



Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020

D.L. 83/2020 / A.C. 2617

Dossier n° 92 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
3 agosto 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2617
D.L.	83/2020
Titolo:	Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	30 luglio 2020
assegnazione:	31 luglio 2020
Commissione competente :	XII Affari sociali

Contenuto

Articolo 1 (*Proroga dei termini*)

L'**articolo 1**, al comma 1, modificando l'articolo 1, comma 1, del [D.L. 19/2020](#), **estende fino al 15 ottobre 2020** la facoltà di adottare, con uno o più **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, una o più misure (tra quelle indicate al comma 2 dell'articolo 1 del D.L. 19/2020) allo scopo di contrastare i rischi sanitari derivanti da Covid-19. Viene inoltre soppresso il riferimento alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

In linea generale va ricordato che il **decreto-legge 19/2020**, in relazione al perdurare dell'emergenza dovuta alla diffusione, ormai pandemica, del virus COVID-19, ha disciplinato in un atto di rango primario le misure eventualmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti, per periodi di tempo predeterminati.

In sintesi, il provvedimento, come modificato in sede di conversione:

- reca un'**elencazione dettagliata delle misure di contenimento** eventualmente applicabili (art. 1, co. 2), su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla sua totalità, misure che potranno essere adottate per periodi predeterminati, di durata non superiori a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al termine dello stato di emergenza (vale a dire, fino al 31 luglio 2020);
- stabilisce le modalità di adozione delle misure citate, prevedendo uno o più **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri**, e consente che le misure emergenziali possano essere adottate con le **ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministro della salute** per i casi di estrema necessità e urgenza, relativi a situazioni sopravvenute, nelle more dell'adozione dei d.p.c.m. e con efficacia limitata fino a tale momento (articolo 2). Si prevede altresì che i provvedimenti così adottati siano pubblicati in Gazzetta ufficiale e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione e che il Presidente del Consiglio o un Ministro da questi delegato riferisca ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate. Per i D.P.C.M. è altresì previsto un **obbligo di preventiva informazione governativa al Parlamento**, affinché questo possa formulare indirizzi;
- disciplina il **rapporto tra le misure statali** adottate con D.P.C.M. per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i **provvedimenti degli enti territoriali** posti in essere per la medesima finalità (articolo 3). Si prevede che le regioni, nelle more dell'adozione dei D.P.C.M., e con efficacia limitata fino a tale momento, possano adottare - in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso - misure ulteriormente restrittive, esclusivamente nelle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle a rilevanza strategica nazionale: tale disposizione è stata successivamente superata dalle disposizioni del D.L. 33/2020 (si v. *infra*). Il decreto 19/2020 disponeva inoltre che i sindaci non potessero adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti in contrasto con le misure statali e regionali,

- disposizione successivamente abrogata dall'art. 18, del D.L. 76/2020 in corso di conversione;
- stabilisce le **sanzioni** applicabili 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.

Più nel dettaglio, l'**articolo 1, comma 1**, del D.L. 19/2020, prevede 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**, possano essere adottate, con le tipologie di provvedimenti individuate dal decreto-legge 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 (ora 15 ottobre)**, termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020](#), ora **prorogato al 15 ottobre con [delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020](#)**, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 luglio 2020, n. 190 e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione, secondo l'andamento epidemiologico del virus.

Le misure emergenziali adottabili ai sensi del D.L. 19/2020

L'articolo 1, **comma 2**, del D.L. 19/2020 definisce **le misure** che 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.

L'elenco ha carattere esaustivo (e non esemplificativo), fermo restando che, a seconda delle diverse situazioni, territoriali o temporali, può essere disposta o meno l'applicazione delle misure elencate.

Le misure riguardano:

- 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 (**lettera o**)): **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;
- 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;

- 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**).

Il comma 2 dell'articolo 1 in esame, modificando l'articolo 3, comma 1, del [decreto legge n. 33/2020](#), **estende al 15 ottobre 2020, l'applicabilità delle misure** previste dal decreto medesimo.

Il decreto-legge n. 33 del 2020, pur mantenendo ferma la strumentazione predisposta e disciplinata dal decreto-legge n. 19, ha segnato **l'avvio di una nuova fase** a partire dal 18 maggio e fino al 31 luglio, contribuendo a delineare una nuova cornice normativa, dove le misure emergenziali si rivolgono **prioritariamente a specifiche aree del territorio** e si fondano in particolare **sull'evolversi dei dati epidemiologici**.

Le misure emergenziali adottabili ai sensi del D.L. 33/2020

In primo luogo, il decreto 33 ha stabilito il **progressivo allentamento dei divieti e dei vincoli imposti nella fase più acuta dell'emergenza**, cancellando varie previsioni limitative imposte ai sensi del citato decreto-legge n. 19, a decorrere dal 18 maggio e fino al 31 luglio, termine ora prorogato al 15 ottobre.

In particolare, in virtù del D.L. 33/2020:

- a decorrere dal 18 maggio e fino al 31 luglio, le **misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale** possono essere adottate o reiterate, **solo con riferimento a specifiche aree del territorio** medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica;

- a partire da 3 giugno sono cessate le **limitazioni agli spostamenti interregionali**, che possono essere ripristinate fino al 31 luglio **solo "in relazione a specifiche aree del territorio nazionale**, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree"; analoga disciplina è stabilita per gli **spostamenti da e per l'estero**, consentiti a decorrere dal 3 giugno e nuovamente limitabili (ancora: solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19) secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e degli obblighi internazionali. La nuova limitazione può essere riferita a specifici Stati e territori;

- per quanto riguarda le **misure di quarantena**, il D.L. 33 conferma le condizioni per l'applicazione della quarantena dell'ammalato (aggiungendo che l'isolamento domestico si protragga fino all'accertamento della guarigione o fino al ricovero in una struttura sanitaria), nonché della quarantena precauzionale di persona che non sia ammalata ma sia venuta a contatto con ammalati e prevede, quale alternativa alla quarantena precauzionale, "altra misura ad effetto equivalente", preventivamente approvata dal Comitato tecnico-scientifico;

- dal 3 maggio sono ammesse le **riunioni** in luoghi pubblici o aperti al pubblico, purché si svolgano garantendo il **rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro** e salvo, per tali luoghi, un divieto di assembramento. Le eventuali modalità di partecipazione del pubblico a manifestazioni, eventi e spettacoli di qualsiasi natura (compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo e fieristico), nonché ad ogni attività convegnistica o congressuale possono essere determinate **solo se la decisione è asseverata dall'andamento dei dati epidemiologici**;

- lo svolgimento di **funzioni religiose** con la partecipazione di persone è tenuto al rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle confessioni religiose rispettive. Questi protocolli devono contenere le misure idonee a prevenire il rischio di contagio;

- ogni decisione relativa allo svolgimento delle attività dei **servizi educativi per l'infanzia, le attività didattiche nelle scuole** di ogni ordine e grado, nonché la **frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore**, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, viene rimessa all'adozione dei provvedimenti attuativi del DL. 19, in particolare i d.p.c.m.;

- le **attività economiche, produttive e sociali** devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. Eventuali misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con i d.p.c.m. o mediante provvedimenti regionali, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio (v. *infra*).

In secondo luogo, il decreto-legge 33 ha segnato un **nuovo punto di equilibrio nei rapporti tra Stato e regioni**, compiendo un'inversione di tendenza rispetto all'impostazione del D.L. 19/2020, che ha circoscritto i poteri delle regioni nella prima fase rispetto a quanto previsto dall'ordinamento in via generale, anche al fine di favorire un efficace coordinamento in capo al Presidente del Consiglio dei ministri volto a garantire l'adozione di misure tendenzialmente uniformi sul territorio, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Con il DL 33 si prevede infatti che le regioni possono discostarsi dal quadro delineato a livello nazionale, non più solo in senso restrittivo, ma anche attraverso interventi di natura ampliativa, per quanto riguarda le misure emergenziali afferenti alle attività economiche e produttive (art. 1, co. 16).

La legge richiede, al riguardo, che: a) le misure regionali siano giustificate **in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio** e sempre nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità; b) sia comunque garantito il rispetto dei protocolli o linee guida, idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali; c) sia data contestuale informazione al Ministro della salute.

Il nuovo equilibrio di poteri è assistito dalla previsione di sanzioni per l'inosservanza dei protocolli (o linee guida) regionali o – in assenza – nazionali.

L'articolo 2 del decreto-legge n. 33 del 2020 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.

L'articolo 3 del decreto-legge n. 33 del 2020 prevede che le misure di cui al presente decreto-legge si applichino dal 18 maggio 2020 al 31 luglio 2020 (ora prorogato), fatti salvi i diversi termini previsti dall'articolo 1. Le disposizioni del provvedimento 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.

Il comma 3 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 83 dispone la proroga fino al 15 ottobre dei termini indicati nell'Allegato 1 (vedi [qui](#)) del decreto in esame, salvo quanto previsto al n. 32 dell'allegato medesimo (cfr. *infra*), prevedendo che le relative disposizioni "vengano attuate nei limiti delle risorse disponibili autorizzate a legislazione vigente". Per una ricognizione delle disposizioni collegate all'emergenza che non appaiono prorogate vedi [la tabella allegata](#).

Ai sensi del comma 4 viene poi stabilito che i termini previsti da disposizioni legislative diverse da quelle individuate nell'Allegato I, connessi o correlati alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, non sono modificati a seguito della proroga al 15 ottobre dello stato di emergenza e la loro scadenza resta riferita al 31 luglio 2020.

Il comma 5 dispone che **nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri** ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, i quali saranno adottati sentiti i presidenti delle regioni interessate nel caso in cui le misure ivi previste riguardino esclusivamente una Regione o alcune regioni, ovvero il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, e comunque per non oltre dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, **continua ad applicarsi il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 luglio 2020**, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 luglio 2020, n. 176.

Va ricordato che il [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2020](#), ha disposto la proroga, **fino al 31 luglio 2020**, delle misure precedentemente definite dal [D.P.C.M. 11 giugno 2020](#), in relazione alla riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative e alle modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto pubblico. A tal fine, entrano in vigore il nuovo [allegato 1](#) sulle Linee guida per la riapertura delle Attività economiche, produttive e ricreative elaborato dalla Conferenza delle Regioni e province autonome del 9 luglio 2020, e [allegato 2](#) riguardante le Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto pubblico, in sostituzione degli allegati da 9 a 15 del decreto dell'11 giugno. Il nuovo decreto, presentato con un'informativa parlamentare dal Ministro della salute alla Camera il medesimo giorno della sua pubblicazione, conferma inoltre, fino al 31 luglio 2020, le disposizioni contenute nelle ordinanze del medesimo Ministro emanate il [30 giugno 2020](#) (sulle misure di **limitazione degli spostamenti** già prorogate al 14 luglio 2020 dal richiamato DPCM dell'11 giugno 2020) e del [9 luglio 2020](#) (sui **divieti di ingresso e transito in Italia** per le persone che nei quattordici giorni precedenti abbiano soggiornato o transitato in alcuni Paesi extra Schengen). Le disposizioni del nuovo decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

Come sopra esposto la fase di **avanzata riapertura** della attività economiche, produttive e ricreative, è stata disciplinata dal [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2020](#), con effetti a decorrere **dal 15 giugno e fino al 14 luglio 2020**, in sostituzione delle disposizioni del D.P.C.M del 17 maggio 2020. Il decreto è volto in particolare a regolare la riapertura dei parchi e delle aree giochi, specificando le misure di sicurezza interpersonale obbligatorie ai fini della prevenzione del contagio (distanza di almeno un metro) e confermando il divieto di assembramento. È prevista inoltre la riapertura dei centri estivi per bambini e ragazzi, a partire dal 12 giugno, oltre che le competizioni sportive di interesse nazionale a porte chiuse. Si conferma che l'attività sportiva è consentita purché sia mantenuta la distanza minima di 2 metri. Per gli sport di contatto che non siano ad un livello di interesse nazionale, è definita la riapertura dal 25 giugno, con l'accordo delle regioni. Con riferimento alle attività ricreative, è disposta la ripartenza delle attività per musei, aperti nel rispetto dei protocolli di sicurezza, di cinema, teatri e concerti, anche in questo caso con obbligo di protezione individuale (mascherina) e distanziamento sociale. Il numero massimo di spettatori è pari a 1000 per gli spettacoli all'aperto e 200 in luoghi chiusi. Riprendono le attività anche i centri benessere, termali, culturali e sociali, a seguito di valutazione positiva da parte delle regioni, riferita alla situazione epidemiologica territoriale. Specifici protocolli di sicurezza sono previsti per le residenze sanitarie assistenziali (RSA). Viene disposta la riapertura anche delle sale giochi, sale scommesse e bingo, oltre che delle manifestazioni purché non in movimento e con il rispetto delle misure di distanziamento. Rimane sospesa l'attività in presenza delle scuole di ogni ordine e grado e delle università. Permane la forma della didattica e degli esami universitari a distanza, con l'eccezione degli esami di maturità che saranno svolti in presenza. Il rispetto degli specifici protocolli di distanziamento e sanificazione per ambiti di attività, previsti anche per singola regione (in proposito consulta le [linee guida sulla riapertura elaborate dalla Conferenza delle Regioni il 12 giugno 2020](#)), deve essere garantito per lo svolgimento delle attività di commercio al

dettaglio, dei servizi di ristorazione (bar, ristoranti, pub, gelaterie, pasticcerie, mense), oltre che per le attività dei servizi inerenti alla persona, gli stabilimenti balneari e per le strutture ricettive. Specifiche disposizioni relative al periodo di quarantena e ad obblighi di comunicazione sono poi previsti per chi proviene dall'estero, eccetto per i cittadini dei Paesi Ue e dell'area Schengen, oltre che per specifici Stati in Europa (Regno Unito, Andorra, Principato di Monaco, San Marino e Vaticano), per il personale viaggiante, diplomatico, sanitario e per i lavoratori transfrontalieri. Per i brevi periodi (inferiori a 5 giorni) di transito e permanenza in Italia per motivi urgenti, di salute o di lavoro non vi è obbligo di quarantena. Restano sospesi fino al prossimo 14 luglio, oltre che le fiere e i congressi, anche le attività delle sale da ballo, di discoteche e locali a queste assimilati, sia all'aperto, sia al chiuso.

Il comma 6 stabilisce che il **rinnovo dell'incarico dei direttori dei servizi di informazione per la sicurezza**, ossia DIS, AISE e AISI, può essere disposto **per più di una volta** con successivi provvedimenti e **per al massimo ulteriori quattro anni**. Attualmente l'incarico dei direttori, della durata massima di quattro anni, può essere rinnovato una sola volta.

Nella relazione illustrativa si evidenzia che la disposizione introduce un elemento di flessibilità nell'intento di garantire nelle diverse situazioni e possibili contesti, come ad esempio nell'attuale stato di emergenza sanitaria, la continuità e la funzionalità della guida degli apparati intelligence, così da evitare possibili pregiudizi in un settore particolarmente delicato quale quello preposto alla tutela della sicurezza nazionale.

Il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è l'insieme degli organi e delle autorità che nel nostro Paese hanno il compito di assicurare le attività informative allo scopo di salvaguardare la Repubblica dai pericoli e dalle minacce provenienti sia dall'interno sia dall'esterno.

Disciplinato principalmente dalla L. 124/2007, il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), dall'Autorità eventualmente delegata dal Presidente del Consiglio, dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), e dai servizi di informazione: Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e Agenzia informazioni e sicurezza interna (AIS).

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), composto da cinque deputati e cinque senatori, è l'organo di controllo parlamentare della legittimità e della correttezza costituzionale dell'attività degli organismi informativi (L. 124/2007, artt. 30-38).

Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) presso la Presidenza del Consiglio ha come compito principale quello di coordinare il complesso delle attività informative e di assicurare l'unitarietà dell'azione dei servizi di informazione per la sicurezza verificando altresì i risultati delle attività svolte da:

- l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) operante all'estero (L. 124/2007, art. 6);
- l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AIS) che agisce sul territorio nazionale (art. 7).

In base alla legge n. 124 del 2017, il Presidente del Consiglio **nomina e revoca** sentito il CISR, il **direttore generale del DIS**, scelto tra i dirigenti di prima fascia o equiparato dell'amministrazione dello Stato (art. 1, comma 1, lett. d), e art. 4, comma 5, L.124/2007).

Parimenti, il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, **nomina** e revoca il **direttore dell'AISE** e il **direttore dell'AISI**, anch'essi scelti tra dirigenti di prima fascia o equiparati dell'amministrazione dello Stato, sentito il CISR (art. 1, comma 1, lett. e); art. 6, comma 7 e art. 7, comma 7, L.124/2007).

Il Presidente del Consiglio dei ministri informa preventivamente il Presidente del Copasir circa le nomine del direttore generale del DIS e dei direttori dei servizi di informazione per la sicurezza (art. 32, comma 2, L.124/2007).

Gli incarichi dei direttori hanno comunque la durata massima di **quattro anni** e sono **rinnovabili** per una sola volta (art. 4, comma 5; art. 6, comma 7 e art. 7, comma 7, L.124/2007).

Il **comma 6** del decreto-legge in esame modifica a tal fine l'articolo 4, comma 5, l'articolo 6, comma 7, e l'articolo 7, comma 7, della **legge n. 124 del 2007**, relativi alle modalità di nomina, sostituendo le parole: "per una sola volta" con le parole: "con successivi provvedimenti per una durata **complessiva massima** di ulteriori quattro anni".

Considerata la portata della modifica del comma 6, che interviene a regime sulla procedura di nomina di cui alla legge n. 124 del 2007, si valuti l'opportunità di modificare il titolo del decreto-legge.

L'articolo 15 comma 3 della legge 400 del 1988 dispone che "i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo".

Attualmente, il direttore del DIS è Gennaro Vecchione (nominato il 10 dicembre 2018).

Il direttore dell'AISE è Giovanni Caravelli (nominato il 21 novembre 2018).

Il direttore dell'AISI è Mario Parente (nominato il 29 aprile 2016 per due anni, confermato il 15 giugno 2018 per un ulteriore biennio).

Articolo 2 (Disposizioni finanziarie)

L'**articolo 2** prevede la clausola di invarianza degli oneri finanziari, disponendo che all'attuazione del presente decreto si provveda nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Articolo 3 (Entrata in vigore)

L'**articolo 3** dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e sulla sua presentazione alle Camere per la conversione.

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 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. La materia è stata infine oggetto di revisione ad opera del decreto-legge n. 33/2020.

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). In merito al comma 6 dell'articolo 1 viene altresì in rilievo la materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera g), *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

Si valuti l'*opportunità di coordinare* quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 che prevede che, nelle more dell'adozione dei DPCM di attuazione delle misure previste dall'articolo 1, le regioni possano adottare unicamente misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle vigenti e l'articolo 1, comma 16, del decreto-legge n. 33 che consente invece alle regioni, con riferimento allo svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali, di introdurre misure sia più restrittive sia ampliative rispetto a quelle nazionali.

In proposito si ricorda anche che l'articolo 18 del decreto-legge n. 76 del 2020 (cd. "DL Semplificazioni"), abrogando l'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 19, ha restituito invece un pieno ed autonomo potere d'ordinanza, ai sensi della legge n. 833 del 1978 e del decreto legislativo n. 112 del 1998, ai sindaci.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 16, primo comma, della Costituzione** dispone che "ogni cittadino può **circolare e soggiornare** liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per **motivi di sanità o di sicurezza**". La libertà di circolazione e soggiorno è dunque garantita da una riserva di legge rinforzata per contenuto.

A sua volta, la salute è tutelata dall'**articolo 32 della Costituzione** come **fondamentale diritto** dell'individuo e interesse della collettività. In base al secondo comma dell'art. 32, inoltre, "nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

La Corte costituzionale ha in proposito evidenziato come la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 della Costituzione se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a **preservare lo stato di salute degli altri**, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come **interesse della collettività**, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale (cfr. in particolare la sentenza n. 307 del 1990).

Relativamente alla **riserva** prevista dall'art. 16 Cost., la giurisprudenza costituzionale la ha qualificata quale riserva **relativa**, seppure vincolata nel contenuto, essendo ammessa la possibilità per la **normazione secondaria** di specificarne il contenuto (in particolare cfr. sentenze n. 2 del 1956, n. 72 del 1968, n. 68 del 1964).

A sua volta, la **legge regionale**, in base alla giurisprudenza costituzionale, può concorrere a limitare la libertà di soggiorno e circolazione ai sensi all'art. 16 Cost. purché ciò avvenga nell'ambito delle competenze spettanti

all'organo regionale nel perseguimento di un valore costituzionalmente rilevante e con un provvedimento con contenuti proporzionati al fine perseguito. Nella sentenza n. 51 del 1991, la Corte ha in particolare evidenziato come nella misura in cui l'art. 16 della Costituzione autorizza anche interventi regionali limitativi della libertà di circolazione delle persone e nella misura in cui altre norme costituzionali, principalmente gli art. 41 e 42 della Costituzione, ammettono che le limitazioni ivi previste alla libera circolazione dei beni possano essere poste anche con atti regionali, non può negarsi che la regione, per la parte in cui legittimamente concorre all'attuazione dei valori costituzionali contrapposti a quelle libertà, possa stabilire limiti alla libera circolazione delle persone e delle cose.

Con riguardo alla previsione di limitazioni stabilite **"in via generale"** dalla legge, in base all'art. 16 Cost., la **Corte costituzionale** ([sentenze n. 2 del 1956](#) e n. 68 del 1964) ha precisato che l'inciso "in via generale" deve intendersi nel senso che la legge debba essere **applicabile alla generalità dei cittadini**, non a singole categorie.

Finalità di tale locuzione è volta – ad avviso della Corte – a chiarire che "le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie": non nel senso che non si possano adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si possono stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi. La formula "stabilisce in via generale" altro non è che una "particolare e solenne riaffermazione del principio posto nell'art. 3 della Costituzione, come lo è nell'art. 21, ultimo comma, della stessa Costituzione".

In vista della particolare delicatezza di questi provvedimenti (che i costituenti non dubitarono che fossero di competenza della autorità amministrativa ha evidenziato la Corte) si è dunque sentita l'opportunità di ribadire un canone che la Costituzione enuncia come uno dei suoi principi fondamentali.

Nella sentenza n. 68 del 1964 viene in particolare ricordato come i motivi di sanità o di sicurezza possono **nascere da situazioni generali o particolari**. Ci può essere la necessità di vietare l'accesso a località infette o pericolanti o di ordinarne lo sgombero; e queste sono ragioni - non le uniche - di carattere generale, obiettivamente accertabili e valevoli per tutti. Ma i motivi di sanità e di sicurezza possono anche derivare, e più frequentemente derivano, da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili dietro valutazioni di carattere personale. Si pensi alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica.

Sotto altro profilo, **l'articolo 17 della Costituzione** sancisce il diritto di tutti i cittadini di riunirsi pacificamente e senza armi. Mentre non è richiesto preavviso per le riunioni in luogo aperto al pubblico, esso è necessario per le **riunioni in luogo pubblico**, che possono essere vietate per comprovati motivi di **sicurezza o di incolumità pubblica**.

La disciplina dei limiti alla libertà di riunione è recata dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS, RD 773/1931, art. 18 e seguenti) e dal relativo regolamento di attuazione (RD 635/1940 art. 19 e seguenti). Il questore può impedire le riunioni in luogo pubblico in caso di mancato avviso o per ragioni di ordine pubblico di moralità o di sanità pubblica e per gli stessi motivi può prescrivere modalità di tempo e luogo della riunione.

A sua volta, **l'articolo 41 della Costituzione**, nell'affermare il principio di libertà dell'iniziativa economica privata, specifica come questa non possa svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Alla luce di quanto sopra esposto, si valuti l'opportunità di un coordinamento tra alcune misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del D.L. 19 con le misure previste dal D.L. 33, di ambito e di portata più circoscritta, posto che il provvedimento proroga al 15 ottobre l'applicabilità degli interventi previsti da entrambi i decreti.

In particolare, come già si è ricordato nel paragrafo relativo al contenuto:

- 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" 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";
- l'articolo 1, comma 2, lettera g) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente 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", anche questa disposizione, con riferimento specifico alle riunioni, poteva risultare tacitamente abrogata dall'articolo 1, comma 10 del decreto-legge n. 33, che stabilisce che "le riunioni si svolgono nel rispetto della distanza interpersonale di un metro";
- l'articolo 1, comma 2, lettera h) del decreto-legge n. 19 del 2020 consente "la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto", anche se la lettera h-bis), introdotta nel corso dell'iter di conversione, prevede l'"adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza"; la possibilità di sospensione delle cerimonie religiose è apparsa poi superata dall'articolo 1, comma 11 del decreto-

legge n. 33 che dispone che "le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio";

Si ricorda che **l'ordine del giorno Tomasi n. 2**, accolto favorevolmente dal Governo nella seduta del 9 luglio 2020, nell'ambito della discussione del disegno di legge C. 2554 di conversione del decreto-legge n. 33 del 2020, prendendo spunto dal parere reso dal Comitato per la legislazione sul provvedimento nella seduta del 30 giugno 2020, ha, tra le altre cose, impegnato il Governo, nell'ottica di "fornire una nuova base legislativa a quanto fin qui disciplinato dai DPCM", ad "assumere un'apposita iniziativa legislativa, se necessario anche d'urgenza, evitando la mera proroga o differimento, magari nell'ambito di provvedimenti di più ampia portata, di quanto fin qui previsto dal decreto-legge n. 19 e dal provvedimento in esame" Peraltro, sia il richiamato parere del Comitato per la legislazione sia il parere del Comitato permanente per i pareri della I Commissione Affari costituzionali della Camera sul medesimo provvedimento (seduta del 7 luglio 2020) hanno richiamato il "carattere proporzionato e temporaneo che le misure di contenimento dell'epidemia devono avere".

Da ultimo, le **risoluzioni approvate, in identico testo, dal Senato e dalla Camera al termine delle comunicazioni del Presidente del Consiglio svolte rispettivamente nelle sedute del 28 e del 29 luglio 2020** impegnano il Governo, tra le altre cose, a "definire con norma primaria le eventuali misure di limitazione delle libertà fondamentali", precisando al riguardo in premessa che "le misure di contrasto dell'epidemia, per superare i rilievi di costituzionalità, devono essere non solo limitate nel tempo ma proporzionate all'attuale livello di pericolo".

Per quanto riguarda l'attuazione delle misure di contenimento dei DL 19 e 33 del 2020, demandata a **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM)**, si ricorda quanto disposto dal **decreto-legge n. 6/2020** (art. 3, commi 1 e 6, ora abrogati) e dal **decreto-legge n. 19/2020** (art. 2, commi 1, 4 e 5), sotto il profilo procedurale rimasto inalterato a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 33/2020.

In sintesi, la **procedura** analoga affida il potere di proposta al Ministro della salute e l'espressione dei pareri agli altri Ministri (interno, difesa ed economia e Ministri competenti per materia) e alle autorità regionali (Presidenti delle Regioni competenti ovvero Presidente della Conferenza delle regioni, a seconda che le misure di contenimento riguardino, rispettivamente, una o più Regioni ovvero l'intero territorio nazionale).

La procedura alternativa introdotta dal decreto-legge n. 19 attribuisce il potere di proposta ai rappresentanti regionali (Presidenti delle Regioni competenti ovvero Presidente della Conferenza delle regioni, a seconda che le misure di contenimento siano relative a una o più Regioni ovvero all'intero territorio nazionale), affidando ai Ministri (ivi incluso il Ministro della salute) l'espressione dei pareri.

In entrambe le procedure di adozione, il decreto-legge n. 19 dispone:

- che il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato illustri preventivamente alle Camere il contenuto dei Dpcm da adottare, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle medesime formulati. Qualora ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, il Governo riferisce in via successiva alle Camere;
- che il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, si esprima, di norma, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità.

I due decreti-legge non differiscono per le previsioni che dimezzano i tempi per il controllo preventivo della Corte dei conti e dispongono la provvisoria efficacia, esecutorietà ed esecutività dei provvedimenti in fase di controllo preventivo.

A conclusione della procedura di adozione, il decreto-legge n. 19 aggiunge un duplice obbligo del Governo nei confronti delle Camere: quello di comunicare i provvedimenti entro il giorno successivo alla loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e quello di riferire con cadenza bisettimanale circa le misure adottate.

Sulla **natura giuridica dei Dpcm** in questione ha avuto modo di esprimersi il **Tar Calabria**, pronunciandosi, **con sent. n. 841/2020**, sul ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'annullamento del punto n. 6 dell'ordinanza del Presidente della Regione Calabria 29 aprile 2020, n. 3716. In tale sede, il giudice amministrativo regionale ha qualificato il Dpcm del 26 aprile 2020 quale "atto amministrativo generale", escludendone il carattere normativo, pur senza motivare nel merito.

Successivamente, il **Tar Lazio, sez. I quater, con sentenza n. 8615 del 22 luglio 2020**, chiamato a valutare la legittimità di un diniego di accesso civico sui verbali del Comitato Tecnico Scientifico, ha negato esplicitamente per i DDPCM adottati per fare fronte all'emergenza epidemiologica la natura non solo di atti normativi, ma anche di atti amministrativi generali, qualificandoli più semplicemente come "ordinanze contingibili e urgenti di cui hanno tutte le caratteristiche", confermando tesi già avanzate anche in dottrina.

Nel dettaglio, il giudice amministrativo ha evidenziato la peculiare atipicità di tali dpcm, che "si connota da un lato per caratteristiche ben più assonanti con le ordinanze contingibili e urgenti (quali, ad esempio, gli stessi interventi di profilassi igienico-sanitaria a contenuto generale attuabili con decreto del ministro della sanità), in quanto si tratta di provvedimenti adottati sulla base di presupposti assolutamente eccezionali e temporalmente limitati che, a differenza degli atti amministrativi generali tout court, consentono di derogare

all'ordinamento giuridico anche imponendo, (..) obblighi di fare e di non fare (caratteristica questa che differenzia nettamente dagli atti amministrativi generali le ordinanze contingibili e urgenti, la cui giustificazione si rinviene nell'esigenza di apprestare alla pubblica utilità adeguati strumenti per fronteggiare il verificarsi di situazioni caratterizzate da eccezionale urgenza, tali da non consentire l'utile e tempestivo ricorso alle alternative ordinarie offerte dall'ordinamento), ma dalle quali si differenziano per la carenza del presupposto della "contingibilità", atteso che i DDPCM in questione riproducono contenuti già dettagliatamente evidenziati nei DD.LL. attributivi del potere presupposti". Al contempo, il giudice ha sottolineato che " la possibilità di utilizzo, in via del tutto residuale, di tale strumento, recando con sé l'inevitabile compressione di diritti ed interessi privati con mezzi diversi da quelli aventi un contenuto tipico e indicati dalla legge, impone il rigoroso rispetto di precisi presupposti, la cui ricorrenza l'Amministrazione è tenuta ad appurare attraverso un'accurata istruttoria, nel rispetto dei limiti di carattere sostanziale e procedurale, non giustificandosi, altrimenti, la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi".