



D.L. 33/2020 - Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19

D.L. 33/2020 / A.C. 2554

Dossier n° 86 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
6 luglio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2554
D.L.	33/2020
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19
Iter al Senato:	Sì
Date:	
approvazione del Senato:	24 giugno 2020
scadenza:	15 luglio 2020
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	All'esame della commissione

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato al Senato della Repubblica per la conversione in legge. Constava di 4 articoli e 23 commi; dopo la lettura al Senato, il testo attualmente all'esame della Camera dei deputati consta di **5 articoli** e **25 commi**.

L'**articolo 1** al **comma 1** dispone la cessazione delle limitazioni imposte ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 19 del 2020, con effetto dal 18 maggio 2020. Per quanto concerne la circolazione tra Regioni, la cessazione delle misure restrittive è posticipata dai **commi 2 e 3**, quanto a decorrenza, al 3 giugno 2020. La medesima scansione temporale è determinata - dal **comma 4** - per gli spostamenti da e per l'estero. Il **comma 5** dispone che gli spostamenti tra lo Stato della Città del Vaticano o la Repubblica di San Marino e le regioni con essi rispettivamente confinanti, non siano soggetti ad alcuna limitazione. Il **comma 6** ha per oggetto la quarantena dell'ammalato, il quale deve permanere nella propria abitazione o dimora, se sottoposto, in quanto positivo al virus Covid-19, alla misura di quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria. Il **comma 7, modificato dal Senato**, impone l'applicazione della quarantena precauzionale o altra misura ad effetto equivalente, con provvedimento dell'autorità sanitaria, ai soggetti che abbiano avuto "contatti stretti" con soggetti confermatasi positivi al virus (o con altri soggetti che siano indicati con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19). Il **comma 8** stabilisce un divieto di assembramento per le riunioni in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Il **comma 9** attribuisce al sindaco la facoltà di disporre la chiusura temporanea di aree pubbliche o aperte al pubblico qualora non sia possibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale, pari ad almeno un metro. Il **comma 10** dispone che le riunioni si svolgano garantendo il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro. Il **comma 11** prevede che lo svolgimento di funzioni religiose con la partecipazione di persone sia tenuto al rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle confessioni religiose rispettive. Il **comma 12** abilita i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19, a stabilire termini di efficacia diversificati, ove dispongano in merito a: la quarantena precauzionale (di cui al comma 7); la partecipazione del pubblico a eventi, spettacoli, convegni ecc. (comma 8) o a riunioni (comma 10) o a funzioni religiose (comma 11). Il **comma 13, modificato dal Senato**, demanda ai provvedimenti attuativi del decreto-legge n. 19 del 2020 le modalità di svolgimento delle attività didattiche nelle scuole e nei servizi educativi per l'infanzia, della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, nonché di altri corsi formativi e professionali. Il **comma 14** stabilisce che le attività economiche, produttive e sociali si svolgano nel rispetto dei protocolli o delle linee guida adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. Nel caso di mancato rispetto di detti documenti, che non assicurino adeguati livelli di protezione, il **comma 15** dispone la sospensione dell'attività fintanto che non siano state ripristinate le condizioni di sicurezza. Il **comma 16** demanda alle Regioni l'effettuazione di un monitoraggio, con cadenza

giornaliera, dell'evoluzione della situazione epidemiologica, in esito al quale è consentito alle stesse di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, nelle more dell'adozione di DPCM.

Con riguardo al comma 9, si valuti l'opportunità di precisare se al sindaco sia attribuita una facoltà, e non un obbligo, di procedere alla chiusura delle suddette aree; in altre parole, andrebbe chiarito se la norma consenta a un sindaco di mantenere aperte aree pubbliche o aperte al pubblico anche qualora risultasse impossibile assicurare, in modo adeguato, il rispetto della distanza di sicurezza di almeno un metro.

Con riferimento alle norme in materia d'istruzione di cui al comma 13, alla luce dell'articolo 3, comma 1 (cfr. infra), sembra doversi escludere che i provvedimenti richiamati (DPCM) potranno disciplinare il periodo successivo al 31 luglio 2020 e quindi l'anno scolastico 2020/2021; al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire tale aspetto.

Al contempo, si valuti l'opportunità di precisare con quale atto e sulla base di quale autorizzazione legislativa potrà essere disciplinato, successivamente al 31 luglio 2020, l'avvio del nuovo anno scolastico 2020/2021 in relazione ai diversi aspetti concernenti il contenimento dell'epidemia da COVID-19 non già affrontati dal decreto del Ministro dell'istruzione del 26 giugno 2020 (tale questione è stata posta altresì dal Comitato per la legislazione nel parere reso sul provvedimento nella seduta del 30 giugno 2020).

Si ricorda al riguardo che, in sede di Conferenza Stato-regioni è stata raggiunta, lo scorso 26 giugno, l'intesa prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 22 del 2020, la quale però, ai sensi del citato articolo 2, può avere ad oggetto esclusivamente la "definizione della data di inizio delle lezioni per l'anno scolastico 2020/2021". Inoltre, sulla base dell'accordo raggiunto tra Stato e regioni e del parere reso dalla Conferenza è stato adottato il [decreto del Ministro dell'istruzione n. 39 del 26 giugno 2020](#) che disciplina diversi aspetti in materia.

Con riferimento al comma 15, si valuti l'opportunità di specificare se la sospensione dell'attività è disposta come mera conseguenza del mancato rispetto dei protocolli o delle linee guida, ovvero se occorre una violazione grave, sì da non poter assicurare adeguati livelli di protezione.

L'articolo 1-bis, introdotto al Senato, modifica i poteri del Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19, disponendo che il Commissario possa stipulare appositi protocolli con le associazioni di categoria delle imprese distributrici al fine di disciplinare i prezzi massimi di vendita al dettaglio e i rapporti economici necessari ad assicurare l'effettiva fornitura e distribuzione dei beni, ivi incluse le misure idonee a ristorare gli aderenti dell'eventuale differenza rispetto ai prezzi di acquisto.

L'articolo 2 introduce una disciplina sanzionatoria destinata a trovare applicazione nei casi di inosservanza delle misure di contenimento previste dal decreto-legge in esame, nonché dai decreti e dalle ordinanze emanati in attuazione del medesimo. Il **comma 2-bis, introdotto al Senato**, stabilisce che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, relative alle violazioni delle disposizioni previste dal presente decreto, accertate successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, siano devoluti allo Stato quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, invece alle Regioni, alle Province e ai Comuni, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

L'articolo 3 al comma 1 prevede che le misure di cui al presente decreto-legge si applichino dal 18 maggio 2020 al 31 luglio 2020, fatti salvi i diversi termini previsti dall'articolo 1. Il **comma 2** prevede che le disposizioni del decreto-legge 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. Il **comma 3** reca la clausola di invarianza finanziaria.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire il combinato disposto tra l'articolo 1, comma 12, e dell'articolo 3, comma 1; come si è visto l'articolo 1, comma 12, stabilisce infatti che le disposizioni di cui ai precedenti commi 7 (quarantena precauzionale), 8 (divieto di assembramento), 10 (distanza nelle riunioni) e 11 (svolgimento delle funzioni religiose) sono attuate con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 (vale a dire DPCM o, nelle more, ordinanze del Ministero della salute), che possono anche stabilire diversi termini di efficacia; l'articolo 3, comma 1, prevede invece che le misure di cui al decreto si applichino dal 18 maggio al 31 luglio 2020, fatti salvi i diversi termini previsti dall'articolo 1.

In proposito, si ricorda che in via generale l'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 19 del 2020 prevede che le misure di contenimento dell'epidemia possono essere adottate "per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020". Il successivo comma 2 precisa anche che le misure possono essere adottate "secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio".

Sul punto si ricorda che il Comitato per la Legislazione, nel già richiamato parere sul provvedimento, ha posto una condizione volta a richiedere di "approfondire il combinato disposto dell'articolo 1, comma 12 e dell'articolo 3, comma 1, al fine di escludere un'interpretazione dello stesso che consenta un'applicazione delle misure previste

dall'articolo 1 successivamente al 31 luglio 2020"; le premesse del parere segnalano infatti che il richiamo "dell'articolo 3, comma 1, deve intendersi invece come esclusivamente riferito ad altri termini temporali fissi, anteriori al 31 luglio, previsti dall'articolo 1, commi 2 e 3, in materia di mobilità sul territorio nazionale mentre "i termini di efficacia" indicati dall'articolo 1, comma 12, devono intendersi come i termini iniziali di efficacia" e che "una possibilità di applicazione delle misure previste dall'articolo 1 comma 12 successiva al 31 luglio 2020, con termine temporale non previamente fissato per legge, potrebbe infatti porre problemi di coerenza con il carattere temporaneo e proporzionato che le misure di contrasto dell'epidemia incidenti su libertà fondamentali devono avere".

L'**articolo 4** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegare o richieste

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

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Su materia analoga sono precedentemente intervenuti il decreto legge n.6/2020, convertito dalla legge 13/2020, il primo dei decreti-legge emanati per gestire l'emergenza epidemiologica, quasi interamente abrogato dal successivo decreto legge 19/2020; quest'ultimo (convertito dalla legge n. 132/2020) è successivamente intervenuto a tipizzare in un atto di rango primario tutte le misure di contenimento applicabili sull'intero territorio nazionale o su parti di esso per periodi definiti.

Motivazioni della necessità ed urgenza

La motivazione dell'urgenza del provvedimento è da ravvisare nella necessità di introdurre una disciplina volta progressivamente ad allentare le restrizioni alle libertà di circolazione precedentemente stabilite all'interno del territorio regionale o tra le diverse regioni, in relazione all'evolversi della situazione epidemiologica.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare riconducibile alle materie *ordinamento civile e profilassi internazionale*, entrambe di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *l* e *q* della Costituzione. Assumono inoltre rilievo le competenze concorrenti in materia di istruzione, tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro (art. 117, terzo comma) e quella residuale regionale in materia di commercio e attività produttive (art. 117, quarto comma).

Il comma 14 dell'articolo 1 stabilisce che le attività economiche, produttive e sociali si svolgano nel rispetto dei protocolli o delle linee guida adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. *Al riguardo, si valuti l'opportunità di stabilire un criterio di prevalenza in caso di compresenza e contrasto tra protocolli o linee guida regionali, da un lato, e protocolli e linee guida della Conferenza, dall'altro lato.*

Si ricorda inoltre che la Conferenza delle regioni e delle province autonome (in precedenza denominata "Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano") è, allo stato, un organismo di coordinamento politico tra gli esecutivi regionali, che si raccorda con il Governo in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Unificata e con il Parlamento, attraverso le audizioni di fronte alle Commissioni permanenti e attraverso le forme di interlocuzione strutturata con la Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai sensi del [regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali](#) della Commissione approvato nella XVII Legislatura nella seduta del 13 dicembre 2017. La Conferenza delle regioni e delle province autonome appare però priva di apposita disciplina legislativa, per quanto la legislazione vigente riconosca già specifiche funzioni (da ultimo con l'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020) al suo presidente e la Conferenza sia citata dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 281 del 1997, in ordine all'organizzazione dei lavori della Conferenza Stato-regioni. Inoltre alcune disposizioni prevedono l'elaborazione in seno alla Conferenza di indirizzi comuni cui poi le regioni danno attuazione (si vedano da ultimo gli articoli da 54 a 60 del decreto-legge n. 34 del 2020 che prevedono eventuali azioni di coordinamento della Conferenza con riferimento alle misure regionali di sostegno alle imprese); per approfondimenti si rinvia al dossier [Il "sistema delle conferenze"](#) della XVII Legislatura (gennaio 2016).

Si ricorda che sul punto, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel parere reso sul provvedimento nel corso dell'iter al Senato, nella seduta del 23 giugno 2020, ha segnalato con un'osservazione l'opportunità di fare piuttosto riferimento, per il futuro e facendo salva l'applicazione delle linee guida adottate, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.