

PROVVEDIMENTO D.L. 19/2020 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19

26 maggio 2020

In ragione del perdurare dell'emergenza dovuta all'evolversi della situazione epidemiologica conseguente alla diffusione pandemica del virus Sars-Cov2, il 21 maggio scorso è stato definitivamente approvato al Senato il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 (v. [dossier del Servizio Studi](#)), convertito dalla L. n. 35/2020 (consulta il testo coordinato con le modifiche apportate durante l'esame pubblicato [in G.U. n. 132 del 23 maggio 2020](#)), diretto a **tipizzare in un atto di rango primario**, le misure potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti, per periodi di tempo predeterminati.

Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid 19

Il decreto-legge 19/2020, il cui esame in prima lettura è stato concluso il 14 maggio scorso ([A.C. 2447](#)) e poi approvato definitivamente dal Senato il 21 maggio ([A.S. 1811](#)), come accennato in premessa, è diretto a tipizzare in un atto di rango primario, le misure potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti, per periodi di tempo predeterminati. Esso è stato convertito dalla legge 35/2020.

Il decreto-legge in esame sostituisce, abrogandola, la disciplina di carattere ordinamentale dettata dal [D.L. n. 6 del 23 febbraio 2020](#), convertito dalla legge n. 13/2020. Tale ultimo decreto (di cui il provvedimento in esame dispone l'abrogazione, all'art. 5) ha rappresentato la prima cornice giuridica per l'adozione delle misure di contrasto all'epidemia, cornice ora sostituita da quella offerta dal provvedimento in commento. In particolare il decreto-legge n. 6 del 2020 prevedeva la possibilità di adottare una serie di misure di contenimento nei territori nei quali si fossero manifestati casi di contagio (articolo 1), nonché ulteriori misure di contenimento in casi non riconducibili a quelli dell'articolo 1 (articolo 2). Era previsto inoltre che le misure di contenimento venissero adottate con DPCM, potendosi procedere, nelle more dell'adozione, anche con ordinanze del Ministero della salute (ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978) e del sindaco (ai sensi dell'articolo 50 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000). Per la salvezza degli effetti degli atti adottati sulla base del decreto-legge n. 6 del 2020 si veda la scheda relativa all'articolo 2, comma 3.

Il provvedimento in esame, pertanto, in conformità alla riserva di legge prevista dalle norme costituzionali per le limitazioni ad alcuni diritti di libertà (cfr. artt. 13, 14, 16, 17 e 41 Cost.), giustificate da altri interessi costituzionali (quale nel caso di specie la tutela della salute pubblica, art. 32 Cost.), reca 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 Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), potranno discernere, a seconda del luogo e del momento di applicazione, quelle più opportune ed efficaci.

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.

In sintesi, il provvedimento:

- prevede un'elencazione dettagliata delle misure di contenimento potenzialmente applicabili, su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, sulla sua totalità, che potranno essere adottate (una o

più) 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 mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, salva, nelle more dell'adozione dei d.p.c.m., e con efficacia limitata fino a tale momento, la possibile adozione delle misure citate con ordinanze del Ministro della salute in casi di estrema necessità ed urgenza. Prevede altresì che i provvedimenti adottati in attuazione della citata disposizione 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 lui delegato riferisca ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate;
- disciplina il rapporto tra le misure statali adottate con DPCM per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità, prevedendo che le regioni, nelle more dell'adozione dei D.P.C.M., e con efficacia limitata fino a tale momento, possano adottare misure ulteriormente restrittive esclusivamente nelle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle a rilevanza strategica nazionale e disponendo che i Sindaci non possano adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili ed urgenti in contrasto con le misure statali e regionali;
- 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.

In particolare viene escluso che la violazione delle misure di contenimento comporti l'applicazione della pena prevista dall'art. 650 del codice penale e viene dunque meno la contravvenzione per l'inosservanza degli ordini dell'autorità (punita con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro), già prevista dall'[art. 4 del decreto-legge n. 6 del 2020](#), che viene abrogato (cfr. art. 5). Chiunque violi le misure di contenimento previste da DPCM (ai sensi dell'art. 2, comma 1), da provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco (ai sensi dell'art. 3), è infatti soggetto alla **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una **somma da 400 a 3.000 euro**.

Il provvedimento si compone di **5 articoli**. Qui di seguito si fornirà una descrizione sintetica del contenuto dello stesso quale risultante dalle modifiche approvate nel corso dell'esame parlamentare.

L'articolo 1 dispone (comma 1) che allo scopo di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, **su specifiche parti del territorio nazionale**, ovvero, occorrendo, **sulla totalità di esso**, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal decreto in esame, **una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati**, ciascuno di **durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte**, fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con [Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020](#), e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus. Tra le misure previste si ricordano la limitazione alla circolazione delle persone, i divieti di riunioni ed assembramenti, 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, 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, la chiusura di attività commerciali, la sospensione delle attività didattiche con conseguente attivazione della didattica on-line, il favorire ricorso a modalità di lavoro agile;

L'articolo 1-bis prevede che in ragione delle necessità di approvvigionamento alimentare, in tutto il territorio nazionale siano consentite, limitatamente al territorio del comune di residenza o di dimora e nel rispetto della normativa vigente, le attività di raccolta a mano di prodotti agricoli e selvatici non legnosi, purché siano svolte individualmente.

Ai sensi dell'articolo 2, **le misure di contenimento** elencate nell'articolo 1 sono adottate con **uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico** di cui all'[ordinanza Ocdpc n. 630 del 3 febbraio 2020](#) del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo

periodo. In casi di estrema necessità e urgenza, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al precedente comma 1 e con efficacia limitata fino a tale momento, il **comma 2** da' **facoltà al Ministro della salute** di adottare con **ordinanze di carattere contingibile e urgente** (ai sensi dell'art. 32 della [legge 833/1978](#)) le misure previste dall'articolo 1 del provvedimento in esame.

Il **comma 3** fa salvi gli **effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati** ai sensi del [decreto legge 6/2020](#), ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 833/1978.

In analogia con quanto già stabilito dal [decreto legge 6/2020](#), per gli atti adottati ai sensi del provvedimento in esame, il **comma 4** dell'articolo in commento prevede che i termini per il **controllo preventivo della Corte dei conti** (di cui all'art. 27, comma 1, della legge 340/2000), siano dimezzati. In ogni caso i provvedimenti adottati in attuazione del provvedimento in esame, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater* della legge 241/1990.

Infine, il **comma 5** stabilisce che i **provvedimenti emanati** in attuazione dell'articolo in esame sono **pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione**. Il **Presidente del Consiglio dei ministri**, o un **Ministro da lui delegato**, riferisce ogni **quindici giorni alle Camere** sulle misure adottate ai sensi del provvedimento in esame.

L'**articolo 3** mira a regolare il rapporto tra le misure statali adottate con DPCM per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità.

Vengono così disciplinati, circoscrivendoli nei presupposti, nel contenuto e nell'efficacia, i poteri delle **regioni (comma 1) e dei comuni (comma 2) di adottare misure di contrasto all'emergenza in corso**, anche nel caso in cui esse siano contenute in atti **posti in essere per ragioni di sanità** sulla base di disposizioni di legge previgenti (**comma 3**).

Più nello specifico, il **comma 1** attribuisce alle regioni la facoltà di introdurre misure ulteriormente restrittive, rispetto a quelle attualmente vigenti, per far fronte all'emergenza epidemiologica, qualora: a) ciò sia richiesto da specifiche situazioni sopravvenute che implicino un **aggravamento del rischio sanitario**; b) che tali situazioni interessino il relativo territorio (nella sua interezza o anche solo in una parte di esso).

La regione nella definizione delle misure da adottare è tenuta ad **individuare tra quelle elencate all'art.1, comma 2** (v. *supra*).

Il potere regionale in commento è, inoltre, esercitabile **nelle more dell'adozione dei citati DPCM e l'efficacia** delle misure introdotte si **esaurisce** nel momento della loro adozione.

Il comma 1 precisa infine che le misure regionali possono essere introdotte "esclusivamente nell'ambito delle **attività di loro competenza**" e "**senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale**".

Il **comma 2 circoscrive il potere di ordinanza in capo ai sindaci** stabilendo che questi ultimi non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto "con le misure statali e regionali", "né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1".

Il **comma 3** stabilisce che le disposizioni dettate dal presente articolo si **applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità** in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente.

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

In particolare viene escluso che la violazione delle misure di contenimento comporti l'applicazione della pena prevista dall'art. 650 del codice penale. Viene dunque meno la contravvenzione per l'inosservanza degli ordini dell'autorità (punita con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro), già prevista dall'[art. 4 del decreto-legge n. 6 del 2020](#), che viene abrogato (cfr. art. 5).

Chiunque violi le misure di contenimento previste da DPCM (ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2) provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco (ai sensi dell'art. 3), è infatti soggetto alla **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una **somma da 400 a 1.000 euro**.

La sanzione è **augmentata fino a un terzo** (da 533 a 4.000 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un **veicolo**.

In base al comma 2, si applica altresì 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. Viene introdotto il nuovo reato **contravvenzionale di inosservanza della quarantena**. Si tratta della violazione del "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", di cui all'art. 2, co. 1

lett. e) del decreto.

Viene poi previsto che il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicuri l'esecuzione delle misure previste dal decreto legge avvalendosi delle Forze di polizia, del personale delle polizie municipali munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Viene poi stabilito che il Prefetto assicura l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi di lavoro avvalendosi anche del personale ispettivo della Azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato nazionale del lavoro limitatamente alla sua competenza in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'articolo 4-bis dispone la proroga per 90 giorni dei piani terapeutici in scadenza durante lo stato di emergenza deliberato il 31 gennaio, riguardanti la fornitura di protesi ortesi, ausili e dispositivi necessari per la prevenzione, la correzione o la compensazione di menomazioni o disabilità, per il potenziamento delle abilità nonché per la promozione dell'autonomia dell'assistito.

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

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