



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

D.L. 158/2020 / A.C. 2812

Dossier n° 84 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 9 dicembre 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2812
D.L.	158/2020
Titolo:	Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	2
Date:	
emanazione:	2 dicembre 2020
pubblicazione in G.U.:	2 dicembre 2020
presentazione:	2 dicembre 2020
assegnazione:	2 dicembre 2020
scadenza:	30 gennaio 2021
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge; consta di **2 articoli e 4 commi** ed interviene sulla disciplina relativa alle misure per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dall'emergenza in atto da COVID-19.

L'**articolo 1** al **comma 1** prolunga da trenta a cinquanta giorni il termine massimo di durata delle misure per fronteggiare l'emergenza in atto, adottate con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, in attuazione dei decreti-[legge 25 marzo 2020, n. 19](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 maggio 2020, n. 35](#), e 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 luglio 2020, n. 74](#).

Il **comma 2** stabilisce, per quanto riguarda le festività natalizie, in considerazione dell'attuale andamento della curva pandemica e al fine di scongiurare una nuova recrudescenza dei contagi, nell'ambito del territorio nazionale, dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, il divieto di ogni spostamento in entrata e in uscita tra i territori di Regioni o Province autonome diverse, e, nelle giornate del 25 e del 26 dicembre 2020 nonché del 1° gennaio 2021, anche il divieto di ogni spostamento tra Comuni diversi, salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o da situazioni di necessità ovvero compiuti per motivi di salute. È comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione, con esclusione degli spostamenti verso le seconde case ubicate in una regione o provincia autonoma diversa e, nelle giornate del 25 e del 26 dicembre 2020 nonché del 1° gennaio 2021, anche in quelle ubicate in un diverso comune. Si precisa che gli spostamenti da e per l'estero non rientrano nell'ambito di applicazione del provvedimento.

Il **comma 3** dispone che, nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'[articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020](#) possano altresì prevedere, per l'intero territorio nazionale, specifiche misure individuate tra quelle previste dall'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto-legge, anche indipendentemente dalla classificazione in livelli di rischio e di scenario.

L'**articolo 2** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il provvedimento, nel limitare con norma di rango primario la possibilità di spostamento tra le regioni e al loro interno nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, recepisce una **raccomandazione**

contenuta nel parere espresso nella seduta del 18 novembre 2020 sul disegno di legge C. 2779 di conversione del decreto-legge n. 125 del 2020; la raccomandazione invitava infatti il Parlamento e il Governo ad avere cura che, con riferimento alle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19, ogni eventuale modifica dell'attuale assetto – che vede le misure di contrasto previste dal decreto-legge n. 19 attuabili solo se compatibili con il decreto-legge n. 33 – avvenisse nel rispetto della riserva di legge in materia. Nelle premesse del medesimo parere si ricordava sul punto che in occasione del precedente provvedimento di proroga delle misure di contrasto all'epidemia in corso il Comitato (parere del 4 agosto 2020 sul disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83 del 2020) aveva sottolineato l'esigenza di approfondire il coordinamento del contenuto di alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33, posto che il provvedimento prorogava per entrambi i provvedimenti al 15 ottobre la possibilità di assumere tali misure (termine che il decreto-legge n. 125 ha prorogato al 31 gennaio 2021). In particolare, per quanto qui di interesse, l'articolo 1, comma 1 e comma 2, lettera a) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente, "su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso" la "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria abitazione, domicilio o dimora"; tale disposizione appariva però tacitamente abrogata dall'articolo 1, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 33; il comma 1 infatti afferma che "a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale e tali misure possono essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica" mentre il comma 3 stabilisce che "A decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree". Tale esigenza di coordinamento è stata soddisfatta nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento nel decreto-legge n. 83 dell'articolo 1-bis che precisa che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano solo in quanto compatibili con il decreto-legge n. 33.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, composto da 2 articoli per un totale di 4 commi, appare presentare un contenuto omogeneo e conforme al titolo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Si valuti l'opportunità di approfondire, al fine di evitare contenziosi, l'**apparato sanzionatorio** applicabile alla violazione dei divieti di spostamento di cui al comma 2 dell'articolo 1; in particolare andrebbe approfondita l'applicabilità delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, posto che, per le ragioni sopra esposte nel paragrafo "precedenti decreti legge in materia", la disposizione sembra introdurre una speciale misura di contrasto dell'epidemia, innovativa rispetto al testo vigente del decreto-legge n. 19 e che quindi necessiterebbe, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 689 del 1981, di un'apposita copertura legislativa ai fini dell'introduzione di sanzioni amministrative per la sua violazione; in alternativa andrebbe valutata l'ipotesi residuale dell'applicabilità del reato contravvenzionale di cui all'articolo 650 del codice penale (inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene).

Sul punto si segnala che la circolare del Ministero dell'interno del 7 dicembre 2020 afferma che a tali violazioni si applicano le sanzioni amministrative previste dall'articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020 che "continua ad essere" "la norma cardine del sistema regolatorio delle misure di contenimento della diffusione del virus".

L'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 - richiamato anche dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 33 del 2020 - prevede che salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia di cui all'art. 1 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità.

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

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

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire, al comma 2 dell'articolo 1, l'utilizzo dell'espressione "**secondo case**" che, pur già utilizzata nei DPCM adottati per il contrasto dell'emergenza e, sporadicamente, nella normativa

vigente, non appare possedere una definizione giuridica precisa; qualora con "seconda casa" si intenda un'abitazione di proprietà diversa da quella di residenza si valuti in particolare l'opportunità se il divieto di spostamento verso le seconde case ubicate fuor dal territorio regionale, e, in determinati giorni festivi, fuori dal proprio comune, possa trovare applicazione anche nel caso in cui la seconda casa venga eletta a domicilio o sulla stessa si eserciti il diritto di abitazione di cui all'articolo 1022 del codice civile.

L'articolo 1022 del codice civile prevede che chi ha il diritto di abitazione di una casa può abitarla limitatamente ai bisogni suoi e della sua famiglia.