

Il decreto-legge n. 19 del 2020: una “cornice giuridica” per le misure urgenti contro il COVID-19

Il decreto-legge n. 19 del 2020 risponde alla necessità di un **intervento uniformatore** da parte del Governo diretto a “**tipizzare in un atto di rango primario**” i singoli provvedimenti emergenziali attuativi, ai quali spetta il compito di individuare concretamente, secondo del momento e del luogo, le misure necessarie per fronteggiare nel modo più opportuno ed efficace l’epidemia da Covid-19.

Viene cioè a costituire quella “**cornice giuridica**” entro la quale sistematizzare i numerosi provvedimenti, adottati negli ultimi mesi a causa dell’emergenza coronavirus, in modo ancora più efficace e puntuale di quanto fatto in parte con il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, convertito dalla legge n. 13 del 2020, di cui il provvedimento in esame dispone ora l’abrogazione. Da quel primo decreto-legge sono, infatti, intervenuti tutta una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (Dpcm), ordinanze e decreti ministeriali, che di volta in volta hanno aggravato e diversamente modulato le misure precedentemente adottate a causa dell’evolversi drammatico della situazione epidemiologica, andando a incidere su **diritti costituzionalmente tutelati**.

Le limitazioni ad alcuni diritti come la libertà personale, di circolazione, di riunione, del diritto all’istruzione, alla libertà d’iniziativa economica sono giustificate dalla tutela di altri interessi costituzionali, come in questo caso **la tutela della salute pubblica**, “fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività” (art. 32 della Costituzione), e devono rispettare la **riserva di legge** prevista dalle norme costituzionali.

Il provvedimento in esame reca, pertanto, una **definizione dettagliata ed esaustiva** di tutte le **misure** potenzialmente applicabili per contrastare l’emergenza, e nel cui ambito i singoli **provvedimenti attuativi** (adottati, ai sensi dell’articolo 2, con **Dpcm**), potranno fare ricorso, a seconda del luogo e del momento di applicazione, optando per quelle più opportune ed efficaci.

Per la prima volta si fissa come **limite temporale** all’esercizio dei **poteri emergenziali** governativi il 31 luglio 2020, ossia la fine dello **stato di emergenza nazionale**, deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, che viene dunque definito con **norma avente**

forza di legge. Principale corollario sarà che, d'ora innanzi, la **durata** di tale stato d'emergenza potrà essere **prorogata solo con legge** o altro atto normativo di rango primario e, dunque, con pieno e adeguato **coinvolgimento del Parlamento**.

Inoltre è espressamente stabilito, per la prima volta, che le **misure restrittive** imposte con i provvedimenti attuativi dovranno essere adottate nel necessario **rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità**, ogni volta che sarà indispensabile rimodularle anche più volte, in aumento ovvero in diminuzione, in relazione all'andamento dell'epidemia.

Il decreto-legge disciplina anche le misure urgenti che possono essere adottate dalle **Regioni** in relazione a **specifiche situazioni di aggravamento**, nonché le sanzioni amministrative applicabili per la violazione delle misure.

Da segnalare, per la rilevanza della questione, dal punto di vista costituzionale, l'emendamento del PD sulla "**parlamentarizzazione**" dei Dpcm, che prevede prima della loro adozione di ascoltare il parere delle Camere. Come ha sottolineato il capogruppo democratico alla Camera, **Graziano Delrio**: "È quanto avevamo chiesto e diamo volentieri atto al Governo di aver compreso la necessità del superamento della strada fino ad ora percorsa. È una **vittoria delle Camere** ed è anche il segno della centralità che noi democratici abbiamo sempre assegnato alla **funzione di indirizzo e controllo del Parlamento**".

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge "Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" ([AC 2447](#)) e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Sul dibattito e le riflessioni che l'emergenza sanitaria in corso ha generato sul piano del diritto: "[Risorse giuridiche sull'emergenza Covid-19](#)" (Materiali di documentazione bibliografica, XVIII legislatura, n. 2, Servizio Biblioteca - Ufficio della documentazione bibliografica, legislativa e parlamentare italiana della Camera dei deputati). Il dossier, che sarà periodicamente aggiornato, comprende un elenco dei siti giuridici che hanno predisposto dei contenitori espressamente dedicati all'emergenza e un focus sull'elaborazione dottrinale dedicata al Parlamento.

Sul tema delle libertà costituzionali e delle criticità normative emerse in relazione alla gestione dell'emergenza da Covid-19 è stata presentata una [mozione della maggioranza \(AC 1-00348\)](#).

MISURE URGENTI PER EVITARE LA DIFFUSIONE DEL COVID-19 (ART. 1)

Al fine di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, se necessario, sulla totalità di esso, possono essere **adottate una o più misure**, tra quelle definite dal decreto stesso, 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 (*Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020), e con la possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione **secondo l'andamento epidemiologico** del coronavirus (comma 1).

Sono quindi **definite tutte le misure** che possono essere adottate per contrastare l'emergenza sanitaria, per il cui elenco completo, dalla lettera a) alla lettera hh) **si rinvia al testo di legge** (comma 2).

L'elenco dettagliato riprende, essenzialmente, [le misure adottate dal Governo \(v. dossier della Camera dei deputati\)](#) attraverso i diversi Dpcm che si sono susseguiti nel tempo con l'evolversi dell'emergenza.

Citiamo solo **alcune delle principali** come: la **limitazione della circolazione delle persone**, 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. Sono **consentite “uscite controllate”** qualora necessarie al benessere psico-fisico, come nel caso di **persone con disabilità intellettiva o sensoriale** oppure con **disturbi dello spettro autistico** (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**, come nel caso di coloro che entrano nel territorio nazionale, od **obbligatoria**, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale (lettere d-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 limitazione, la riduzione o la sospensione di servizi di **trasporto** (lettera o), in parte modificata con un emendamento, per “garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale”; la sospensione delle **attività scolastiche** (lettera p); la **limitazione o sospensione** delle **attività commerciali** o di ogni altra **attività d'impresa** (lettere u-z).

Nel corso dell'esame **in sede referente**, presso la Commissione Affari sociali, sono state comunque apportate **diverse modifiche**.

La **nuova lettera cc)** prevede: il **divieto o la limitazione all'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 penitenziari per minori; la **sospensione dei servizi** nelle **strutture semiresidenziali e residenziali per minori** e per **persone con disabilità o non autosufficienza**, per persone con disturbi mentali e per persone con **dipendenza patologica**; sono in ogni caso garantiti gli **incontri tra genitori e figli autorizzati dall'autorità giudiziaria** nel rispetto delle prescrizioni sanitarie o, ove non possibile, **in collegamento da remoto**.

Un emendamento assicura ai **minori** o alle **persone non completamente autosufficienti** la possibilità di svolgere, individualmente, ovvero con un accompagnatore, **attività sportiva o attività motoria**, purché nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale (lettera n).

Con un'altra modifica, approvata in Aula alla lettera v), si prevedono alcune eccezioni per quanto riguarda il divieto di **vendita di bevande e alimenti al pubblico** (mense, catering continuativo su base contrattuale, ristorazione con consegna a domicilio, nonché con asporto).

Per quanto concerne la **sospensione delle cerimonie civili e religiose** e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (lettera h), con diversi emendamenti di cui uno del PD, approvato dall'Aula, è ora prevista una **procedura pattizia**, per la **progressiva apertura delle celebrazioni religiose** di tutti i culti, attraverso l'adozione di **protocolli sanitari**, adottati di 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 (h-bis).

Anche in seguito alla presentazione dell'emendamento e prima della sua approvazione il Governo ha concluso un [Protocollo con la Conferenza Episcopale italiana](#) che era già in corso di negoziazione e ha avviato un'analogo trattativa con le religioni diverse dalla cattolica che è in corso e che dovrebbe consentire anche in questo caso una simultanea riapertura dei culti per il 18 maggio.

DEROGHE STRAORDINARIE IN MATERIA DI RIPRESA DI ATTIVITÀ DI RACCOLTA (ART. 1-BIS)

Per le necessità di **approvvigionamento alimentare**, sono consentite, su tutto il territorio nazionale, le **attività di raccolta a mano di prodotti agricoli e selvatici non legnosi**, purché svolte individualmente, **nel territorio del Comune di residenza o di dimora** e nel rispetto della normativa vigente.

ATTUAZIONE DELLE MISURE DI CONTENIMENTO (ART. 2)

Il decreto-legge stabilisce, inoltre, le **modalità di adozione delle misure**, che avverrà attraverso:

- ✓ 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 n. 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, 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 n. 6/2020).

In ogni caso, come stabilito da un emendamento del PD approvato dall'Aula, il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato dovrà **illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti** da adottare, al fine di tenere conto degli **eventuali indirizzi** dalle stesse formulati, e ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, **riferire successivamente alle Camere** (v. il comma 5).

L'obiettivo comune in questa nuova fase dell'epidemia, come ha spiegato **Ceccanti (PD)**, capogruppo in Commissione Affari Costituzionali, "non è tanto e non solo quello di parlamentarizzare i Dpcm, ma di farne il meno possibile per **ricorrere allo strumento fisiologico dei decreti-legge**. La procedura adottata per i Dpcm, modellata su quella della [legge 234 del 2012](#), articoli 4 e 7, che riguarda il coinvolgimento del Parlamento sulle riunioni del Consiglio europeo, è in grado di rispondere all'esigenza di **ripristinare un fisiologico rapporto tra Parlamento e Governo**".

I provvedimenti, 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 del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020 (comma 1).

In casi di estrema **necessità** e **urgenza** per situazioni sopravvenute le misure elencate nell'articolo 1 possono essere **adottate dal Ministro della salute** ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978. Questo però con efficacia limitata fino all'adozione del relativo Dpcm (comma 2).

Sono comunque fatti **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, abrogato da questo provvedimento. Continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i **Dpcm** 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020, come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le altre misure ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni (comma 3).

I termini per il **controllo preventivo della Corte dei conti** sui provvedimenti adottati sono dimezzati. E in ogni caso, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo, i provvedimenti adottati “sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi” (comma 4).

Altra novità significativa di questo provvedimento, il **Government** deve **referire ogni quindici giorni alle Camere** sulle **misure** adottate ai sensi del presente decreto (comma 5).

MISURE URGENTI DI CARATTERE REGIONALE O INFRAREGIONALE (ART. 3)

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**, esclusivamente **nell'ambito delle attività di loro competenza** e senza influire nelle attività produttive e in quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale (comma 1).

I **sindaci** non possono adottare, **a pena d'inefficacia**, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza **in contrasto con le misure statali o regionali**, né eccedendo i limiti di oggetto delle loro competenze (comma 2).

SANZIONI E CONTROLLI (ART. 4)

Il provvedimento delinea poi 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**.

Pertanto, salvo che il fatto costituisca reato, ogni violazione delle prescrizioni che saranno concretamente introdotte è sanzionata in via amministrativa con il **pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000**. La sanzione è **augmentata** fino a un terzo se la violazione avviene **con l'utilizzo di un veicolo** (comma 1).

Si applica la **sanzione amministrativa accessoria** della **chiusura dell'esercizio o dell'attività** da 5 a 30 giorni per le violazioni che riguardano specifiche attività ricreative, commerciali o professionali (articolo 1, comma 2, lettere *i*), *m*), *p*), *u*), *v*), *z*) e *aa*) (comma 2).

Per quanto non stabilito dalla presente disposizione si applicano, **in quanto compatibili**, le disposizioni della **legge n. 689 del 1981**, non solo per l'accertamento dell'illecito ma per l'intero procedimento di applicazione della sanzione amministrativa, tranne che per le disposizioni specifiche introdotte quanto a pagamento in misura ridotta e autorità competente all'irrogazione. È possibile procedere al pagamento della sanzione

pecuniaria **in misura ridotta** in base alle disposizioni del **Codice della strada** (art. 202 del d.lgs. n. 285 del 1992) (comma 3).

Laddove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio è disposta per una durata non superiore a 5 giorni. Il periodo di chiusura provvisoria è comunque scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione (comma 4). In caso di **reiterazione della violazione**, la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima (comma 5).

È stata poi apportata una modifica al Testo unico delle leggi sanitarie (art. 260, comma 1, [regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265](#)) rimodulando la sanzione prevista per chi **trasgredisce** un "ordine dato dall'autorità per impedire la diffusione di una malattia infettiva", per la quale ora si prevede **l'arresto da tre mesi a diciotto mesi e l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000**. A questa **sanzione penale** è assoggettato chi, infettato dal coronavirus, **contravviene all'obbligo di quarantena** volto a impedire l'ulteriore diffusione del contagio. Resta invariata la previsione dell'**aumento di pena** se il fatto è commesso da **persona che esercita una professione o un'arte sanitaria**. La stessa disposizione individua le **autorità competenti** a irrogare le sanzioni: il **prefetto** nei casi di violazione dei Dpcm; oppure il **sindaco** o il **presidente della Regione** nei casi, rispettivamente, di violazione delle ordinanze adottate da queste due autorità (commi 3, 6 e 7).

In via transitoria si prevede che **le nuove sanzioni amministrative** si applichino anche **alle violazioni commesse anteriormente** alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, ma che in tali casi le sanzioni amministrative siano applicate nella misura minima ridotta alla metà (**200 euro**); questo, come evidenziato nella relazione al disegno di legge, "al fine di avvicinarne la concreta entità alla misura che prevedibilmente sarebbe stata applicata più frequentemente in caso di ammissione all'oblazione per violazione della citata fattispecie contravvenzionale previgente" (comma 8). La disciplina dell'applicazione retroattiva delle sanzioni così risulta compatibile con il principio di irretroattività di cui all'art. 25, co. 2, della Costituzione.

Le nuove **sanzioni amministrative** del decreto-legge vanno così a **sostituire** la **previgente sanzione penale**, (art. 650 del codice penale, "inosservanza dei provvedimenti dell'autorità") operando una depenalizzazione, **salvo**, come abbiamo scritto, che **il fatto non costituisca diverso reato contro la salute pubblica**.

Si attribuisce la **qualifica** di agente di pubblica sicurezza al **personale militare** impiegato nelle misure di contenimento previste dal decreto-legge. I militari potranno quindi, procedere **al fermo e all'identificazione delle persone** sottoposte a controllo, come già avviene con l'operazione "**Strade sicure**", prorogata, fino al 31 dicembre 2020, dalla legge di bilancio per l'anno 2020. Oltre a questo personale il prefetto può avvalersi anche del personale delle **polizie municipali** munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza. Il prefetto inoltre assicura l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi

di lavoro avvalendosi anche del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio, dell'ispettorato nazionale del lavoro limitatamente alle proprie competenze in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro (comma 9).

PROROGA DEI PIANI TERAPEUTICI (ART. 4-BIS)

I piani terapeutici che includono la **fornitura di protesi, ortesi, ausili e dispositivi** necessari per la prevenzione, correzione o compensazione di menomazioni o disabilità, il potenziamento delle abilità nonché per la promozione dell'autonomia dell'assistito, in scadenza durante lo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, sono **prorogati per ulteriori novanta giorni**. Le Regioni stabiliscono protocolli e procedure semplificate ai fini delle prime autorizzazioni dei nuovi piani terapeutici.

DISPOSIZIONI FINALI ED ENTRATA IN VIGORE (ARTT. 5-6)

Sono abrogati ad eccezione di alcune specifiche disposizioni, il decreto-legge n. 6 del 2020, convertito dalla legge n. 13 del 2020; nonché l'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 incorso di conversione al Senato, AS. 1746).

Sono poi richiamate: la **clausola di salvaguardia delle autonomie speciali** (comma 2) e la **clausola di invarianza finanziaria** (comma 3).

L'ultimo articolo infine stabilisce che il presente decreto entra **in vigore** il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.