Camera dei deputati
Servizio Studi
XVIII Legislatura

Documentazione per l'attività consultiva
della I Commissione

Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus Covid-19
D.L. 172/2020 / A.C. 2835

Dossier n° 107 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
11 gennaio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2835
D.L.	172/2020
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, recante ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	18 dicembre 2020
assegnazione:	18 dicembre 2020
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il provvedimento si compone di **3 articoli**.

L'articolo 1, al **comma 1,** stabilisce che, fermo restando quanto già previsto dall'articolo 1, comma 2, del D.L. n. 158/2020, nei giorni festivi e prefestivi compresi tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021 (vale a dire 24, 25, 26, 27 e 31 dicembre 2020, e 1, 2 e 3, 5 e 6 gennaio 2021), sull'intero territorio nazionale si applicano le misure previste dall'articolo 3 del D.P.C.M. 3 dicembre 2020 **per le zone a massimo rischio** (cd. aree rosse), mentre nei restanti giorni (28, 29, 30 dicembre 2020 e 4 gennaio 2021) quelle di cui all'articolo 2 del medesimo decreto (cd. aree arancioni).

Il decreto legge n. 158/2020, in ragione dell'evolversi della situazione epidemiologica relativa all'emergenza sanitaria conseguita alla diffusione pandemica del virus COVID-19, apporta alcune modifiche alla disciplina delle misure volte a contenere e a contrastare il rischio sanitario, dato l'avvicinarsi del periodo delle festività natalizie, nel quale aumentano le occasioni di riunioni tra le persone.
Esso si compone di **2 soli articoli** diretti ad incidere su alcuni aspetti delle misure previste dal D.L 19/2020 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19*, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2020), nonché a prescrivere e disciplinare i divieti di spostamenti tra le Regioni ed i comuni nel periodo compreso tra il 21 dicembre ed il 6 gennaio.
L'articolo 1, al comma 1, modificando il comma 1 dell'articolo 1 del citato D.L. 19/2020, estende a cinquanta giorni (in precedenza trenta) il termine massimo di durata delle misure di contrasto alla diffusione del virus Covid-19 disciplinate dalla citata disposizione. **Il comma 2** disciplina i **divieti di spostamento**. Per tutto il periodo temporale che va **dal 21 dicembre al 6 gennaio** sono **vietati** su tutto il territorio nazionale gli **spostamenti in entrata ed uscita tra i territori di diverse Regioni o province autonome**. In secondo luogo, nelle giornate del **25 e 26 dicembre e** del **1° gennaio** sono **vietati** altresì **tutti gli spostamenti tra i comuni**. Viene stabilito che sono in ogni caso **fatti salvi** gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità o da motivi di salute e che è in ogni caso **consentito** il **rientro alla propria residenza, al proprio domicilio o alla propria abitazione.** La disposizione specifica ulteriormente che sono **vietati** gli **spostamenti verso le seconde case** che siano ubicate in altra Regione o Provincia autonoma. Nelle giornate del 26 e 26 dicembre e del 1° gennaio sono vietati anche gli spostamenti verso le seconde case ubicate in altro comune.

Per il coordinamento tra le misure previste dai due decreti-legge si rinvia al paragrafo "Collegamento con lavori legislativi in corso".

L'articolo 1, al comma 1 del decreto legge in esame prevede che sono tuttavia **consentiti gli spostamenti dai piccoli comuni**, vale a dire con popolazione al di sotto dei cinquemila abitanti, fino ad una distanza di massimo 30 chilometri, con esclusione in ogni caso degli spostamenti verso i capoluoghi di provincia. Durante i giorni compresi tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021 lo spostamento verso le abitazioni private viene inoltre consentito una sola volta al giorno, dalle ore 5 alle 22, verso una sola abitazione che si trova nella medesima regione e nei limiti di due persone, ulteriori rispetto a quelle già

conviventi in tale abitazioni, ad esclusione dei minori di anni 14 sui quali tali persone esercitino la potestà genitoriale, e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.

Ai fini dell'interpretazione della portata dei divieti e delle facoltà consentite nello spazio temporale indicato si fa rinvio alle specifiche indicazioni pubblicate sul sito della Presidenza del Consiglio per il periodo 24 dicembre 2020-6 gennaio 2021 (cfr. Domande frequenti sulle misure adottate dal Governo).

Ai sensi del **comma 2** durante l'intero periodo che va dal 24 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021 restano ferme le misure adottate con D.P.C.M. ai sensi dell'articolo 2, comma 1 del D.L. n.19/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2020.

Si ricorda che l'articolo 2 del D.L. n. 19/2020 ha previsto l'adozione delle **misure emergenziali di contenimento** (v. *supra*) 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.
I citati decreti possono essere altresì 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 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. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato sono tenuti ad illustrarne il contenuto preventivamente alle Camere, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

Viene infine disposto (**comma 3**) che la violazione delle disposizioni del decreto in esame e di quelle del citato D.L. n. 158/2020, è **sanzionata** ai sensi dell'articolo 4 dl D.L. 19/2020, convertito con modificazioni, dalla legge n. 35/2020.

L'articolo 4, comma 1, del D.L. 19/2020 prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia di cui all'articolo 1 comma 2 e' 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. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo la predetta sanzione è aumentata fino a un terzo.
A sua volta, l'art. 2, comma 1, del D.L. 33/2020 prevede che salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'articolo 650 del codice penale, *"le violazioni delle disposizioni del presente decreto*, ovvero dei decreti e delle ordinanze emanati in attuazione del presente decreto, *sono punite con la sanzione amministrativa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19*". Nei casi in cui la violazione sia commessa nell'esercizio di un'attività di impresa, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni". Il comma 2 reca inoltre disposizioni per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni.
L'articolo 1 della legge n. 689 del 1981 dispone che nessuno puo' 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.

L'**articolo 2** introduce un contributo a fondo perduto, nel limite massimo di **455 milioni** di euro per il 2020 e di **190 milioni** di euro per il 2021, a favore dei soggetti che, alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame:

- hanno la **partita IVA attiva;**
- ai sensi dell'articolo 35 del DPR n. 633/1972 (*Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*), dichiarano di svolgere come **attività prevalente** una di quelle riferite ai **codici ATECO** riportati nella **tabella** di cui all'allegato 1 del provvedimento in esame.

L'allegato si riferisce specificamente al settore delle **attività di ristorazione.**

La finalità enunciata è quella di sostenere gli operatori dei settori economici interessati dalle misure restrittive introdotte dal decreto-legge in commento per contenere la diffusione dell'epidemia «Covid-19». Il contributo non spetta ai soggetti che hanno attivato la partita IVA a **partire dal 1° dicembre 2020**. Essendo richiesta una partita attiva, questa non deve essere stata chiusa al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

In base al **comma 2**, il contributo a fondo perduto spetta **esclusivamente** ai soggetti che hanno già beneficiato del contributo a fondo perduto di cui all'articolo 25 del D.L. n. 34/2020 (L. n. 77/2020), che **non abbiano restituito** il predetto ristoro.

Al fine di rendere quanto più rapida possibile la corresponsione del contributo, la norma stabilisce che esso venga **accreditato direttamente sul conto corrente bancario** o postale dei soggetti che hanno già ricevuto il contributo a fondo perduto previsto dall'articolo 25 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

Il **comma 3** prevede che l'ammontare del contributo è pari al contributo già erogato ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge n. 34 del 2020, mentre, secondo il **comma 4**, in ogni caso, **l'importo del contributo non può essere superiore a euro 150.000.**

Il **comma 5** rende applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 25, commi da 7 a 14, del decreto-legge n. 34 del 2020.

I commi richiamati indicano caratteristiche e procedura per ottenere i contributi a fondo perduto previsti dal medesimo articolo 25; *al riguardo, si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la portata dell'utilizzo dell'espressione "in quanto compatibili".*

Il **comma 6** subordina l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 2 qui in esame al rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dalla Comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020 C(2020) 1863 final «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19», e successive modifiche.

Tra le misure adottate in sede europea a sostegno dell'economia dell'UE e dei diversi Stati membri, duramente colpiti dalla crisi, rientra l'adozione di norme maggiormente flessibili in materia di aiuti di Stato, tramite il cosiddetto *Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19*. Sul tema, si rinvia al relativo tema dell'attività parlamentare.

Il **comma 7** reca la copertura dei relativi oneri, pari a **455 milioni di euro per il 2020** e di **190 milioni di euro per il 2021**, ai quali si provvede a valere sul Fondo istituito nello stato di previsione del MEF dall'articolo 8, comma 2, del D.L. n. 149/2020, come rifinanziato dall'articolo 1, comma 1, del D.L. n. 154/2020.

Il Fondo è stato istituito per far fronte agli oneri derivanti dall'estensione delle misure previste dagli articoli 1, 2, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14 del D.L. 149/2020 in favore delle categorie di beneficiari ivi contemplate. La dotazione iniziale del fondo, pari a 340 milioni di euro per l'anno 2020 e 70 milioni di euro per l'anno 2021, è stata successivamente incrementato dall'articolo 1, comma 1, del D.L. n. 154/2020 di 1.450 milioni di euro per l'anno 2020 e di 220,1 milioni di euro per l'anno 2021, anche in conseguenza delle ordinanze del Ministero della salute del 10 novembre 2020, pubblicata nella GU n. 280 del 10 novembre 2020, del 13 novembre 2020, pubblicata nella GU n. 284 del 13 novembre 2020, e del 20 novembre 2020, pubblicata nella GU n. 290 del 21 novembre 2020.

Si segnala che le due disposizioni richiamate del decreto-legge n. 149 e del decreto-legge . 154 risultano ora abrogate ed il fondo trova attualmente la sua autorizzazione legislativa nell'articolo 13-duodecies del decreto-legge n. 137 del 2020.

Ai fini dell'immediata attuazione ai contributi, il Ministero dell'economia e delle finanze, ove necessario, può disporre il ricorso ad **anticipazioni di tesoreria**, la cui regolarizzazione è effettuata con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa.

L'articolo 3 prevede che il decreto legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il decreto legge è quindi in vigore dal 19 dicembre.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Il decreto-legge n. 172 del 2020 reca ulteriori limitazioni alla libertà di circolazione sul territorio nazionale, nell'ambito del contenimento dell'epidemia da COVID-19, nel periodo 21 dicembre- 6 gennaio 2021. Sulla medesima materia è già intervenuto il decreto-legge n. 158 del 2 dicembre 2020, anch'esso attualmente all'esame della Camera (C. 2812). Il provvedimento in esame integra in alcuni aspetti il contenuto del decreto-legge n. 158. In particolare:

- il divieto di spostamento dal territorio comunale limitatamente alle giornate del 25 e 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021 previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 158 risulta superato da quanto previsto dall'articolo 1 del provvedimento in esame che ha previsto per tutti i giorni festivi e prefestivi del periodo (e quindi, oltre che per i tre giorni richiamati, anche per il 24, 27 e 31 dicembre e per il 2, 3, 5 e 6 gennaio) l'applicazione della disciplina prevista dal DPCM del 3 dicembre 2020 per le cd. "zone rosse", che include il divieto di spostamento dal territorio comunale;
- il divieto di spostamento nelle seconde case ubicate in altro comune nei giorni del 25 e 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021, stabilito dall'articolo 1 del decreto-legge n. 158, risulta essere stato superato e tacitamente abrogato dall'autorizzazione a un solo spostamento in altra abitazione privata ubicata nella medesima regione una sola volta al giorno per non più di due persone autorizzato per il periodo compreso tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021, autorizzazione contenuta nell'articolo 1, comma 1, del provvedimento in esame;
- il comma 3 dell'articolo 1 prevede che anche le violazioni del decreto-legge n. 158, oltre che quelle del provvedimento in esame siano punite con le sanzioni previste dall'articolo 4 del decreto-legge n. 19 del

2020.

Sulla medesima materia è successivamente intervenuto il decreto-legge n. 1 del 2021 che reca, tra le altre cose, disposizioni in materia alla circolazione sul territorio nazionale nel periodo 7-15 gennaio 2021. Anche il decreto-legge n. 1 del 2021 è stato assegnato alla Camera (C. 2847).

Motivazioni della necessità ed urgenza

La scelta di procedere ad un decreto-legge per introdurre limitazioni alla libertà di circolazione a livello nazionale appare discendere dalla considerazione che, come già per il decreto-legge n. 158 del 2020 e successivamente per il decreto-legge n. 1 del 2021, quella introdotta risulta essere una disciplina speciale e limitata nel tempo rispetto all'equilibrio generale delle misure di restrizione delle libertà personali nell'ambito del contrasto dell'epidemia da COVID-19 definito dal combinato disposto tra i decreti-legge n. 19 e n. 33. Tale combinato disposto deve essere infatti interpretato alla luce dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 che prevede che la possibilità di adottare con DPCM le misure di contrasto dell'epidemia indicate dal decreto-legge n. 19 si applichi nei limiti della compatibilità con il decreto-legge n. 33: poiché il decreto-legge n. 33, a differenza del decreto-legge n. 19, non consente di adottare con DPCM limitazioni alla libertà di circolazione indistintamente su tutto il territorio nazionale, appare preclusa la possibilità di operare in tale senso senza un intervento di fonte legislativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il decreto-legge in esame interviene nell'ambito delle misure urgenti dirette a contrastare il rapido diffondersi dell'epidemia da COVID-19, riconduibili in via prevalente alle materie «**ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali**», "**ordine pubblico e sicurezza**" e «**profilassi internazionale**» che l'art. 117, secondo comma, lettere g), h) e q), Cost. riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Viene altresì in rlievo, come particolare riguardo all'articolo 2, la materia, sempre di competenza legislativa esclusiva statale, "**tutela della concorrenza**" (articolo 117, secondo comma, lettera e).

Ad avviso della Coer costituzionale la nozione di tutela della concorrenza non va intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali (così a partire dalle sentenze n. 14 e n. 272 del 2004). La indicata configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'articolo 16 della Costituzione prevede 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".

Tale disposizione - come evidenziato dalla Corte costituzionale (n. 419 del 1994) - presenta, rispetto all'art. 13 Cost. una diversa sfera di operatività, non costituendo un mero aspetto della libertà personale. La Corte ha in particolare posto in rilievo come la norma costituzionale ammetta la possibilità di limitazioni ponendo però quale condizione di legittimità che siano previsti dalla legge in via generale i motivi di sanità o sicurezza pubblica. Tali motivi possono nascere da situazioni generali o particolari, inclusa la necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica (n. 68 del 1964).

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).

Al contempo, la salute è tutelata dall'articolo 32 della Costituzione come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Tale tutela implica e comprende - oltre alle misure di prevenzione - anche il dovere di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui. Pertanto, ove si profili una incompatibilità tra il diritto alla tutela della salute, costituzionalmente protetto, ed i liberi comportamenti che non hanno una diretta copertura costituzionale, la Corte ha evidenziato come "deve ovviamente darsi prevalenza al primo" (sentenza n. 399 del 1996). 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).

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati 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.