



# Misure urgenti per affrontare l'emergenza epidemiologica da COVID-19

## D.L. 19/2020 / A.C. 2447

Dossier n° 63 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 30 marzo 2020

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2447
D.L.	19/2020
Titolo:	Misure urgenti per affrontare l'emergenza epidemiologica da COVID-19
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	6
Date:	
emanazione:	25 marzo 2020
pubblicazione in G.U.:	25 marzo 2020
presentazione:	26 marzo 2020
assegnazione:	26 marzo 2020
scadenza:	24 maggio 2020
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

### Contenuto

L'articolo 1 dispone (comma 1) che allo scopo di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, **su specifiche parti del territorio nazionale**, ovvero, occorrendo, **sulla totalità di esso**, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal decreto in esame, **una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati**, ciascuno di **durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte**, fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con [Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020](#), e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.

Il **comma 2** definisce quindi tutte le misure che possono essere adottate per contrastare l'emergenza sanitaria. Tra queste merita richiamare la limitazione della circolazione delle persone, anche in relazione all'allontanamento dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (lettera a); la chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (lettera b); la limitazione o il divieto di allontanamento o di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale (lettera c); l'applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree ubicate al di fuori del territorio italiano (lettera d).

L'articolo 2, al comma 1, stabilisce le **modalità di adozione delle misure di contenimento** elencate nell'articolo 1. Più in particolare, tali misure sono adottate con:

- **uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del **Ministro della salute**, sentiti il **Ministro dell'interno**, il **Ministro della difesa**, il **Ministro dell'economia e delle finanze** e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (in analogia con il [decreto legge 6/2020](#));

- **uno o più decreti adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate**, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio

Adozione delle  
misure di  
contenimento

nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia (ipotesi non prevista dal [decreto legge 6/2020](#)).

In ogni caso, i **provvedimenti** sopra citati, per i **profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità**, sono **adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico** di cui all'[ordinanza Ocdpc n. 630 del 3 febbraio 2020](#) del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

In base al comma 2, nelle more dell'adozione dei DPCM, e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978. Il comma 3 fa salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge n. 6 del 2020.

**L'articolo 3** prevede che nelle more dell'adozione dei DPCM, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale. In base al comma 2, i sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1.

**L'articolo 4** delinea il quadro sanzionatorio per la violazione delle misure di contenimento del contagio, prevedendo prevalentemente sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, e solo nei casi più gravi una sanzione penale.

**L'articolo 5** dispone, al comma 1, l'abrogazione, ad eccezione di alcune specifiche disposizioni, del decreto-legge n. 6 del 2020 (misure urgenti in materia di contrasto all'epidemia da COVID-19, convertito dalla legge n. 13 del 2020) nonché dell'articolo 35, in materia di coordinamento tra misure statali e ordinanze sindacali di contenimento dell'epidemia, del decreto-legge n. 9 del 2020 (misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'epidemia da COVID-19, ancora in corso di conversione al Senato, S. 1746).

È inoltre prevista, al comma 2, la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e, al comma 3, la clausola di invarianza finanziaria.

## **Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione**

La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 5 abroga l'articolo 35 del decreto-legge n. 9 del 2020 (misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'epidemia da COVID-19, ancora in corso di conversione al Senato, S. 1746).

Con riferimento all'abrogazione di una norma di un decreto-legge ancora in corso di conversione si ricorda che il Comitato per la legislazione, in una precedente analoga occasione – anteriore però all'emergenza in corso - aveva raccomandato al Governo di "evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare l'abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere* e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge; come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari" (parere reso nella seduta dell'11 dicembre 2019 sul disegno di legge C. 2284 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2019).

## **Chiarezza e proprietà della formulazione del testo**

I commi 1 e 3 dell'articolo 2, recano un richiamo a fonti non legislative (rispettivamente, all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630 ed ai decreti del Presidente del

Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020), senza indicare gli estremi della loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (per i DPCM richiamati la data di pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" corrisponde a quella di adozione); *potrebbe valutarsi l'opportunità di una integrazione in tal senso, al fine di facilitare la generale conoscibilità delle norme in questione.*

Il comma 1 dell'articolo 2 prevede che i DPCM di contrasto dell'epidemia; per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, siano adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del dipartimento della Protezione civile; *al riguardo si osserva che l'utilizzo dell'espressione "di norma" non permette di individuare con precisione i casi in cui il Comitato tecnico scientifico è coinvolto nel procedimento di adozione delle misure di contenimento.*

Il comma 1 dell'articolo 3 prevede che le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2; *al riguardo, la formulazione della disposizione appare suscettibile di approfondimento in quanto manca il termine di comparazione dell'espressione "ulteriormente restrittive"; andrebbe chiarito se si tratti, come sembra desumibile, di misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti.*

Il comma 1 dell'articolo 4 prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1 (cioè con i DPCM), ovvero dell'articolo 3 (quindi con ordinanze regionali o sindacali); tale formulazione non sembra quindi ricomprendere il caso, di cui all'articolo 2, comma 2, di adozione di analoghe misure da parte del Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978; *sul punto appare opportuno un chiarimento.*

il comma 2 dell'articolo 4 prevede – come già l'articolo 3, comma 4, del decreto-legge n. 6 del 2020, come modificato dal decreto-legge n. 14 del 2020 - che per determinate violazioni delle misure di contenimento si applichi la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni; *al riguardo andrebbe chiarito se la disposizione si applichi retroattivamente in misura minima ridotta alla metà, come previsto dal comma 8 dell'articolo 4 in via generale per "le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative" e, in tale ipotesi, come venga calcolata la misura minima ridotta alla metà.*

il comma 5 dell'articolo 4 prevede che, "in caso di reiterata violazione della medesima disposizione", la sanzione amministrativa pecuniaria sia raddoppiata (da 800 a 6.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva sia applicata nella misura massima (30 giorni); *al riguardo si valuti l'opportunità di specificare se la reiterazione sia configurabile a fronte dell'ulteriore violazione di una qualsiasi delle misure dell'art. 1, comma 2, ovvero se si tratta di una recidiva specifica, derivante dalla reiterata violazione della stessa misura di contenimento.*