trattazione orale o quando l'imputato manifesti la volontà di comparire.

Più nel dettaglio, l'art. 23-bis delinea il **procedimento per svolgere il giudizio cartolare** prevedendo che (comma 2):

- il PM debba formulare le sue conclusioni almeno 10 giorni prima dell'udienza, con atto trasmesso alla cancelleria della corte d'appello per via telematica;
- la cancelleria trasmetta immediatamente l'atto, sempre per via telematica, attraverso posta elettronica certificata, ai difensori delle altre parti;
- i difensori delle altre parti, almeno 5 giorni prima dell'udienza, possano presentare le proprie conclusioni per atto scritto trasmesso alla cancelleria della corte d'appello per via telematica.

La decisione in camera di consiglio potrà essere assunta mediante collegamenti da remoto, ai sensi dell'art. 23, comma 9, del decreto-legge n. 137/2020 (v. *sopra*). Il dispositivo sarà comunicato alle parti (comma 3).

Il procedimento *per tabulas* delineato dai primi tre commi non si applica nei casi di rinnovazione dibattimentale nonché quando le parti – PM o difensore – facciano richiesta di discussione orale o quando l'imputato richieda di partecipare all'udienza. Il comma 4 richiede che tali richieste siano formulate per iscritto, almeno 15 giorni prima dell'udienza, attraverso modalità telematiche.

La stessa **lettera b)** interviene poi specificamente sul **comma 7 dell'articolo 23-bis** del decreto-legge n. 137 del 2020 per estendere il **procedimento speciale** in camera di consiglio, con modalità da remoto e senza la partecipazione di PM e difensori delle parti, **anche ai procedimenti di appello contro le ordinanze in materia di sequestro preventivo** e contro il decreto di revoca del sequestro emesso dal pubblico ministero, di cui all'**art. 322-bis** del codice di procedura penale.

Sino all'entrata in vigore del decreto legge in esame, il comma 7 prevedeva l'applicazione del giudizio cartolare, in camera di consiglio con modalità da remoto, solo ai procedimenti:

- di impugnazione dei provvedimenti di applicazione di **misure di prevenzione** personali (art. 10 del d.lgs. n. 159 del 2011) e patrimoniali (art. 27 del d.lgs. n. 159 del 2011);

- di appello contro le **ordinanze in materia di misure cautelari personali** (art. 310 c.p.p.); in questo caso, l'eventuale richiesta di discussione orale deve essere formulata entro il termine perentorio di 5 giorni liberi prima dell'udienza.

La **lettera c)** interviene sull'**articolo 23-ter del decreto-legge n. 137 del 2020** per prorogare fino al **31 luglio 2021** le disposizioni che prevedono la **sospensione dei giudizi penali** durante il tempo in cui l'udienza debba essere rinviata per assenza, dovuta al Covid-19, di testimoni, consulenti tecnici, periti o imputati. Nei medesimi casi, l'art. 23-ter prevede altresì una **sospensione del computo della prescrizione** e la **sospensione dei termini di custodia cautelare**. Tali disposizioni si applicano anche nei procedimenti disciplinari a carico di magistrati.

Più nel dettaglio, vengono prorogate fino al 31 luglio 2021 le disposizioni che prevedono la **sospensione dei giudizi penali durante il tempo in cui l'udienza debba essere rinviata** per l'assenza del testimone, del consulente tecnico, del perito o dell'imputato in procedimento connesso, citati a comparire per esigenze di acquisizione della prova, nei casi in cui **l'assenza è giustificata** dalle restrizioni ai movimenti imposte dall'obbligo di quarantena o dalla sottoposizione a isolamento fiduciario in conseguenza delle misure urgenti in materia di contenimento e gestione della emergenza epidemiologica da Covid-19 sul territorio nazionale previste dalla legge o dalle disposizioni attuative dettate con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro della Salute (comma 1).

Negli stessi casi sono **sospesi anche il corso della prescrizione** e i **termini di fase delle misure cautelari custodiali** di cui all'articolo 303 c.p.p.

Il comma 2 dell'articolo 23-ter disciplina poi la **durata della sospensione del processo**, mutuando quanto già previsto dall'articolo 159, comma 1, n. 3 c.p. in tema di sospensione del procedimento per l'impedimento delle parti o del loro difensore, stabilendo che, in tali casi l'udienza non possa essere rinviata oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione delle restrizioni ai movimenti, dovendosi avere riguardo in caso contrario, agli effetti della durata della sospensione del corso della prescrizione e dei termini di durata della custodia cautelare al **tempo della restrizione aumentato di sessanta giorni**.

Ai sensi del comma 3 nel computo dei termini di cui all'articolo 304, comma 6, c.p.p., non si deve tenere conto dei periodi di sospensione dei giudizi penali determinati dall'assenza di testi, consulenti, periti e imputati connessi dovuta a ragioni di quarantena o isolamento fiduciario, salvo che per il limite relativo alla durata complessiva della custodia cautelare.

L'ultimo comma dell'art. 23-ter estende infine le disposizioni relative alla sospensione dei processi in caso di assenza del testimone, del consulente tecnico, del perito o di altra persona citata a comparire per esigenze di acquisizione della prova, per ragioni imposte dal rispetto dell'obbligo di quarantena o isolamento fiduciario, anche alla sospensione del corso dei termini dei procedimenti disciplinari a carico di magistrati previsti dall'articolo 15, commi 2 e 6, d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (ossia i termini entro cui il P.G. deve formulare le proprie richieste conclusive e il Csm deve pronunciarsi sull'incolpazione e il termine entro cui deve concludersi il giudizio di rinvio in caso di annullamento della pronuncia disciplinare da parte delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione).

Si ricorda che la **sospensione**, per il medesimo periodo in cui è sospeso e rinviato il giudizio, anche dei termini di **prescrizione** del reato, era già stata prevista nella prima fase dell'emergenza sanitaria dall'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 (c.d. decreto-legge Cura Italia) ed era stata oggetto di alcune ordinanze di rimessione alla **Corte costituzionale**: la Consulta, con la **sentenza n. 278 del 2020**, ha ritenuto tali questioni di legittimità costituzionale in parte infondate e in parte inammissibili.

In particolare, era contestata l'applicabilità della citata sospensione della prescrizione anche ai fatti di reato commessi anteriormente all'entrata in vigore della norma. Con la sentenza richiamata la Corte costituzionale ha ricondotto la cosiddetta "sospensione COVID" alla causa generale di sospensione della prescrizione stabilita dall'articolo 159 c.p., che prevede, appunto, che il corso della prescrizione rimanga sospeso ogniquale volta la sospensione del procedimento o del processo penale sia imposta da una particolare disposizione di legge. Conseguentemente, tali previsioni non contrastano con il principio costituzionale di irretroattività della legge penale più sfavorevole. La Corte ha inoltre affermato che la breve durata della sospensione dei processi, e quindi del decorso della prescrizione, è pienamente compatibile con il canone della ragionevole durata del processo e che, sul piano della ragionevolezza e della proporzionalità, la norma è giustificata dalla tutela del bene della salute collettiva per contenere il rischio di contagio da COVID-19 in un momento di eccezionale emergenza sanitaria.

La **lettera d)** modifica l'art. 24 del decreto legge n. 137 del 2020, relativo alle disposizioni speciali per la semplificazione delle attività di **deposito di atti, documenti e istanze nel processo penale**, nella vigenza dell'emergenza epidemiologica.

In particolare il **numero 1)** incide sul comma 1 del citato articolo per:

- **prorogare** dal 30 aprile **al 31 luglio 2021** l'efficacia delle disposizioni relative al **deposito di atti, documenti e istanze** nella fase del processo penale inerente alla **chiusura delle indagini preliminari** (art. 415-bis c.p.p.). Tali disposizioni prevedono che il deposito avvenga esclusivamente utilizzando il **portale del processo penale telematico** individuato con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia e con le modalità stabilite in tale provvedimento e si concretizza al momento del **rilascio della ricevuta di accettazione** da parte dei sistemi ministeriali;

Come è noto l'articolo 415-bis c.p.p. contiene la disciplina relativa all'avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari. Ai sensi del comma 3, l'avviso deve contenere altresì l'avvertimento che l'indagato ha facoltà, entro il termine di venti giorni, di presentare memorie, produrre documenti, depositare documentazione relativa ad investigazioni del difensore, chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine, nonché di presentarsi per rilasciare dichiarazioni ovvero chiedere di essere sottoposto ad interrogatorio.

Il comma 1 dell'art. 24 del DL 137/20 prevede una deroga alla disciplina vigente in materia di deposito con modalità telematica di istanze e atti presso gli uffici del pubblico ministero, nella fase delle indagini preliminari, contenuta nell'art. 221, comma 11, del decreto legge n. 34 del 2020. La deroga consiste nella previsione diretta dell'obbligo di deposito telematico, in luogo della previsione che demanda ad un decreto del Ministro della giustizia l'autorizzazione di tale deposito. In dettaglio il deposito deve avvenire esclusivamente utilizzando il portale del processo penale telematico individuato con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia e con le modalità stabilite in tale provvedimento, anche in deroga alle previsioni del regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (D.M. 21 febbraio 2011, n. 44). Al riguardo si ricordano le disposizioni tecniche emanate con [provvedimento direttoriale](#) n. 5477 dell'11 maggio 2020 (pubblicato sul portale dei servizi telematici del Ministero della Giustizia in data 12 maggio 2020) le quali, tra l'altro, prevedono espressamente le caratteristiche tecniche degli atti della fase ex art. 415-bis c.p.p. oggetto di deposito presso gli uffici della Procura (art. 4), tra cui spiccano quelle concernenti il formato del file e la sottoscrizione con firma digitale.

- inserire la specificazione secondo la quale il **deposito si considera tempestivo** quando è eseguito entro le ore 24 del giorno di scadenza.

La lettera d), **numero 2)**, inserisce i due nuovi commi 2-bis e 2-ter nell'articolo 24 per specificare che:

- il **malfunzionamento del portale del processo penale telematico** è attestato dal Direttore generale per i servizi informativi automatizzati, segnalato sul Portale dei servizi telematici del Ministero della giustizia e costituisce caso di forza maggiore ai sensi dell'articolo 175 c.p.p. ed è quindi condizione per la **restituzione nel termine processuale previsto** per il deposito non riuscito a causa della disfunzione tecnologica (comma 2-bis);
- **nei casi di malfunzionamento** attestato e segnalato, fino alla riattivazione dei sistemi, l'autorità giudiziaria procedente **può autorizzare** il deposito di singoli atti e documenti in **formato analogico** (comma 2-ter, primo periodo)

Si prevede inoltre (comma 2-ter, secondo periodo) la possibilità per **l'autorità giudiziaria** procedente di autorizzare il deposito di singoli atti e documenti in formato analogico **per ragioni specifiche ed eccezionali**, diverse dal malfunzionamento del portale telematico.

Infine la lettera d) **numero 3)**, interviene sul comma 4 dell'articolo 24, per **prorogare dal 30 aprile al 31 luglio 2021**, la disciplina speciale concernente **il deposito degli atti**, documenti e istanze comunque denominati, **diversi da quelli indicati nei commi 1 e 2 dello stesso articolo 24** (ossia diversi da quelli indicati dall'articolo 415-bis, comma 3, c.p.p. per la conclusione delle indagini preliminari e dagli ulteriori atti per i quali è consentito il deposito telematico in base ad apposito decreto ministeriale). E' dunque oggetto di proroga la disciplina che consente, per i suddetti atti, il **deposito con valore legale mediante posta elettronica certificata** inserita nel Registro generale degli indirizzi di posta elettronica certificata.

Il comma 4 dell'articolo 24 del decreto n. 137 del 2020 detta la disciplina speciale, applicabile in ragione dell'emergenza epidemiologica, concernente gli atti, documenti e istanze comunque denominati **diversi da quelli indicati nei commi 1 e 2**.

In particolare **il comma 4** prevede che per i suddetti atti:

- sia consentito il deposito con valore legale mediante posta elettronica certificata inserita nel Registro generale degli indirizzi di posta elettronica certificata; il deposito è consentito mediante

l'invio dall'indirizzo di posta elettronica certificata inserito nel suddetto Registro (disciplinato dall'art. 7 del decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44, il quale prevede che lo stesso sia gestito dal Ministero della giustizia.

- sia demandata ad apposito [provvedimento](#) (emanato il 9 novembre 2020) del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati (DGSIA) **l'indicazione degli indirizzi PEC degli uffici giudiziari** destinatari, delle specifiche tecniche relative ai formati degli atti e le ulteriori modalità di invio nonché delle specifiche tecniche relative alla **sottoscrizione digitale**;
- il deposito sia effettuato presso i suddetti indirizzi PEC e pubblicato sul Portale dei servizi telematici.

Nelle ipotesi in cui il messaggio di posta elettronica certificata ecceda la dimensione massima stabilita nel predetto provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati il deposito può essere eseguito mediante l'invio di più messaggi di posta elettronica certificata e che il deposito si considera tempestivo quando è eseguito entro la fine del giorno di scadenza.

La lettera e) proroga dal 30 aprile **al 31 luglio 2021** la disciplina speciale per lo **svolgimento del processo amministrativo** nella vigenza dell'emergenza epidemiologica, di cui all'articolo 25 del DL 137/2020.

In particolare oggetto di proroga sono le disposizioni che consentono - per **le udienze pubbliche e per le camere di consiglio** del Consiglio di Stato, del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e dei tribunali amministrativi regionali - l'applicazione dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, concernente **la discussione orale** nelle udienze camerali o pubbliche **con modalità di collegamento da remoto**, a richiesta di tutte le parti costituite o su disposizione del giudice d'ufficio.

L'articolo 25, comma 1, del DL 137/2020 prevede che alle udienze pubbliche e alle camere di consiglio del Consiglio di Stato, del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e dei Tar, che si svolgono dal 9 novembre 2020 al 30 aprile 2021 (in seguito al decreto legge in esame fino al 31 luglio 2021), è estesa l'applicazione delle disposizioni dettate dall'articolo 4, comma 1 del decreto legge n. 28 del 2020 in tema di discussione orale mediante collegamento da remoto, a richiesta di tutte le parti costituite o su disposizione del giudice d'ufficio.

Si dà luogo alla discussione con modalità da remoto:

- a richiesta di tutte le parti costituite. Le parti costituite possono chiedere con apposita istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica ovvero, per gli affari cautelari, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza in qualunque rito, che la discussione orale si svolga mediante collegamento da remoto;

- su disposizione del presidente del collegio: quando lo ritenga necessario anche in assenza di istanza di parte; nei casi in cui l'istanza non sia presentata congiuntamente da tutte le parti costituite, previa valutazione dell'istanza e delle eventuali opposizioni espresse dalle altre parti.

In tutti i casi in cui venga disposta la discussione da remoto la segreteria comunica, almeno tre giorni prima della udienza di trattazione, l'avviso dell'ora e delle modalità di collegamento. Di tutte le operazioni che si svolgono in udienza si redige processo verbale, ivi inclusi l'accertamento dell'identità dei soggetti partecipanti e della libera volontà delle parti, anche ai fini della disciplina sulla protezione dei dati personali. In alternativa alla discussione da remoto è prevista la possibilità per le parti di depositare note di udienza fino alle ore 12 del giorno antecedente a quello dell'udienza stessa o richiesta di passaggio in decisione e il difensore che deposita tali note o tale richiesta è considerato presente ad ogni effetto in udienza

L'articolo 4, comma 1 del decreto legge n. 28 del 2020, richiamato dall'articolo 25, prevede, altresì, che la discussione si svolga con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori alla trattazione dell'udienza, assicurando in ogni caso la sicurezza e la funzionalità del sistema informatico della giustizia amministrativa e dei relativi apparati e comunque nei limiti delle risorse attualmente assegnate ai singoli uffici.

Si ricorda altresì che il comma 2 dell'articolo 25 prevede che sempre con riguardo al suddetto periodo (dunque per effetto del decreto legge fino al 31 luglio 2021) e fatta salva la possibilità di discussione orale da remoto, gli affari in trattazione passino in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, ferma restando la possibilità di definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'articolo 60 del Codice del processo amministrativo (di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), omissis ogni avviso. In questi casi il giudice delibera in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Restano fermi i poteri presidenziali di rinvio degli affari e di modifica della composizione del collegio.

La lettera f) interviene sull'articolo 26 del decreto-legge n. 137 del 2020 in materia di **processo contabile**, specificando che le disposizioni che prevedono che le **adunanze e le udienze dinanzi alla Corte dei conti** alle quali è ammessa la presenza del pubblico **si celebrino a porte chiuse** si applicano fino al **31 luglio 2021**.

Il **comma 1 dell'articolo 26** del decreto-legge n. 137 del 2020 dispone lo svolgimento **a porte chiuse** delle adunanze ed udienze pubbliche della Corte dei conti, **finché si protragga lo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19**. La disposizione richiama l'articolo 91, comma 2 del Codice di giustizia contabile (decreto legislativo n. 174 del 2016), secondo cui il presidente o il giudice monocratico della Corte dei

conti può disporre che l'udienza si svolga a porte chiuse, se ricorrano ragioni di sicurezza dello Stato, di ordine pubblico o di buon costume.

La **lettera g)** modifica l'art. 27, comma 1, del decreto-legge n. 137/2020 per **prorogare** dal 30 aprile **al 31 luglio 2021** l'efficacia delle **disposizioni speciali** relative allo svolgimento del **processo tributario**.

Si tratta delle previsioni in base alle quali il presidente della Commissione tributaria provinciale o regionale può autorizzare la trattazione con **collegamento da remoto** delle udienze, tanto pubbliche quanto camerali, degli organi di giustizia tributaria.

In alternativa alla trattazione da remoto, le controversie da trattare in udienza pubblica possono passare in **decisione sulla base degli atti**, salvo l'iniziativa di almeno una delle parti che insista per la discussione. Ove sia chiesta la discussione e non sia possibile procedere da remoto, si procede mediante **trattazione scritta**, nel rispetto di specifici termini di legge; nell'impossibilità di rispetto dei predetti termini la controversia è rinviata a **nuovo ruolo**.

L'articolo 27, fino al 31 luglio 2021, inoltre:

- esonera i componenti dei collegi giudicanti dal partecipare alle udienze o alle camere di consiglio, qualora risiedano, siano domiciliati o dimorino in luoghi diversi dalla commissione di appartenenza, previa richiesta e comunicazione al Presidente di sezione;
- rinvia, salvo quanto espressamente previsto dalle norme in esame, alla disciplina generale sulle udienze da remoto contenuta nell'articolo 16 del decreto-legge n. 118 del 2018 (che ha introdotto nel processo tributario alcune misure volte alla digitalizzazione di taluni procedimenti, segnatamente quelli riguardanti le comunicazioni via posta elettronica certificata, le notificazioni e il deposito di atti tramite modalità telematiche).

Il **comma 2** interviene – in materia di giustizia contabile - sull'articolo 85 del decreto-legge n. 18 del 2020, disponendo la proroga dal 30 aprile **al 31 luglio 2021**, delle misure ivi previste per assicurare la sicurezza e la funzionalità dello **svolgimento delle diverse attività istituzionali della Corte dei conti** nel rispetto delle misure di prevenzione e contrasto alla diffusione del COVID-19.

In particolare, oggetto di proroga sono le disposizioni di cui ai commi 2, 5, 6 e 8-bis dell'articolo 85 del DL 18/2020, così come modificato dal DL 104/2020, le quali prevedono:

- **l'applicazione delle misure organizzative** adottate dai capi degli uffici giudiziari e volte a consentire la trattazione degli affari

giudiziari nel rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie dettate per prevenire la diffusione del virus COVID-19, al fine di **evitare assembramenti all'interno degli uffici** giudiziari e contatti ravvicinati tra le persone (comma 2 dell'articolo 85);

- la disciplina derogatoria in materia pensionistica relativa al **procedimento monocratico** presso la giustizia contabile dettata dal comma 5 dell'articolo 85;
- l'applicazione della disposizione per la quale in caso di deferimento alla sede collegiale di atti delle amministrazioni centrali dello Stato, il **collegio deliberante** è composto dal presidente della sezione centrale del controllo di legittimità e dai sei consiglieri delegati preposti ai relativi uffici di controllo, integrato dal magistrato istruttore nell'ipotesi di dissenso, e delibera con un numero minimo di cinque magistrati in adunanze in grado di riunirsi tempestivamente anche in via telematica. Analoga previsione è relativa al collegio delle Sezioni riunite in sede di controllo (comma 6 dell'articolo 85);
- che i decreti del Presidente della Corte dei conti con cui sono stabilite le regole tecniche ed operative per l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle attività di controllo e nei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, acquistino efficacia dal giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (comma 8-bis, primo periodo, dell'articolo 85);
- la possibilità di svolgere le udienze, le adunanze e le camere di consiglio mediante collegamento da remoto (comma 8-bis, secondo periodo, dell'articolo 85).

Articolo 6, comma 3 ***(Modifiche al codice della giustizia contabile)***

Il **comma 3 dell'articolo 6**, apporta alcune modifiche al **codice di giustizia contabile** concernenti i termini per la proposizione dell'appello e la disciplina del deposito degli atti di impugnazione.

In particolare, la **lettera a)** incide sull'articolo 178, comma 4, del codice di giustizia contabile (di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174), che individua la disciplina in materia di **termini per le impugnazioni** e decorrenza degli stessi, specificando che - così come già previsto per la revocazione - **indipendentemente dalla data della notificazione della sentenza**, il termine per proporre **appello** sia di **un anno** calcolato dalla **pubblicazione della sentenza** stessa.

Si ricorda che l'art. 178, comma 1, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, prevede che il termine per proporre l'appello, la revocazione, l'opposizione di terzo e il ricorso per cassazione è di 60 giorni e che i **termini decorrono dalla notificazione** della sentenza. Il comma 4, oggetto di modifica, dettava la disciplina per la proposizione della sola revocazione (nei casi di sentenza effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa oppure di sentenza contraria ad altra precedente avente tra le parti autorità di cosa giudicata purché la stessa non abbia pronunciato sulla relativa eccezione) stabilendo che **indipendentemente dalla notificazione della sentenza** i termini sono di un anno dalla pubblicazione della sentenza stessa.

Secondo quanto specificato dalla Relazione illustrativa tale modifica, fissando il termine di un anno dalla pubblicazione della sentenza, entro cui poter formulare l'appello, dovrebbe consentire di evitare il rischio che la decisione contabile di primo grado, ove non notificata, non acquisisca mai la stabilità della cosa giudicata formale, con i conseguenti effetti sulla esecuzione della sentenza.

La lettera b), incide sull'articolo 180, comma 1, del codice. che detta la disciplina del **deposito degli atti di impugnazione**, uniformando le modalità previste per la revocazione e l'opposizione di terzo a quelle attualmente perviste per il solo giudizio di appello.

L'articolo 180 del codice, così come modificato dal D.lgs. n. 114 del 2019 prevedeva che **solo nei giudizi di appello l'atto di impugnazione dovesse essere depositato** nella segreteria del giudice adito, a pena di decadenza, **entro trenta giorni** dall'ultima notificazione, unitamente ad una copia della sentenza impugnata e alla prova delle eseguite notificazioni.

Secondo quanto specificato nella Relazione illustrativa, la modifica di cui alla lettera b), uniformando le modalità previste per l'appello, per la revocazione e l'opposizione di terzo – dovrebbe consentire di acquisire immediatamente prova della avvenuta regolare costituzione del contraddittorio, così garantendo i tempi del processo e la sua ragionevole durata.

Articolo 7
(Misure urgenti in materia di elezioni degli organi dell'ordine dei giornalisti)

L'articolo 7, come modificato nel corso dell'esame presso il Senato, consente al Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti di disporre un ulteriore differimento della data delle elezioni da svolgersi comunque entro sei mesi dalla entrata in vigore del decreto-legge in conversione.

Più nel dettaglio **l'articolo 7** stabilisce che il **Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti** può disporre un **ulteriore differimento della data delle elezioni**, da svolgersi comunque non oltre 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto qui in conversione (e quindi entro il 28 settembre 2021).

La legge 3 febbraio 1963 n. 69 disciplina la professione di giornalista in Italia. I principi introdotti da tale legge prevedono, da un lato, un particolare regime d'accesso e di svolgimento dell'attività giornalistica; dall'altro la configurazione strutturale dell'Ordine professionale, con l'attribuzione di determinati poteri ai suoi organismi di articolazione. Sul piano strutturale l'Ordine si articola in due gradi di organi: il primo, costituito dai Consigli regionali o interregionali, eletti su base territoriale dagli iscritti; il secondo, costituito dal Consiglio nazionale dell'Ordine, formato da membri eletti in sede regionale, ed avente la peculiare funzione di decidere sui ricorsi proposti contro le deliberazioni dei Consigli regionali.

La disposizione non specifica quali siano gli organi soggetti al rinnovo, ovvero se si tratti dei membri del Consiglio nazionale e/o dei componenti dei Consigli regionali dell'ordine dei giornalisti.

In proposito è opportuno rilevare che nella relazione illustrativa si fa invece espresso riferimento alle elezioni degli organi territoriali e nazionali dell'ordine professionale dei giornalisti.

Si valuti l'opportunità di esplicitare che le elezioni riguardano il rinnovo degli organi territoriali e nazionali dell'ordine professionale dei giornalisti.

E' opportuno ricordare che quello dei giornalisti rientra tra gli ordini professionali sui quali il Ministero della giustizia svolge una funzione di vigilanza. L'attività di vigilanza rientra nel più ampio concetto di controllo: un particolare esame volto a rivedere, appunto vigilare o riscontrare la regolarità di una funzione esercitata da un soggetto diverso da quello che pone in essere il controllo stesso. Essa si esplica attraverso richieste di chiarimenti ai Consigli degli ordini professionali e, in alcune ipotesi, può estendersi ad attività di tipo

ispettivo. Secondo una previsione sostanzialmente omogenea delle leggi che regolano gli Ordini professionali, compete al Ministro della giustizia lo scioglimento dei Consigli che non siano in grado di funzionare (per qualsiasi ragione) o commettano reiterati atti illegittimi.

Tale rinvio è consentito al solo fine di permettere il compiuto adeguamento dei sistemi per lo svolgimento con modalità telematica delle procedure, in relazione a quanto previsto all'articolo 31, comma 3, del c.d. decreto-legge ristori (decreto-legge n. 137 del 2020, conv. legge n. 176 del 2020).

L'articolo 31 del c.d. decreto legge ristori ha previsto specifiche disposizioni volte a consentire lo svolgimento delle elezioni degli organi territoriali e nazionali degli ordini professionali vigilati dal Ministero della giustizia con modalità telematiche da remoto, demandandone la disciplina a regolamenti dei consigli nazionali degli ordini.

Più nel dettaglio il comma 1 dell'articolo 31 ha previsto la possibilità di procedere, per l'elezione degli organi territoriali o, se prevista in forma assembleare, anche nazionali, degli ordini professionali vigilati dal Ministero della giustizia, con modalità telematiche da remoto, per evitare che la consultazione elettorale esponga i partecipanti a rischi per la salute e determini un pericolo di ulteriore diffusione del contagio. La definizione delle modalità è stata demandata ad un successivo regolamento del consiglio nazionale dell'ordine da adottarsi previa approvazione del Ministero della giustizia.

Il comma 2 dell'articolo 31 ha previsto che con il medesimo regolamento il consiglio nazionale potesse anche prevedere e disciplinare modalità telematiche di votazione anche per il rinnovo della rappresentanza nazionale e dei relativi organi, ove previsto in forma assembleare o con modalità analoghe a quelle stabilite per gli organi territoriali. Infine ai sensi del comma 3 - espressamente richiamato dall'articolo 7 in esame - è stata riconosciuta al consiglio dell'ordine la facoltà di differire di al massimo novanta giorni la data prevista per lo svolgimento delle suddette elezioni, nel caso in cui questa data fosse stata già fissata alla data di entrata in vigore del decreto ristori (e quindi al 29 ottobre 2020).

Nel corso dell'esame per la conversione il Senato ha inserito nell'articolo un ulteriore comma il quale prevede che le modalità telematiche per le elezioni di cui al comma 1 siano tali da assicurare la libertà del voto e verifica della sua integrità.

Articolo 7-bis
(Disposizioni per le elezioni dei componenti del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato)

La disposizione, **introdotto dal Senato**, consente il voto per corrispondenza per le elezioni dei componenti del Consiglio degli avvocati e dei procuratori dello Stato.

Più in particolare la disposizione, introdotta dal Senato, consente agli elettori che prestano servizio presso le avvocature distrettuali dello Stato di poter **votare per corrispondenza** secondo le determinazioni adottate dall'ufficio elettorale di cui all'articolo 22, comma 1, della legge n. 103 del 1979, per le elezioni dei componenti del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato dell'Avvocatura dello Stato che si svolgono durante lo stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (**comma 1**).

Il consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato è disciplinato dagli art. 21, 22 e 23, della legge n. 103 del 1979. Esso è composto dall'Avvocato generale dello Stato che lo presiede, dai due Vice Avvocati generali e dei due Avvocati distrettuali rispettivamente più anziani nell'incarico, e da quattro componenti di cui almeno uno procuratore dello Stato, eletti da tutti gli avvocati e procuratori dello Stato riuniti in un unico collegio elettorale (articolo 21 della legge n. 103 del 1979). Per l'elezione dei componenti del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato, è istituito un unico ufficio elettorale presso l'Avvocatura generale dello Stato, composto da un vice avvocato generale dello Stato, che lo presiede, designato dall'avvocato generale dello Stato, nonché da due avvocati dello Stato alla seconda classe di stipendio in servizio presso l'Avvocatura generale dello Stato (articolo 22, comma 1 della legge n. 103 del 1979).

Oltre ad esplicare le funzioni in precedenza attribuite alla Commissione permanente per gli avvocati e procuratori dello Stato, previste dai R.D. 30 novembre 1933, n. 1611 e d.r. 30 novembre 1933, n. 1612, tale organo provvede ad esprimere pareri sulla distribuzione dei legali dell'Avvocatura tra l'Avvocatura generale e le Avvocature distrettuali nonché sull'assegnazione degli avvocati e procuratori di prima nomina ai vari uffici e sui trasferimenti; esprime giudizi in merito alla progressione nelle classi di stipendio; decide i ricorsi proposti dagli avvocati e procuratori dello Stato avverso il provvedimento con cui viene disposta la sostituzione nella trattazione degli affari loro affidati; formula parere sul conferimento degli incarichi e sui collocamenti fuori ruolo; esercita nei confronti degli avvocati e dei procuratori dello Stato funzioni di Commissione di disciplina; designa gli avvocati dello Stato che debbono far parte del Comitato consultivo.

L'ufficio elettorale, nell'individuare i casi in cui è ammessa la votazione per corrispondenza, emana le opportune istruzioni per lo svolgimento delle operazioni di voto con tale sistema, tenuto conto delle particolari esigenze degli uffici e della loro dislocazione, oltre che delle possibilità di collegamento con l'ufficio elettorale, che provvede allo spoglio. Tali istruzioni devono garantire il carattere personale, diretto e segreto del voto (**comma 2**).

In caso di voto per corrispondenza ai sensi del **comma 4** l'elettore, dopo avere espresso il voto, provvede a chiudere nella busta la scheda piegata e incollata secondo le linee in essa tracciate e a indicare sul retro della busta il proprio cognome, nome e indirizzo. Il plico così formato è spedito, a mezzo di raccomandata di servizio, all'ufficio elettorale, il giorno feriale antecedente a quello stabilito per la votazione. Il timbro postale fa fede della tempestività dell'invio.

Il voto per corrispondenza viene manifestato quindi mediante l'ordinaria scheda elettorale, che è fatta pervenire all'elettore in plico sigillato, dall'ufficio elettorale almeno tre giorni prima della data di cui al comma 4, unitamente alla busta da utilizzare per la restituzione della scheda votata e all'indicazione del termine di cui al comma 4 (**comma 3**).

Articolo 8, commi da 1 a 3
(Disposizioni in materia di lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità)

Il **comma 1** dell'**articolo 8** **proroga** un termine nell'ambito della disciplina transitoria e speciale relativa alle **assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni di lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità**; il termine viene prorogato **dal 31 marzo 2021 al 31 luglio 2021 (31 maggio 2021 nel testo originario, così modificato dal Senato)**. La proroga concerne il termine, posto per alcuni dei soggetti in esame, entro il quale i medesimi possono essere assunti - da parte della pubblica amministrazione già utilizzatrice - in posizione di lavoratori sovrannumerari, in deroga alla dotazione organica, alla condizione del rispetto del piano di fabbisogno del personale ed ai limiti stabiliti per le assunzioni dalla normativa vigente. Il successivo **comma 2-bis - inserito dal Senato** - ammette in ogni caso, per i lavoratori in esame impegnati in attività di pubblica utilità, la possibilità di assunzione - anche da parte di un'altra pubblica amministrazione - in posizione di lavoratori sovrannumerari, in deroga alla dotazione organica e alla condizione del rispetto del piano di fabbisogno del personale, purché l'assunzione sia operata nei limiti delle risorse già disponibili a legislazione vigente presso le regioni. Il **comma 2** del presente **articolo 8** consente la **proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato degli enti pubblici della Regione Calabria con soggetti già impegnati in lavori socialmente utili o di pubblica utilità**; il termine in oggetto viene prorogato **dal 31 marzo 2021 al 31 luglio 2021 (31 maggio 2021 nel testo originario, così modificato dal Senato)**. Ai fini della copertura dell'onere finanziario derivante dalla proroga di cui al **comma 2** - onere quantificato in **10 milioni di euro per il 2021 (5 milioni nel testo originario, così modificato dal Senato)** -, il **comma 3** prevede l'utilizzo del **Fondo sociale per occupazione e formazione**⁴⁰.

Riguardo alla proroga di cui al **comma 1**, si ricorda che la possibilità di assunzione in posizione di lavoratori sovrannumerari e in base alle deroghe summenzionate è invece ammessa fino al termine più ampio del 31 dicembre 2021 per i lavoratori che, alla data del 31 dicembre 2016, fossero impiegati nei lavori socialmente utili individuati dall'articolo 1,

⁴⁰ Fondo di cui all'articolo 18 del [D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2](#), e successive modificazioni.

comma 495, **secondo periodo**, della [L. 27 dicembre 2019, n. 160](#), e successive modificazioni⁴¹.

Sia nelle fattispecie interessate dalla proroga di cui al **comma 1** sia nelle fattispecie per le quali trova invece applicazione il termine del 31 dicembre 2021, le possibilità sono ammesse con riferimento ad assunzioni effettuate dalle medesime pubbliche amministrazioni già utilizzatrici dei lavoratori socialmente utili o di quelli impegnati in attività di pubblica utilità, nei limiti delle risorse finanziarie già stanziare dall'articolo 1, comma 1156, lettera *g*-bis), della [L. 27 dicembre 2006, n. 296](#) - risorse stanziare per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e per le iniziative connesse alle politiche attive per il lavoro in favore delle regioni -.

Le **relazioni illustrativa e tecnica** del disegno di legge di conversione del **presente decreto**⁴² rilevano che la proroga di cui al **comma 1** concerne procedure esperibili nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania e Puglia.

Il **comma 2-bis - inserito dal Senato** - ammette in ogni caso, per i lavoratori in esame impegnati in attività di pubblica utilità, la possibilità di assunzione - anche da parte di un'altra pubblica amministrazione - in posizione di lavoratori sovranumerari, in deroga alla dotazione organica e alla condizione del rispetto del piano di fabbisogno del personale, purché l'assunzione sia operata nei limiti delle risorse già disponibili a legislazione vigente presso le regioni.

Si ricorda che, in base alla disciplina di cui ai commi da 446 a 449 dell'articolo 1 della [L. 30 dicembre 2018, n. 145](#), e successive modificazioni - disciplina posta con riferimento al triennio 2019-2021 -⁴³, le assunzioni a tempo indeterminato - che possono essere anche a tempo parziale - sono effettuate anche da parte di pubbliche amministrazioni diverse da quelle che abbiano utilizzato in precedenza i soggetti in esame; le assunzioni - **fatte salve le disposizioni specifiche summenzionate** - sono ammesse nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale, nonché delle risorse finanziarie richiamate dai suddetti commi.

In via generale, le assunzioni in esame sono effettuate mediante selezioni riservate (con prova di idoneità) per i profili professionali per i quali non sia richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo e mediante procedure concorsuali riservate (per titoli ed esami) per gli altri

⁴¹ Quest'ultima norma fa riferimento a soggetti impegnati in lavori socialmente utili in quanto rientranti in alcune disposizioni specifiche e transitorie, relative a concessioni di trattamenti straordinari di integrazione salariale.

⁴² **Relazioni** reperibili nell'[A.S. n. 2167](#).

⁴³ In merito a tali norme, cfr. altresì le circolari del Ministero del lavoro e delle politiche sociali [n. 1 dell'11 gennaio 2019](#), [n. 15 del 1° agosto 2019](#) e [n. 9 del 15 giugno 2020](#).

profili⁴⁴. Tuttavia, l'articolo 1, comma 292, della [L. 30 dicembre 2020, n. 178](#), ha previsto alcune modifiche, con esclusivo riferimento ai profili professionali per i quali non sia richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo. Le modifiche prevedono tra l'altro: che le assunzioni siano operate in via diretta (senza selezione) per i casi in cui i lavoratori siano stati previamente individuati, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure selettive pubbliche, anche espletate presso amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione; che per i lavoratori non rientranti in quest'ultima fattispecie resti possibile (come già previsto) lo svolgimento di selezioni riservate, mediante prova di idoneità; che tali procedure di selezione possano essere espletate anche presso pubbliche amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione.

Come detto, il **comma 2** del presente **articolo 8** consente la proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato degli enti pubblici della Regione Calabria con soggetti già impegnati in lavori socialmente utili o di pubblica utilità. La suddetta proroga è ammessa, così come le precedenti norme di proroga⁴⁵: nelle more delle procedure di assunzioni a tempo indeterminato già previste (da concludere entro il termine ora prorogato dal 31 marzo 2021 al 31 luglio 2021); in deroga alle disposizioni (richiamate dalla norma⁴⁶ oggetto della presente novella) sui contratti di lavoro a termine e sulle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

Riguardo al **comma 3**, concernente la quantificazione dell'onere finanziario derivante dalla proroga di cui al **comma 2** e la relativa copertura, cfr. *supra*.

⁴⁴ Entrambe le tipologie di procedure sono organizzate (per figure professionali omogenee) dal Dipartimento della funzione pubblica, mediante la Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM), la quale si avvale dell'Associazione Formez PA.

⁴⁵ Cfr. l'articolo 1, comma 446, della [L. 30 dicembre 2018, n. 145](#), e successive modificazioni. Si ricorda che le proroghe fino all'anno 2020 erano ammesse nei limiti della quota di risorse già individuata a tale scopo, quota non superiore a 30 milioni di euro, disposta a titolo di compartecipazione dello Stato e a valere sulle risorse stanziare dalla citata lettera *g-bis*) dell'articolo 1, comma 1156, della L. n. 296 del 2006 - risorse stanziare per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e per le iniziative connesse alle politiche attive per il lavoro in favore delle regioni -.

⁴⁶ Costituita dalla citata lettera *h*) dell'articolo 1, comma 446, della L. n. 145 del 2018, e successive modificazioni.

Articolo 8, comma 4
(Assemblee degli enti del Terzo settore)

Il **comma 4 dell'articolo 8** consente a **tutti gli enti del Terzo settore** di disporre al pari degli altri enti del libro primo del codice civile, per l'anno 2021, di un **arco temporale più ampio**, nonché di una **disciplina semplificata** per il ricorso a **modalità telematiche, in relazione allo svolgimento delle assemblee chiamate ad approvare i bilanci**.

La disposizione in esame modifica l'articolo 106, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 18 del 2020, sopprimendo le parole «diverse dagli enti di cui all'articolo 104, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117».

Il richiamato **articolo 106 del decreto legge n. 18 del 2020** contiene norme sullo svolgimento delle assemblee ordinarie delle SpA, s.r.l. ed altri enti. Per effetto della novella introdotta nel corso della conversione in legge del decreto legge 183 del 2020, tali norme sono applicabili alle **assemblee tenute entro il 31 luglio 2021 (comma 7)**.

Il **comma 1** del citato articolo 106 posticipa il termine entro il quale l'assemblea ordinaria delle S.p.A. ed s.r.l. dev'essere necessariamente convocata per l'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2020, da centoventi a centottanta giorni dalla chiusura dell'esercizio. Il successivo comma 8-*bis* ha esteso l'ambito di applicazione di tale disposizione e delle altre dettate per le assemblee di S.p.A. ed s.r.l. (vedi *infra*) anche alle associazioni e alle fondazioni, escludendo tuttavia gli enti di cui all'articolo 104, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017 (codice del terzo settore). La norma in esame **sopprime tale restrizione** e, pertanto, include anche gli enti del terzo settore nel periodo transitorio nell'ambito di applicazione della disciplina.

In particolare, l'articolo 104, comma 1 del codice del terzo settore definisce una disciplina transitoria per le **organizzazioni non lucrative di utilità sociale** di cui all'articolo 10, del decreto legislativo n. 460 del 1997 (ONLUS) iscritte negli appositi registri, alle **organizzazioni di volontariato** iscritte nei registri regionali e delle province autonome di cui alla legge n. 266 del 1991, e alle **associazioni di promozione sociale** iscritte nei registri nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano di cui all'articolo 7 della legge 7 n. 383 del 2000 (enti del terzo settore nel periodo transitorio). Tali enti erano stati interessati, per l'anno 2020, da una specifica disciplina, recata dall'articolo 35 del

decreto-legge n. 18 del 2020, per effetto della quale (comma 3), tra l'altro, era stato consentito loro di approvare i propri bilanci entro la data del 31 ottobre 2020.

L'articolo 104, comma 1, del codice del terzo settore prevede che alle ONLUS, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale vengano applicate le norme recate da gli articoli degli articoli 81 (che prevede il cosiddetto *social bonus*), 82 (agevolazioni fiscali, in particolare, su imposte indirette e tributi locali), 83 (specifica disciplina per le deduzioni e detrazioni previste per chi effettua erogazioni liberali a favore di enti del terzo settore non commerciali e di cooperative sociali), 84, comma 2 (esenzione dall'IRES dei redditi degli immobili destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte delle organizzazioni di volontariato), 85, comma 7 (esclusione dall'IRES dei redditi degli immobili destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte delle associazioni di promozione sociale) e dell'articolo 102, comma 1, numeri 5, 6 e 7, a decorrere dal periodo di imposta successivo al 31 gennaio 2017 e fino al periodo d'imposta di entrata in vigore delle disposizioni di cui al Titolo X del codice (regime fiscale degli enti del terzo settore).

Il **comma 2** dell'articolo 106 del decreto legge n. 18 del 2020 **consente un più ampio ricorso ai mezzi di telecomunicazione per lo svolgimento delle assemblee, anche in deroga alle disposizioni statutarie**. In particolare, viene stabilito che le S.p.A., le società in accomandita per azioni (S.a.p.A.), le s.r.l. e le società cooperative e le mutue assicuratrici, anche in deroga alle diverse disposizioni statutarie, **con l'avviso di convocazione delle assemblee ordinarie o straordinarie possono prevedere che:**

- **il voto venga espresso in via elettronica o per corrispondenza;**
- **l'intervento all'assemblea avvenga mediante mezzi di telecomunicazione;**
- **l'assemblea si svolga, anche esclusivamente, mediante mezzi di telecomunicazione** che garantiscano l'identificazione dei partecipanti, la loro partecipazione e l'esercizio del diritto di voto, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2370, quarto comma, 2479-bis, quarto comma, e 2538, sesto comma, codice civile senza in ogni caso la necessità che si trovino nel medesimo luogo, ove previsti, il presidente, il segretario o il notaio.

In aggiunta, con esclusivo riferimento alle s.r.l., il **comma 3** consente che l'espressione del **voto** avvenga mediante **consultazione scritta o per consenso espresso per iscritto**.

I **commi 4 e 5** dell'articolo 106 mirano a **incentivare un più ampio ricorso alle deleghe di voto** per l'esercizio dei relativi diritti

nell'assemblea delle società con azioni quotate nei mercati regolamentati, ammesse alla negoziazione su sistemi multilaterali di negoziazione o diffuse fra il pubblico in misura rilevante.

L'articolo 135-*undecies* del decreto legislativo n. 58 del 1998 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria - TUF) dispone che, salvo diversa previsione statutaria, le società con azioni quotate in mercati regolamentati designano per ciascuna assemblea un soggetto al quale i soci possono conferire, entro la fine del secondo giorno di mercato aperto precedente la data fissata per l'assemblea, anche in convocazione successiva alla prima, una delega con istruzioni di voto su tutte o alcune delle proposte all'ordine del giorno. La delega ha effetto per le sole proposte in relazione alle quali siano conferite istruzioni di voto, è sempre revocabile (così come le istruzioni di voto) ed è conferita, senza spese per il socio, mediante la sottoscrizione di un modulo il cui contenuto è disciplinato dalla Consob con regolamento. Il conferimento della delega non comporta spese per il socio. Le azioni per le quali è stata conferita la delega, anche parziale, sono computate ai fini della regolare costituzione dell'assemblea mentre con specifico riferimento alle proposte per le quali non siano state conferite istruzioni di voto, le azioni non sono computate ai fini del calcolo della maggioranza e della quota di capitale richiesta per l'approvazione delle delibere. Il soggetto designato come rappresentante è tenuto a comunicare eventuali interessi che, per conto proprio o di terzi, abbia rispetto alle proposte di delibera all'ordine del giorno. Mantiene altresì la riservatezza sul contenuto delle istruzioni di voto ricevute fino all'inizio dello scrutinio, salva la possibilità di comunicare tali informazioni ai propri dipendenti e ausiliari, i quali sono soggetti al medesimo dovere di riservatezza. In forza della delega contenuta nei commi 2 e 5 dell'articolo 135-*undecies* del TUF la Consob ha disciplinato con regolamento alcuni elementi attuativi della disciplina appena descritta. In particolare, l'articolo 134 del regolamento Consob n. 11971/1999 ("regolamento emittenti") stabilisce le informazioni minime da indicare nel modulo e consente al rappresentante che non si trovi in alcuna delle condizioni di conflitto di interessi previste nell'articolo 135-*decies* del TUF, ove espressamente autorizzato dal delegante, di esprimere un voto difforme da quello indicato nelle istruzioni nel caso si verificino circostanze di rilievo, ignote all'atto del rilascio della delega e che non possono essere comunicate al delegante, tali da far ragionevolmente ritenere che questi, se le avesse conosciute, avrebbe dato la sua approvazione, ovvero in caso di modifiche o integrazioni delle proposte di deliberazione sottoposte all'assemblea.

Per effetto del **comma 4** dell'articolo 106, le società con azioni quotate in mercati regolamentati **possono designare per le assemblee ordinarie**

o straordinarie il rappresentante al quale i soci possono conferire deleghe con istruzioni di voto su tutte o alcune delle proposte all'ordine del giorno, **anche ove lo statuto disponga diversamente**. Le medesime società possono altresì prevedere nell'avviso di convocazione che **l'intervento in assemblea si svolga esclusivamente tramite il rappresentante designato**, al quale possono essere conferite anche deleghe o sub-deleghe ai sensi dell'articolo 135-*novies* del TUF, che detta le regole generali (e meno stringenti) applicabili alla rappresentanza in assemblea, in deroga all'articolo 135-*undecies*, comma 4, del TUF che, invece, in ragione della specifica condizione del rappresentante designato dalla società, esclude la possibilità di potergli conferire deleghe se non nel rispetto della più rigorosa disciplina prevista dall'articolo 135-*undecies* stesso. Per effetto del **comma 5**, le disposizioni di cui al comma 4 sono applicabili anche alle **società ammesse alla negoziazione su un sistema multilaterale di negoziazione** e alle società con **azioni diffuse** fra il pubblico in misura rilevante.

Il **comma 6** prevede che anche le **banche popolari, le banche di credito cooperativo, le società cooperative e le mutue assicuratrici, in deroga** alle disposizioni legislative e statutarie che prevedono limiti al numero di deleghe conferibili ad uno stesso soggetto, **possano designare per le assemblee ordinarie o straordinarie il rappresentante previsto dall'articolo 135-undecies del TUF**. Le medesime società possono altresì prevedere nell'avviso di convocazione che l'intervento in assemblea si svolga esclusivamente tramite il predetto rappresentante designato. Viene tuttavia esclusa l'applicabilità del comma 5 dell'articolo 135-*undecies* del TUF, per cui viene esclusa la possibilità di esprimere un voto difforme rispetto alle istruzioni impartite dal delegante. Il **termine** per il conferimento della delega è fissato al secondo giorno precedente la data di prima convocazione dell'assemblea.

La possibilità di designare un rappresentante che raccolga un numero indefinito di deleghe viene prevista in deroga all'articolo 150-*bis*, comma 2-*bis*, del decreto legislativo n. 385 del 1993 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia - TUB), ai sensi del quale lo statuto delle banche popolari determina il numero massimo (comunque non superiore a 20) di deleghe che possono essere conferite a un socio; all'articolo 135-*duodecies* del TUF, che esclude l'applicabilità alle società cooperative della disciplina sulle deleghe di voto; all'articolo 2539, primo comma, del codice civile, che, con riferimento alle banche di credito cooperativo stabilisce che ciascun socio può rappresentare fino a 10 soci, nonché alle disposizioni statutarie che prevedono un limite al numero di deleghe che possono essere conferite a un medesimo soggetto.

Il **comma 8**, infine, dispone che **per le società a controllo pubblico** di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *m*), del decreto legislativo n. 175 del 2016, l'applicazione delle disposizioni dell'articolo in esame non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 9

(Proroga termini in materia di rendicontazione del Servizio sanitario regionale)

L'**articolo 9 differisce**, per il solo **anno 2021, (dal 30 aprile) al 15 giugno** il termine limite previsto per la certificazione da parte delle Regioni e Province autonome dell'**equilibrio di bilancio** tramite rendicontazione dell'esercizio finanziario precedente, nel caso in cui i medesimi enti territoriali presentino un **disavanzo di gestione del servizio sanitario regionale** per il quarto trimestre consecutivo. In caso di disequilibrio dei conti, successivamente a tale data, a seguito della **diffida** con atto del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione o la provincia autonoma interessata deve adottare i provvedimenti necessari al **rientro finanziario**.

Conseguentemente, viene **differito (dal 31 maggio) al 15 luglio**, il termine entro il quale il Presidente della giunta regionale, nel **ruolo di Commissario ad acta** per la Regione interessata, è chiamato ad applicare comunque il **divieto di effettuare spese non obbligatorie** fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello di verifica e - nella misura massima prevista dalla vigente normativa – l'incremento dell'addizionale IRPEF e le dovute maggiorazioni dell'aliquota IRAP.

L'**articolo 9** dispone il differimento dei termini previsti (dal 30 aprile al 15 giugno, per il solo anno 2021) per la **rendicontazione dell'equilibrio di bilancio** relativo all'esercizio finanziario precedente e, in caso di disavanzo emerso nel sistema sanitario regionale, per la dovuta **adozione dei provvedimenti necessari al rientro finanziario** delle Regioni e Province autonome interessate.

Tale differimento, come evidenziato dalla relazione illustrativa, si rende necessario in particolare per consentire il **completamento della rendicontazione relativa all'anno 2020** in modo tale che le Regioni e le Province autonome possano tenere conto, ai fini della **valutazione dell'equilibrio del servizio sanitario**, sia di alcuni ritardi nelle contabilizzazioni connessi anche allo stato di emergenza epidemiologica, sia degli stanziamenti, in corso di riparto, autorizzati in particolare dall'articolo 24 del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41⁴⁷ (cd. D.L. Sostegni). Tale norma infatti prevede il rimborso delle spese sostenute

⁴⁷ “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute, e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19”, in corso di esame al Senato.

nel 2020 da Regioni e Province autonome per le spese di **acquisto di dispositivi di protezione individuale (DPI) e altri beni sanitari** connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19, mediante le risorse allocate in un nuovo **fondo**, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, con una dotazione pari ad **1 miliardo di euro per il 2021**, da destinare al concorso (a titolo definitivo, quindi non a titolo di anticipazione) delle predette spese.

Conseguentemente, viene **differito (dal 31 maggio) al 15 luglio**, il termine entro il quale il Presidente della giunta regionale, nel **ruolo di Commissario ad acta** per la Regione interessata, è chiamato ad applicare comunque il **divieto di effettuare spese non obbligatorie** fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello di verifica e - nella misura massima prevista dalla vigente normativa – l'incremento dell'addizionale IRPEF e le dovute maggiorazioni dell'aliquota IRAP.

In merito alle disposizioni oggetto di proroga, si ricorda che con la legge finanziaria 2005 ([legge n. 311/2004](#)) e con la successiva [Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005](#) sono stati introdotti una serie di **adempimenti** per le **Regioni con un bilancio sanitario in deficit**.

In particolare, l'[articolo 1, comma 174](#) della legge n. 311/2004, modificato da successivi interventi normativi (cfr. il [comma 277 dell'articolo 1 della legge 266/ 2005](#) (legge finanziaria 2006), il [comma 796, lettera c\) dell'articolo 1 della legge 296/2006](#) (legge finanziaria 2007), e l'[articolo 2, comma 76, della legge 191/2009](#) (legge finanziaria 2010)), ha stabilito che, in caso di **disavanzo di gestione del servizio sanitario regionale**, che persista nel quarto trimestre di un dato esercizio finanziario, a partire dal 2005, a fronte del quale non siano stati adottati in corso di esercizio i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei ministri **diffida** la Regione ad adottare i provvedimenti necessari in base alle disposizioni recate dall'articolo 1, comma 180, della legge finanziaria 2005, entro il 30 aprile dell'anno successivo; qualora la Regione persista nella propria inerzia, entro i successivi trenta giorni il Presidente della Giunta regionale, in qualità di **commissario ad acta**, determina il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il ripiano, ivi inclusi gli **aumenti dell'addizionale Irpef** e le **maggiorazioni dell'aliquota Irap**, entro i limiti previsti dalla normativa vigente.

L'aliquota ordinaria IRAP è pari al 3,9 per cento (sulle imprese bancarie e finanziarie essa grava nella misura del 4,65 per cento e, con riferimento al settore assicurativo, nella misura del 5,9 per cento). Le Regioni e le Province autonome, con propria legge, a norma dell'art. 16, comma 3, del D.Lgs. n. 446 del 1997, hanno facoltà di variare le aliquote fino ad un massimo di 0,92 punti

percentuali, differenziandole per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

L'addizionale IRPEF ha una base percentuale pari all'1,23 per cento, così rideterminata dall'articolo 28, commi 1 e 2 del [D.L. 201/2011](#), in precedenza era pari allo 0,9 per cento. Tale modifica, valida anche per le regioni e province a statuto speciale, si applica a decorrere dall'anno di imposta 2011. L'[articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 68/2011](#), prevede inoltre che a decorrere dal 2012 ciascuna regione a statuto ordinario può con legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF di base. Tale maggiorazione non può essere superiore: a) a 0,5 punti percentuali per gli anni 2012 e 2013 b) a 1,1 punti percentuali per l'anno 2014; c) a 2,1 punti percentuali a decorrere dall'anno 2015.

In caso di inerzia da parte del commissario *ad acta* entro il 31 maggio, nella regione interessata, con riferimento agli anni di imposta 2006 e successivi, si applicano comunque, nella **misura massima** prevista dalla vigente normativa, **l'addizionale Irpef e le maggiorazioni dell'aliquota Irap**, nelle misure fisse di 0,15 punti percentuali l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e di 0,30 punti percentuali l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) rispetto al livello delle aliquote vigenti, ([art. 2, comma 79, lettera b\) della legge 191/2009](#) (legge finanziaria 2010)).

Scaduto il termine del 31 maggio, i provvedimenti del commissario *ad acta* non possono avere ad oggetto l'addizionale e le maggiorazioni d'aliquota delle predette imposte.

L'articolo 2, comma 76 della legge finanziaria 2010, ha previsto che, in caso di inerzia da parte della regione commissariata, sia attuato:

- il **blocco automatico del *turn over*** del personale del servizio sanitario regionale per due anni (fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso);
- e il **divieto di effettuare spese non obbligatorie** per il medesimo periodo.

La legge finanziaria 2010 prevede, inoltre, che gli atti emanati e i contratti stipulati in violazione del blocco automatico del *turn over* e del divieto di effettuare spese non obbligatorie sono nulli e che, in sede di verifica annuale degli adempimenti previsti, la regione interessata deve inviare una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente e dal responsabile del servizio finanziario, attestante il rispetto dei predetti vincoli.

Per quanto riguarda la definizione dello **standard dimensionale del disavanzo sanitario strutturale**, rispetto al finanziamento ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie, l'[articolo 2, comma 77 della legge 191/2009](#) (legge finanziaria 2010) ha stabilito il livello del **5 per cento** - precedentemente al 7 per cento (articolo 8 della citata Intesa del 23 marzo 2005) - ancorché coperto dalla regione, ovvero il livello inferiore al 5 per

cento, qualora gli automatismi fiscali o altre risorse di bilancio della regione non garantiscano con la quota libera la copertura integrale del disavanzo.

Articolo 10, commi 1 e 2-9
(Misure per lo svolgimento delle procedure per i concorsi pubblici)

L'**articolo 10, commi 1 e da 2 a 9, modificato dal Senato**, introduce a regime una nuova **procedura semplificata per lo svolgimento dei concorsi pubblici** relativi al reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni – ad eccezione di quello in regime di diritto pubblico –, nonché alcune norme transitorie per i concorsi, relativi al medesimo personale, già banditi o che verranno banditi nel corso della fase emergenziale.

Si consente altresì **dal 3 maggio 2021 lo svolgimento delle prove selettive in presenza** dei concorsi delle pubbliche amministrazioni per il reclutamento di personale, nel rispetto di linee guida validate dal Comitato tecnico scientifico.

La disposizione reca, inoltre, una procedura semplificata anche per le assunzioni di personale a tempo determinato autorizzate, nelle amministrazioni pubbliche operanti nel Mezzogiorno, dalla normativa vigente per l'attuazione degli interventi di politica di coesione nell'ambito della programmazione 2014-2020 e 2021-2027.

Procedura a regime

Al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale, si dispone in via strutturale che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001⁴⁸, prevedano – anche in deroga alla disciplina vigente dettata dal D.P.R. 487/1994, dal D.P.R. 272/2004 (riferimento **introdotto dal Senato**) e dalla L. 56/2019 recanti norme in merito allo svolgimento dei concorsi pubblici (si veda *infra* il box ricostruttivo) - **le seguenti modalità semplificate di svolgimento delle prove**

⁴⁸ L'art. 1, c. 2, del D.Lgs. 165/2001 chiarisce che per amministrazioni pubbliche debbono intendersi tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le Agenzie istituite dal D.Lgs. 300 del 1999 (Agenzia industrie difesa; Agenzia per le normative e i controlli tecnici; Agenzia per la proprietà industriale; Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; Agenzia dei rapporti terrestri e delle infrastrutture; Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale; Agenzie fiscali (entrate, dogane, territorio, demanio).

concorsuali, assicurandone comunque il profilo comparativo (**comma 1**):

- nei concorsi per il reclutamento di personale non dirigenziale, **l'espletamento di una sola prova scritta e di una prova orale (lettera a))**;
- **l'utilizzo di strumenti informatici e digitali** e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale, garantendo comunque l'adozione di soluzioni tecniche che ne assicurino la pubblicità, l'identificazione dei partecipanti, la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente (**lettera b**)). L'applicazione dei suddetti strumenti anche alla correzione delle prove scritte implicherebbe che le stesse debbano avere determinate caratteristiche, come previsto da alcuni recenti bandi⁴⁹.

Si segnala, inoltre, quanto sottolineato dal Ministro per la pubblica amministrazione che, in [audizione](#) in 1^a Commissione (Affari costituzionali) del Senato lo scorso 27 aprile, ha precisato che il concorso, pur non essendo da remoto perché una prova ha necessità di controllo e di ufficialità, si terrà con modalità digitali, ma in luoghi pubblici, istituzionali o classificati come tali.

In merito allo svolgimento in videoconferenza della prova orale, si ricorda che analoga previsione, configurata come possibilità e non come obbligo, è contenuta nell'art. 247 del D.L. 34/2020 (come modificato dall'art. 25 del D.L. 104/2020) con riferimento allo svolgimento delle procedure per il reclutamento di personale non dirigenziale nell'ambito dei concorsi pubblici unici di cui all'art. 4, co. 3-*quinquies*, del D.L. 101/2013.

- una **fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti** al fine – analogamente alla prova preselettiva spesso prevista sinora – dell'ammissione a (**in luogo di “alle”, secondo la modifica apportata dal Senato**) successive fasi concorsuali. **Con ulteriori modifiche apportate dal Senato, si limita** tale fase ai profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, specificando che tali titoli devono essere

⁴⁹ Si veda, a titolo di esempio, i bandi per le selezioni indette dal Comune di Roma per il reclutamento di 420 profili professionali di categoria D, e di 1.050 di categoria C, per i quali, a seguito di un [accordo](#) tra Roma Capitale e il Dipartimento della funzione pubblica, si prevede che la procedura concorsuale consisterà in un'unica prova scritta digitale (senza una selezione per titoli), attraverso la somministrazione di quesiti specifici relativi ad accertare le competenze professionali del profilo concorsuale di appartenenza, con strumenti digitali e in presenza.

strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite. **(lettera c, sostituita dal Senato);**

- i titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere alla formazione del punteggio finale **in misura non superiore a un terzo**, conformemente a quanto disposto dall'articolo 3, comma 6, lettera b), numero 7), della L. 56/2019 **(lettera c-bis, introdotta dal Senato).**

Sul punto, nella richiamata [audizione](#), il Ministro per la pubblica amministrazione aveva chiarito che i predetti titoli legalmente riconosciuti sono costituiti dai **titoli di studio**⁵⁰ e che gli stessi concorrono alla determinazione del punteggio finale ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 487/1994, in base al quale per i titoli (non solo quelli di studio) non può essere attribuito un punteggio complessivo superiore ad un terzo.

In base al numero di partecipanti e nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente, le medesime amministrazioni possono prevedere l'utilizzo di **sedi decentrate** - con le modalità previste dall'articolo 247, comma 2, del D.L. 34/2020 che prevede a tal fine l'utilizzo di ogni struttura, pubblica o privata, nonché l'individuazione delle sedi anche sulla base della provenienza geografica dei candidati⁵¹ - e, ove necessario, **in base alla modifica apportata dal Senato**, in ogni caso fino al permanere dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, la non contestualità, assicurando comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti **(comma 2).**

Procedura per i concorsi pubblici durante l'emergenza epidemiologica

Fino al permanere dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, attualmente previsto sino al 30 aprile

⁵⁰ Al riguardo, nel [parere](#) rilasciato dalla 7^a Commissione (Cultura) del Senato si segnala l'opportunità di operare, in sede di conversione del decreto legge in esame, l'esatta interpretazione normativa del riferimento ai "titoli legalmente riconosciuti", specificandone il riferimento ai titoli di studio.

⁵¹ Il richiamato art. 247, co. 2, del D.L. 34/2020 dispone che il Dipartimento della funzione pubblica individua le sedi di svolgimento delle prove concorsuali anche sulla base della provenienza geografica dei candidati, utilizzando idonei locali di plessi scolastici di ogni ordine e grado, di sedi universitarie e di ogni altra struttura pubblica o privata, anche avvalendosi del coordinamento dei prefetti territorialmente competenti. Tale individuazione avviene tenendo conto delle esigenze di economicità delle procedure concorsuali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente delle amministrazioni destinatarie delle predette procedure concorsuali a carico delle quali sono posti gli oneri derivanti dall'utilizzo delle strutture.

2021, vengono introdotte alcune **norme transitorie per le procedure concorsuali i cui bandi sono pubblicati al 1° aprile 2021** (data di entrata in vigore del presente decreto) **o successivamente** a tale data e fino al permanere dello stato di emergenza, volte - come specificato anche nella Relazione illustrativa allegata al presente decreto - a consentire lo **svolgimento dei concorsi pubblici sospesi (comma 3)**.

Nel caso di procedure concorsuali i cui **bandi sono pubblicati al 1° aprile 2021 e nel caso non sia stata svolta alcuna attività**, le suddette pubbliche amministrazioni:

- **prevedono** l'utilizzo dei predetti strumenti informatici e digitali, nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente (**comma 3, primo periodo**);
- **possono prevedere (comma 3, secondo periodo)**⁵²:
 - l'utilizzo di sedi decentrate;
 - la fase di valutazione dei titoli - dandone tempestiva comunicazione ai partecipanti nelle medesime **forme di pubblicità** adottate per il bando e riaprendo, per un massimo di trenta giorni (**limite introdotto dal Senato**)
 - i termini di partecipazione - in deroga alla disciplina a regime dettata dal comma 1 per le procedure concorsuali, che prevede l'obbligatorietà di tale fase di valutazione;
 - limitatamente alle procedure relative al reclutamento di personale non dirigenziale, l'espletamento di una sola prova scritta e di una eventuale prova orale, in deroga alla disciplina a regime dettata dal comma 1 per le procedure concorsuali, che prevede l'obbligatorietà della prova orale. *Si valuti l'opportunità di prevedere anche per tale ultima ipotesi adeguate forme di pubblicità.*

Nel caso di procedure concorsuali i cui **bandi sono pubblicati successivamente al 1° aprile 2021 e fino al permanere dello stato di emergenza**, le pubbliche amministrazioni richiamate possono prevedere l'espletamento di una sola prova scritta e di una eventuale prova orale, in deroga a quanto previsto dalla disciplina generale posta dal comma 1, ferma restando l'obbligatorietà delle altre modalità previste a regime dalle lettere *b)* e *c)* del medesimo comma 1, ossia l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e lo svolgimento di una fase di valutazione.

⁵² Alla luce di quanto riportato nella Relazione illustrativa al presente decreto - secondo cui, come detto, la disciplina dettata dal comma 3 in esame si applica alla fase emergenziale - si ritiene che anche quanto previsto dal secondo periodo del medesimo comma 3 si riferisca alla fase emergenziale, come esplicitamente previsto per il primo ed il terzo periodo.

Si valuti l'opportunità di specificare se anche tale possibilità operi limitatamente alle procedure relative al reclutamento di personale non dirigenziale.

Le predette misure si applicano anche alle procedure concorsuali volte all'assunzione di personale con qualifica non dirigenziale, in corso di svolgimento o i cui bandi sono pubblicati al 1° aprile 2021 (data di entrata in vigore del presente decreto), **che prevedono tra le fasi selettive un corso di formazione (comma 5).**

Tale applicazione può avvenire anche in deroga al bando, dandone tempestiva comunicazione ai partecipanti nelle medesime forme di pubblicità adottate per il bando stesso, senza necessità di riaprire i termini di partecipazione e garantendo comunque il profilo comparativo e la parità tra i partecipanti. Resta ferma l'attività già espletata, i cui esiti concorrono alla formazione della graduatoria finale di merito.

In materia di procedure concorsuali durante l'emergenza epidemiologica, si ricorda che - in base a quanto disposto, da ultimo, dall'art. 24 del DPCM del 2 marzo 2021 – sino al 6 aprile 2021 era sospeso lo svolgimento delle prove preselettive e scritte delle procedure concorsuali pubbliche e private e di quelle di abilitazione all'esercizio delle professioni, ad esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero in modalità telematica, nonché ad esclusione dei concorsi per il personale del SSN (ivi compresi, ove richiesti, gli esami di Stato e di abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo e di quelli per il personale della protezione civile). Erano invece consentite le prove selettive dei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni nei casi in cui si prevedeva la partecipazione di un numero di candidati non superiore a trenta per ogni sessione, previa adozione di protocolli validati dal Comitato tecnico-scientifico.

Svolgimento in presenza

Dal 3 maggio 2021 si consente lo **svolgimento delle procedure selettive in presenza** dei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni e, **come ha specificato il Senato**, delle selezioni pubbliche indette dalle società a controllo pubblico (di cui all'art. 19, co. 2, del D.Lgs. 175/2019), nel rispetto del nuovo [Protocollo](#) validato, lo scorso 29 marzo, dal Comitato tecnico-scientifico che coordina gli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza sanitaria (di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630) **(comma 9).**

Si ricorda che sino al 6 aprile 2021, sulla base di quanto disposto dal DPCM del 2 marzo 2021, era consentito lo svolgimento delle prove

selettive dei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni nei casi in cui si prevedeva la partecipazione di un numero di candidati non superiore a trenta per ogni sessione; sul punto, si ricorda che l'articolo 1, comma 1, del presente decreto estende l'ambito di applicazione del suddetto DPCM fino al 30 aprile 2021, fatte salve le diverse norme del medesimo decreto legge.

Sulla base del richiamato **Protocollo per lo svolgimento in sicurezza dei concorsi pubblici**, per le prove in presenza si rimuove il limite dei 30 partecipanti a sessione e vengono introdotte ulteriori regole per garantire lo svolgimento in sicurezza delle procedure concorsuali. In particolare, si prevede:

- obbligo per i candidati, anche già vaccinati, di produrre, all'atto della prova in presenza, la certificazione di un test antigenico rapido o molecolare negativo effettuato nelle 48 ore precedenti;
- durata massima della prova di un'ora;
- obbligo di indossare, dal momento dell'accesso all'area concorsuale sino all'uscita, mascherine FFP2 messe a disposizione dall'amministrazione organizzatrice;
- svolgimento delle prove in sedi decentrate a carattere regionale, minimizzando gli spostamenti;
- percorsi dedicati e separati di entrata e di uscita;
- adeguate volumetrie di ricambio d'aria per ogni candidato.

Procedura per assunzioni a tempo determinato nelle amministrazioni pubbliche del Mezzogiorno connesse all'attuazione di interventi di politica di coesione

Si prevede una procedura semplificata anche per l'assunzione di personale a tempo determinato nelle amministrazioni pubbliche operanti nel Mezzogiorno, autorizzate dalla normativa vigente (art. 1, co. 179, della L. 178/2020 – vedi *infra*), nel limite massimo di 2.800 unità, al fine di garantire la definizione e l'attuazione interventi di politica di coesione nell'ambito della programmazione 2014-2020 e 2021-2027 (**comma 4**).

Il richiamato comma 179 della legge di bilancio 2021, per le suddette finalità, autorizza, dal 1° gennaio 2021, le amministrazioni pubbliche che, nell'ambito di tali interventi, rivestono ruoli di coordinamento nazionale e le Autorità di gestione, gli organismi intermedi o i soggetti beneficiari (cioè tutti i soggetti pubblici coinvolti nelle attività programmatiche e gestionali) delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, ad assumere personale non dirigenziale, in possesso delle correlate professionalità, con contratto di lavoro a tempo determinato, nel limite massimo di 2.800 unità, e di una spesa massima in ragione d'anno pari a 126 milioni annui per il triennio 2021-2023, di durata corrispondente ai programmi operativi complementari e comunque non superiore a trentasei mesi.

Il **reclutamento del suddetto personale** – a cui provvede il Dipartimento della funzione pubblica anche avvalendosi dell'Associazione Formez PA e del possibile ricorso a sedi decentrate – **per le amministrazioni dello Stato** (anche ad ordinamento autonomo), le agenzie e gli enti pubblici non economici, avviene **mediante concorsi pubblici unici**, come stabilito dall'art. 4, co. 3-quinquies, del D.L. 101/2013 relativamente al reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni ai predetti soggetti⁵³; i concorsi unici sono organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica che si avvale a tal fine della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (Commissione RIPAM), nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di assunzioni a tempo indeterminato⁵⁴. Per le restanti amministrazioni pubbliche (diverse da quelle centrali) è prevista la facoltà, non l'obbligo, di rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione RIPAM, ai sensi dell'art. 35, co. 5, del D.Lgs. 165/2001.

La **procedura concorsuale semplificata** prevede:

- una fase di valutazione dei titoli e dell'esperienza professionale, anche ai fini dell'ammissione alle successive fasi e il cui punteggio concorre alla formazione del punteggio finale;
- una sola prova scritta mediante quesiti a risposta multipla, con esclusione della prova orale.

Tale procedura avviene **in deroga**:

- alla previsione che subordina l'avvio di procedure concorsuali e le nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi (ad esclusione di quelle relative al conferimento di incarichi dirigenziali) alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco (ex art. 34, co. 6, del D.Lgs. 165/2001);

⁵³ Come specificato nella Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018, per le amministrazioni richiamate l'autonomia nell'organizzare concorsi pubblici per dirigenti e personale non dirigenziale è limitata all'esigenza di acquisire specifiche professionalità.

⁵⁴ In via preliminare, il Dipartimento cura la ricognizione del fabbisogno presso le amministrazioni interessate. Qualora si verifichi che le vacanze di personale riguardino le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione, il concorso unico si svolge in ambito regionale, ferme restando le norme generali di partecipazione ai concorsi pubblici. Le amministrazioni pubbliche possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso predisposte presso il Dipartimento fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni.

- al divieto di procedere a nuove assunzioni senza il previo espletamento delle procedure di mobilità collettiva (ex art. 34-bis del D.Lgs. 165/2001)
- alla disciplina vigente dettata dal D.P.R. 487/1994, dal D.P.R. 272/2004 e dalla L. 56/2019 recanti norme in merito allo svolgimento dei concorsi pubblici.

Per esigenze di coordinamento, viene **abrogato l'art. 1, co. 181, della L. 178/2020** contenente disposizioni analoghe a quelle contenute nel comma 4 in esame.

In adempimento del comma 4 in commento, il Dipartimento per la funzione pubblica ha avviato la procedura per l'assunzione a tempo determinato delle suddette 2.800 unità di personale, con bando pubblicato il 6 aprile 2021.

Come [riportato](#) sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione, questo sarà il primo concorso pubblico a svolgersi secondo la modalità semplificata "*fast track*", che permetterà di concludere in 100 giorni tutte le procedure, dalla pubblicazione del bando in Gazzetta Ufficiale alle graduatorie finali.

Commissioni esaminatrici

Si prevede che le commissioni esaminatrici dei concorsi possano essere suddivise in sottocommissioni, con l'integrazione di un numero di componenti pari a quello delle commissioni originarie e di un segretario aggiunto. Per ciascuna sottocommissione è nominato un presidente.

Con modifica apportata dal Senato, si attribuisce alla sola commissione il compito di definire, in una seduta plenaria preparatoria, **procedure e criteri di valutazione omogenei e vincolanti** per tutte le sottocommissioni, in luogo della previsione attuale che attribuisce sia alla commissione che alle sottocommissioni il compito di garantire l'omogeneità dei criteri di valutazione delle prove. Tali procedure e criteri di valutazione sono pubblicati sul sito dell'amministrazione procedente, contestualmente alla graduatoria finale (**comma 6**).

Ambito di applicazione

Le previsioni sin qui esposte si applicano, come detto, alle procedure concorsuali indette dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001, e anche a quelle **indette dalla Commissione** per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (**RIPAM**), prevista dall'articolo 35, comma 5, del medesimo D.Lgs. 165/2001 (**comma 7**).

Come ricordato con riferimento al comma 4, per le amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo), le agenzie e gli enti pubblici non economici, il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni ai predetti soggetti avviene mediante concorsi pubblici unici, come stabilito dall'art. 4, co. 3-quinquies, del D.L. 101/2013. Per le restanti amministrazioni pubbliche (diverse da quelle centrali) è prevista la facoltà, non l'obbligo, di rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (Commissione RIPAM).

Fatto salvo quanto disposto dal comma 11-bis, per le **Autorità amministrative indipendenti, come specificato dal Senato, è escluso dal campo di applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 7** (ad eccezione quindi del comma 9 che consente lo svolgimento in presenza delle procedure selettive a partire dal 3 maggio 2021) **il personale in regime di diritto pubblico** di cui all'art. 3 del D.Lgs. 165/2001- tra cui i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia - che rimane disciplinato dai rispettivi ordinamenti (**comma 8**).

Svolgimento dei concorsi pubblici

I richiamati D.P.R. 487/1994 e 272/2004, nonché la L. 56/2019, a cui la disciplina in commento può derogare, recano misure in merito allo svolgimento dei concorsi pubblici.

In linea generale, **il D.P.R. 487/1994** dispone che tali concorsi possono svolgersi per esami o per titoli ed esami.

Quelli per esami consistono:

a) per i profili professionali della settima qualifica o categoria superiore, in almeno due prove scritte, una delle quali può essere a contenuto teorico-pratico ed in una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera, tra quelle indicate nel bando. I voti sono espressi, di norma, in trentesimi. Conseguono l'ammissione al colloquio i candidati che abbiano riportato in ciascuna prova scritta una votazione di almeno 21/30 o equivalente. Il colloquio verte sulle materie oggetto delle prove scritte e sulle altre indicate nel bando di concorso e si intende superato con una votazione di almeno 21/30 o equivalente;

b) per i profili professionali della quinta e sesta qualifica o categoria: in due prove scritte, di cui una pratica o a contenuto teorico-pratico, e in una prova orale. Conseguono l'ammissione al colloquio i candidati che abbiano riportato in ciascuna prova scritta una votazione di almeno 21/30 o equivalente. Il colloquio verte sulle materie oggetto delle prove scritte e sulle altre indicate nel bando e si intende superato con una votazione di almeno 21/30 o equivalente.

I bandi di concorso possono stabilire che una delle prove scritte per l'accesso ai profili professionali della settima qualifica o categoria superiore consista in una serie di quesiti a risposta sintetica. Per i profili professionali delle qualifiche o categorie di livelli inferiori al settimo, il bando di concorso relativo può stabilire che le prove consistano in appositi test bilanciati da risolvere in un tempo predeterminato, ovvero in prove pratiche attitudinali tendenti ad accertare la maturità e la professionalità dei candidati con riferimento alle attività che i medesimi sono chiamati a svolgere. Infine, le prove di esame possono essere precedute da forme di preselezione predisposte anche da aziende specializzate in selezione di personale. I contenuti di ciascuna prova sono disciplinati dalle singole amministrazioni le quali possono prevedere che le prove stesse siano predisposte anche sulla base di programmi elaborati da esperti in selezione.

Nei casi in cui l'assunzione a determinati profili avvenga mediante concorso per titoli ed esami, la valutazione dei titoli, previa individuazione dei criteri, è effettuata dopo le prove scritte e prima che si proceda alla correzione dei relativi elaborati.

Il D:P:R 272/2004 reca il Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Tale articolo prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. A tal fine, dispone l'emanazione di un regolamento (emanato ai sensi dell'[articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#)), su proposta del Ministro per la funzione pubblica sentita, per la parte relativa al corso-concorso, la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Il Regolamento prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni ed enti di cui sopra avviene per concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni, nella percentuale massima del cinquanta per cento dei posti da ricoprire, mentre la percentuale dei posti da riservare al personale dipendente dell'amministrazione che indice il concorso è pari al trenta per cento dei posti messi a concorso (art.3). L'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni di cui sopra, per una percentuale non inferiore al cinquanta per cento dei posti da ricoprire, avviene per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (art.7).

La L. 56/2019 reca, tra l'altro, misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione

In particolare, al fine di accrescere l'efficienza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, dispone che le pubbliche amministrazioni predispongono il piano dei fabbisogni tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, nonché, in via prioritaria, di reclutare figure

professionali con elevate competenze in materia, tra l'altro, di digitalizzazione e razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi.

Inoltre, la medesima legge, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, per il triennio 2019-2021, dispone che le medesime pubbliche amministrazioni possono procedere:

a) all'assunzione a tempo indeterminato di vincitori o allo scorrimento delle graduatorie vigenti, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione, per ciascun anno;

b) all'avvio di procedure concorsuali, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione previste per il corrispondente triennio, attraverso lo svolgimento di concorsi unici.

Articolo 10, comma 1-bis
***(Equipollenza della laurea in scienze delle religioni ai fini
dell'accesso ai pubblici uffici)***

L'articolo 10, comma 1-bis - introdotto in prima lettura - dispone in ordine **all'equipollenza, ai soli fini dell'accesso alla pubblica amministrazione, del titolo di laurea magistrale in scienze delle regioni con i titoli di laurea magistrale:** in scienze storiche, in scienze filosofiche e in antropologia culturale ed etnologia.

Nello specifico, il comma 1-bis stabilisce che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai fini della partecipazione alle procedure concorsuali, per il reclutamento del personale appartenente alle amministrazioni pubbliche (di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 maggio 2001, n. 165), il possesso del titolo di laurea magistrale in scienze delle religioni (LM64), "secondo la classificazione indicata dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270, spiega i medesimi effetti" del titolo di laurea magistrale in scienze storiche (LM84), scienze filosofiche (LM78) e in antropologia culturale ed etnologia (LM01).»

Si ricorda che il **D.M. 22/10/2004, n. 270**, di modifica del regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, detta disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università.

Fra i titoli conseguibili, per quanto interessa in questa sede, vi è quello di laurea magistrale, ottenuto al termine del corso di laurea omonimo. Ai sensi dell'art. 4, i corsi di studio dello stesso livello aventi gli stessi obiettivi formativi qualificanti e le conseguenti attività formative indispensabili (di cui all'articolo 10, comma 1), sono raggruppati in classi di appartenenza, come individuati da uno o più decreti ministeriali. **I titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale.** In deroga a tale previsione, con **decreto del Ministro** dell'università e della ricerca, sentito il CUN, di concerto con il Ministro della funzione pubblica, possono essere **dichiarate ai soli fini dell'accesso a specifiche posizioni funzionali del pubblico impiego, le equipollenze fra titoli accademici dello stesso livello afferenti a più classi.**

Per quanto qui interessa, il **decreto del Ministro dell'università e della ricerca 16 marzo 2007 definisce le classi dei corsi di laurea magistrale individuate nell'allegato**, fra le quali si segnala la **classe LM-64**.

Il riferimento alla "classificazione indicata dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270" parrebbe doversi intendere alla classificazione contenuta nel richiamato DM 16 marzo 2007.

Nello specifico, si prevede che i laureati nei corsi di laurea magistrale della classe LM-64 devono possedere: una solida conoscenza delle metodologie e delle tecniche necessarie per affrontare lo studio delle grandi religioni dell'area mediterranea e del mondo classico, delle religioni monoteistiche, delle religioni dell'Asia e di quelle di interesse etnologico; avanzate conoscenze sull'identità storica e culturale nonché sui testi sacri e sulle tradizioni esegetiche delle grandi religioni mondiali, con riferimento anche all'articolazione delle problematiche legate al genere; una conoscenza approfondita dei fenomeni, degli aspetti salienti e dell'evoluzione della storia religiosa dall'antichità all'epoca contemporanea, allargando progressivamente gli orizzonti dai paesi del Mediterraneo agli altri paesi, la cui storia presenta eventi e personaggi di rilevanza religiosa; capacità di ricerca autonoma nel settore delle scienze attinenti al fenomeno religioso, nonché nei campi di indagine sull'incidenza culturale e sociale del fattore religioso, con particolare attenzione allo studio della pluralità degli ordini etico-giuridici (religiosi e secolari) presenti nella società contemporanea, anche nella prospettiva di genere; un'avanzata conoscenza, in forma scritta e orale, di almeno una lingua dell'Unione Europea oltre l'italiano, con riferimento anche ai lessici disciplinari.

Circa gli sbocchi occupazionali e le attività professionali, si richiamano quelli, con funzioni di elevata responsabilità, in centri studi e di ricerca, pubblici e privati, sul fenomeno religioso; nell'editoria religiosa; negli istituti di scienze religiose. Sbocchi occupazionali sono anche in attività di esperti delle relazioni e delle comunicazioni inter-religiose e delle problematiche specifiche dei contesti sociali pluriconfessionali.

Nell'allegato si elencano altresì le attività formative caratterizzanti (Discipline storico - religiose; discipline storiche e filosofiche, antropologiche, geografiche, psicologiche e sociologiche; religioni antiche e moderne), nonché i settori scientifico-disciplinari e il totale dei crediti

Ai sensi della disposizione in commento, come anticipato, **ai fini della partecipazione a concorsi** per l'accesso alle amministrazioni pubbliche, il possesso del richiamato titolo di laurea è **considerato equipollente a quello dei seguenti corsi di laurea**:

- i) LM-84 Classe delle lauree magistrali in scienze storiche

I laureati nei corsi di laurea magistrale della classe devono: possedere avanzate competenze nelle metodologie proprie delle scienze storiche, nonché nelle tecniche di

ricerca richieste per il reperimento, l'analisi e l'utilizzo critico delle fonti; possedere una conoscenza specifica delle culture e delle civiltà umane, nonché delle teorie e delle metodologie delle scienze sociali ed economiche; possedere una formazione specialistica approfondita degli aspetti salienti di un'epoca storica nelle sue differenti dimensioni, compresa quella di genere, nel quadro di una conoscenza generale della storia mondiale dalle origini ai giorni nostri; possedere un'autonoma capacità di ricerca nel campo delle scienze storiche; essere in grado di utilizzare pienamente i principali strumenti informatici negli ambiti specifici di competenza; essere in grado di utilizzare fluentemente, in forma scritta e orale, una lingua dell'Unione Europea oltre l'italiano, con riferimento anche ai lessici disciplinari.

Quanto agli sbocchi occupazionali e alle attività professionali previsti dai corsi di laurea essi riguardano attività, con funzioni di elevata responsabilità, connesse ai settori dei servizi e dell'iniziativa culturali in istituzioni specifiche come archivi di stato, biblioteche, sovrintendenze, centri culturali, fondazioni; in centri studi e di ricerca, pubblici e privati; in istituzioni governative e locali nei settori dei servizi culturali e del recupero di attività, tradizioni e identità locali; nell'editoria specifica ed in quella connessa alla diffusione dell'informazione e della cultura storica.

Nell'allegato si elencano altresì le attività formative caratterizzanti (storia generale ed europea; storia dei paesi extraeuropei; discipline storiche, sociali e del territorio; fonti, metodologie, tecniche e strumenti della ricerca storica), nonché i settori scientifico-disciplinari e il totale dei crediti

ii) LM-78 Classe delle lauree magistrali in scienze filosofiche

I laureati nei corsi di Laurea Magistrale della classe devono aver acquisito: una approfondita conoscenza della tradizione filosofica e capacità di istituire collegamenti tra determinazioni di pensiero ed epoche storiche; competenze ermeneutiche e di valutazione critica sostenute da adeguata consapevolezza delle problematiche connesse all'interpretazione dei testi e della metodologia storiografica; una sicura capacità di utilizzo degli strumenti teorici - e metodologici che consentono autonomia di ricerca, riflessione e comprensione negli ambiti che interessano la vita dell'uomo nel suo rapporto con l'ambiente naturale e sociale, inclusa la dimensione estetica e religiosa, nonché quella di genere; una sicura capacità di analisi storico-critica dei concetti fondamentali della riflessione etica, giuridico-politica e dell'etica applicata; una sviluppata competenza analitica e logico-argomentativa in relazione alle diverse forme dei saperi e dei linguaggi ad essi relativi, nonché delle diverse modalità che caratterizzano le capacità espressive e comunicative dell'uomo; una sicura capacità di analisi e discussione delle teorie e dei modelli di razionalità (teoretica, pratica, linguistica o comunicativa); una approfondita conoscenza degli strumenti teorici e metodologici nel campo degli studi di filosofia e storia delle scienze umane e sociali e delle scienze naturali, fisiche e matematiche; un uso della lingua italiana adeguato alla produzione dei testi scientifici propri della disciplina; una conoscenza avanzata di almeno una lingua dell'Unione Europea diversa dall'italiano.

Riguardo agli sbocchi occupazionali e alle attività professionali, si fa riferimento ad attività, con funzioni di elevata responsabilità, di consulenza culturale e dell'industria culturale ed in istituti di cultura, nonché in tutti gli ambiti che richiedono specifiche competenze disciplinari unite a capacità critica e abilità nella rappresentazione delle conoscenze e più in particolare nei seguenti settori: promozione e cura dei rapporti tra le diverse culture sul piano nazionale e internazionale, negli

scambi sociali e interpersonali, nel riconoscimento dei diritti di cittadinanza; aziende di produzione e di servizi, formazione e gestione delle risorse umane presso enti pubblici o aziende private; biblioteche iniziative editoriali; Attività e politiche culturali nella pubblica amministrazione dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali;

Nell'allegato si elencano infine le attività formative caratterizzanti (istituzioni di filosofia; storia della filosofia; discipline classiche, storiche, antropologiche e politico-sociali; storia delle scienze), nonché i settori scientifico-disciplinari e il totale dei crediti

iii) LM-1 Classe delle lauree magistrali in antropologia culturale ed etnologia

I laureati nei corsi di laurea magistrale della classe devono: aver acquisito avanzate conoscenze, nelle discipline demoetnoantropologiche, relative alle diversità e ai dinamismi socio-culturali locali e globali, alle differenze identitarie e di genere, ed una elevata padronanza dello sviluppo storico-scientifico delle teorie demoetnoantropologiche; aver acquisito una conoscenza avanzata delle scienze sociologiche, storiche, geografiche, giuridiche, politologiche, psicologiche, demografiche, economico-statistiche, linguistiche; aver acquisito competenze nell'impiego del metodo etnografico relativo all'analisi comparata delle culture, all'analisi applicata dei contesti organizzativi e associativi di natura religiosa, all'analisi delle problematiche connesse alla stratificazione, marginalità, mutamento sociale e mediazione culturale, nonché all'indagine dei temi riguardanti gli ambiti tecnico-scientifici, sanitari e giuridici; aver acquisito competenze metodologiche avanzate relative alla raccolta, al rilevamento e trattamento dei dati empirici pertinenti l'analisi etnoantropologica; aver acquisito adeguate competenze e strumenti per la comunicazione e la gestione dell'informazione; essere in grado di utilizzare fluentemente, in forma scritta e orale, almeno una lingua dell'Unione Europea oltre l'italiano, con riferimento anche ai lessici disciplinari.

Riguardo agli sbocchi occupazionali e alle attività professionali, si fa riferimento ad attività presso strutture preposte ai servizi sociali, educativi, sanitari e scolastici, alla pianificazione territoriale, alla cooperazione internazionale allo sviluppo, all'accoglienza e all'inserimento degli immigrati, con particolare attenzione ai problemi della comunicazione interculturale, con funzioni di elevata responsabilità; ad attività di orientamento per la gestione delle imprese produttive, l'inserimento di lavoratori stranieri, come pure per la selezione, la realizzazione e l'offerta di produzioni di tradizione locale; ad attività in strutture preposte alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio culturale delle comunità locali e nazionali; ad attività di ricerca etnoantropologica, empirica e teorica, ad alto livello professionale, e di promozione dell'apprendimento e della diffusione delle sue acquisizioni in ambito nazionale e internazionale.

Si specifica altresì che i curricula dei corsi di laurea magistrale della classe: comprendono attività finalizzate all'acquisizione di conoscenze di alto livello nei vari campi dell'antropologia culturale, dell'etnologia e della demologia, della storia e dell'analisi dei processi di mutamento dei sistemi culturali, socioeconomici e politici, connettendo i vari saperi specialistici all'interno di un sistema coerente di conoscenze teoriche; comprendono attività dedicate all'acquisizione di conoscenze avanzate nei

campi della teoria etnoantropologica e sociologica, nonché dei metodi e delle tecniche propri delle discipline demoetnoantropologiche nel loro complesso; all'acquisizione di conoscenze adeguate nel campo delle scienze sociali e umane e in quello economico-statistico e giuridico-politologico-scientifico; alla modellizzazione e all'analisi comparata di fenomeni sociali e culturali; comprendono almeno una quota di attività formative caratterizzate dall'acquisizione di conoscenze avanzate per la predisposizione e conduzione di progetti nel campo della salvaguardia e valorizzazione dei beni etnoantropologici e in quello della comunicazione interculturale nei servizi, nella scuola e nella produzione; prevedono, in relazione a obiettivi specifici, attività esterne come tirocini formativi presso enti o istituti di ricerca, amministrazioni pubbliche, nonché soggiorni di studio presso altre università italiane ed europee, anche nel quadro di accordi internazionali.

Infine si elencano le attività formative caratterizzanti (discipline demoetnoantropologiche; discipline sociologiche, statistiche e pedagogiche; discipline storiche, geografiche e filosofiche; lingue e civiltà), nonché i settori scientifico-disciplinari e il totale dei crediti.

Articolo 10, comma 10

(Misure per la funzionalità dell'amministrazione penitenziaria e dell'amministrazione della giustizia minorile e di comunità in materia di procedure concorsuali)

L'**articolo 10, comma 10**, reca disposizione concernente talune modalità di semplificazione dello svolgimento dei concorsi **dell'amministrazione penitenziaria e dell'amministrazione della giustizia minorile e di comunità**.

A tal fine, il **comma 10** modifica l'[art. 259](#), comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 ("decreto rilancio", convertito dalla legge n. 77 del 2020). La novella estende all'amministrazione penitenziaria e all'amministrazione della giustizia minorile e di comunità l'applicazione della disciplina, lì prevista, relativa allo svolgimento di procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli delle Forze armate, delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La disposizione di cui all'art. 259 è posta per il tempo dell'emergenza e del contenimento dell'epidemia da COVID-19, fino al termine ultimo del 31 dicembre 2021.

Invero, [il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 2021](#), articolo 24, comma 2, già stabilisce che le modalità di espletamento delle procedure concorsuali, previste dall'articolo 259 del decreto-legge n. 34 del 2020, siano applicabili, tra l'altro, alle procedure per l'accesso ai ruoli e alle qualifiche dell'amministrazione penitenziaria e dell'esecuzione penale minorile ed esterna. Tuttavia - si rileva nella **relazione illustrativa** - la novella in esame all'art. 259 si rende necessaria per estendere a tali amministrazioni, non contemplate nella formulazione previgente del medesimo articolo, le modalità di semplificazione e decentramento delle procedure concorsuali ivi previste.

Il contenuto dell'articolo 259 del decreto-legge n. 34 del 2020

L'**articolo 259, comma 1**, qui novellato, specifica che sono interessati sia i concorsi già indetti sia i concorsi da indire, per la **durata dello stato di emergenza** (prorogato al 30 aprile 2021 dal [d.P.C.m. del 13 gennaio 2021](#)) e fino al permanere di misure restrittive o di contenimento. È comunque fisato al **31 dicembre 2021** il termine ultimo della disciplina in oggetto.

Si osserva che tale comma determina il termine di applicabilità della disciplina in questione facendo riferimento ad un atto non legislativo (la delibera del Consiglio dei ministri chiamata a definire la durata dello stato d'emergenza ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile), così operando un "rinvio mobile" a tale atto ma individuando al contempo il termine temporale ultimo del 31 dicembre 2021.

Il **comma 2** delinea un ambito di rideterminazione procedurale concorsuale, da effettuarsi con provvedimento **omologo** a quello di indizione del concorso, "anche in **deroga** alle disposizioni di settore dei rispettivi ordinamenti".

Tale ambito è dato dalla semplificazione delle modalità di svolgimento, con possibilità di utilizzare **modalità decentrate e telematiche di videoconferenza**.

Per quanto concerne lo **svolgimento** dei concorsi, la disposizione menziona la loro "**semplificazione**", includendo la composizione della commissione esaminatrice.

Rimangono fermi il profilo comparativo delle prove e lo svolgimento di almeno una prova scritta e di una prova orale, ove previste dai bandi o dai rispettivi ordinamenti (intendendosi per prova scritta anche la prova con quesiti a risposta multipla).

Così come resta fermo - aggiunge il **comma 2-bis** - il più generale riguardo delle modalità di accesso e delle aliquote percentuali (ove previste) di ripartizione dei posti a concorso.

Aggiunge il **comma 3** che i medesimi provvedimenti siano **efficaci dalla data di pubblicazione nei siti istituzionali delle singole amministrazioni**. Per i concorsi già banditi, è però necessaria la previa pubblicazione di apposito avviso nella Gazzetta ufficiale per i concorsi.

Il **comma 4** concerne i **candidati** che si trovino nell'**impossibilità a partecipare a una fase delle procedure concorsuali** per l'accesso ai ruoli e alle qualifiche delle Amministrazioni sopra dette, a seguito delle misure di contenimento del Covid-19.

Ebbene, su loro istanza questi candidati sono **rinviati** a sostenere le prove nell'ambito del **primo concorso successivo** alla cessazione di tali misure.

In tal caso, le eventuali risultanze di prove valutative già sostenute entro l'originario concorso sono "prese in considerazione" secondo le disposizioni e i criteri del bando relativo al concorso cui i candidati siano rinviiati.

Se idonei, i candidati sono avviati alla frequenza del relativo corso di formazione, ove previsto, qualora siano utilmente collocati nella graduatoria finale di merito di tale ultimo concorso.

Per quanto concerne la decorrenza giuridica ed economica, essa è, per i candidati rinviati ad altro successivo concorso, la medesima degli altri vincitori di quest'ultimo.

Il **comma 5** prevede che le procedure concorsuali per l'accesso alle qualifiche e ai ruoli del personale delle Amministrazioni qui interessate possano svolgersi, in deroga alla sospensione disposta dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

Lo svolgimento delle procedure concorsuali deve avvenire nel rispetto di **prescrizioni tecniche** idonee a garantire la tutela della **salute** dei candidati, da determinarsi con decreto ministeriale. In attuazione dalla presente norma, il [decreto del Ministro della salute del 6 luglio 2020](#) reca le "Prescrizioni tecniche per lo svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli e alle qualifiche delle Forze armate, delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, volte a prevenire possibili fenomeni di diffusione del contagio da Covid-19".

Si rammenta, per completezza di informazione, che il **comma 6** dell'art. 259 concerne il personale delle amministrazioni di cui all'[art. 19](#) della legge n. 183 del 2020. Tale articolo 19 reca disciplina inerente alle Forze armate, alla Forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Esso stabilisce che la mancata fruizione della licenza ordinaria, del congedo ordinario o delle ferie comunque spettanti, per indifferibili esigenze di servizio connesse con l'emergenza epidemiologica. In tal caso, si prevede la facoltà di fruire dei giorni di licenza, congedo o ferie residui, entro i dodici mesi successivi ai termini previsti a ordinamento vigente. Tale disciplina, che si direbbe peraltro **non attinente alla materia concorsuale** oggetto dell'articolo 259, non si applicherebbe integralmente alle amministrazioni oggetto della novella. Infine, il **comma 7** dell'art. 259 reca puntuali disposizioni circa le assunzioni di personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco previste, per l'anno 2020.

Articolo 10, comma 10-bis
(Durata abbreviata di alcuni corsi per commissario di Polizia)

Prevede una durata di quattordici mesi per il 110° ed il 111° corso per commissari di Polizia.

Questo comma - **introdotto dal Senato** nella prima lettura del disegno di legge di conversione - prevede che **il 110 corso ed il 111 corso per commissari di Polizia** abbiano **durata pari a quattordici mesi** - anziché gli ordinari ventiquattro mesi, previsti in via generale dal decreto legislativo n. 334 del 2000 recante "Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato", all'articolo 4 relativo al "Corso di formazione iniziale per l'accesso alla qualifica di commissario", comma 1, il quale prevede che i vincitori dei concorsi per l'accesso alla qualifica di commissario frequentino un corso di formazione iniziale della durata di due anni presso la Scuola Superiore di Polizia, finalizzato anche al conseguimento del master universitario di secondo livello, sulla base di programmi e modalità coerenti con le norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei. L'insegnamento è impartito da docenti universitari, magistrati, appartenenti all'Amministrazione dello Stato o esperti estranei ad essa.

È così posta una norma derogatoria, circa la durata dei due corsi considerati.

La disposizione aggiunge che i commissari che superino l'esame finale dei corsi - e siano dichiarati idonei al servizio di polizia - vengano confermati nel ruolo con la qualifica di commissario.

Quindi essi svolgono il **tirocinio operativo**, che la novella disposizione prevede di **dieci mesi**, ed acquisiscono la qualifica di **commissario capo**.

La disposizione viene così ad abbreviare altresì la durata del tirocinio operativo, per i frequentanti i citati due corsi, 110° e 111°.

Diversamente, il decreto legislativo n. 334 del 2000 prevede che i commissari che abbiano superato l'esame finale del corso di formazione iniziale e siano stati dichiarati idonei al servizio di polizia, prestano giuramento ed accedono con la qualifica di commissario capo (e secondo l'ordine della graduatoria di fine corso) al periodo di tirocinio operativo, della durata di due anni.

Al termine del periodo di tirocinio, prevede la disposizione vigente, si ha la conferma nella qualifica di commissario capo, previa verifica finale del dirigente dell'ufficio.

La previsione della verifica finale rimane invariata secondo la novella disposizione introdotta, la quale per il resto rinvia - quanto alle modalità di svolgimento del corso di formazione iniziale ed ai criteri per la verifica finale del tirocinio operativo – ad un regolamento ministeriale.

Articolo 10, comma 11
***(Piano di assunzioni del Ministero della giustizia per accelerare
l'esecuzione delle sentenze penali di condanna)***

Il comma 11 dell'articolo 10 **differisce il termine di vigenza delle graduatorie del personale** del ministero della giustizia, il cui scorrimento è autorizzato per l'assunzione complessivo di 1.080 unità di personale amministrativo non dirigenziale dalla legge di bilancio 2021. Dette assunzioni sono autorizzate al fine di dare attuazione a un programma di interventi, temporaneo ed eccezionale, finalizzato a eliminare, anche mediante l'uso di strumenti telematici, l'arretrato relativo ai procedimenti di esecuzione delle sentenze penali di condanna, nonché di assicurare la piena efficacia dell'attività di prevenzione e di repressione dei reati.

Nel dettaglio il **comma 11** interviene sul comma 925 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020).

Ai sensi del **comma 925**, il Ministero della giustizia è autorizzato ad assumere a tempo determinato, con contratti di durata non superiore a 12 mesi, fino ad un massimo di 1.080 unità di personale amministrativo non dirigenziale di Area II/Fascia retributiva 1⁵⁵, anche in sovrannumero ed in aggiunta alle facoltà assunzionali ordinarie e straordinarie previste a legislazione vigente. Tale personale dovrà essere impiegato nell'attuazione ad un programma di interventi, temporaneo ed eccezionale, finalizzato ad eliminare, anche mediante l'uso di strumenti telematici, l'arretrato relativo ai procedimenti di esecuzione delle sentenze penali di condanna, nonché ad assicurare la piena efficacia dell'attività di prevenzione e repressione dei reati. Il comma 925 precisa che al reclutamento del personale il Ministero possa procedere mediante lo **scorrimento delle graduatorie vigenti** al momento dell'entrata in vigore della legge di bilancio 2021.

Il decreto-legge interviene proprio su quest'ultima previsione differendo tale termine e consentendo che al reclutamento del personale

⁵⁵ Nella seconda area funzionale (articolata in sei fasce retributive) rientrano i lavoratori che, con conoscenze teoriche e pratiche di medio livello, svolgono attività lavorative anche specialistiche, connesse al proprio settore di competenza.

il Ministero possa procedere mediante lo **scorrimento delle graduatorie vigenti al 30 aprile 2021**.

La fissazione del predetto limite temporale di vigenza delle graduatorie - sottolinea la relazione illustrativa - non consentirebbe all'amministrazione giudiziaria di provvedere allo scorrimento delle proprie graduatorie in corso di formazione e segnatamente quella relativa al concorso indetto con decreto del Ministro della giustizia 15 settembre 2020 (Concorso pubblico, mediante colloquio di idoneità e valutazione dei titoli, per il reclutamento di complessive n. 1.000 unità di personale non dirigenziale, con contratto di lavoro a tempo determinato della durata di ventiquattro mesi, per il profilo di Operatore giudiziario), che dà attuazione all'articolo 255 del D.L. n. 34 del 2020 (c.d. Decreto Rilancio).

Tale concorso, è necessario ricordare, è stato bandito il 15 settembre 2020 e si caratterizza per lo svolgimento con modalità semplificate (colloquio di idoneità e valutazione dei titoli) e per essere espressamente riservato – ferma restando la riserva di legge prevista dal codice dell'ordinamento militare – a coloro che hanno già svolto positivamente attività di formazione e tirocinio presso l'Amministrazione giudiziaria.

Risulta pertanto necessario - prosegue sempre la relazione - "differire il termine di vigenza in parola ad una data nella quale con ragionevole certezza saranno formate le graduatorie del concorso richiamato e ciò allo scopo di realizzare gli obiettivi assunzionali della norma primaria che – segnatamente nel particolare grave contesto di crisi socio sanitaria – resterebbero frustrate, anche in ragione dalle permanenti difficoltà di far fronte alle gravose attività di organizzazione e gestione di un concorso pubblico".

Articolo 10, comma 11-bis (em. 10.1000)
***(Disposizioni in materia di assunzioni di personale
amministrativo dell'Avvocatura dello Stato)***

Il comma 11-bis dell'articolo 10, **inserito dal Senato**, apporta alcune modifiche al decreto-legge n. 183 del 2020 in materia di assunzioni di **personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato**.

Nel dettaglio il comma 11-bis interviene sul comma 2 dell'articolo 1 del decreto legge n. 183 del 2020 (conv. legge n. 21 del 2021) nella parte in cui autorizza l'Avvocatura dello Stato ad avvalersi di esperti in possesso di specifica competenza nello sviluppo e gestione di progetti e processi di trasformazione **tecnologica e digitale**, mediante conferimento di **incarichi individuali** con contratto di lavoro autonomo annuale.

L'articolo 1-bis, al comma 2, autorizza l'Avvocatura dello Stato ad assumere a tempo indeterminato, nel triennio 2021-2023, mediante concorso per titoli ed esami, un contingente di personale di: 27 unità di livello dirigenziale non generale; 166 unità appartenenti all'area III, posizione economica F1 (di cui 5 unità con particolare specializzazione nello sviluppo e nella gestione di progetti e processi di trasformazione tecnologica e digitale), disponendo nel contempo un analogo (27 posizioni di livello dirigenziale non generale e di 166 unità di personale di area III) incremento della **dotazione organica del personale amministrativo** dell'Avvocatura dello Stato. Il quinto e il sesto periodo del comma 2 -sui quali interviene il comma 11-bis dell'articolo 10 del decreto legge in conversione - autorizza l'Avvocatura dello Stato, **nelle more della conclusione della procedura concorsuale** e comunque non oltre il 31 dicembre 2022, **ad avvalersi di esperti** in possesso di specifica ed elevata competenza nello sviluppo e gestione di progetti e processi di trasformazione tecnologica e digitale, mediante conferimento di non più di cinque incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo della durata massima di un anno, equiparato ai fini economici al personale appartenente alla terza area funzionale, posizione economica F1. E' autorizzata a tal fine una spesa massima di 219.436 euro. Le assunzioni del personale con tale profilo professionale non potranno quindi avere luogo prima della scadenza dei suddetti contratti di lavoro autonomo.

Il comma 11-bis dell'articolo 10 del decreto-legge modifica il quinto periodo dell'articolo 1-bis comma 2, del decreto-legge n. 183

sopprimendo, da un lato, la limitazione dell'assunzione di personale "equiparato ai fini economici al personale appartenente alla terza area funzionale, posizione economica F1 e, dall'altro, elevando la spesa massima autorizzata a tal fine (da 219.436 euro a 438.872 euro).

Il comma 11-*bis* modifica altresì il sesto periodo del comma 2 dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 183 con la precisazione che le assunzioni di 10 unità di Area III, posizione economica F1, ivi incluse le 5 unità con particolare specializzazione professionale (nella formulazione vigente la disposizione richiama le assunzioni "nel medesimo profilo professionale, di cui al secondo periodo") sono effettuate con decorrenza non antecedente alla scadenza dei predetti contratti di lavoro autonomo.

Articolo 10, comma 11-ter
(Misure per lo svolgimento delle procedure per i concorsi pubblici: Autorità amministrative indipendenti)

Il **comma 11-ter** dell'**articolo 10**, **introdotto dal Senato**, estende alle **Autorità amministrative indipendenti** la possibilità di svolgere le prove di concorso in **modalità semplificata**, al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale.

La disposizione in esame attribuisce la facoltà di prevedere le **modalità semplificate (tutte o solo alcune)** di svolgimento delle prove di concorso previste dal presente **articolo 10**, alle **Autorità amministrative indipendenti** - *senza ulteriore specificazione o enumerazione* - ivi "inclusi - aggiunge la previsione, *con formulazione che parrebbe suscettibile di approfondimento* - gli enti che svolgono la propria attività nelle materie" oggetto:

- dell'art. 2 del Testo unico bancario, di cui al [decreto legislativo n. 385 del 1993](#), il quale reca disciplina inerente al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, attribuendo a tale Comitato "l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio". Il dettato della novella disposizione ora introdotta, là dove fa menzione degli "enti che svolgono la propria attività nelle materie" richiamate, vale quindi per gli enti che esercitino le funzioni di vigilanza in questione, e dunque per la **Banca d'Italia**;
- della [legge 4 giugno 1985, n. 281](#), recante disposizioni sull'ordinamento della **Commissione nazionale per le società e la borsa**;
- della [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#), recante l'istituzione, tra l'altro, dell'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** (art. 10).

La disposizione in esame specifica che gli enti sopra richiamati possano prevedere le modalità concorsuali semplificate secondo la specificità del proprio ordinamento, fermo restando l'obbligo di assicurare "il profilo comparativo".

L'Istat predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13 nel SEC) sulla base del

Sistema europeo dei conti (SEC) e delle sue interpretazioni⁵⁶. Secondo il citato elenco, le "Autorità amministrative indipendenti" sono le seguenti: Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca – ANVUR; Autorità di Regolazione dei Trasporti – ART; Autorità di regolazione per energia reti e ambiente – ARERA; Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM; Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza – AGIA; Autorità nazionale anticorruzione – ANAC; Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – AGCOM; Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali; Garante per la protezione dei dati personali – GP.

⁵⁶ Nell'ambito delle statistiche di contabilità nazionale, per tale settore si compila il conto economico consolidato che costituisce il riferimento per gli aggregati trasmessi alla Commissione Europea (cfr. la relativa [pagina](#) del sito Istat). L'ultima versione sintetica dell'elenco è stata pubblicata sulla G.U. n. [275](#) del 4 novembre 2020.

Articolo 10-bis
(Disciplina previdenziale relativa ai direttori scientifici degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di natura pubblica e Riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie)

L'**articolo 10-bis** è stato **inserito dal Senato**. Il **comma 1** reca una **norma di interpretazione autentica**⁵⁷, concernente la disciplina previdenziale relativa ai **direttori scientifici** degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di natura pubblica; più in particolare, la disciplina concerne l'eventuale rapporto di lavoro sussistente al momento della nomina, alla quale ultima consegue, in via tassativa, il collocamento in aspettativa senza assegni. Il **comma 2**, ai fini della copertura finanziaria degli oneri derivanti dal **comma 1**, **riduce l'autorizzazione di spesa** relativa all'attività e al funzionamento del [Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie](#).

In base al **comma 1** del **presente articolo**, **comma** che, avendo natura di interpretazione autentica, ha effetto retroattivo, la disciplina previdenziale per la suddetta fattispecie è identica a quella posta dall'articolo 3, commi 11 e 12, del [D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502](#), con riferimento ai casi omologhi relativi ai direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale (tra questi ultimi rientrano anche gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di natura pubblica).

Tale disciplina prevede che il periodo di collocamento in aspettativa sia utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza e che l'ente o azienda sanitario - ovvero, in alcuni casi, l'eventuale pubblica amministrazione di appartenenza - provveda al versamento dell'intera contribuzione; l'ente o azienda sanitario - ovvero, in alcuni casi, come detto, la pubblica amministrazione di appartenenza - procede altresì al recupero della quota di contribuzione a carico dell'interessato.

Il **comma 2** provvede alla quantificazione degli oneri finanziari annui derivanti dal **comma 1** nonché alla relativa copertura, riducendo nelle misure annue corrispondenti l'autorizzazione di spesa relativa all'attività e al funzionamento del [Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie](#) (istituito presso il Ministero della salute).

⁵⁷ La norma di interpretazione autentica concerne l'articolo 11, comma 3, del [D.Lgs. 16 ottobre 2003, n. 288](#). Cfr. anche l'articolo 1, comma 818, della [L. 27 dicembre 2006, n. 296](#).

Articolo 10-ter
(Incarichi temporanei nelle scuole dell'infanzia paritarie comunali)

L'**articolo 10-ter**, introdotto dal Senato, consente, in via straordinaria, anche per l'**a.s. 2021/2022**, l'attivazione di **incarichi temporanei** nelle scuole **dell'infanzia paritarie comunali** che non riescano a reperire, per le sostituzioni, personale docente abilitato.

A tal fine, si novella l'art. 2-ter del **D.L. 22/2020** (L. 41/2020), che ha introdotto tale possibilità per l'a.s. 2020/2021.

Una possibilità analoga era stata già consentita, in via transitoria, per l'a.s. 2019/2020, dall'art. 1-sexies del **D.L. 126/2019** (L. 159/2019).

Preliminarmente, si ricorda che, in base all'art. 1, co. 4, lett. g), della L. 62/2000, l'utilizzo di personale docente abilitato rappresenta uno dei requisiti da soddisfare per il riconoscimento della parità scolastica.

In particolare, si prevede che, per l'**a.s. 2021/2022**, le scuole dell'infanzia paritarie comunali che non riescano a reperire, ai fini delle sostituzioni, personale docente abilitato, possono prevedere, in via straordinaria, l'attribuzione di **incarichi temporanei** attingendo **anche** alle **graduatorie comunali** degli **educatori dei servizi educativi per l'infanzia** in possesso di **titolo idoneo** a operare nei servizi per l'infanzia, in base al d.lgs. 65/2017.

Il servizio prestato a seguito dei suddetti incarichi temporanei **non è valido ai fini degli aggiornamenti delle graduatorie di istituto delle scuole statali**.

I servizi educativi per l'infanzia, che comprendono anche gli asili nido destinati a bambini fino a 3 anni di età, sono **organizzati a livello locale dai comuni e da soggetti privati**, sulla base delle normative emanate dalle singole regioni e province autonome⁵⁸.

Alcuni comuni prevedono la possibilità di accreditare gli asili gestiti da privati, qualora siano rispettati e garantiti i requisiti di organizzazione e accoglienza previsti dai relativi regolamenti comunali per la gestione dei servizi all'infanzia.

L'assunzione degli educatori avviene tramite bando di concorso pubblico per titoli ed esami ad opera dei comuni.

⁵⁸ [Qui](#) la normativa delle regioni e delle province autonome.

Per quanto concerne il titolo di accesso, l'art. 14, co. 3, del d.lgs. 65/2017 ha previsto che, a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020, l'accesso ai posti di **educatore di servizi educativi per l'infanzia** è consentito esclusivamente a coloro che sono in possesso della **laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19** a indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della **laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria, integrata da un corso di specializzazione** per complessivi 60 crediti formativi universitari, da svolgersi presso le università. Ha, altresì, previsto che continuano ad avere validità per l'accesso ai posti di educatore dei servizi per l'infanzia i titoli conseguiti, entro il 31 maggio 2017 (data della sua entrata in vigore) nell'ambito delle specifiche normative regionali.

Le modalità di svolgimento del corso di specializzazione sono state definite con il [D.M. 378 del 9 maggio 2018](#). Chiarimenti sono poi stati forniti con [nota 14176/2018](#).

Articolo 10-quater
(Elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale negli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale)

L'**articolo 10-quater** - inserito dal Senato - modifica la disciplina sulla formazione dell'elenco nazionale dei **soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale**. La modifica proposta concerne l'ambito temporale delle esperienze dirigenziali precedenti oggetto di valutazione; la norma vigente prevede che la Commissione preposta alla formazione dell'elenco in oggetto valuti esclusivamente le esperienze dirigenziali maturate dal candidato negli ultimi sette anni e che, analogamente, ai fini della decurtazione di punteggio, si tenga conto esclusivamente degli eventuali provvedimenti di decadenza, o provvedimenti assimilabili, riportati dal candidato negli ultimi sette anni; il presente **articolo 10-quater** dispone, con esclusivo riferimento alle regioni con popolazione inferiore ai 500.000 abitanti, l'elevamento dei due limiti temporali da sette a dieci anni. Ai fini della copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'elevamento in oggetto, si prevede la riduzione, nella misura di 75.000 euro per l'anno 2021, dell'accantonamento relativo al Ministero della salute del fondo speciale di conto capitale (fondo destinato alla copertura degli oneri di conto capitale che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento).

Si valuti l'opportunità di chiarire i termini di applicazione della modifica in oggetto, considerato che il summenzionato elenco ha carattere unitario nazionale e che l'individuazione di un onere finanziario - limitato al 2021 - sembrerebbe inerente alla formazione di ulteriori elenchi, non previsti dalla formulazione letterale della disciplina.

Si ricorda che le esperienze dirigenziali oggetto di valutazione sono costituite esclusivamente dall'attività di direzione di enti, aziende, strutture o organismi - ovvero di un'articolazione degli stessi comunque contraddistinta - svolta, nel settore pubblico o privato, a seguito di formale conferimento di incarico, con autonomia organizzativa e gestionale, nonché con diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie; non si considera, ai fini in esame, esperienza dirigenziale valutabile l'attività svolta a seguito di incarico comportante funzioni di mero studio, consulenza e ricerca.

Si ricorda che le norme sulla formazione dell'elenco in oggetto e sul conferimento degli incarichi (nell'ambito dei soggetti ricompresi nell'elenco)

sono poste dal [D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 171](#) (cfr., in particolare, gli articoli 1 e 2, e successive modificazioni).

Articolo 11

(Misure urgenti per lo svolgimento delle prove scritte del concorso per magistrato ordinario indetto con decreto del Ministro della giustizia 29 ottobre 2019)

L'articolo 11, **in relazione al quale il Senato ha approvato solo alcune modifiche formali**, consente lo svolgimento della **prova scritta del concorso per magistrato ordinario** indetto con decreto del Ministro della giustizia 29 ottobre 2019 anche in deroga alle disposizioni vigenti, che regolano lo svolgimento di procedure concorsuali nel corso dell'emergenza pandemica da COVID-19. L'accesso dei candidati ai locali destinati allo svolgimento della prova scritta e della prova orale è subordinato alla presentazione di una dichiarazione sostitutiva, sulle condizioni previste dal decreto del Ministro della giustizia concernente l'accesso ai locali adibiti alle prove.

Nel dettaglio il **comma 1** autorizza lo svolgimento della prova scritta del concorso per **310 posti di magistrato ordinario** indetto con decreto del Ministro della giustizia 29 ottobre 2019 anche in deroga alle disposizioni vigenti che regolano lo svolgimento di procedure concorsuali durante l'emergenza pandemica da COVID-19. La disposizione demanda ad un successivo decreto del Ministro della giustizia, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge in esame, previo parere favorevole del Comitato tecnico scientifico la definizione delle modalità operative per lo svolgimento della prova scritta e della prova orale del concorso, nonché le condizioni per l'accesso ai locali destinati per l'esame, al fine di prevenire possibili fenomeni di diffusione del contagio da COVID-19.

Con riguardo all'articolo 11 nella relazione illustrativa si sottolinea come l'intervento normativo muova dalla straordinaria necessità ed urgenza di adottare delle disposizioni che rendano possibile, nell'attuale contesto emergenziale dovuto alla recrudescenza della pandemia da Covid-19, lo svolgimento delle prove scritte del concorso per magistrato ordinario indetto con D.M. del 29 ottobre. In particolare, rileva sempre la relazione, su 10.751 posti previsti dalla pianta organica, in forza dell'aumento operato con D.M. 14 settembre 2020, le presenze effettive dei magistrati in servizio sono ad oggi 9.445; costanti, inoltre, sono state le assunzioni dei magistrati negli ultimi anni (2016-2020), con lo svolgimento di un concorso all'anno che nel periodo 2016-2020 ha portato all'ingresso di 1.592 nuovi magistrati. Al fine di scongiurare

un incremento delle scoperture di organico, stante anche il fisiologico flusso in uscita di magistrati che accedono alle varie forme di pensionamento, risulta assolutamente necessario garantire la continuità delle politiche assunzionali del Ministero, anche nell'anno in corso. Sul punto la relazione evidenzia la particolare criticità di ordine sistemico, nell'attuale contesto di riferimento, che deriverebbe dall'incremento degli indici di scopertura del corpo magistratuale. Invero, le conseguenti negative ricadute sulla funzionalità degli uffici giudiziari, pure con riguardo alla capacità definitoria e di aggressione dell'arretrato, pregiudicherebbero il perseguimento degli obiettivi specifici che costituiscono oggetto delle linee progettuali elaborate dal Ministero della giustizia, nell'ambito del PNRR. Prosegue quindi la relazione illustrativa " Ciò posto, si rileva che l'articolo 24, comma 1, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 2021, efficace dal 6 marzo 2021 al 6 aprile 2021, stabilisce che *"E' sospeso lo svolgimento delle prove ...scritte delle procedure concorsuali pubbliche..."*. Secondo la medesima norma *"Sono consentite le prove selettive dei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni nei casi in cui è prevista la partecipazione di un numero di candidati non superiore a trenta per ogni sessione o sede di prova, previa adozione di protocolli adottato dal Dipartimento della funzione pubblica e validati dal Comitato tecnico-scientifico"*. Il citato articolo 24, al comma 2, prevede la possibilità di svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli delle Forze Armate, di Polizia, del personale dell'Amministrazione penitenziaria, dell'Esecuzione penale minorile, del Sistema di informazione per la sicurezza e dei Vigili del fuoco. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 2021, nella parte di interesse, replica le disposizioni già contenute nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 gennaio 2021. Pertanto, ove la vigenza delle disposizioni del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 2021 venisse ulteriormente estesa anche al periodo successivo (stante la perdurante emergenza epidemiologica), lo svolgimento delle prove scritte del concorso per magistrato ordinario, ove è prevista la partecipazione di un numero di candidati ben superiore a trenta per ogni sessione o sede di prova, rientrerebbe nel divieto".

Ulteriore criticità deriva dalle indicazioni offerte dal Comitato Tecnico Scientifico il 24 febbraio 2021, sulle misure di mitigazione del contagio per le procedure concorsuali del Ministero della giustizia, già bandite. Nel parere reso dal Comitato si rileva che la previsione relativa al numero massimo di trenta candidati per sessione è da ritenersi "imprescindibile", per prevenire ogni possibile assembramento; e si sostiene che costituisce criticità molto rilevante la previsione di un numero di candidati anche di diverse centinaia, come pure la lunga durata prevista per lo svolgimento delle prove.

Ai sensi del **comma 2** l'accesso dei candidati ai locali destinati allo svolgimento della prova scritta e della prova orale del concorso è comunque subordinato alla presentazione di una dichiarazione sostitutiva (ex artt. 46 e 47 d.P.R. n. 445 del 2000) sulle condizioni previste dal decreto di cui al comma 1. La mancata presentazione della dichiarazione

sostitutiva costituisce causa di esclusione dal concorso ai sensi dell'articolo 10, primo comma, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 1860.

Il primo comma dell'articolo 10 del R.D. n. 1860 del 1925 prevede l'immediata esclusione dal concorso in magistratura con deliberazione della commissione per coloro che contravvengono a qualsiasi norma stabilita per la disciplina degli esami.

Il **comma 3** prevede - derogando a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 5 del d.lgs. n. 160 del 2006 - che la Commissione di concorso debba essere nominata nei trenta giorni (secondo la disciplina vigente il termine è di dieci giorni) che precedono quella di inizio della prova scritta. Ciò al fine di consentire che i componenti della commissione del concorso acquisiscano specifiche competenze sulle questioni organizzative concernenti il rispetto della normativa per il contrasto al COVID-19.

Nei dieci giorni che precedono lo svolgimento della prova scritta la commissione esaminatrice è chiamata ad individuare e rendere pubblici i criteri per la consultazione dei testi, escludendo quelli che contengono indici dal contenuto non meramente compilativo e descrittivo, schemi o tabelle, ovvero annotazioni diverse dai meri richiami normativi e dalle pronunce della Corte costituzionale (**comma 4**).

Il terzo comma dell'articolo 7 del R.R. n. 1860, richiamato dal comma 4 dell'articolo in esame, prevede che i concorrenti possano consultare unicamente i semplici testi dei codici, delle leggi e dei decreti dello Stato, del "Corpus iuris" e delle istituzioni di Gaio.

Il **comma 5** reca quindi una **disciplina specifica per la prova scritta** del concorso per magistrato ordinario bandito con il DM del 29 ottobre. La prova scritta consiste - per questa volta - nello svolgimento di **sintetici elaborati teorici** su due materie tra diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo (art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 160 del 2006) individuate mediante sorteggio effettuato dalla commissione di concorso il mattino del giorno fissato per lo svolgimento di ciascuna prova. Nel definire i criteri per la valutazione omogenea degli elaborati scritti a norma dell'articolo 5, comma 3, del predetto decreto legislativo n. 160 del 2006, la commissione tiene conto della capacità di sintesi nello svolgimento degli elaborati. Gli elaborati devono essere presentati nel termine di quattro ore dalla dettatura.

A regime il concorso per uditore giudiziario consiste in una prova scritta e in una prova orale. La **prova scritta del concorso in magistratura** consiste nello svolgimento di tre elaborati teorici, quindi in concreto tre temi, che abbiano ad oggetto il diritto civile, il diritto penale e il diritto amministrativo. Per ognuna delle tre materie sono elaborate tre tracce dalla commissione giudicatrice, e il giorno della prova il titolo dell'elaborato da svolgere viene sorteggiato fra queste tre tracce. Le prove hanno ognuna la durata di otto ore. Ogni prova è valutata in ventesimi, e per superare le prove scritte ed accedere alla prova orale occorre aver ottenuto il punteggio minimo di idoneità di 12/20 in ognuna delle tre prove. Il superamento della prova scritta comporta l'accesso alla prova orale, che consiste in un colloquio orale con la commissione esaminatrice, avente ad oggetto domande sulle seguenti discipline:

- diritto civile ed elementi fondamentali di diritto romano;
- procedura civile;
- diritto penale;
- procedura penale;
- diritto amministrativo, costituzionale e tributario;
- diritto commerciale e fallimentare;
- diritto del lavoro e della previdenza sociale;
- diritto comunitario;
- diritto internazionale pubblico e privato;
- elementi di informatica giuridica e di ordinamento giudiziario;
- colloquio su una lingua straniera, indicata dal candidato all'atto della domanda di partecipazione al concorso, scelta fra: inglese, spagnolo, francese o tedesco

Nel concorso per magistrato ordinario di cui al presente articolo, l'idoneità è conseguita dai candidati che ottengono una valutazione complessiva nelle due prove non inferiore a novantasei punti, fermi i restanti criteri di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo n. 160 del 2006 (comma 6).

Per il conseguimento della idoneità l'articolo 1, comma 5 del d.lgs. n. 160 prevede che il candidato debba aver ottenuto non meno di 6/10 in ciascuna delle materie della prova orale e un giudizio di sufficienza nel colloquio sulla lingua straniera prescelta, e comunque una votazione complessiva nelle due prove non inferiore a 108 punti. Non sono ammesse frazioni di punto.

Il **comma 7** precisa che salvo quanto previsto dalle disposizioni dei commi precedenti, allo svolgimento del concorso per magistrato ordinario indetto con decreto del Ministro della giustizia 29 ottobre 2019 si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto in conversione.

Il **comma 8** reca la copertura finanziaria. In particolare per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di euro 4.130.281 per l'anno 2021, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023, nell'ambito del Programma Fondi di riserva e speciali della missione "Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Articolo 11-bis
(Definizione dei soggetti ammessi di cui alla legge 27 dicembre 2019, n.160)

L'articolo **11-bis** - **introdotto in Senato** - **amplia la platea degli Istituti tecnici superiori (ITS) titolati ad avanzare istanza per l'accesso ai contributi per investimenti in conto capitale per la infrastrutturazione di sedi e di laboratori** coerenti con i processi di **innovazione tecnologica 4.0**, stanziati con la L. n.160 del 2019 (legge di bilancio per il 2019).

Nello specifico, l'articolo interviene sui requisiti recati nel provvedimento attuativo del comma 412 della citata L. n.160/2019 ([DM 18 dicembre 2020, pubblicato nella Gazz. Uff. 9 marzo 2021, n. 58](#), che destina, per il 2020, una quota del Fondo per l'istruzione e formazione tecnica superiore, pari a 15 milioni di euro, ai richiamati investimenti in conto capitale, di ammontare non inferiore a 400.000 euro.

L'obiettivo perseguito dal comma 412 è quello di favorire la diffusione della cultura tecnica e scientifica, nell'ambito del sistema degli ITS, "necessaria per accompagnare e sostenere in modo sistematico le misure per lo sviluppo economico e la competitività del sistema produttivo italiano".

I richiamati 15 milioni di euro rappresentano una quota del fondo per l'istruzione e formazione tecnica superiore di cui all'art. 1, comma 875, della L. 296/2006. In tale fondo confluiscono quota parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, co. 634, della stessa L. 296/2006 (contenente diverse finalità, tra cui la riorganizzazione dell'Istruzione e formazione tecnica superiore), nonché le risorse assegnate dal CIPE, per quanto riguarda le aree sottoutilizzate, per progetti finalizzati alla realizzazione dell'istruzione e formazione tecnica superiore. Una quota del Fondo, pari a 14 milioni di euro annui, è peraltro destinata ai percorsi svolti dagli ITS.

Le modalità di riparto sono state stabilite, ai sensi del richiamato comma 412, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'istruzione. Tale provvedimento, recentemente entrato in vigore (DM 18 dicembre 2020) ha dettato, fra l'altro, **i requisiti che gli ITS devono possedere, alla data di presentazione della domanda, per essere ammessi alle agevolazioni.**

Si tratta dei seguenti requisiti (art.3, comma 1, lettere da a) a e)):

a) aver approvato e depositato i bilanci riferiti ai due esercizi anteriori a quello di effettuazione dell'investimento con un risultato del conto economico non in perdita;

b) avere attivo o avere attivato nell'anno solare che precede quello di effettuazione dell'investimento almeno un percorso che prevede l'utilizzo

di tecnologie abilitanti 4.0 come documentato in Banca dati nazionale I.T.S. INDIRE (di cui all'art. 13 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2008);

c) aver ottenuto un punteggio pari o superiore a sessanta in oltre la metà dei percorsi valutati come rilevato negli ultimi due rapporti del Monitoraggio nazionale I.T.S. INDIRE-MI (di cui all'Accordo del 17 dicembre 2015 tra Governo, regioni ed enti locali modifiche e integrazioni al sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi I.T.S.);

d) aver ricevuto la primalità in almeno uno degli ultimi due processi di monitoraggio e valutazione INDIRE-MI di cui alla lettera c);

e) non aver ricevuto altri contributi pubblici per le spese oggetto della presente agevolazione.

L'intervento normativo recato dall'articolo in esame incide sul richiamato decreto ministeriale, stabilendo che **ai fini dell'ammissione alle agevolazioni in esame**, sino al 31 dicembre 2021, **sia sufficiente il possesso del solo requisito di cui alla lettera e)** (cioè di non aver già ricevuto altri contributi pubblici per le medesime spese oggetto dell'istanza di agevolazione).

Peraltro, ai sensi della disposizione in esame, **non si tiene conto** (ai fini del rispetto del requisito di cui alla lettera e)) dei **contributi** erogati annualmente dal Ministero dell'istruzione in relazione ai progetti I.T.S. 4.0, a valere sulle misure nazionali di sistema di cui **all'articolo 12, comma 5, del d.P.C.m 25 gennaio 2008**.

Il richiamato d.P.C.m, recante "Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli istituti tecnici superiori" riserva, all'articolo 12, comma 5, una quota delle risorse messe a disposizione dal Ministero dell'istruzione (a valere sul citato Fondo per l'istruzione e formazione tecnica superiore) , per il concorso al finanziamento dei piani territoriali, non superiore al 5%, per la realizzazione delle misure nazionali di sistema, ivi compresi il monitoraggio e la valutazione.

Si ricorda che i richiamati piani territoriali sono i piani che le regioni adottano (ai sensi dell'art.11 del citato d.P.C.m.), con cadenza triennale, nell'ambito della programmazione dell'offerta formativa di loro esclusiva competenza.

La disposizione in commento è assunta in "considerazione del protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e del relativo impatto sul sistema di istruzione tecnica superiore".

Articolo 11-ter
(Misure urgenti per le “baraccopoli” di Messina)

L'articolo 11-ter, **introdotto nel corso dell'esame al Senato**, reca disposizioni finalizzate al **risanamento e alla riqualificazione urbana e ambientale** delle aree ove insistono le baraccopoli della città di Messina, nonché ad assicurare gli investimenti necessari per il ricollocamento abitativo delle persone ivi residenti. Per tali finalità è prevista la nomina a **Commissario straordinario del Prefetto di Messina**, di cui vengono disciplinati la durata, le funzioni, le prerogative e i poteri derogatori, nonché la struttura di supporto. In particolare al Commissario spetta la perimetrazione della baraccopoli e la predisposizione di un piano degli interventi, per la cui realizzazione viene autorizzata la spesa complessiva di 100 milioni di euro per il triennio 2021-2023. Viene altresì disciplinata la revoca delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti stabiliti dal Piano.

L'articolo in esame reca disposizioni che perseguono finalità analoghe a quelle a cui mirano le proposte di legge nn. [1218](#), [1739](#), [2376](#) e [2399](#), all'esame dell'VIII Commissione (Ambiente).

Si evidenzia in proposito che nella seduta del 4 maggio l'VIII Commissione ha nominato un Comitato ristretto per la redazione di un testo unificato e che nella seduta dell'11 maggio tale testo è stato adottato come [testo base](#).

Nelle premesse del dossier redatto in occasione dell'inizio dell'esame in sede referente delle citate proposte ([dossier n. 296 del maggio 2020](#), a cui si rinvia per eventuali approfondimenti) viene ricordato che “le proposte di legge in esame affrontano il problema socio-ambientale causato dalla presenza, nella città di Messina, di nuclei abitativi in stato di degrado, realizzati a seguito del terremoto del 1908. Nelle relazioni illustrative viene sottolineato che tale problema, con il tempo, lungi dal trovare soluzione, è andato consolidandosi e aggravandosi per il concorrere di tutta una serie di pratiche abusive, non adeguatamente affrontate dalle istituzioni, in conseguenza delle quali ci si trova di fronte a un reticolato di baracche e di unità abitative provvisorie, malsane, coperte da eternit, senza fognature e quasi sempre senza alcun servizio”.

Si ricorda che il 19 settembre 2018 la giunta regionale siciliana ha approvato la richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza socio-sanitaria e ambientale riguardante le zone da risanare. Il Governo, però, il 29 ottobre 2018 ha respinto l'istanza regionale, adducendo quale ragione il fatto che la situazione in questione è il frutto di una condizione ormai inveterata e cronica,

diffusa in altre realtà urbane italiane, priva – a giudizio del Dipartimento della protezione civile – dei necessari requisiti emergenziali.

Nella relazione del Dipartimento regionale della protezione civile della Regione Siciliana, allegata alla citata richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza (contenuta nella [deliberazione della giunta della Regione siciliana n. 343 del 19 settembre 2018](#)), viene sottolineato che:

- gli ambiti territoriali di risanamento nei quali insistono le costruzioni sono 6 (Annunziata, Giostra-Ritiro-Tremonti, Camaro, Fondo Saccà, Bordonaro-Gazzi-Taormina, Santa Lucia), per una estensione complessiva di 230.770 metri quadrati;

- in tali ambiti sono insediati 6.400 individui, suddivisi in 2.151 nuclei familiari;

- le relazioni dell'azienda sanitaria provinciale e i sopralluoghi effettuati dai tecnici del Comune di Messina hanno evidenziato una condizione igienico-sanitaria molto precaria, con scarichi fognari a cielo aperto, cumuli di rifiuti abbandonati, esalazioni maleodoranti e coperture realizzate in cemento-amianto.

In una [presentazione curata dall'Istituto autonomo case popolari di Messina](#) si ricorda che la normativa locale per il risanamento della città di Messina origina dal provvedimento comunale del 25 luglio 1979, a cui ha fatto seguito l'emanazione della L.R. 10/1990 "che assegna al comune di Messina i seguenti compiti: individuare le aree da risanare; dividere la città in ambiti di risanamento; adottare piani particolareggiati per ogni ambito" e ha autorizzato a favore del Comune di Messina la spesa di 500 miliardi di lire (pari a 258 milioni di euro) per il periodo 1990-94. Nella medesima presentazione viene sottolineato che "nonostante la legge sia del 6 luglio 1990, i piani particolareggiati sono stati adottati parzialmente nel 1996 e definitivamente *ope legis* con la L.R. n. 4 del 15 maggio 2002"

In una [nota dell'IACP di Messina del 16 febbraio 2007](#) viene però sottolineato, tra l'altro, che "è evidente che i Piani Particolareggiati di Risanamento vigenti sono obsoleti e non rispondono alle esigenze della città, come è dimostrato dalla frequenza del ricorso alle varianti urbanistiche".

Al fine di migliorare le politiche abitative e razionalizzare gli interventi di risanamento delle aree degradate della città di Messina su cui insistono le baracche, l'[art. 62 della L.R. 8/2018](#) ha istituito l'Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina a cui sono trasferiti il patrimonio immobiliare oggetto di risanamento, nonché affidato il compito di coordinare e accelerare gli interventi di risanamento delle aree degradate.

Nella [seduta straordinaria del Consiglio comunale di Messina del 29 aprile 2019](#), l'assessore regionale alle infrastrutture ha effettuato una ricognizione dei finanziamenti regionali destinati al percorso di risanamento urbanistico della città di Messina. In particolare l'assessore ha ricordato che "dalla ricognizione compiuta, risulta che sono stati assegnati circa 350 miliardi di lire pari a 175 milioni di euro; di questi, risulta che sono stati spesi 80 milioni e ne rimarrebbero ancora da definire una quarantina, su cui stanno portando avanti

una ulteriore ricerca, verificando per cosa sono stati spesi e se ci sono delle economie". Relativamente alle risorse disponibili, l'assessore regionale ha affermato che "in totale, al momento si dispone di circa 52 milioni di euro" e che "restano da verificare quei 40 milioni di euro (prima indicati come «quarantina» e che potrebbero coincidere con il finanziamento disposto dall'art. 99, comma 6, della L.R. 8/2018, *n.d.r.*) ma non credo se ne possano sbloccare più di 10".

Finalità (comma 1)

Il comma 1 reca disposizioni finalizzate ad attuare, in via d'urgenza, la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, il risanamento, la bonifica, la riqualificazione urbana e ambientale delle aree ove insistono le baraccopoli della città di Messina, anche in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché di assicurare gli investimenti necessari per il ricollocamento abitativo delle persone ivi residenti.

Nomina e durata del Commissario (comma 1)

Per le finalità indicate, il comma 1 prevede che, **entro 10 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, il **Prefetto di Messina è nominato Commissario straordinario del Governo**, ai sensi dell'art. 11 della legge 400/1988, per l'espletamento delle attività necessarie.

L'art. 11 della L. 400/1988 prevede che, al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge. Lo stesso articolo dispone che la nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e che con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. Viene altresì disposto che l'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca, e che del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato.

La **durata dell'incarico** del Commissario straordinario è di **12 mesi** e può essere prorogata o rinnovata **non oltre il 31 dicembre 2023**.

Viene altresì disposto che l'**incarico è a titolo gratuito**.

Struttura di supporto al Commissario (commi 2 e 3)

Il comma 2 prevede che, **con il decreto di nomina del Commissario**, si provvede alla **definizione di una struttura di supporto** per l'esercizio delle funzioni commissariali nei limiti di quanto previsto al comma 3, nonché ai relativi compiti.

In base al comma 3, la struttura di supporto è:

- **posta alle dirette dipendenze del Commissario** straordinario;
- composta da un contingente massimo di personale pari a **7 unità di personale non dirigenziale** appartenenti ai ruoli delle amministrazioni pubbliche, in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità richiesti dal Commissario straordinario per l'espletamento delle proprie funzioni, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario delle istituzioni scolastiche.

Nel riferirsi alle amministrazioni pubbliche, la norma in esame richiama la definizione recata dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Secondo tale definizione, per amministrazioni pubbliche "si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

Il comma 3 disciplina altresì lo **status giuridico ed economico del personale** in questione.

Viene infatti stabilito che tale personale è posto, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o altro analogo istituto previsto dai rispettivi ordinamenti, conservando lo stato giuridico e il trattamento economico fondamentale dell'amministrazione di appartenenza, che resta a carico della medesima. Al personale della struttura è riconosciuto il trattamento economico accessorio, ivi compresa l'indennità di amministrazione, del personale non dirigenziale del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il richiamato art. 17, co. 14, della L. 127/1997 dispone che, nel caso in cui disposizioni di legge o regolamentari dispongano l'utilizzazione presso le amministrazioni pubbliche di un contingente di personale in posizione di fuori

ruolo o di comando, le amministrazioni di appartenenza sono tenute ad adottare il relativo provvedimento entro quindici giorni dalla richiesta.

Sul punto, si ricorda che — per riconosciute esigenze di servizio, o quando sia richiesta una speciale competenza, purché per un periodo di tempo determinato ed in via eccezionale — l'impiegato di ruolo può essere comandato a prestare servizio presso altra amministrazione statale o presso altri enti pubblici (ex art. 56 del DPR 3/1957). In tali casi, la spesa per il personale comandato presso altra amministrazione statale resta a carico dell'amministrazione di appartenenza, mentre alla spesa del personale comandato presso enti pubblici provvede direttamente ed a proprio carico l'ente presso cui detto personale presta servizio (ex art. 57 del DPR 3/1957).

Il collocamento fuori ruolo — che può essere disposto per il disimpegno di funzioni dello Stato o di altri enti pubblici attinenti agli interessi dell'amministrazione che lo dispone e che non rientrino nei compiti istituzionali dell'amministrazione stessa — pone invece l'impiegato fuori dai quadri organici dell'amministrazione di appartenenza. La retribuzione è a carico dell'amministrazione presso la quale si presta il servizio (ex artt. 58 e 59 del DPR 3/1957).

Viene inoltre disposto che la struttura cessa alla scadenza dell'incarico del Commissario.

Gli oneri relativi al trattamento economico accessorio sono a carico esclusivo della contabilità speciale intestata al Commissario straordinario prevista dal comma 10.

Soggetti di cui il Commissario può avvalersi (comma 4)

In base al comma 4, il Commissario straordinario può avvalersi, **anche in qualità di soggetti attuatori**, di uffici statali, nonché di società a totale capitale dello Stato e di società da esse controllate, di strutture del Comune di Messina e delle società controllate dal medesimo, nonché, previa intesa, degli uffici della Regione Sicilia, in ogni caso **senza nuovi o maggiori oneri**, sulla base di appositi protocolli d'intesa nell'ambito delle risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Lo stesso comma 4 precisa che tale facoltà di avvalimento è concessa:

- **per le attività strumentali agli interventi** di demolizione e rigenerazione urbana;
- **nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione** di lavori, servizi e forniture.

Perimetrazione della baraccopoli (comma 5)

In base al comma 5, il **Commissario straordinario provvede, con ordinanza, entro 60 giorni** dalla sua nomina, all'esatta perimetrazione dell'area delle baraccopoli, anche **ai fini**:

- della successiva **individuazione delle strutture abitative da sottoporre a sgombero e demolizione**;
- e alla **predisposizione di un piano degli interventi** previsti dal comma 1, da realizzare nei limiti delle risorse disponibili allo scopo.

Piano degli interventi (commi 5, 6 e 8, primo periodo)

In base al **comma 5**, la perimetrazione della baraccopoli è funzionale alla **predisposizione di un piano degli interventi** previsti dal comma 1, **da realizzare nei limiti delle risorse disponibili** allo scopo.

Relativamente ai **contenuti del piano**, il **comma 6** dispone che lo stesso:

- deve indicare, ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, i **codici unici di progetto delle opere** che si intendono realizzare ed il relativo **cronoprogramma**, in coerenza con il profilo di spesa autorizzato;

Si ricorda che l'art. 11 della L. 3/2003 prevede che ogni nuovo progetto di investimento pubblico deve essere dotato di un «Codice unico di progetto», che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE. Lo stesso articolo dispone che gli atti amministrativi anche di natura regolamentare adottati dalle amministrazioni pubbliche, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico, sono nulli in assenza dei corrispondenti codici unici di progetto, che costituiscono elemento essenziale dell'atto stesso.

- deve stabilire i termini per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti, come desumibili dalle informazioni presenti nel sistema di monitoraggio in relazione all'approvazione della proposta di aggiudicazione, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).

L'art. 33, comma 1, del Codice dispone che la proposta di aggiudicazione è soggetta ad approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante e nel rispetto dei termini dallo stesso previsti, decorrenti dal ricevimento della proposta di aggiudicazione da parte dell'organo competente. In mancanza, il termine è pari a trenta giorni. Il termine è interrotto dalla richiesta di chiarimenti o documenti e inizia nuovamente a decorrere da quando i chiarimenti o documenti pervengono all'organo richiedente. Decorsi tali termini, la proposta di aggiudicazione si intende approvata.

Il comma 6 dispone inoltre che il **monitoraggio degli interventi** è effettuato, ai sensi del d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 229, dal **soggetto che svolge le funzioni di stazione appaltante**.

Il decreto legislativo n.229 del 2011 disciplina gli obblighi di monitoraggio per le amministrazioni pubbliche e per tutti i soggetti, anche privati, che realizzano opere pubbliche. Il monitoraggio ha, tra l'altro, ad oggetto "le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere" (art.1, comma 1, lett.a), del D.lgs. n.229 del 2011).

Il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) è previsto dal legislatore nell'ambito della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche ([BDAP](#)) la quale fornisce un unico punto di accesso a informazioni esaustive e standardizzate. Il sistema mira a restituire un quadro organico degli investimenti, razionalizzando e integrando le informazioni già esistenti attraverso tre azioni principali: l'incrocio tra il monitoraggio delle opere e quello dei contratti attraverso l'obbligatorietà dell'associazione tra il codice identificativo dell'opera (CUP) e quello identificativo della gara (CIG); il principio dell'unicità dell'invio; la definizione di un set informativo minimo, basato sul CUP, e condiviso tra tutti gli enti coinvolti mutuato dal tracciato per il monitoraggio dei fondi comunitari che confluisce nella banca dati unitaria (BDU) della Ragioneria Generale dello Stato.

Il comma 8 prevede che, per la predisposizione del piano, il Commissario acquisisce, in fase consultiva, le **proposte del Comune di Messina**, con le modalità e nei termini stabiliti dal Commissario straordinario, e comunque **entro e non oltre 10 giorni dalla richiesta**.

Poteri attribuiti al Commissario (comma 7)

In base al comma 7, per la realizzazione degli interventi previsti dal comma 1, il Commissario straordinario opera in **deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale**, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Si tratta di una disposizione che riproduce quella recata dall'art. 1, comma 5, del D.L. 109/2018, in relazione ai poteri attribuiti al Commissario per la ricostruzione del viadotto Polcevera, noto come "ponte Morandi", di Genova.

Il comma in esame dispone altresì che **il Commissario straordinario può assumere le funzioni di stazione appaltante** e che si applica l'articolo 4, comma 3, del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32.

Il primo periodo del comma 3 dell'art. 4 del c.d. decreto sblocca-cantieri (D.L. 32/2019) dispone che, per l'esecuzione degli interventi, il Commissario straordinario può essere abilitato ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante **e opera in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici**, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto. Per l'esercizio delle funzioni di cui al primo periodo, il secondo periodo dispone che Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze. Il periodo successivo dispone che, per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari, con proprio decreto, provvedono alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento.

Ricollocamento abitativo (comma 8, secondo periodo)

Il secondo periodo del comma 8 dispone che il Commissario, in raccordo con le strutture competenti per le politiche abitative, effettua gli investimenti utili al ricollocamento abitativo **delle persone residenti nell'area perimetrata**, ivi incluso l'acquisto e il conferimento al patrimonio del Comune di Messina di immobili da destinare a unità abitative.

Piano di rigenerazione urbana (comma 9)

Il comma 9 prevede che il Piano di rigenerazione urbana delle aree di cui al comma 5, garantisce la piena compatibilità e il rispetto dei piani di evacuazione aggiornati a seguito della [direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2014](#), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 108 del 12 maggio 2014.

Si ricorda che con la citata direttiva sono state dettate disposizioni per l'aggiornamento della pianificazione di emergenza per il rischio vulcanico del Vesuvio. *Andrebbe dunque chiarito il riferimento ad una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri che riguarda le emergenze per il rischio vulcanico del Vesuvio.*

Si valuti, inoltre, l'opportunità di definire la procedura di adozione del piano di rigenerazione urbana di cui al comma 9 e il rapporto tra lo stesso e il piano degli interventi di cui al comma 5.

Contabilità speciale intestata al Commissario (comma 10)

Il comma 10, per le finalità di cui al presente articolo, autorizza l'apertura di apposita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, nella quale confluiscono le **risorse**:

- autorizzate dal comma 11;
- nonché le ulteriori risorse pubbliche all'uopo eventualmente destinate.

Disposizioni finanziarie (comma 11)

Per la realizzazione degli interventi previsti dal presente articolo è autorizzata la spesa complessiva di **100 milioni di euro**, di cui:

- 75 milioni di euro per l'anno 2021;
- 20 milioni di euro per l'anno 2022;
- 5 milioni di euro per l'anno 2023.

Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è lo strumento finanziario nazionale attraverso il quale vengono attuate le politiche per lo sviluppo orientate alla coesione economica, sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

Il comma 177 della legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178 del 2020) ha disposto una prima assegnazione di risorse aggiuntive in favore del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, nell'importo di 50 miliardi di euro, destinate esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo, volti a ridurre i divari socio-economici e territoriali tra le diverse aree del Paese.

L'articolo 2 del D.L. n. 59 del 2021 ha da ultimo incrementato le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) relative al ciclo di programmazione 2021-2027 di un importo complessivo di 15,5 miliardi per le annualità dal 2022 al 2031.

Agli oneri relativi alle spese di personale e di funzionamento della struttura di supporto al Commissario si provvede, **nel limite di 0,10**

milioni di euro per il 2021 e 0,15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, mediante corrispondente riduzione del Fondo esigenze indifferibili, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Il Fondo in esame è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo 3076), per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione. La norma ne prevede la ripartizione annuale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Nel bilancio per il 2021-2023, il Fondo presenta una dotazione di 645,2 milioni per il 2021, 383,5 milioni per il 2022 e di 431,8 milioni per il 2023. Da ultimo il D.L. 41 del 2021 ha incrementato il Fondo di 550 milioni per il 2021, a copertura di oneri recati dal provvedimento.

Eventuale revoca delle risorse (comma 12)

In base al comma 12, **in caso di mancato rispetto dei termini** per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti **stabiliti dal Piano** di cui al comma 5, le risorse:

- sono revocate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui al comma 6;
- e sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

Il comma in esame autorizza infine il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Articolo 11-quater
(Clausola di salvaguardia)

L'articolo 11-quater, introdotto dal Senato, prevede che le disposizioni in esame si applichino alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano *compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione.*

La disposizione in commento stabilisce che le norme del decreto-legge in esame non sono idonee a disporre in senso difforme a quanto previsto negli statuti speciali di regioni e province autonome (si tratta pertanto di una clausola a salvaguardia dell'autonomia riconosciuta a tali autonomie territoriali). Tale inidoneità, che la norma in esame esplicita, trae invero origine dal rapporto fra le fonti giuridiche coinvolte e, nello specifico, rileva che norme di rango primario (quali quelle recate dal decreto-legge) non possono incidere sul quadro delle competenze definite dagli statuti (che sono adottati con legge costituzionale, fonte di grado superiore) e dalle relative norme di attuazione. Le norme di rango primario si applicano pertanto solo in quanto non contrastino con le speciali attribuzioni di tali enti.

Si tratta di una clausola, costantemente inserita nei provvedimenti che intervengono su ambiti materiali ascrivibili alle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, che rende più agevole l'interpretazione delle norme legislative coperte dalla stessa, con un effetto potenzialmente deflattivo del contenzioso costituzionale. La mancata previsione della clausola potrebbe infatti indurre una o più autonomie speciali ad adire la Corte costituzionale, nel dubbio sull'applicabilità nei propri confronti di una determinata disposizione legislativa (incidente su attribuzioni ad esse riservate dai propri statuti speciali).

La presenza di una siffatta clausola tuttavia non esclude *a priori* la possibilità che una o più norme (ulteriori) del provvedimento legislativo possano contenere disposizioni lesive delle autonomie speciali, quando "singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale"⁵⁹.

⁵⁹ Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 2016. In altra decisione (la n.191 del 2017) la Corte afferma che occorre "verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l'effetto di neutralizzare la portata della clausola generale". Sul tema si vedano altresì le sentenze nn.154 e 231 del 2017.

Articolo 12
(Entrata in vigore)

L'**articolo 12** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **1° aprile 2021**.