

dossier

19 gennaio 2021

Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021

A.S. n. 2066 - D.L. n. 2/2021



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura

Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute

Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 349



SERVIZIO STUDI

Dipartimento istituzioni

Tel. 066760-3855 st_istituzioni@camera.it - [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Dipartimento affari sociali

Tel. 066760-3266 st_affarisociali@camera.it - [@CD_sociale](https://twitter.com/CD_sociale)

Progetti di legge n. 399

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.

INDICE

INTRODUZIONE	5
Articolo 1, comma 1 (<i>Termine per l'adozione delle misure restrittive previste dall'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020</i>)	9
Articolo 1, comma 2 (<i>Termine per l'adozione delle misure previste dal decreto-legge n. 33 del 2020</i>)	24
Articolo 1, commi 3 e 4 (<i>Limiti agli spostamenti</i>)	27
Articolo 1, comma 5 (<i>Disposizioni relative alla classificazione delle regioni in relazione ai tipi di scenario e ai livelli di rischio epidemiologico</i>)	31
Articolo 2 (<i>Sanzioni</i>).....	35
Articolo 3 (<i>Disciplina dei sistemi informativi funzionali all'implementazione del piano strategico dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2</i>)	44
Articolo 4, comma 1, lettera a) (<i>Posticipazione di elezioni suppletive per seggi di Camera e Senato</i>)	53
Articolo 4, comma 1, lettera b) (<i>Differimento di consultazioni elettorali di comuni sciolti per infiltrazione mafiosa</i>).....	56
Articolo 5 (<i>Proroga di termini in materia di permessi e titoli di soggiorno</i>).....	58
Articolo 6 (<i>Entrata in vigore</i>).....	62

Introduzione

Il decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021 reca le seguenti disposizioni:

- differisce al 30 aprile 2021 il termine (fin qui del 31 gennaio) per l'applicabilità delle misure restrittive enumerate dall'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 nonché delle ulteriori misure circa spostamenti, riunioni, svolgimento delle attività economiche, dettate dal decreto-legge n. 33 del 2020 (**art. 1, commi 1 e 2**);
- disciplina per il periodo 16 gennaio-15 febbraio 2021 l'applicazione del divieto di spostamento tra regioni nonché, all'interno della regione, delle limitazioni e condizioni per gli spostamenti verso abitazioni private abitate (**art. 1, commi 3 e 4**);
- amplia la fattispecie del passaggio del territorio regionale dalla 'zona gialla' a quella 'arancione', e prospetta per converso una zona (per così dire 'bianca') franca dalle limitazioni vevoli per la tipologia di zone ('gialle', 'arancioni', 'rosse') finora individuate, ferma restando l'applicazione di determinati protocolli e misure (**art. 1, comma 5**);
- fa rinvio all'apparato sanzionatorio vigente (**articolo 2**);
- definisce alcuni profili dell'attività di vaccinazione per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2 - attività già oggetto di un apposito piano strategico nazionale - prevedendo altresì l'istituzione di una piattaforma informativa nazionale (**articolo 3**);
- posticipa, per le elezioni suppletive di Camera e Senato, il termine per lo svolgimento di elezioni suppletive (20 maggio 2021, anziché 31 marzo) e, prima, di dichiarazione della vacanza del seggio (28 febbraio 2021, anziché 31 dicembre 2020) (**art. 4, comma 1**);
- posticipa del pari al 20 maggio 2021 (anziché 31 marzo) il termine per lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo degli organi elettivi dei Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa (**art. 4, comma 2**);
- pospone inoltre il termine di permessi e titoli di soggiorno, onde ricomprendere nel regime di proroga quelli in scadenza tra il 31 dicembre 2020 e il 30 aprile 2021 (**articolo 5**);
- stabilisce l'entrata in vigore il giorno della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale (**articolo 6**).

Il decreto-legge si pone in rapporto di successione e consequenzialità rispetto ad una serie normativa costituita dai decreti-legge: n. 158 del 2 dicembre 2020; n. 172 del 18 dicembre 2020; n. 1 del 5 gennaio 2021. Questi hanno posto da ultimo misure restrittive a fini di contenimento dell'epidemia da Covid-19, innanzi alla sua recrudescenza emersa nell'autunno del 2020.

I ricordati decreti-legge si iscrivono, a loro volta, in una più complessa sequenza di atti normativi, con i quali è stata affrontata l'epidemia da Covid-19.

Siffatta successione normativa, nella quale si articola la risposta dell'ordinamento giuridico innanzi ad un evento dirompente quale l'epidemia, può dirsi scandita secondo 'fasi' diverse.

In un primissimo momento, l'epidemia è stata affrontata quale emergenza di protezione civile, secondo la strumentazione giuridica offerta dal Codice di protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018).

Quest'ultimo definisce una concatenazione di atti giuridici - deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri, per un lasso temporale determinato (non superiore a dodici mesi, prorogabile per non più di ulteriori dodici mesi); ordinanze del Presidente del Consiglio; ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile - commisurata a fenomeni (come terremoti e disastri naturali) tali da poter sì recare limitazioni di diritti individuali (come il divieto di ingresso e dimora in zone o edifici pericolanti), verosimilmente però non così estese quali le restrizioni imposte dall'emergenza da Covid-19.

Al contempo si è dispiegata l'emissione di ordinanze di carattere contingibile e urgente da parte del Ministero della salute, secondo un potere riconosciuto - in materia di igiene e di sanità pubblica e di polizia veterinaria - dall'articolo 32 della legge n. 833 del 1978 (con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni; all'interno della regione o del comune, il medesimo articolo prevede l'emanazione di analoghe ordinanze da parte del Presidente della Giunta regionale o del sindaco).

Posta la pervasività e la persistenza dell'epidemia, e l'incidenza sui diritti di libertà che essa importa per preservare la salute individuale e collettiva, si è aggiunto in seguito il ricorso allo strumento legislativo (straordinario).

Questo, tenuto conto della riserva di legge prevista dall'articolo 16 della Costituzione (secondo il quale "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") e delle altre previsioni costituzionali che vengono ad assumere rilievo (quali, in particolare, gli articoli 13, 14, 16 e 41 della Costituzione).

Si è così avviata una complessa successione di decreti-legge.

Se alcuni decreti-legge risultano prevalentemente rivolti all'adozione di puntuali disposizioni per fronteggiare l'emergenza sanitaria e socio-economica, altri sono stati volti altresì, o soprattutto, a definire una cornice di strumentazione giuridica per l'adozione delle misure.

Tali il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e, in maggior misura, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020.

Si è inteso così dare, alla filiera normativa e provvedimentale prima delineata dal Codice di protezione civile indi ricalibrata dall'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la legittimazione di una norma di rango primario e di una deliberazione del Parlamento.

È in particolare il decreto-legge n. 19 del 2020 a segnare un cambio di passo, rispetto ad un sistema 'duale' nella gestione delle emergenze (sistema di protezione civile, da un lato, e ordinanze *ex lege* n. 833 del 1978, dall'altro) che il decreto-legge n. 6 ancor manteneva, dal momento che esso elencava misure (tendenzialmente quelle già contemplate nell'ordinanza del Ministero della salute del 21 febbraio 2021) a mero titolo esemplificativo, demandando alle autorità competenti l'adozione di ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica, e lasciando ampia discrezionalità ai d.P.C.m..

Il decreto-legge n. 19 ha proceduto di contro ad una tipizzazione delle misure per fronteggiare l'emergenza, maggiormente definendo inoltre il rapporto tra Stato e regioni, con un coordinamento in capo al Presidente del Consiglio. Per questo, il decreto-legge n. 19 può dirsi saliente passaggio nella modellazione istituzionale della gestione dell'emergenza, e tuttora strumento giuridico di riferimento.

In questo impianto (quale definito dal citato decreto-legge n. 19), il ruolo delle Regioni risultava circoscritto alla introduzione di misure ulteriormente restrittive, per far fronte all'emergenza epidemiologica innanzi a situazioni territoriali tali da implicare un aggravamento del rischio sanitario. Alle misure delle Regioni era preclusa ogni incisione sulle attività produttive (cfr. articolo 3, comma 1 del decreto-legge n. 19 del 2020). Ed il perimetro dell'intervento regionale in materia risultava circoscritto dalla avocazione in sussidiarietà allo Stato di funzioni amministrative, nonché legislative, per fronteggiare un'emergenza sanitaria involgente profilassi internazionale (cfr. la sentenza n. 841 del 2020 resa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sul ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio avverso l'ordinanza 29 aprile 2020, n. 37 del Presidente di quella regione).

Rispetto a tale organizzazione ordinamentale della risposta all'epidemia, ha segnato un'evoluzione il decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020.

Esso ha da un lato stabilito un progressivo allentamento di divieti e vincoli calibrati sulla fase più acuta dell'emergenza, dall'altro ha ammesso un'incidenza regolatoria regionale sulle "attività economiche, produttive e sociali" (come recita il suo articolo 1, comma 14). La risposta

all'emergenza epidemiologica si apriva così ad una maggiore articolazione, nel concorso tra Stato e Regioni, circa l'adozione delle misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica.

Il decreto-legge n. 33 ha inteso avviare quella che nel lessico corrente era definita come la 'fase due' della vicenda e gestione dell'epidemia.

A seguire, il decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83 ha inciso quasi esclusivamente sulla modulazione temporale dell'efficacia delle misure fin lì adottate.

In seguito è giunto il decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020, in una congiuntura in cui l'andamento epidemiologico mostrava i segni di una significativa ripresa della fase critica.

Il decreto-legge n. 125 ha introdotto la previsione di un 'obbligo di mascherina' - nonché una declinazione restrittiva (od ampliativa ma solo a determinate condizioni, indicate con decreto del Ministero della salute) delle misure derogatorie che le Regioni possano introdurre onde garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali.

L'andamento dell'epidemia, nel sopraggiungere dell'autunno indi dell'inverno, ha mostrato un aggravamento. Di qui l'adozione di misure intese come contenitive di momenti relazionali possibili occasioni di trasmissione del contagio, nel ricorrere delle festività natalizie e di fine anno, fino al 6 gennaio. A ciò hanno provveduto i decreti-legge n. 158 e n. 172 del 2020 (il secondo dei quali ha altresì disposto in ordine a contributi a fondo perduto da destinare all'attività dei servizi di ristorazione).

A seguire, il decreto-legge n. 1 del 2021 ha differito misure restrittive della circolazione per il periodo 7-15 gennaio 2021 nonché relative alla classificazione degli scenari di rischio.

Inoltre ha posto previsioni circa la progressiva ripresa dell'attività scolastica in presenza, la manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite, ed ancora la concessione di un contributo a fondo perduto ai soggetti titolari di partita IVA che svolgano attività prevalente nei settori dei servizi di ristorazione.

Infine giunge il presente decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021.

Articolo 1, comma 1
*(Termine per l'adozione delle misure restrittive
previste dall'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020)*

Il comma 1 dell'articolo 1 differisce al 30 aprile 2021 il termine di applicazione delle misure restrittive enumerate dal decreto-legge n. 19 del 2020.

L'enumerazione delle misure restrittive a fini di contenimento dell'epidemia, incidenti in maggior grado sulle libertà individuali, è resa dall'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 (che ne ha altresì procedimentalizzato l'adozione).

Siffatte misure - lì si prevede - possono essere assunte (con possibilità di modularne l'applicazione secondo l'andamento epidemiologico) per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a cinquanta giorni (inizialmente il termine era trenta giorni: l'estensione è stata prevista dal decreto-legge n. 158 del 2020) reiterabili e modificabili anche più volte "fino al 31 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza".

Ebbene il comma 1 differisce al **30 aprile 2021** il termine entro il quale possano essere adottate le misure.

A tal fine novella l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 (nella cui formulazione il termine di adozione delle misure è definito come coincidente con il termine dello stato di emergenza).

La delibera del Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2021 - si ricorda - ha differito lo stato di emergenza al 30 aprile 2021.

Il decreto-legge n. 19 del 2020 ha disciplinato - in relazione al perdurare dell'emergenza dovuta alla diffusione, ormai pandemica, del virus Covid-19 - con disposizioni di rango primario le misure applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari.

Il decreto-legge n. 125 del 2020 ha poi posposto il termine di efficacia delle disposizioni dettate dal decreto-legge n. 19 (nonché dei decreti-legge n. 33 e n. 83 del 2020).

Ed ora si aggiunge il differimento del termine qui disposto.

Più in particolare, le **misure emergenziali** che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 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, sono le seguenti:

- ✓ 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: **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 (**lettera o**);
- ✓ 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 (**lettera v**));
- ✓ 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**);
- ✓ obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione individuale - DPI, con possibilità di prevederne l'obbligatorietà dell'utilizzo nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto ad eccezione ad eccezione dei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi, e comunque con salvezza dei protocolli e delle linee guida anti-contagio previsti per le attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché delle linee guida per il consumo di cibi e bevande, restando esclusi da

detti obblighi: 1) i soggetti che stanno svolgendo attività sportiva; 2) i bambini di età inferiore ai sei anni; 3) i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità (*lettera hh-bis*)).

Vale ricordare che la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale (sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 24 del Codice della protezione civile)¹ innanzi all'epidemia da Covid-19 è stata resa con delibere del Consiglio dei ministri, dapprima del 31 gennaio 2020 (per sei mesi), poi del 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020), indi del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021).

Da ultimo la delibera del Consiglio dei ministri dello scorso 13 gennaio ha differito lo stato di emergenza al 30 aprile 2021.

Poiché le disposizioni del presente decreto-legge n. 2 procedono avendo *à pendant* le disposizioni del d.P.C.m. del 14 gennaio 2021 - secondo un 'parallelismo' tra fonte primaria e fonte secondaria, ormai consolidato nella gestione della pandemia - si riepiloga qui di seguito la successione dei d.P.C.m. finora susseguitisi, entro la quale si colloca in ultimo il medesimo d.P.C.m. del 14 gennaio.

I d.P.C.m. attuativi delle misure di contenimento

La seguente ricognizione è organizzata in ordine cronologico e così articolata:

- 1) i d.P.C.m. di attuazione del decreto-legge n. 6 del 2020;
- 2) i d.P.C.m. di attuazione del decreto-legge n. 19 del 2020;
- 3) i d.P.C.m. di attuazione dei decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020;
- 4) i d.P.C.m. successivi al decreto-legge n. 83 del 2020;
- 5) i d.P.C.m. successivi al decreto-legge n. 125 del 2020;
- 6) il d.P.C.m. del 3 novembre 2020: l'introduzione degli scenari di trasmissione del *virus*;
- 7) il d.P.C.m. del 3 dicembre 2020;
- 8) il d.P.C.m. del 14 gennaio 2021.

1. I d.P.C.m. di attuazione del decreto-legge n. 6 del 2020

In attuazione del [decreto-legge n. 6 del 2020](#) sono stati adottati, per primi, due d.P.C.m. caratterizzati dalla introduzione di misure con applicazione circoscritta a determinati territori:

¹ Ossia l'articolo 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018 (il cui comma 3 prevede che la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non possa superare 12 mesi, e sia prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi).

- il [d.P.C.m. del 23 febbraio 2020](#): 1) introduce misure urgenti di contenimento del contagio nelle prime zone colpite dal coronavirus, corrispondenti ad alcuni Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto individuati in allegato al decreto medesimo; 2) ai fini del *contenimento del virus sul territorio nazionale*, dispone la misura della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva per i soggetti che hanno transitato o sostato in detti Comuni dal 1° febbraio 2020;
- il [d.P.C.m. del 25 febbraio 2020](#) reca misure di contenimento differenziate per territori. Talune misure interessano i Comuni delle Regioni Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte; altre misure riguardano i Comuni interessati dall'applicazione del d.P.C.m. del 23 febbraio; ulteriori misure iniziano a coinvolgere l'intero territorio nazionale.

Le disposizioni dei due d.P.C.m., simultaneamente vigenti, cessano di produrre effetti a seguito dell'adozione del [d.P.C.m. del 1° marzo 2020, il quale](#), da una parte, recepisce e proroga alcune delle misure già adottate per il contenimento dell'emergenza, e individua ulteriori fasce di territorio per le quali sono disposte analoghe limitazioni, ma meno stringenti, dirette comunque a evitare assembramenti di persone; dall'altra, introduce misure dirette a disciplinare in modo unitario il quadro degli interventi e a garantire uniformità, sull'intero territorio nazionale, all'attuazione dei programmi di profilassi.

Con [d.P.C.m. del 4 marzo 2020](#), sono individuate stringenti misure da applicarsi sull'intero territorio nazionale.

Il [d.P.C.m. dell'8 marzo 2020](#) sostituisce integralmente le disposizioni recate dai precedenti d.P.C.m. del 1° e del 4 marzo, introducendo misure efficaci, salve diverse previsioni contenute nelle singole disposizioni, fino al 3 aprile 2020. In sostituzione delle cd. "zone rosse" attivate sulla base dei precedenti decreti, si prevede la costituzione di un'area unica comprendente il territorio della Regione Lombardia e di altre 14 Province (5 dell'Emilia-Romagna, 5 del Piemonte, 3 del Veneto e 1 delle Marche).

Per l'intero territorio nazionale, permane la sospensione, fino al 15 marzo, dei servizi educativi e di istruzione, anche terziaria e universitaria, mentre, fino al 3 aprile, sono previste restrittive misure di prevenzione, sospensive di attività, dirette a limitare la diffusione del contagio.

Sempre in attuazione del decreto-legge n. 6, hanno fatto seguito al d.P.C.m. dell'8 marzo:

- il [d.P.C.m. del 9 marzo 2020](#), che estende all'intero territorio nazionale, con efficacia fino al 3 aprile, le misure restrittive previste dall'art. 1 del d.P.C.m. 8 marzo 2020 per la regione Lombardia e le ulteriori 14 Province, vietando, altresì, sull'intero territorio nazionale, ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico;
- il [d.P.C.m. dell'11 marzo 2020](#), che introduce più stringenti misure, efficaci fino al 25 marzo, applicabili all'intero territorio nazionale;
- il [d.P.C.m. del 22 marzo 2020](#), che ha ulteriormente rafforzato, sull'intero territorio nazionale e fino al 3 aprile, le misure restrittive già adottate, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività produttive e agli spostamenti fra territori comunali diversi.

I d.P.C.m. del 9, dell'11 e del 22 marzo 2020, la cui efficacia è stata inizialmente prorogata **fino al 13 aprile** dal primo d.P.C.m. adottato in attuazione del [decreto-legge n. 19 \(d.P.C.m. del 1° aprile 2020\)](#), hanno cessato di produrre effetti a decorrere dal 14

aprile 2020, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 8 del d.P.C.m. del 10 aprile 2020, anch'esso adottato in attuazione del decreto-legge n. 19.

2. *I d.P.C.m. di attuazione del decreto-legge n. 19 del 2020*

In relazione all'evolversi della situazione epidemiologica, con [d.P.C.m. del 10 aprile 2020](#), è stata disposta l'applicazione sull'intero territorio nazionale, dal 14 aprile fino al 3 maggio 2020, di misure di contenimento del contagio sia di carattere generale sia finalizzate allo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali che restano consentite, il cui novero viene ampliato rispetto ai provvedimenti precedenti. Ripropone le generali misure di informazione e prevenzione già introdotte con i precedenti provvedimenti, disciplina l'ingresso delle persone fisiche nel territorio nazionale e detta disposizioni per le navi da crociera e navi di bandiera estera.

Successivamente, il [d.P.C.m. del 26 aprile 2020](#) ha previsto che le proprie disposizioni si applicassero, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 10 aprile, dal 4 al 17 maggio 2020, fatta eccezione per alcune disposizioni di cui all'art. 2 (nello specifico: i commi 7, 9 e 11), già applicabili a decorrere dal 27 aprile simultaneamente con le disposizioni del d.P.C.m. del 10 aprile (*ex art. 10, comma 1, del decreto del 26 aprile*)². Nel dettare misure di contenimento del virus applicabili sull'intero territorio nazionale, il decreto introduce, in alcuni ambiti di regolamentazione, rilevanti novità generalmente tendenti ad attenuare le restrizioni rispetto al decreto del 10 aprile.

Nel riproporre le generali misure di informazione e prevenzione, introduce l'obbligo, sull'intero territorio nazionale, di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi chiusi accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto, e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza di sicurezza (escludendo dall'obbligo i bambini al di sotto dei sei anni, nonché i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina).

3. *I d.P.C.m. di attuazione dei decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020*

In data 16 maggio è entrato in vigore il [decreto-legge n. 33 del 2020](#), il quale ha delineato il quadro normativo nazionale all'interno del quale, dal 18 maggio e fino al 31 luglio 2020, con appositi d.P.C.m. (ovvero con ordinanze, statali, regionali o comunali) sarebbero stati disciplinati gli spostamenti delle persone fisiche e le modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali.

Il giorno successivo all'entrata in vigore del decreto-legge n. 33, in data 17 maggio, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 il [d.P.C.m. del 17 maggio 2020](#), che ha dettato, in attuazione del decreto-legge n. 19 del 2020 e del suddetto decreto-legge n. 33, specifiche prescrizioni, efficaci fino al 14 giugno 2020, relative a molteplici ambiti di applicazione.

Nella concomitante vigenza del decreto-legge n. 33 e del d.P.C.m. del 17 maggio ha avuto luogo la graduale ripresa delle attività.

Tra i nuovi allegati introdotti dal d.P.C.m. del 17 maggio si evidenziano i protocolli sottoscritti dal Governo e dalle confessioni religiose, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 33 del 2020, e dell'art. 1, comma 1, lett. o), del D.P.C.m. medesimo, e

² Il [decreto del Ministro dello sviluppo economico del 4 maggio 2020](#) (GU n. 115 del 6 maggio 2020) è intervenuto a modificare gli Allegati 1, 2 e 3 del D.P.C.m. del 26 aprile.

contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio nello svolgimento delle funzioni religiose.

Le disposizioni del [d.P.C.m. dell'11 giugno 2020](#) hanno trovato applicazione dalla data del 15 giugno 2020, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 17 maggio, con efficacia fino al 14 luglio 2020 (fatti salvi i diversi termini di durata di singole misure previsti da altre disposizioni del decreto, nonché quanto stabilito dall'articolo 1, comma 1, lettera e), del medesimo d.P.C.m. con riferimento a eventi e competizioni sportive). Rispetto al d.P.C.m. precedente, la ripresa ha coinvolto ulteriori attività.

Il [d.P.C.m. del 14 luglio 2020](#) ha prorogato fino al 31 luglio 2020 l'efficacia delle disposizioni del d.P.C.m. dell'11 giugno nonché delle ordinanze del Ministro della salute del 30 giugno e del 9 luglio.

4. I d.P.C.m. successivi al decreto-legge n. 83 del 2020

Con [deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020](#), lo stato di emergenza - in scadenza al 31 luglio 2020, ai sensi della [deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020](#) - è stato prorogato fino al 15 ottobre 2020.

Alla proroga dello stato di emergenza ha fatto seguito il [decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83](#)³ (di proroga di alcuni termini correlati con lo stato di emergenza), il quale (all'art. 1, comma 5) ha previsto che, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m. ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 19, e comunque per non oltre dieci giorni dal 30 luglio (data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge n. 83), continuasse ad applicarsi il d.P.C.m. del 14 luglio (cfr. paragrafo precedente).

Il decreto-legge n. 83 ha provveduto, altresì, a introdurre una norma di coordinamento tra le disposizioni dei decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020, prevedendo che le disposizioni del decreto n. 19 si applicassero nei limiti della loro compatibilità con quanto stabilito dal decreto n. 33.

Il [d.P.C.m. del 7 agosto 2020](#) - adottato per primo successivamente al decreto-legge n. 83 e in attuazione dei decreti-legge n. 19 e n. 33 - reca disposizioni che sostituiscono quelle del d.P.C.m. dell'11 giugno 2020 (come prorogato dal d.P.C.m. del 14 luglio) e sono efficaci dal 9 agosto al 7 settembre 2020, salvo proroghe. Il provvedimento - all'art. 1, commi 1, 2 e 3 - ha riprodotto le disposizioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 1° agosto 2020, riguardanti, rispettivamente: l'obbligo sull'intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto (e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuativamente il mantenimento della distanza di sicurezza); l'obbligo di mantenere una distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro; la derogabilità delle precedenti disposizioni esclusivamente ai sensi di Protocolli validati dal Comitato tecnico-scientifico (l'ordinanza ha cessato di produrre effetti con l'adozione del d.P.C.m. in questione).

Inoltre è stato inserito un allegato recante "Linee guida per il trasporto scolastico dedicato" (Allegato 16), il quale ha previsto misure di sicurezza specifiche nel settore del trasporto in vista della ripresa dell'attività didattica in presenza per il nuovo anno scolastico.

Il [d.P.C.m. del 7 settembre 2020](#) reca ulteriori disposizioni attuative dei decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020, efficaci - ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto medesimo - dalla data dell'8 settembre 2020 fino al 7 ottobre 2020.

³ Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124 del 2020.

Il d.P.C.m. del 7 settembre ha provveduto a prorogare, fino al 7 ottobre, le misure di cui al d.P.C.m. del 7 agosto 2020, come da esso modificato, nonché le disposizioni contenute nelle ordinanze del Ministro della salute del 12 agosto 2020 e del 16 agosto 2020 (fatte salve alcune esclusioni).

5. I d.P.C.m. successivi al decreto-legge n. 125 del 2020

Con [deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020](#), lo stato di emergenza - in scadenza al 15 ottobre 2020, ai sensi della deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 luglio - è stato prorogato fino al 31 gennaio 2021.

Il giorno successivo (8 ottobre 2020) è entrato in vigore il [decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125](#)⁴, il quale (all'art. 5) ha stabilito che le disposizioni del d.P.C.m. del 7 settembre 2020 (cfr. paragrafo precedente) continuassero ad applicarsi nelle more dell'adozione del primo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri successivo all'introduzione delle nuove norme, e comunque non oltre il 15 ottobre 2020.

A seguito dell'adozione del decreto-legge n. 125 del 2020, e in ragione dell'incremento di casi di contagio sul territorio nazionale, il [d.P.C.m. del 13 ottobre 2020](#) è intervenuto per introdurre nuove disposizioni in senso restrittivo, applicabili (ai sensi dell'art. 12 del decreto medesimo) dalla data del 14 ottobre 2020 - in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 7 agosto 2020, come prorogato dal d.P.C.m. del 7 settembre 2020 - ed efficaci fino al 13 novembre 2020.

Tra obblighi e divieti posti (tra i quali limitazioni orarie per le attività dei servizi di ristorazione), si evidenzia l'introduzione di "raccomandazioni" volte a indirizzare i comportamenti nei contesti privati (ad esempio, nelle abitazioni private è "fortemente raccomandato" l'uso delle mascherine in presenza di persone non conviventi, nonché di evitare feste e di evitare di ricevere persone non conviventi in numero superiore a sei).

Un ulteriore significativo incremento dei casi di contagio giornalieri ha reso necessario apportare modifiche e integrazioni al d.P.C.m. del 13 ottobre, intervenute con [d.P.C.m. del 18 ottobre 2020](#) nell'intento di contrastare più efficacemente la diffusione del virus.

I d.P.C.m. del 13 e del 18 ottobre hanno previsto come termine di cessazione della loro efficacia la data del 13 novembre 2020.

Tuttavia, l'evolversi della situazione epidemiologica ha comportato la necessità di introdurre più restrittive misure, adottate con [d.P.C.m. del 24 ottobre 2020](#).

Le disposizioni del d.P.C.m. del 24 ottobre hanno trovato applicazione dalla data del 26 ottobre - in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 13 ottobre, come modificato dal d.P.C.m. del 18 ottobre - con durata prevista fino al 24 novembre 2020.

Con il d.P.C.m. del 24 ottobre sono state formulate nuove raccomandazioni tese a sollecitare comportamenti responsabili da parte dei singoli e nei contesti privati e sono state introdotte nuove restrizioni in vari ambiti (attività scolastica, attività sportive, sociali, culturali e ricreative, servizi di ristorazione).

6. Il d.P.C.m. del 3 novembre 2020: l'introduzione degli scenari di trasmissione del virus

A seguito dell'aggravarsi della situazione emergenziale, in considerazione del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi sul territorio

⁴ Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159 del 2020.

nazionale, il [d.P.C.m. del 3 novembre 2020](#) ha introdotto ancor più stringenti misure che trovano applicazione dalla data del 6 novembre 2020, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 24 ottobre 2020, e sono efficaci fino al 3 dicembre 2020.

Sono soggette a ulteriori restrizioni le misure di contenimento del contagio da applicare sull'intero territorio nazionale (art. 1). Tra esse: limitazione agli spostamenti; sospensione delle mostre e dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura (la cui apertura - fino al 5 novembre - è rimasta assicurata a determinate condizioni); chiusura, nelle giornate festive e prefestive, degli esercizi commerciali presenti all'interno dei centri commerciali e dei mercati; fissazione di un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento (in sostituzione dei diversi coefficienti previsti nei protocolli e linee guida precedenti) per i mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale; per le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, ricorso alla didattica digitale integrata per il 100 per cento delle attività (in luogo della precedente percentuale del 75 per cento).

Dette disposizioni costituiscono il quadro complessivo delle misure applicabili, in via generale, sull'intero territorio nazionale, qualora non risultino derogate, in senso più restrittivo, dalle misure previste dagli articoli 2 e 3 (cfr. *infra*).

Esse trovano pertanto applicazione anche nei contesti territoriali disciplinati da questi due ultimi articoli.

Il d.P.C.m. del 3 novembre introduce ulteriori misure di contenimento del contagio su alcune aree del territorio nazionale caratterizzate da uno scenario di "elevata" (art. 2) ovvero di "massima" gravità (art. 3) e da un livello di rischio alto.

Per l'individuazione di tali aree, costituisce termine di riferimento il documento di "Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale" (Ministero della salute, Istituto Superiore di Sanità), condiviso dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome l'8 ottobre 2020, aggiunto come allegato 25 del D.P.C.m. in commento.

La ascrivibilità di Regioni e Province autonome a uno degli scenari delineati in detto documento è effettuata tenendo conto del livello di rischio individuato sulla base del monitoraggio definito dal [decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020](#) (Adozione dei criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all'Allegato 10 del d.P.C.m. del 26 aprile 2020).

Ai fini dell'applicazione delle misure stabilite dagli articoli 2 e 3 del d.P.C.m. del 3 novembre, il Ministro della salute, con propria ordinanza, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, nonché il Comitato tecnico-scientifico con specifico riferimento ai dati monitorati, individua le Regioni che si collocano in uno degli scenari 3 (elevata gravità) o 4 (massima gravità), rispettivamente, cd. aree "arancioni" e "rosse", secondo la terminologia comunemente in uso e alla quale fa riferimento anche la circolare del Ministero dell'interno del 7 novembre 2020.

Ai sensi dell'art. 2, nelle Regioni classificate nello "scenario 3" ("arancioni"), si applicano (in aggiunta alle misure valesi sull'intero territorio nazionale, fatte salve analoghe più rigorose misure, e a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione dell'ordinanza del Ministro della salute nella GU) misure maggiormente restrittive in tema di limitazioni di spostamenti esterni al territorio regionale e interni (in Comuni diversi) del territorio regionale e sospensione delle attività di ristorazione.

Per quanto riguarda le Regioni classificate nello "scenario 4" ("rosse") - ferma l'applicazione delle altre misure del decreto ove non ne siano previste di più rigorose - l'art. 3 del d.P.C.m. detta stringenti prescrizioni che coinvolgono spostamenti (vietati

anche all'interno del medesimo Comune, salvo siano motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute) e attività di ristorazione (analogamente allo "scenario 3"), nonché attività ulteriori rispetto a quelle considerate nello "scenario 3" (commercio al dettaglio e servizi alla persona).

Sono, inoltre, rafforzate restrizioni previste, in forma più attenuata, per l'intero territorio nazionale (in ambito sportivo, didattico e formativo, nonché in relazione al lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni).

Le ordinanze del Ministro della salute configuranti "scenari 3 e 4" sono efficaci per un periodo minimo di 15 giorni e comunque non oltre la data del 3 dicembre 2020 (termine di efficacia finale del decreto).

Al Ministro della salute è demandato di verificare, con frequenza almeno settimanale, il permanere dei presupposti di tali provvedimenti e di provvedere al loro aggiornamento, fermo restando che la permanenza per 14 giorni in uno scenario con livello di rischio inferiore a quello che ha determinato le misure restrittive comporta una nuova classificazione⁵.

A decorrere dal 4 novembre 2020, il Ministro della salute è intervenuto con le seguenti ordinanze:

- con [ordinanza del 4 novembre 2020](#), è stata disposta l'applicazione delle misure di cui all'art. 2 del d.P.C.m. alle Regioni Puglia e Sicilia (individuate, pertanto, come aree caratterizzate da elevata gravità e classificate nello "scenario 3"); è stata, invece, disposta l'applicazione delle misure di cui all'art. 3 alle Regioni Calabria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta (individuate, quindi, come aree caratterizzate da massima gravità e classificate nello "scenario 4");
- con [ordinanza del 10 novembre 2020](#), sono state classificate nello "scenario 3" ("arancione") le Regioni Abruzzo, Basilicata, Liguria, Toscana e Umbria; nello "scenario 4" ("rosso") la Provincia autonoma di Bolzano;
- con [ordinanza del 13 novembre 2020](#), le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Marche sono classificate come "arancioni" e le Regioni Campania e Toscana sono classificate come "rosse";
- con [ordinanza del 19 novembre 2020](#), l'ordinanza del 4 novembre è stata rinnovata fino al 3 dicembre 2020;
- con [ordinanza del 20 novembre 2020](#), la Regione Abruzzo è stata classificata come "rossa";
- con [ordinanza del 24 novembre 2020](#), l'ordinanza del 10 novembre è stata rinnovata fino al 3 dicembre 2020;
- con [ordinanza del 27 novembre 2020](#), le Regioni Calabria, Lombardia e Piemonte sono state classificate come "arancioni", mentre le Regioni Liguria e Sicilia sono tornate ad essere "gialle".

Con d.P.C.m. del 3 dicembre 2020 (su cui cfr. *infra*) è stato previsto che le ordinanze del Ministro della salute del 19, 20, 24 e 27 novembre 2020 continuassero ad applicarsi fino alla data di adozione di una nuova ordinanza del Ministro medesimo, e comunque non oltre il 6 dicembre 2020.

⁵ Sul procedimento di classificazione delle Regioni in base al livello di rischio sono in seguito intervenuti: 1) la legge di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020 (legge 18 dicembre 2020 n. 176), la quale ha aggiunto i commi 16-bis e 16-ter all'art. 1 del decreto-legge n. 33 del 2020; 2) il decreto-legge n. 1 del 2021, allo stato in corso di conversione, che ha aggiunto il comma 16-quater al medesimo art. 1 del decreto-legge n. 33; 3) il decreto-legge n. 2 del 2021, oggetto del presente dossier, che aggiunge i commi 16-quinquies e 16-sexies al medesimo art. 1 del decreto-legge n. 33.

7. Il d.P.C.m. del 3 dicembre 2020

Con [decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158](#)⁶, in considerazione dell'incremento del numero dei casi di contagio e dei decessi, nonché al fine di rendere le misure di contrasto adeguate e proporzionate anche in vista delle imminenti festività, viene esteso il limite massimo di vigenza dei d.P.C.m. di attuazione delle misure emergenziali, fissando una durata non superiore a 50 giorni (in luogo dei precedenti 30), ferma la reiterabilità e modificabilità delle misure anche più volte fino al 31 gennaio 2021.

Il decreto-legge provvede inoltre a disciplinare direttamente gli spostamenti nell'ambito del territorio nazionale nel periodo tra il 21 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021, periodo caratterizzato, in condizioni di normalità, da significativi flussi di persone sul territorio nazionale.

Al decreto-legge fa seguito il [d.P.C.m. del 3 dicembre 2020](#), il quale detta misure applicabili dalla data del 4 dicembre 2020, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 3 novembre, ed efficaci fino al 15 gennaio 2021 (salva la decorrenza di specifiche disposizioni applicabili dal 10 dicembre 2020).

Sono disposte specifiche limitazioni agli spostamenti, correlate con quanto previsto dal decreto-legge n. 158, per il periodo 21 dicembre-6 gennaio (in particolare il divieto di spostamento tra Regioni e Province autonome diverse), nonché specificamente per le giornate del 25 e del 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021 (in cui sono vietati anche gli spostamenti tra Comuni).

Nel medesimo periodo 21 dicembre-6 gennaio, per gli ingressi nel territorio nazionale da Paesi esteri, viene esteso a un maggior numero di Paesi (Paesi dell'elenco C di cui all'Allegato 20) l'obbligo di isolamento fiduciario, in aggiunta agli adempimenti, già previsti, di esibire l'attestazione di essersi sottoposti a test molecolare o antigenico risultato negativo nelle 48 ore (in precedenza 72 ore) antecedenti l'ingresso in Italia e di comunicare l'ingresso nel territorio nazionale al Dipartimento di prevenzione dell'Asl competente.

Si ricorda, al riguardo, che (a decorrere dal d.P.C.m. del 7 agosto 2020) i d.P.C.m. di attuazione sono corredati dell'Allegato 20, articolato in elenchi di Paesi stranieri, cui fanno riferimento le disposizioni dei diversi d.P.C.m. relative agli spostamenti da e per l'estero.

In particolare, con il d.P.C.m. in commento, l'obbligo di effettuare i 14 giorni di isolamento fiduciario, precedentemente circoscritto agli Stati con più alto rischio di trasmissione (di cui agli elenchi D, E ed F dell'Allegato 20), viene esteso anche alle persone che abbiano soggiornato o transitato, nei 14 giorni antecedenti l'ingresso in Italia, negli Stati di cui all'elenco C del medesimo Allegato 20, elenco arricchito di ulteriori Paesi a decorrere dal 10 dicembre (dall'obbligo della cd. "quarantena precauzionale" restano tuttavia esclusi coloro che facciano ingresso nel territorio nazionale per ragioni di lavoro, di urgenza, di salute, di studio e di rientro nel proprio domicilio, residenza e abitazione).

Il d.P.C.m. del 3 dicembre conferma la vigenza del cd. "coprifuoco" nella fascia oraria 22.00-5.00 (prolungandola, per la sola giornata del 31 dicembre 2020, fino alle ore 7.00 del 1° gennaio 2021).

Conferma, altresì, la tripartizione territoriale secondo la quale, oltre alle misure generali di contenimento del contagio, vevolevoli sull'intero territorio nazionale (area

⁶ Allo stato in corso di conversione.

"gialla"), sono definite ulteriori più restrittive misure di prevenzione e contrasto inerenti a progressivi scenari di gravità e livelli di rischio (area "arancione" e area "rossa").

Con riferimento alla classificazione delle Regioni, il Ministro della salute è intervenuto con le seguenti ordinanze:

- con [ordinanza del 5 dicembre 2020](#), le Regioni Basilicata, Calabria, Lombardia e Piemonte sono classificate come "arancioni" e la Regione Abruzzo come "rossa";
- con [ordinanza dell'11 dicembre 2020](#), la Regione Abruzzo diventa "arancione" e le Regioni Basilicata, Calabria, Lombardia e Piemonte tornano ad essere "gialle";
- con separate ordinanze dell'8 gennaio 2021, sono classificate come "arancioni" le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Sicilia e Veneto.

Con [decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172](#), l'intero territorio nazionale è assoggettato alle misure previste per le zone "rosse" nei giorni festivi e prefestivi compresi tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021, e alle misure previste per le zone "arancioni" nei giorni 28, 29, 30 dicembre 2020 e 4 gennaio 2021 (rimanendo consentite esclusivamente limitate tipologie di spostamenti).

8. Il d.P.C.m. del 14 gennaio 2021

Con il [decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2](#), viene esteso dal 31 gennaio 2021 al 30 aprile 2021 il termine massimo per la reiterabilità (e modificabilità) delle misure emergenziali di attuazione.

E' altresì prorogata la vigenza delle disposizioni del decreto-legge n. 33 del 2020 dal 31 gennaio 2021 al 30 aprile 2021.

Per quanto concerne le limitazioni agli spostamenti: 1) viene confermato il divieto di spostamento tra Regioni e Province autonome diverse per il periodo dal 16 gennaio al 15 febbraio 2021; 2) specifiche limitazioni agli spostamenti in ambito regionale sono poste per il periodo dal 16 gennaio al 5 marzo 2021 (si veda la relativa scheda di lettura nel presente dossier).

Fa seguito al decreto-legge il [d.P.C.m. del 14 gennaio 2021](#), il quale reca disposizioni applicabili dalla data del 16 gennaio 2021, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 3 dicembre 2020, ed efficaci fino al 5 marzo 2021.

Per quanto riguarda le misure applicabili sull'intero territorio nazionale, restano il cd. "coprifuoco" dalle ore 22:00 alle ore 5:00 del giorno successivo nonché molte delle limitazioni già previste in relazione alle attività ricreative, sportive, commerciali.

Queste le principali novità rispetto al regime precedente:

- è ripristinato il servizio di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura nonché il servizio di apertura delle mostre precedentemente sospesi. Tali servizi sono assicurati dal lunedì al venerdì, con esclusione dei giorni festivi, alle seguenti condizioni: che si tenga conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei locali aperti al pubblico, nonché dei flussi di visitatori (più o meno di 100.000 l'anno); che siano garantite modalità di fruizione contingentata o comunque tali da evitare assembramenti di persone e da consentire che i visitatori possano rispettare la distanza tra loro di almeno un metro;
- per le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, a decorrere dal 18 gennaio 2021, è prevista una organizzazione dell'attività didattica tale da

garantire attività in presenza per almeno il 50 per cento e fino a un massimo del 75 per cento della popolazione studentesca delle istituzioni. La restante parte dell'attività didattica è svolta tramite il ricorso alla didattica a distanza (nel D.P.C.m. del 3 dicembre era prevista l'attività didattica in presenza, a decorrere dal 7 gennaio 2021, per il 75 per cento della popolazione studentesca delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado);

- alle Università e alle Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica è consentita la predisposizione di piani di organizzazione della didattica e delle attività curriculari da svolgersi a distanza o in presenza (in luogo del precedente obbligo di svolgimento a distanza, fatta eccezione per la possibilità dello svolgimento in presenza degli insegnamenti relativi al primo anno di studio, alle classi con ridotto numero di studenti e alle attività di laboratorio);
- è introdotta una restrizione oraria fino alle ore 18.00 (in luogo del generale limite delle ore 22.00) in relazione alla ristorazione con asporto per i soggetti che svolgono come attività prevalente una di quelle identificate dai codici ATECO 56.3 (bar e altri esercizi simili senza cucina) e 47.25 (commercio al dettaglio di bevande in esercizi specializzati);
- è posticipata dal 7 gennaio 2021 al 15 febbraio 2021 l'apertura degli impianti sciistici agli sciatori amatoriali (sempre subordinatamente all'adozione di apposite linee guida da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e validate dal Comitato tecnico-scientifico, rivolte a evitare aggregazioni di persone e, in genere, assembramenti).

In correlazione con la previsione del decreto-legge n. 2 del 2021 (art. 1, comma 4), sull'intero territorio nazionale si applica, in ciascun ambito regionale, la previsione secondo cui è consentito lo spostamento verso una sola abitazione privata abitata, non più di una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 5:00 e le ore 22:00, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni 14 sui quali tali persone esercitino la potestà genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.

Tale limitazione si cumula con la "forte raccomandazione" (già prevista) di non spostarsi in quella medesima fascia oraria (5-22), con mezzi di trasporto pubblici o privati, salvo che per esigenze lavorative, di studio, per motivi di salute, per situazioni di necessità o per svolgere attività o usufruire di servizi non sospesi.

Il decreto vigente provvede a coordinare le disposizioni relative alla classificazione delle Regioni secondo il livello di rischio con i commi da 16-*bis* a 16-*sexies* dell'art. 1 del decreto-legge n. 33 del 2020.

Per quanto riguarda la tipologia delle misure previste per le Regioni "arancioni" e "rosse" - a differenza che nel d.P.C.m. del 3 dicembre - permane la possibilità, introdotta con decreto-legge n. 172 del 2020 in occasione delle festività trascorse, di spostarsi: 1) verso una sola abitazione privata, nell'ambito del territorio comunale, una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 5:00 e le ore 22:00, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni 14 sui quali tali persone esercitino la potestà genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi; 2) dai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti e per una distanza non superiore a 30 chilometri dai relativi confini, con esclusione in ogni caso degli spostamenti verso i capoluoghi di Provincia.

Infine il nuovo d.P.C.m. dispone che le ordinanze del Ministro della salute dell'8 gennaio 2021, relative alle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Sicilia e

Veneto, continuino ad applicarsi fino all'adozione delle nuove ordinanze e comunque non oltre il 24 gennaio 2021, fatta salva una eventuale nuova classificazione.

Il Ministro della salute è intervenuto con le seguenti nuove ordinanze con efficacia dal 17 al 31 gennaio 2021:

- [ordinanza del 16 gennaio 2021](#), che classifica come "arancioni" le Regioni Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria e Valle d'Aosta;
- [ordinanza del 16 gennaio 2021](#), che classifica come "rossa" la Provincia autonoma di Bolzano;
- [ordinanza del 16 gennaio 2021](#), che classifica come "rossa" la Regione Lombardia;
- [ordinanza del 16 gennaio 2021](#), che classifica come "rossa" la Regione Sicilia.

Con il vigente d.P.C.m., sono attenuate, infine, le misure di prevenzione relative agli ingressi nel territorio nazionale dall'estero, con la eliminazione dell'obbligo di isolamento fiduciario per 14 giorni per i soggetti che abbiano soggiornato o transitato, nei 14 giorni antecedenti l'ingresso in Italia, negli Stati di cui all'elenco C dell'Allegato 20 (cfr. paragrafo precedente).

Per detti soggetti la sorveglianza sanitaria e l'isolamento fiduciario restano d'obbligo soltanto in caso di mancata esibizione dell'attestazione di essersi sottoposti a test molecolare o antigenico risultato negativo nelle 48 ore antecedenti l'ingresso nel territorio nazionale.

L'obbligo di sottoposizione a sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario resta invece vigente per coloro che abbiano soggiornato o transitato, nei 14 giorni antecedenti l'ingresso in Italia, negli Stati (a maggior rischio di trasmissione) di cui agli elenchi D ed E dell'Allegato 20.

Articolo 1, comma 2
*(Termine per l'adozione delle misure
previste dal decreto-legge n. 33 del 2020)*

Il comma 2 dell'articolo 1 differisce al 30 aprile 2021 il termine di applicazione delle disposizioni recate dal decreto-legge n. 33 del 2020.

Il decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020 ha dettato un insieme di disposizioni di contenimento dell'epidemia, relative a:

- ✓ la limitabilità degli **spostamenti tra regioni** (con decreti del Presidente del Consiglio - ovvero, in attesa del d.P.C.m., in casi di estrema necessità e urgenza con ordinanza del Ministro della salute), in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivo (su questo, cfr. *infra* il comma 3 dell'articolo 1 del presente decreto-legge);
- ✓ le **misure di quarantena**, dell'ammalato o, in via precauzionale, della persona non ammalata che sia venuta a contatto con ammalati;
- ✓ il **divieto di assembramento** in luoghi pubblici o aperti al pubblico (rimanendo affidata ai d.P.C.m. la determinazione - se asseverata dall'andamento dei dati epidemiologici - delle 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);
- ✓ la prescrizione che le **riunioni** si svolgano garantendo il rispetto della **distanza** di sicurezza interpersonale di **almeno un metro** (demandando al sindaco la facoltà di disporre la chiusura temporanea di aree pubbliche o aperte al pubblico qualora non sia possibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza pari ad almeno un metro di sicurezza interpersonale);
- ✓ le attività dei servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche nelle **scuole** di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e 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 i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati), da svolgersi secondo modalità definite con d.P.C.m.;

- ✓ lo svolgimento delle **attività economiche, produttive e sociali** - nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagi (a pena, qualora non siano assicurati adeguati livelli di protezione, della sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza);
- ✓ il **monitoraggio regionale** della situazione epidemiologica ed i relativi obblighi di comunicazione;
- ✓ l'adottabilità da parte delle **regioni di misure derogatorie restrittive** rispetto a quelle disposte ai sensi del decreto-legge n. 19 del 2020 - ovvero **ampliative, solo d'intesa con il Ministro della salute** (a seguito di novella introdotta dal decreto-legge n. 125 del 2020);
- ✓ la modulazione di misure contenitive aggiuntive secondo **scenari di rischio, diversificati** tra regioni sulla base dei dati epidemiologici (secondo un'articolazione prevista in via di novella dall'art. 30, comma 1 del decreto-legge n. 149 del 2020, indi articolo 19-*bis* del decreto-legge n. 137 del 2020);
- ✓ la **durata** della permanenza nelle **'zone** gialle, arancioni, rosse' (secondo novella introdotta dapprima dall'art. 24, comma 1 del decreto-legge n. 157 del 2020, indi art. 1-*quinquies*, comma 1 del decreto-legge n. 137 del 2020) e la modalità di adozione di **misure restrittive aggiuntive** per le zone di maggior rischio (secondo novella introdotta dall'art. 2, comma 1 del decreto-legge n. 1 del 2021);
- ✓ l'apparato delle **sanzioni**, in caso di inosservanza delle disposizioni dettate dal medesimo decreto-legge n. 33.

Siffatto impianto normativo era previsto valere, originariamente, fino al 31 luglio 2020.

Questo termine è stato indi posticipato, dapprima al 15 ottobre 2020 (dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 83 del 30 luglio 2020), poi al 31 gennaio 2021 (dall'articolo 1, comma 2, lettera *b*) del decreto legge n. 125 del 7 ottobre 2020).

Ulteriore posticipazione - al 30 aprile 2020 - è ora qui disposta.

Si è ricordato come il decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020 abbia novellato il decreto-legge n. 33 del 2020 (nel suo art. 1, comma 16), prevedendo un raccordo tra autorità statale ed autorità regionale, sì che quest'ultima possa adottare misure derogatorie solo restrittive per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, ovvero ampliative ma, in tal caso, solo d'intesa con il Ministro della salute (e nel rispetto beninteso delle disposizioni vigenti secondo l'impianto normativo del decreto-legge n. 19 del 2020).

Riguardo ad una legge regionale ritenuta non ottemperante a tale impostazione (la legge della Valle d'Aosta n. 11 del 9 dicembre 2020) lo Stato ha sollevato questione di

legittimità costituzionale, formulando al contempo istanza di sospensione, innanzi alla Corte costituzionale.

La Corte, in attesa di intraprendere la trattazione di merito della questione, ha adottato una ordinanza di sospensione di quella legge regionale.

Questa **ordinanza n. 4 del 2021** è strumento del quale mai la Corte aveva fatto utilizzo.

Suo fondamento è l'articolo 35 della legge n. 87 del 1953 la quale disciplina la costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale, come riscritto dalla legge n. 131 del 2003 attuativa della riforma del Titolo V della Costituzione. L'art. 9, comma 4 della legge n. 131 lo ha disciplinato per il caso la Corte "ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini".

La Corte costituzionale ha accolto, con la citata ordinanza n. 4, l'istanza di sospensione della legge regionale, ravvisando che la pandemia in corso richiede interventi rientranti nella materia della **profilassi internazionale**, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione.

Ed ha ravvisato, la Corte, che sussista il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico nonché il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini (secondo la dicitura dell'articolo 35 della legge n. 87 del 1953). Infatti "la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore".

La Corte ha rilevato che "le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione".

Pertanto l'efficacia dell'intera legge regionale della Valle d'Aosta n. 11 del 2020 è stata sospesa dalla Corte, nelle more della decisione delle questioni promosse (la cui trattazione è fissata per l'udienza pubblica del 23 febbraio 2021).

Articolo 1, commi 3 e 4
(Limiti agli spostamenti)

È posto un divieto di spostamenti tra regioni, per il periodo dal 16 gennaio al 15 febbraio 2021 (comma 3).

Inoltre è posta una disciplina limitativa per gli spostamenti all'interno della regione verso abitazioni private non abitate, per il periodo dal 16 gennaio al 5 marzo 2021 (comma 4).

Il comma 3 scandisce un **divieto di spostamenti tra regioni** (e province autonome), su tutto il territorio nazionale, per un lasso **dal 16 gennaio al 15 febbraio 2021**.

Sono fatti salvi, tuttavia, gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità o dettati da motivi di salute.

È comunque consentito "il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione".

La disposizione riproduce il dettato - valevole per il periodo dal 7 al 15 gennaio 2021 - dell'articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 1 del 2021.

A sua volta, quest'altra disposizione riproduceva una prescrizione posta - per il periodo dal 21 dicembre al 6 gennaio - dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 158 del 2020 (lì con alcuni inasprimenti per le giornate del 25-26 dicembre e del 1° gennaio, cui hanno fatto seguito le ulteriori disposizioni del decreto-legge n. 172, con inasprimenti per alcune altre giornate).

Con il decreto-legge n. 158 del 2 dicembre 2020 è invalsa una determinazione con decreto-legge di un divieto di spostamento interregionale valevole su tutto il territorio nazionale. Diversamente l'articolo 1, comma 3 del decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020 stabiliva che (dal 3 giugno 2020) gli spostamenti interregionali potessero essere limitati solo con d.P.C.m. (o nelle more, in casi di necessità, con ordinanza del Ministro della salute: ossia i provvedimenti adottati ai sensi dell'*articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020*) nonché "solo in relazione a specifiche aree del territorio nazionale" (secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente nelle aree).

Per quanto riguarda gli spostamenti da e per l'estero, ne reca disciplina il d.P.C.m. del 14 gennaio 2021, agli articoli 6, 7 e 8.

Gli Stati esteri sono classificati secondo la loro 'rischiosità', sulla cui base sono calibrati divieti o limitazioni.

Per la maggior parte degli Stati europei, si ha obbligo di attestare la sottoposizione, nelle quarantotto ore antecedenti l'ingresso nel territorio nazionale, a test molecolare o antigenico risultato negativo, ovvero di sottoposizione a isolamento fiduciario per quattordici giorni dall'ingresso.

Il comma 4, lettera a) detta limitazioni agli spostamenti verso abitazione private nella regione.

È consentito lo spostamento verso **una** sola abitazione privata "**abitata**".

Siffatto spostamento è consentito solo **una volta al giorno**, in un arco temporale compreso **fra le ore 05:00 e le ore 22:00**.

Lo spostamento è consentito nel limite di **due persone**, ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi.

Possono aggiungersi i minori infra-quattordicenni sui quali tali persone esercitano la potestà genitoriale, nonché le persone disabili o non autosufficienti loro conviventi.

L'ambito territoriale di applicazione di tali previsioni è la Regione.

È tuttavia più circoscritto - il Comune - qualora la regione sia 'zona arancione' o 'zona rossa' (vale a dire le regioni individuate ai sensi dell'articolo 1, commi 16-*quater* e 16-*quinquies* del decreto-legge n. 33 del 2020).

In quest'ultimo caso - di limitazione necessariamente entro il Comune degli spostamenti verso l'abitazione privata abitata - una deroga è posta dal **comma 4, lettera b)** per i piccoli Comuni.

Si prevede infatti che per i Comuni con popolazione non superiore a 5000 abitanti, siano altresì consentiti gli spostamenti verso abitazioni situate in diverso Comune, purché ad una distanza non superiore a 30 chilometri dai relativi confini.

Rimangono però esclusi, in ogni caso, gli spostamenti verso i capoluoghi di provincia.

Questo insieme di disposizioni, circa il divieto di spostamenti verso abitazioni private abitate nella Regione (o nel Comune, nelle condizioni sopra ricordate), è valevole per il periodo **dal 16 gennaio al 5 marzo 2021**.

Il comma 4 dunque introduce il riferimento ad abitazioni private "*abitate*", tacendo circa quelle *non abitate*.

A parte questa diversità - circa il fatto che l'abitazione privata sia abitata, come si viene ora a prevedere - la disposizione riproduce previsione limitativa degli spostamenti verso abitazioni private già recata dal decreto-legge n. 172 del 18 dicembre 2020 per il periodo dal 24 dicembre al 6 gennaio, indi protratto al 15 gennaio dal decreto-legge n. 1 del 5 gennaio 2021 (suo art. 1, comma 3).

La nuova formulazione, peraltro, estende le medesime limitazioni anche agli spostamenti (verso abitazioni private abitate) all'interno del territorio (variabile a seconda del colore della zona) entro cui lo spostamento sarebbe, diversamente, in generale incondizionato (per una regione 'zona gialla', o 'zona arancione' per un ambito territoriale, in quest'ultimo caso, più limitato).

La limitazione dello spostamento verso "una sola abitazione privata abitata" è ribadita dall'attuativo [d.P.C.m. del 14 gennaio 2021](#), senza ulteriore grado di determinazione.

La [circolare del Ministero dell'interno del 18 gennaio 2021](#) esplicita quel che è già contenuto nella disposizione del decreto-legge in esame. In ambito regionale, è consentito una sola volta al giorno spostarsi verso una sola abitazione privata abitata, per tutto il territorio della regione in area gialla. Per le regioni in area arancione o rossa, tale spostamento subisce una restrizione territoriale, essendo consentito esclusivamente in ambito comunale (con le parziali deroghe per i piccoli Comuni).

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 43 del codice civile, il **domicilio** di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi; la **residenza** è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale. L'**abitazione** è invece concetto privo di una altrettanto compiuta definizione tecnico-giuridica.

Nell'ambito delle misure per il contenimento dell'emergenza epidemiologica, il legislatore ha più volte fatto ricorso alle categorie sopra menzionate.

In particolare: in relazione alle misure di limitazione della circolazione delle persone, si fa riferimento all'allontanamento "dalla propria residenza, domicilio o dimora", fatta eccezione agli 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. Così l'art. 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 19 del 2020.

Il concetto di dimora è utilizzato ad esempio dal decreto-legge n. 19 del 2020 in merito alla possibilità di "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora" (suo art. 1, comma 2, lettera a)).

Il concetto di "**abitazione**" è stato utilizzato insieme con la dimora, ossia il luogo in cui il soggetto si trova occasionalmente, per le misure relative alla quarantena (v. art. 1, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 19 del 2020 e art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 33 del 2020).

Nei d.P.C.m. che hanno dato applicazione alle misure restrittive il cui 'catalogo' è contenuto nel decreto-legge n. 19 del 2020, i termini sopra ricordati sono più volte adottati, in diversi ambiti. In particolare, relativamente ai divieti di spostamento tra territori all'interno dello Stato o da e per Stati esteri introdotti con i d.P.C.m., è stato di norma fatto salvo il "rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza" (tra gli altri, art. 2, comma 4, d.P.C.m. 3 novembre 2020; art. 4, d.P.C.m. 24 ottobre 2020).

Sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei ministri vi è una sezione dedicata alle domande frequenti sulle misure adottate dal Governo per il contenimento

dell'epidemia da Covid-19. Lì si leggeva (antecedente al decreto-legge n. 2 qui in esame) che, ai fini applicativi, "l'abitazione va individuata come il luogo dove si abita di fatto, con una certa continuità e stabilità (quindi per periodi continuativi, anche se limitati, durante l'anno) o con abituale periodicità e frequenza (per esempio in alcuni giorni della settimana per motivi di lavoro, di studio o per altre esigenze), tuttavia sempre con esclusione delle seconde case utilizzate per le vacanze". "Per fare un ulteriore esempio, le persone che per motivi di lavoro vivono in un luogo diverso da quello del proprio coniuge o partner, ma che si riuniscono ad esso con regolare frequenza e periodicità nella stessa abitazione, possono spostarsi per ricongiungersi nella stessa abitazione in cui sono soliti ritrovarsi".

Il termine "abitazione" viene usato in ambito fiscale dal Testo unico d.P.R. n. 917 del 1986 insieme all'aggettivo "principale". "Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente o i suoi familiari dimorano abitualmente" (art. 15).

"Abitata" si trova associata ad "unità immobiliare" nel decreto-legge n. 43 del 2013 (art. 7) e a seguire in ordinanze della protezione civile, riguardo all'assistenza alla popolazione della regione Abruzzo colpita dal sisma del 6 aprile 2009.

Articolo 1, comma 5

(Disposizioni relative alla classificazione delle regioni in relazione ai tipi di scenario e ai livelli di rischio epidemiologico)

Il **comma 5, capoverso 16-quinquies**, dell'**articolo 1** amplia le **possibili fattispecie di passaggio di una regione dalla classificazione come zona cosiddetta gialla** - in cui trovano applicazione le misure restrittive, relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19, valide sull'intero territorio nazionale - **ad una classificazione che comporti un grado superiore di restrizioni**. Il successivo **capoverso 16-sexies** introduce la **categoria di regione esente** dalle limitazioni in oggetto - ivi comprese quelle valide sulla generalità del restante territorio nazionale -, ferma restando l'applicazione di determinati protocolli e misure (cosiddetta **zona bianca**).

Più in particolare, il **comma 5** in esame introduce **due commi - 16-quinquies e 16-sexies** - nell'articolo 1 del [D.L. 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 luglio 2020, n. 74](#), e successive modificazioni.

I **commi 16-quinquies e 16-sexies** in esame integrano la disciplina posta dal precedente **comma 16-quater**⁷. I **tre commi** costituiscono una ridefinizione - sostanzialmente complessiva, nonostante il carattere formalmente aggiuntivo delle novelle che inseriscono tali commi - dei criteri di classificazione della regione in relazione ai tipi di scenario e ai livelli di rischio epidemiologico. La classificazione determina, come detto, l'applicazione di un determinato complesso di misure restrittive, relative all'emergenza epidemiologica. Attualmente, per ognuna delle categorie in cui può essere classificata la regione, il complesso delle misure restrittive è stabilito dal [d.P.C.m. 14 gennaio 2021](#)⁸, avente efficacia fino al 5 marzo 2021.

In base al complesso delle disposizioni di cui ai **commi 16-quater, 16-quinquies e 16-sexies**, le regioni da inquadrare in un ambito di misure restrittive diverso⁹ rispetto al complesso di misure valide per la generalità

⁷ Si ricorda che il **comma 16-quater** è stato inserito dall'**articolo 2, comma 1, del D.L. 5 gennaio 2021, n. 1, attualmente in fase di conversione alle Camere**. In base ai **lavori parlamentari in corso alla Camera**, il disposto di tale D.L. è oggetto di trasposizione all'interno del **D.L. 18 dicembre 2020, n. 172**, anche con l'inserimento, nel **disegno di legge di conversione** di quest'ultimo, di una norma di abrogazione del D.L. n. 1 medesimo e di salvezza degli effetti già maturati.

⁸ Adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del [D.L. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 maggio 2020, n. 35](#).

⁹ Come accennato, le misure restrittive e i relativi ambiti sono definiti, in linea di massima, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati ai sensi del citato articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020.

del territorio nazionale - ovvero per le cosiddette regioni gialle - sono costituite da:

- le regioni che si collochino in uno scenario di tipo 2, 3 o 4 e che presentino un livello di rischio almeno moderato¹⁰, qualora nel relativo territorio si manifesti un'incidenza settimanale dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti;
- le regioni che si collochino in uno scenario di tipo 1 e che presentino un livello di rischio alto, sempre che nel relativo territorio si manifesti un'incidenza settimanale dei contagi superiore al rapporto suddetto. Tale fattispecie viene introdotta dal **comma 16-quinquies** in esame; il **comma** prevede altresì che per le regioni rientranti in tale ipotesi trovino applicazione le misure restrittive previste per le regioni che si collochino in uno scenario di tipo 2 e aventi un livello rischio moderato;
- le regioni che si collochino in uno scenario di tipo 1 e che presentino un livello di rischio basso, qualora nel relativo territorio si manifesti un'incidenza settimanale dei contagi, per tre settimane consecutive, inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti. Tale fattispecie (cosiddetta zona bianca) viene introdotta dal **comma 16-sexies** in esame; il **comma** prevede che per le regioni rientranti in tale ipotesi cessi l'applicazione delle misure restrittive, ivi comprese quelle previste per le cosiddette regioni gialle, ferme restando l'applicazione, per lo svolgimento di specifiche attività, dei protocolli individuati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri¹¹ e l'eventuale adozione, con i medesimi decreti, di specifiche misure restrittive, in relazione a determinate attività (particolarmente rilevanti dal punto di vista epidemiologico). *Sotto il profilo redazionale, si valuti l'opportunità di chiarire se i decreti suddetti siano adottati secondo la procedura prevista dall'articolo 2, comma 1, del [D.L. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 maggio 2020, n. 35](#)*¹².

¹⁰ Ai sensi del comma 16-bis del citato articolo 1 del D.L. n. 33, gli scenari e i livelli di rischio sono individuati in base al documento "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale](#)" (documento riportato anche nell'**allegato 25** del citato [D.P.C.M. 14 gennaio 2021](#)).

Riguardo alle procedure di classificazione, cfr. anche il seguito della presente scheda.

¹¹ Si ricorda che i protocolli per l'esercizio delle attività sono in genere individuati dai medesimi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che, ai sensi del citato articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020, definiscono le misure restrittive (relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19) e i relativi ambiti.

¹² Cfr. *supra*, in nota.

In tutti i casi, la procedura di individuazione della classificazione e i termini temporali di durata della stessa restano¹³ quelli stabiliti dai **commi 16-bis e 16-ter** del medesimo **articolo 1**.

In base a tali norme, sulla base dei dati acquisiti e delle relative elaborazioni condotte dalla Cabina di regia per la classificazione del rischio¹⁴, il Ministro della salute, sentito sui medesimi dati il Comitato tecnico-scientifico¹⁵, può individuare, con ordinanza, sentiti i presidenti di regione interessati, le regioni da inquadrare in un ambito di misure restrittive diverso rispetto al complesso di misure valide per la generalità del territorio nazionale (ovvero per le cosiddette regioni gialle).

Tali ordinanze ministeriali sono efficaci per un periodo minimo di 15 giorni, salvo che risulti necessaria, a seguito del monitoraggio, l'adozione di misure più rigorose; in ogni caso, le ordinanze perdono efficacia allo scadere del termine di efficacia dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla cui base sono adottate¹⁶, fatta salva la possibilità di reiterazione dei medesimi provvedimenti. Si rileva che, in sede interpretativa, si è assunto che l'efficacia delle ordinanze di rinnovo (di determinazione, cioè, dello stesso livello o scenario già stabilito da precedenti ordinanze) possa avere anche una durata inferiore a 15 giorni.

L'accertamento della permanenza per 14 giorni in un livello di rischio o scenario inferiore (rispetto a quello che abbia determinato le misure restrittive) comporta in ogni caso una nuova classificazione, costituita da quella per la quale sia prevista la categoria di misure restrittive di grado immediatamente inferiore; la nuova classificazione - fatta salva la diversa valutazione da parte della Cabina di regia - è applicata per almeno 14 giorni.

Per tutti i casi di classificazione che comportino un grado di misure restrittive superiore rispetto al complesso di misure valide per la generalità del territorio nazionale (ovvero per le cosiddette regioni gialle), con

¹³ In base ai rinvii presenti nei **commi 16-quater e 16-sexies**.

¹⁴ Si ricorda che il [decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020](#) reca la disciplina dei criteri relativi alle attività di monitoraggio relativo all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e prevede che, tramite una Cabina di regia (la quale assicuri il coinvolgimento delle regioni e delle province autonome, nonché dell'Istituto Superiore di Sanità), il Ministero della salute operi una classificazione settimanale del livello di rischio della trasmissione del virus SARS-CoV-2 nelle regioni e province autonome.

Si ricorda altresì che, ai sensi del citato comma 16-bis dell'articolo 1 del D.L. n. 33, il Ministero della salute pubblica sul proprio sito *internet* istituzionale, con cadenza settimanale, i risultati del monitoraggio del rischio sanitario connesso all'evoluzione della situazione epidemiologica relativa alla diffusione del virus SARS-CoV-2 e comunica tali risultati ai Presidenti di Camera e Senato.

¹⁵ Comitato istituito dall'articolo 2 dell'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile. Tale articolo è stato oggetto di successive novelle (da parte di altre ordinanze).

¹⁶ Tali decreti sono i medesimi che, ai sensi del citato articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020, definiscono, come detto, le misure restrittive (relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19) e i relativi ambiti.

ordinanza del Ministro della salute, adottata d'intesa con i presidenti delle regioni interessate, in ragione dell'andamento del rischio epidemiologico certificato dalla Cabina di regia, in ogni momento può essere disposta, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'esenzione dall'applicazione di tali misure restrittive specifiche.

Articolo 2 **(Sanzioni)**

L'**articolo 2** reca le sanzioni per la violazione delle misure di contenimento del contagio di cui all'**articolo 1** del decreto-legge in esame, operando un rinvio alle disposizioni di cui all'articolo 4 del [decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#) (convertito dalla legge n. 35 del 2020). In materia di sanzioni per le violazioni delle misure di contenimento per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 è quindi intervenuto l'articolo 2 del [decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33](#) (convertito dalla legge n. 74 del 2020). Riguardo al coordinamento tra le disposizioni del decreto-legge n. 19 e quelle del decreto-legge n. 33, l'articolo 1-*bis* del [decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83](#) (convertito dalla legge n. 124 del 2020) stabilisce che le disposizioni del primo si applichino nei limiti della loro compatibilità con quanto stabilito dal secondo.

Si ricorda che l'articolo 2 del decreto-legge n. 33 del 2020 stabilisce, in via generale, salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'articolo 650 c.p., l'applicazione delle sanzioni già previste dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 nei casi di violazione delle misure previste dal medesimo decreto-legge n. 33, ovvero delle disposizioni dei d.p.c.m., delle ordinanze emanati in attuazione di tale decreto. Si tratta quindi di una disposizione di tenore analogo a quanto previsto dall'**articolo 2** del decreto-legge n. 2 del 2021 in esame.

L'**articolo 4 del [decreto-legge n. 19 del 2020](#)**, al **comma 1**, prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque violi le misure di contenimento previste da DPCM, o da ordinanze del Ministro della salute e da provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco, è soggetto alla **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una **somma da 400 a 1.000 euro**.

La sanzione è **umentata fino a un terzo** (da 533 a 1.333 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un **veicolo**.

In base al **comma 2** del medesimo art. 4 del decreto-legge n. 19, 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.

La sanzione accessoria è prevista - in base ai richiami operati dall'art. 4 del D.L. n. 19 alle singole disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge medesimo - per le violazioni relative alla chiusura di cinema, teatri e altri luoghi di aggregazione, alle competizioni sportive e alla chiusura di centri sportivi, alla sospensione delle attività educative, delle

attività commerciali, delle attività di somministrazione di bevande e alimenti, alla limitazione o sospensione delle attività professionali e di lavoro autonomo e alle limitazioni allo svolgimento di fiere e mercati.

All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al **comma 2**, l'organo accertatore può disporre **subito**, in via cautelare, e per un periodo non superiore a **5 giorni**, la **chiusura** provvisoria dell'attività o dell'esercizio, "ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione". Tali giorni di chiusura saranno poi scomputati dalla sanzione accessoria effettivamente irrogata (**comma 4**).

Ai sensi del **comma 5**, se l'**illecito amministrativo** è **reiterato**, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata (da 800 a 2.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva è applicata nella misura massima (30 giorni). Secondo la formulazione testuale, la sanzione aggravata è prevista "in caso di reiterata violazione della disposizione di cui al comma 1".

In base al **comma 1**, le sanzioni amministrative dovranno essere applicate salvo che la violazione delle misure integri gli estremi di un reato; al riguardo la norma esclude espressamente non solo l'applicabilità dell'art. 650 c.p., ma anche di altre contravvenzioni previste per la violazione di misure imposte per ragioni di sanità e segnatamente dunque dell'art. 260 del R.D. n. 1265 del 1934 (v. *infra* comma 6).

È dunque venuta 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](#), abrogato dall'articolo 5 del decreto-legge n. 19 del 2020.

Il comma 3 delinea il **procedimento di applicazione della sanzione amministrativa**, specificando che:

- si applicano, per quanto non stabilito dall'articolo in esame, le disposizioni della Sezione I (Principi generali) e II (Applicazione) della [legge n. 689 del 1981](#);

In base alla citata legge, l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria avviene secondo il seguente procedimento: *a*) accertamento, contestazione-notifica al trasgressore; *b*) pagamento in misura ridotta o inoltro di memoria difensiva all'autorità amministrativa: archiviazione o emanazione di ordinanza ingiunzione di pagamento da parte dell'autorità amministrativa; *c*) eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione davanti all'autorità giudiziaria (giudice di pace o tribunale); *d*) accoglimento dell'opposizione, anche parziale, o rigetto (sentenza ricorribile per cassazione); *e*) eventuale esecuzione forzata per la riscossione delle somme.

Dal punto di vista procedimentale, occorre innanzitutto che essa sia accertata dagli organi di controllo competenti o dalla polizia giudiziaria (art. 13). La violazione deve essere immediatamente contestata o comunque notificata al trasgressore entro 90

giorni (art. 14) ed egli può - salvo il pagamento di una sanzione in misura ridotta (v. infra) - presentare entro 30 giorni scritti difensivi all'autorità competente; quest'ultima, dopo aver esaminato i documenti e le eventuali memorie presentate, se ritiene sussistere la violazione contestata determina l'ammontare della sanzione con ordinanza motivata e ne ingiunge il pagamento (cd. ordinanza-ingiunzione, art. 18). Entro 30 giorni dalla sua notificazione l'interessato può presentare opposizione all'ordinanza ingiunzione (che, salvo eccezioni, non sospende il pagamento), inoltrando ricorso all'autorità giudiziaria competente (artt. 22, 22-bis). In base all'art. 6 del decreto-legislativo 150/2011, l'autorità giudiziaria competente sulla citata opposizione è il **giudice di pace** a meno che, per il valore della controversia (sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro) o per la materia trattata (tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e prevenzione degli infortuni sul lavoro; previdenza e assistenza obbligatoria; tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette; igiene degli alimenti e delle bevande; materia valutaria; antiriciclaggio), non sussista la competenza del tribunale. L'esecuzione dell'ingiunzione non viene sospesa e il giudizio che con esso si instaura si può concludere o con un'ordinanza di convalida del provvedimento o con sentenza di annullamento o modifica del provvedimento. Il giudice ha piena facoltà sull'atto, potendo o annullarlo o modificarlo, sia per vizi di legittimità che di merito. In caso di condizioni economiche disagiate del trasgressore, l'autorità che ha applicato la sanzione può concedere la rateazione del pagamento (art. 26). Decorso il termine fissato dall'ordinanza ingiunzione, in assenza del pagamento, l'autorità che ha emesso il provvedimento procede alla riscossione delle somme dovute con esecuzione forzata in base alle norme previste per l'esazione delle imposte dirette (art. 27). Il termine di prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie è di 5 anni dal giorno della commessa violazione (art. 28).

- è possibile procedere al **pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta** in base alle disposizioni del Codice della strada ([art. 202, commi 1, 2 e 2.1 del d.lgs. n. 285 del 1992](#)). Conseguentemente, ferma l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative accessorie, l'illecito si estingue pagando una somma pari al minimo edittale ridotto del 30% (**280 euro**) entro 5 giorni dalla contestazione ovvero il minimo edittale (**400 euro**) entro 60 giorni dalla contestazione;

Dal richiamo ai primi tre commi dell'art. 202 del Codice della strada si ricava che il trasgressore potrà corrispondere la somma dovuta presso l'ufficio dal quale dipende l'agente accertatore oppure a mezzo di versamento in conto corrente postale, oppure, se l'amministrazione lo prevede, a mezzo di conto corrente bancario ovvero mediante strumenti di pagamento elettronico. All'uopo, nel verbale contestato o notificato devono essere indicate le modalità di pagamento, con il richiamo delle norme sui versamenti in conto corrente postale, o, eventualmente, su quelli in conto corrente bancario ovvero mediante strumenti di pagamento elettronico. Qualora l'agente accertatore sia munito di idonea apparecchiatura il conducente, è ammesso ad effettuare immediatamente, nelle mani dell'agente accertatore medesimo, il pagamento mediante strumenti di pagamento elettronico, nella misura ridotta. L'agente trasmette il verbale al proprio comando o ufficio e rilascia al trasgressore

una ricevuta della somma riscossa, facendo menzione del pagamento nella copia del verbale che consegna al trasgressore medesimo.

- la sanzione è irrogata dal **prefetto**, in caso di violazione delle misure di contenimento disposte con DPCM o con ordinanze del Ministro della salute e dalle **autorità regionali o comunali** se ad essere violate sono le misure di contenimento introdotte dalla Regione o dal Sindaco;
- i termini del **procedimento** amministrativo di applicazione della sanzione **sono sospesi fino al 15 maggio 2020** - ai sensi dell'articolo 37 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 (convertito, con modificazioni, dalla L. 5 giugno 2020, n. 40), e dell'articolo 103, comma 1, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (quest'ultimo articolo è richiamato dal comma 3 dell'art. 4 in parola).

Si ricorda che il suddetto articolo 103 ha previsto la sospensione dei termini inerenti allo svolgimento dei procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente, per il periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020; successivamente, il citato articolo 37 del D.L. n. 23 ha disposto il differimento di quest'ultimo termine al 15 maggio 2020.

Inoltre, il **comma 3** in esame prevede che si applichi, ai procedimenti in oggetto, l'articolo 103 del D.L. n. 18 del 2020 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 27 del 2020). Quest'ultimo, al comma 6-*bis*, stabilisce che i termini per la notificazione della violazione, disciplinati dall'articolo 14 della citata [legge n. 689 del 1981](#), **siano sospesi fino al 31 maggio 2020**.

Il **comma 6** dell'art. 4, D.L. n. 19, ha 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'articolo 1, comma 2, lettera *e*), del decreto-legge n. 19 del 2020.

Non integra invece tale reato – bensì costituisce illecito amministrativo – l'inosservanza della "quarantena precauzionale", prevista quale misura limitativa dall'articolo 1, comma 2, lettera *d*), del decreto-legge n. 19 del 2020 per i soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che sono entrati nel territorio nazionale dall'estero.

Riguardo alle disposizioni di cui al **comma 6**, si deve osservare che l'**articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 33** reca misure analoghe a quanto previsto dal presente comma 6.

Ai sensi di tale **comma 3**, salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la **salute pubblica** (art. 452 c.p.) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia), **l'inosservanza della quarantena** (di cui all'articolo 1, comma 6) è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265", cioè con l'arresto da 3 a 18 mesi e con l'ammenda da 500 a 5.000 euro (pene così modificate dall'art. 4, comma 7 del D.L. n. 19).

Come detto, tale disposizione reca misure analoghe a quanto previsto dall'art. 4, comma 6, del D.L. n. 19. Si deve tuttavia osservare che il **comma 3** in parola fa riferimento all'inosservanza della quarantena di cui all'art. 1, comma 6, del D.L. n. 33, che disciplina tale fattispecie in maniera difforme rispetto all' art. 1, co. 2, lett. e) del D.L. n. 19, sia con riguardo ai profili della autorità competente a disporre la misura sia in relazione alla durata.

La **sanzione** è quindi individuata attraverso un rinvio alla pena prevista per il reato contravvenzionale dell'inosservanza "di un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo" di cui all'art. 260 del Testo unico delle leggi sanitarie, così come modificato dal **comma 7** dell'articolo 4, del D.L. n. 19. Essa consiste dunque nell'**arresto da 3 mesi a 18 mesi** e nell'**ammenda da euro 500 ad euro 5.000**.

Con riguardo all'illecito penale dell'inosservanza della quarantena, si ricorda che la comminatoria delle pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda esclude la possibilità dell'oblazione. Trattandosi di contravvenzione, potrà essere commessa con dolo o anche solo con colpa.

Quanto ai rapporti con altre figure di reato, la nuova contravvenzione trova applicazione **salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la salute pubblica** (art. 452 c.p.) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia).

L'articolo 452 c.p. stabilisce le pene per le **condotte colpose** relative alle fattispecie **di procurata epidemia** (art. 438 c.p.) e di avvelenamento delle acque o sostanze alimentari (art. 439 c.p.). In particolare «chiunque cagiona un'epidemia mediante la diffusione di germi patogeni» è punito, se la **condotta è colposa**, con la pena della **reclusione da uno a cinque anni** (mentre se la condotta è dolosa con l'ergastolo ex art. 438). Rispetto al delitto di epidemia, in particolare, la contravvenzione si pone in un rapporto di gravità progressiva, sotto il profilo dell'entità del pericolo per la salute pubblica. L'epidemia colposa sarà configurabile, in luogo della contravvenzione in esame, se e quando si accerti che la condotta dell'agente

ha cagionato il contagio di una o più persone e la possibilità di una ulteriore propagazione della malattia rispetto a un numero indeterminato di persone. Si rammenta, infine, che l'art. 4, comma 7, del D.L. n. 19 modifica l'art. 260 del Testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265) per **inasprire le pene ivi previste** per il reato contravvenzionale dell'inosservanza "di un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo" (v. *supra*).

Il **comma 7** dell'art. 4, D.L. n. 19, interviene sul citato art. 260 del Testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265) per **inasprire le pene** previste per il reato contravvenzionale dell'inosservanza "di un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo". La novella prevede le seguenti pene:

- **l'arresto da 3 mesi a 18 mesi** (in luogo dell'arresto fino a sei mesi previsto dal testo previgente);
- **l'ammenda da 500 a 5.000 euro** (in luogo dell'attuale ammenda da 40.000 a 800.000 lire previsto dal testo previgente).

Resta invariata la previsione dell'aumento di pena se il fatto è commesso da persona "che esercita una professione o un'arte sanitaria".

Il **comma 8** dell'art. 4, D.L. n. 19, regola i profili di **diritto intertemporale**, con riguardo alle **violazioni delle misure di contenimento** legate all'emergenza, commesse nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del decreto-legge n. 6 del 2020 e la sua abrogazione ad opera del decreto-legge in esame.

L'art. 3 del citato DL n. 6 qualificava come illecito penale, di natura contravvenzionale, il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dal decreto-legge stesso, prevedendo che, se il fatto non costituisse più grave reato, si applicasse l'art. 650 del codice penale.

Il decreto-legge n. 19 del 2020, abrogando le previsioni di cui al DL n. 6 e sostituendo le sanzioni penali **con nuove sanzioni amministrative**, stabilisce, al comma 8, che queste ultime si applichino **anche alle violazioni commesse anteriormente** alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso.

Lo stesso **comma 8** dell'art. 4 del decreto-legge n. 19 prevede inoltre che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (*Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio*). Il richiamo di tali articoli è operato ai fini della disciplina dei procedimenti definiti con sentenza irrevocabile e della trasmissione all'autorità amministrativa competente, da parte dell'autorità giudiziaria, degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi. Inoltre, il rinvio, contenuto nell'art. 101, all'articolo 16 della legge n. 689 del 1981 **consente**, anche per

le sanzioni applicate retroattivamente, **il pagamento in forma ridotta** (somma ridotta di un importo pari ad un terzo del massimo della pena edittale), entro il termine di sessanta giorni.

L'articolo 101 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 dispone che, se i procedimenti penali per le violazioni depenalizzate dal decreto legislativo stesso sono stati definiti, prima della sua entrata in vigore, con sentenza di condanna o decreto irrevocabili, il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza o il decreto dichiarando che il fatto non è previsto dalla legge come reato e adotta i provvedimenti conseguenti. La disposizione fa salve la confisca nonché le pene accessorie, nei casi in cui queste ultime sono applicabili alle violazioni depenalizzate come sanzioni amministrative.

L'articolo 102 detta la disciplina della trasmissione all'autorità amministrativa competente, da parte dell'autorità giudiziaria degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data. La disposizione prevede inoltre (comma 5) che entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione degli estremi della violazione, l'interessato è ammesso al pagamento in misura ridotta a norma dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Tale articolo prevede che se il pagamento è effettuato entro 60 giorni, esso può essere ridotto di un terzo rispetto al massimo della pena edittale, ovvero se più favorevole al doppio del minimo. Consistendo le sanzioni amministrative retroattive nel pagamento di una somma fissa di 200 euro, la riduzione di un terzo dovrebbe essere applicata su tale importo. Al riguardo la giurisprudenza sostiene infatti che "in tema di sanzioni pecuniarie amministrative, il pagamento in misura ridotta, che l'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 68, prevede sia effettuato con il versamento di una somma pari al terzo del massimo della pena edittale, ovvero, se più favorevole, al doppio del minimo, trova applicazione anche quando si tratti di una sanzione determinata in misura fissa, nel qual caso, tuttavia, il minimo ed il massimo edittale si identificano entrambi in detta misura fissa, e di conseguenza il pagamento in misura ridotta deve essere commisurato ad un terzo della sanzione inflitta"(Cass. civ. Sez. lavoro, 12/05/2005, n. 9972).

Per le sanzioni retroattivamente applicabili, dunque, sarà comminata una **sanzione fissa di 200 euro** (corrispondente alla metà del minimo della nuova sanzione). La sanzione è quindi la medesima anche per violazioni di differente gravità.

Si ricorda, al riguardo, che anche in occasione dell'intervento di depenalizzazione del 2016 (d.lgs. n. 8/2016, art. 8, co. 3) è stata prevista l'applicabilità retroattiva delle sanzioni amministrative introdotte al posto di quelle penali. In tale occasione tuttavia non è stata introdotta una sanzione fissa, ma una disposizione che impediva l'irrogazione retroattiva di una sanzione amministrativa pecuniaria "per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'art. 135 c.p."

In relazione al tema del sindacato di proporzione della pena da parte della Corte costituzionale, si ricorda che la stessa ha affermato che "previsioni sanzionatorie rigide, che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza"(sentenza n. 212 del 2019), dovendo tale omologazione trovare un'adeguata giustificazione. La giurisprudenza costituzionale

più recente ha infatti precisato come il principio, in origine enunciato con riferimento alle sanzioni penali, «di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» (sentenza n. 112 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 88 del 2019).

Il **comma 9** del richiamato articolo 4 attribuisce la **qualifica di agente di pubblica sicurezza** al personale militare impiegato nelle misure di contenimento. Il richiamato personale, potrà, quindi, procedere al fermo e **all'identificazione delle persone sottoposto a controllo**, analogamente a quanto già contemplato per il personale militare impiegato nelle operazioni di controllo del territorio di cui all'operazione "Strade sicure" (cfr. al riguardo la pagina internet [Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico](#) a cura del Servizio studi della Camera).

Il **comma 9** prevede, inoltre, 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.

Si stabilisce che il Prefetto assicuri l'esecuzione delle misure di contenimento nei **luoghi di lavoro, avvalendosi anche del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato nazionale del lavoro**, limitatamente alle sue proprie competenze in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

In base alla legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale ([L. 7 marzo 1986, n. 65](#)) al personale di polizia municipale è affidato, in particolare, lo svolgimento di quattro ordini di funzioni: di polizia locale (art. 1); di polizia giudiziaria (art. 5, lettera *a*)); di polizia stradale (art. 5, lettera *b*)); di pubblica sicurezza (art. 5, lettera *c*)). L'articolo 5 specifica altresì (comma 2) che il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di agente di pubblica sicurezza, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti: *a*) godimento dei diritti civili e politici; *b*) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione; *c*) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici. Il prefetto, sentito il sindaco, dichiara la perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza qualora accerti il venir meno di alcuno dei suddetti requisiti.

Va inoltre ricordato che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla Azienda sanitaria locale competente per territorio, in base a quanto disposto dall'art. 13 del [D.Lgs. 81/2008](#), che ne conferma la competenza ispettiva primaria (già prevista dal D.Lgs. 626/1994), riconoscendo una competenza integrativa ad altri organismi (tra cui il Corpo nazionale dei vigili del fuoco), per quanto di specifica competenza,

L'Ispettorato nazionale del lavoro (istituito dal [D.Lgs. 149/2015](#)) esercita e coordina sul territorio nazionale la funzione di vigilanza in materia di tutela della salute e della

sicurezza nei luoghi di lavoro, nei limiti delle competenze attribuite al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, come stabilito dal citato art. 13. Al fine di evitare la sovrapposizione degli interventi, si coordina con i servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali (nonché delle Agenzie regionali per la protezione ambientale).

Per completezza, si segnala che, allo scopo di far fronte all'emergenza da COVID-19, il 14 marzo 2020 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra il Governo e le parti sociali che contiene linee guida volte ad agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio ([qui](#) una sintesi del contenuto).

Si ricorda, infine, che l'art. 2, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 33 prevede che i **proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie** - che siano accertate in tempo *successivo* all'entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto-legge che le preveda - siano **devoluti** allo **Stato**, qualora si tratti di violazioni accertate da funzionari, ufficiali, agenti dello Stato; siano devoluti agli **enti territoriali** (regioni, province, comuni), qualora l'accertamento sia effettuato da loro funzionari, ufficiali, agenti.

Articolo 3

(Disciplina dei sistemi informativi funzionali all'implementazione del piano strategico dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2)

L'**articolo 3** concerne alcuni profili dell'attività di **vaccinazione per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2** - attività già oggetto di un apposito piano strategico nazionale¹⁷. I **commi 1 e 2** prevedono l'istituzione di una **piattaforma informativa nazionale**, predisposta e gestita da parte del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19¹⁸ - avvalendosi prevalentemente del supporto di società a partecipazione pubblica. Essa è destinata, in primo luogo, ad agevolare le attività di distribuzione sul territorio nazionale delle dosi vaccinali, dei dispositivi e degli altri materiali di supporto alla somministrazione, e il relativo tracciamento. In secondo luogo, la piattaforma svolge in regime di sussidiarietà, qualora il sistema informativo vaccinale di una regione o di una provincia autonoma non risulti adeguato e su istanza del medesimo ente, le operazioni di prenotazione delle vaccinazioni, di registrazione delle somministrazioni dei vaccini e di certificazione delle stesse, nonché le operazioni di trasmissione dei dati al Ministero della salute. Tali operazioni sono oggetto dei **commi 4, 5 e 6**; il **comma 5** prevede anche il raccordo con l'**Anagrafe nazionale vaccini**¹⁹, disciplinando l'inserimento in essa dei dati individuali, relativi alle vaccinazioni in oggetto. Il **comma 3** riguarda, in primo luogo, l'accesso alle informazioni aggregate della summenzionata piattaforma da parte di alcuni soggetti e, in secondo luogo, prevede che il suddetto Commissario straordinario, d'intesa con il Ministro della salute e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, **informi periodicamente la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome** sullo stato di attuazione del piano strategico nazionale dei vaccini in oggetto. Il **comma 7** stabilisce **la trasmissione all'Istituto**

¹⁷ Cfr., in merito, anche il *box* alla fine della presente scheda.

¹⁸ Commissario di cui all'articolo 122 del [D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27](#), e successive modificazioni. Si ricorda che il suddetto Commissario, nello svolgimento delle sue funzioni, può adottare provvedimenti, di natura non normativa, anche in deroga a ogni disposizione vigente, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le misure adottate devono essere in ogni caso adeguatamente proporzionate alle finalità perseguite. I provvedimenti sono immediatamente comunicati alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome e alle singole regioni su cui il provvedimento incide, che possono chiederne il riesame.

¹⁹ Anagrafe istituita dal D.M. 17 settembre 2018. Si ricorda che essa è alimentata dalle corrispondenti anagrafi regionali (o delle province autonome).

superiore di sanità dei dati individuali, relativi ai soggetti a cui sia stata somministrata la vaccinazione in oggetto, contenuti nella suddetta [Anagrafe nazionale vaccini](#). Il **comma 8** reca **un'autorizzazione di spesa, pari a 966.000 euro per il 2021**, per il potenziamento dell'infrastruttura tecnologica e applicativa dell'[Anagrafe nazionale vaccini](#).

Più in particolare, i **commi 1 e 2** prevedono l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, della suddetta piattaforma informativa nazionale, predisposta e gestita da parte del citato Commissario straordinario - avvalendosi prevalentemente (in modo da assicurare l'immediata operatività della piattaforma) del supporto di società a partecipazione pubblica - ai fini di:

- agevolare, sulla base dei fabbisogni rilevati, le attività di distribuzione sul territorio nazionale delle dosi vaccinali, dei dispositivi e degli altri materiali di supporto alla somministrazione, e il relativo tracciamento. Nell'ambito di tali funzioni, la piattaforma tratta i dati relativi alle vaccinazioni esclusivamente in forma aggregata;
- svolgere in regime di sussidiarietà - su istanza della singola regione o provincia autonoma, nell'ipotesi in cui il sistema informativo vaccinale del medesimo ente territoriale non risulti adeguato a gestire i volumi di dati relativi alle vaccinazioni in oggetto - le operazioni di prenotazione delle vaccinazioni, di registrazione delle somministrazioni dei vaccini e di certificazione delle stesse, nonché le operazioni di trasmissione dei dati al Ministero della salute. Tali operazioni sono oggetto dei successivi **commi 4, 5 e 6**.

Riguardo alle suddette società a partecipazione pubblica, la norma fa riferimento a quelle che siano in grado di assicurare una presenza capillare sul territorio e si prevede che esse prestino il servizio di supporto in oggetto a titolo gratuito.

Dal richiamo, posto nel **comma 2**, all'articolo 28 del [regolamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio](#), del 27 aprile 2016²⁰, consegue che, nei casi di suddetto svolgimento delle attività in via sussidiaria, il Commissario straordinario e le società di cui il medesimo si avvalga sono qualificati come soggetti responsabili del trattamento agli effetti della disciplina sulla protezione dei dati personali, mentre, come specifica il successivo **comma 4**, la regione o provincia autonoma resta il

²⁰ *Regolamento relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).*

soggetto titolare del trattamento medesimo²¹. Riguardo alle menzionate fattispecie di attività ordinaria della piattaforma (non svolte, cioè, in via sussidiaria), esse, come osserva la **relazione illustrativa** allegata al disegno di legge di conversione del presente decreto²², non implicano il trattamento di dati personali, ma solo di dati in forma aggregata.

Il **comma 3** prevede, in primo luogo, che il Commissario straordinario si raccordi (nel rispetto dei principi stabiliti dal suddetto piano strategico e dal presente **articolo 3**) con il Ministro della salute, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, i soggetti operanti nel Servizio sanitario nazionale, i soggetti attuatori di cui all'articolo 1 dell'[ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020](#) del Capo del Dipartimento della protezione civile (soggetti individuati - anche tra enti pubblici, economici e non economici, e soggetti privati - dal medesimo Capo del Dipartimento della protezione civile per fronteggiare l'emergenza da COVID-19), l'Agenzia Italiana del Farmaco e l'Istituto superiore di sanità, i quali possono accedere alle informazioni aggregate presenti nella suddetta piattaforma per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali (ferma restando la previsione specifica per l'Istituto superiore di sanità di cui al successivo **comma 7**). *Sotto il profilo redazionale, si valuti l'opportunità di far riferimento, anziché al Ministro della salute ed al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ai rispettivi Ministero e Dipartimento.*

In secondo luogo, il **comma 3** prevede che il Commissario straordinario, d'intesa con il Ministro della salute e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, informi periodicamente la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome sullo stato di attuazione del piano strategico nazionale dei vaccini in oggetto. In relazione alla suddetta norma, *si valuti l'opportunità di introdurre un riferimento anche a informazioni da rendere alle Camere, non previste dall'attuale disciplina sul piano medesimo.*

Il **comma 4**, in primo luogo, conferma che le diverse fasi della vaccinazione in oggetto - ivi inclusa l'offerta attiva alle categorie di assistiti individuate in base ai criteri indicati dal suddetto piano strategico²³ - sono affidate alle regioni e alle province autonome. Il medesimo **comma 4** specifica che le operazioni di prenotazione delle vaccinazioni, di registrazione delle somministrazioni dei vaccini e di certificazione delle

²¹ Si ricorda che il titolare del trattamento suddetto, secondo la nozione di cui all'articolo 4, primo comma, numero 7), del regolamento 2016/679/UE, può essere una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un servizio o altro organismo. In base al primo comma, numero 8), del medesimo articolo 4, è un soggetto responsabile del trattamento una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un servizio o un altro organismo che tratti dati personali per conto del titolare del trattamento. Cfr. anche il citato articolo 28 dello stesso regolamento.

²² Relazione reperibile nell'[A.S. n. 2066](#).

²³ Cfr., come detto, anche il **box** alla fine della presente scheda.

stesse sono gestite dalle regioni e dalle province autonome, che le eseguono attraverso i propri sistemi informativi vaccinali, ferma restando l'ipotesi suddetta di svolgimento, mediante la piattaforma, di funzioni in via sostitutiva delle regioni e province autonome. Si prevede altresì che il Sistema Tessera Sanitaria²⁴ renda disponibili alla piattaforma i dati individuali necessari alla corretta gestione delle operazioni da svolgere in regime di sussidiarietà.

Riguardo ai profili del soggetto titolare del trattamento dei dati personali e di quelli responsabili del trattamento, cfr. la scheda del precedente **comma 2**.

Il **comma 5** prevede, in primo luogo, alcuni obblighi di trasmissione da parte delle regioni e delle province autonome; tali obblighi sono posti a carico dei suddetti enti territoriali anche nell'ipotesi in cui le attività sottostanti siano svolte in via sussidiaria tramite la piattaforma nazionale; in questo caso, la trasmissione avviene mediante la medesima piattaforma (anziché mediante il sistema informativo dell'ente territoriale). In base a tali obblighi, le regioni e le province autonome trasmettono al Ministero della salute:

- tutte le informazioni, relative alle somministrazioni dei vaccini in esame, su base individuale, in conformità alla disciplina relativa alla suddetta [Anagrafe nazionale vaccini](#)²⁵, con frequenza almeno quotidiana e comunque nel rispetto delle tempistiche e delle specifiche tecniche pubblicate sul sito *internet* istituzionale dello stesso Ministero. Tale trasmissione (intesa anche a consentire il monitoraggio sull'attuazione del piano in oggetto) è effettuata in modalità incrementale e include anche l'informazione sull'eventuale stato di gravidanza della persona vaccinata;
- i dati relativi alle prenotazioni delle vaccinazioni, in forma aggregata. Riguardo a quest'ultima trasmissione, non si specifica quale sia la cadenza, mentre, sul punto, la **relazione tecnica** allegata al disegno di legge di conversione del presente decreto²⁶ fa riferimento ad una frequenza quotidiana. *Si consideri l'opportunità di valutare tale profilo.*

Il **comma 5** prevede inoltre che il Ministero della salute, in base ai dati così ricevuti e tramite interoperabilità, renda disponibili alla piattaforma nazionale strumenti di monitoraggio sia delle prenotazioni sia delle somministrazioni dei vaccini.

²⁴ Riguardo al Sistema Tessera Sanitaria, cfr. il relativo [portale](#).

²⁵ Cfr. il citato D.M. 17 settembre 2018. Come già ricordato, l'anagrafe nazionale è alimentata dalle corrispondenti anagrafi regionali (o delle province autonome).

²⁶ Relazione reperibile nell'[A.S. n. 2066](#).

Il **comma 6** prevede che i dati personali trattati attraverso la suddetta piattaforma in regime di sussidiarietà, alla data di cessazione delle esigenze di protezione e prevenzione sanitaria (anche a carattere transfrontaliero) legate alla diffusione del virus SARS-CoV-2, individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, e comunque entro il 31 dicembre 2021, debbano essere cancellati o resi definitivamente anonimi ovvero restituiti alla regione o provincia autonoma (ente, come detto, titolare del trattamento dei dati personali²⁷). Al riguardo, la norma richiama l'articolo 28, paragrafo 3, lettera g), del citato regolamento (UE) n. 679 del 2016, concernente la conclusione dei servizi, resi al soggetto titolare del trattamento di dati personali, da parte di soggetti responsabili del trattamento; da tale richiamo consegue che la scelta tra le suddette ipotesi alternative spetti all'ente territoriale. *Si consideri l'opportunità di valutare se il richiamo della suddetta norma europea sia congruo*, considerato che essa non concerne i casi in cui sia legittimamente prevista²⁸ la conservazione dei dati e che, nel caso in oggetto, l'ente territoriale dovrebbe essere già in possesso di tali dati - in base alla disciplina di cui al **comma 5** - e che i medesimi dovrebbero essere già presenti (e oggetto di conservazione) anche nell'anagrafe vaccinale nazionale, oltre che in quella regionale²⁹.

Si ricorda che la definizione, secondo un'identica procedura, della data di cessazione delle suddette esigenze di protezione e prevenzione sanitaria è già prevista dall'articolo 6, comma 6, del [D.L. 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 giugno 2020, n. 70](#), e successive modificazioni (nell'ambito della disciplina della cosiddetta app Immuni). *Si valuti l'opportunità, sotto il profilo redazionale, di individuare la procedura in oggetto mediante un richiamo del suddetto articolo 6, comma 6.*

Il **comma 7** prevede che, al fine di consentire lo svolgimento di attività di sorveglianza immunologica e farmaco-epidemiologia, il Ministero della salute trasmetta all'Istituto superiore di sanità - mediante interoperabilità con la piattaforma di cui all'[ordinanza n. 640 del 27 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile](#)³⁰ - i dati individuali relativi ai soggetti cui sia stata somministrata la vaccinazione anti SARS-CoV-2 contenuti nell'[Anagrafe nazionale vaccini](#).

²⁷ Cfr. il precedente **comma 4**, la cui norma sulla titolarità e responsabilità del trattamento è stata ricordata nell'ambito della scheda del **comma 2**.

²⁸ Da parte di norme europee o dello Stato membro.

²⁹ Cfr. la scheda del precedente **comma 5**.

³⁰ La suddetta ordinanza ha previsto l'istituzione di una piattaforma dati, predisposta e gestita dal medesimo Istituto superiore di sanità, ai fini della sorveglianza epidemiologica del virus SARS-CoV-2.

Il **comma 8** reca un'autorizzazione di spesa, pari a 966.000 euro per il 2021, per il potenziamento dell'infrastruttura tecnologica e applicativa dell'[Anagrafe nazionale vaccini](#)³¹. Ai fini della copertura finanziaria di tale stanziamento, si riduce in misura corrispondente la dotazione, relativa al 2021, del fondo di conto capitale, istituito³² nello stato di previsione del Ministero della salute per il 2021, concernente la reiscrizione in bilancio di risorse dello stato di previsione già soppresse in quanto oggetto di residui passivi perenti³³.

Sulla vaccinazione contro il COVID-19

Premessa

La vaccinazione contro il COVID-19 è attualmente disciplinata, a livello legislativo, in via principale dai commi da 457 a 467 dell'articolo 1 della [L. 30 dicembre 2020, n. 178](#)³⁴, i quali hanno previsto l'adozione (con decreto del Ministro della salute) del piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2 e hanno posto la cornice legislativa statale per l'attuazione nonché i relativi stanziamenti.

Il piano suddetto è stato adottato con il D.M. del 2 gennaio 2021, che ha recepito il precedente [documento di programmazione del 12 dicembre 2020](#), documento presentato dal Governo alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome e di cui quest'ultima ha preso atto nella seduta del 17 dicembre 2020.

L'attività di vaccinazione è iniziata a fine dicembre 2020. Nelle more dell'attivazione delle risorse umane prevista dai commi suddetti dell'articolo 1 della L. n. 178, la vaccinazione è somministrata dal personale sanitario dipendente pubblico.

Si ricorda che non esiste un obbligo specifico di adesione alla campagna di vaccinazione in oggetto³⁵.

Categorie dei soggetti rientranti nell'attuale fase di somministrazione del vaccino e criteri di priorità per la somministrazione alle altre categorie

Nell'attuale fase, la somministrazione del vaccino è prevista in favore degli operatori

³¹ Riguardo al suddetto potenziamento, si rinvia alle indicazioni presenti nella **relazione tecnica** allegata al disegno di legge di conversione del presente decreto (relazione reperibile nell'[A.S. n. 2066](#)).

³² Ai sensi dell'articolo 34-ter, comma 5, della [L. 31 dicembre 2009, n. 196](#).

³³ Si ricorda che i residui passivi consistono nelle somme già impegnate (sotto il profilo contabile) e non ancora spese (in termini di cassa), e che essi sono soggetti a perenzione qualora il pagamento non si verifichi.

³⁴ Legge di bilancio per il 2021.

³⁵ La prestazione del consenso, per il caso di persone incapaci ricoverate presso strutture sanitarie assistenziali, è disciplinata dall'**articolo 5 del D.L. 5 gennaio, n. 1, attualmente in fase di conversione alle Camere**. In base ai **lavori parlamentari in corso alla Camera**, il disposto di tale D.L. è oggetto di trasposizione all'interno del **D.L. 18 dicembre 2020, n. 172**, anche con l'inserimento, nel **disegno di legge di conversione** di quest'ultimo, di una norma di abrogazione del D.L. n. 1 medesimo e di salvezza degli effetti già maturati.

sanitari e socio-sanitari delle strutture pubbliche e di quelle private accreditate, nonché in favore del personale e degli utenti delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) per anziani. Il summenzionato piano ha individuato come prioritaria anche la categoria dei soggetti di età pari o superiore ad ottanta anni; al momento, la somministrazione a tali soggetti è in corso per gli utenti nelle suddette strutture residenziali, mentre per gli altri ultraottantenni, secondo l'indicazione formulata³⁶ dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19³⁷, la somministrazione dovrebbe iniziare nel mese di febbraio - insieme con la somministrazione relativa ad alcuni disabili ed ai relativi accompagnatori -.

I dati relativi alle vaccinazioni effettuate, che vengono aggiornati costantemente su una [pagina internet interistituzionale](#) della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministro della salute e del suddetto Commissario straordinario e che sono disaggregati per categorie e per fasce di età, indicano che attualmente la somministrazione è in corso anche in favore di altri soggetti, rientranti nella voce "Personale non sanitario"; questi ultimi sono costituiti, in linea di massima, da soggetti che hanno forme di contiguità o contatto con ambienti sanitari o socio-sanitari, quali volontari di enti, associazioni e società private operanti in ambito sanitario o socio-sanitario.

In base al summenzionato piano, le categorie a cui successivamente sarà rivolta la campagna di vaccinazione sono costituite, in ordine di priorità, da due ambiti, ai quali seguirà la possibilità di accesso da parte della restante popolazione. Il primo dei suddetti due ambiti è costituito dai soggetti aventi tra i 60 e i 79 anni di età, dagli infrasessantenni aventi una comorbilità cronica o particolari forme di immunodeficienza e fragilità e dal personale scolastico ad alta priorità³⁸. Il secondo ambito è costituito dagli infrasessantenni aventi una comorbilità moderata, dal restante personale scolastico, dalle forze dell'ordine, dal personale delle carceri e dei luoghi di comunità, dal restante personale esercente servizi essenziali, nonché da lavoratori operanti in contesti aventi particolare rischio di contagio.

Modalità di attuazione del piano di vaccinazione e operatori competenti per la somministrazione dei vaccini

I citati commi da 457 a 467 dell'articolo 1 della [L. n. 178](#) prevedono che l'attuazione del piano sia operata dalle regioni e province autonome (nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti dai medesimi commi e del piano suddetto)³⁹, le quali vi provvedono tramite i

³⁶ Nel corso della conferenza stampa del 7 gennaio 2021. Tuttavia, secondo fonti giornalistiche, si sta valutando la possibilità di anticipare l'inizio delle vaccinazioni di tali soggetti.

³⁷ Commissario di cui all'articolo 122 del [D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27](#), e successive modificazioni.

³⁸ Nell'ambito di una risposta ad un'interrogazione, [nella seduta dell'Assemblea della Camera del 13 gennaio 2021](#), la Ministra dell'istruzione Azzolina ha fatto riferimento, riguardo alle categorie che, all'interno del personale scolastico, dovrebbero avere priorità, ai soggetti in condizioni di fragilità e a quelli con un'età più avanzata.

Secondo fonti giornalistiche, si sta in generale valutando la possibilità di anticipare l'inizio delle vaccinazioni del personale scolastico.

³⁹ In caso di mancata attuazione del piano o di ritardo, vi provvede, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione e previa diffida, il suddetto Commissario straordinario, nell'esercizio dei poteri di cui al citato articolo 122 del D.L. n. 18 del 2020, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

medici specializzandi e tramite i medici, infermieri ed assistenti sanitari (ivi compresi quelli già in quiescenza) reperiti mediante le agenzie di somministrazione di lavoro, nonché, in caso di insufficienza delle risorse professionali summenzionate, tramite lo svolgimento di prestazioni aggiuntive da parte di medici, infermieri e assistenti sanitari dipendenti da enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale. Agli oneri relativi alla remunerazione dei professionisti summenzionati e delle agenzie di somministrazione si provvede nell'ambito di distinti limiti di spesa (di cui al comma 467 ed ai commi che ad esso rinviano).

L'attuale disciplina, dunque, non comprende ipotesi di somministrazione da parte di personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, quali i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta. Tuttavia, alcune regioni stanno adottando modalità organizzative che comprendano la somministrazione da parte dei medici di medicina generale.

La somministrazione dei vaccini è effettuata presso le strutture individuate - sentite le regioni e le province autonome - dal suddetto Commissario straordinario.

Si prevede inoltre che l'Istituto superiore di sanità svolga appositi corsi di formazione per gli operatori sanitari coinvolti nelle attività di somministrazione. Tali corsi sono effettuati in modalità di formazione a distanza e sono riconosciuti anche come crediti ai fini dell'educazione continua in medicina.

Più in particolare, riguardo agli operatori preposti alla somministrazione, le norme in esame prevedono che:

- i medici specializzandi, già a partire dal primo anno di corso della scuola di specializzazione, concorrano allo svolgimento dell'attività di profilassi vaccinale in oggetto e che tale partecipazione configuri a tutti gli effetti attività formativa professionalizzante nell'ambito del medesimo corso di specializzazione⁴⁰;
- il Commissario straordinario proceda - mediante una richiesta di manifestazione di interesse - alla redazione di un elenco dei medici, infermieri e assistenti sanitari disponibili a partecipare all'attuazione del piano in esame nell'ambito di una somministrazione di lavoro a termine. A tale richiesta è possibile aderire dal 16 dicembre 2020 in base all'[avviso pubblico](#) del Commissario straordinario;
- il medesimo Commissario straordinario individui, mediante procedura pubblica, una o più agenzie di somministrazione di lavoro, ai fini della stipulazione, da parte di queste ultime, di contratti a tempo determinato con i soggetti iscritti nel suddetto elenco. Si ricorda che con la procedura pubblica esperita sono stati individuati cinque soggetti aggiudicatari⁴¹;
- le agenzie procedano alla selezione dei candidati e alla stipulazione del relativo contratto. Il contratto tra l'agenzia di somministrazione e il professionista ha una durata di nove mesi. Successivamente, il Commissario straordinario stipula, in nome e per conto dei soggetti utilizzatori, i conseguenti contratti di

⁴⁰ I consigli della scuola di specializzazione individuano tali specifici periodi di formazione, da articolare in relazione ai diversi anni di corso nonché ai singoli settori scientifico-disciplinari e, comunque, per un periodo complessivo di un mese e da svolgersi anche presso strutture esterne alla rete formativa della scuola, in conformità con le necessità individuate dall'autorità preposta alla gestione delle attività di profilassi vaccinale in esame. In caso di svolgimento di queste ultime presso le strutture esterne, allo specializzando che ne faccia documentata richiesta è riconosciuto un rimborso spese forfettario.

⁴¹ Cfr. il [decreto di aggiudicazione del 2 gennaio 2021](#).

somministrazione di lavoro con le suddette agenzie. I professionisti in esame svolgono la loro attività sotto la direzione e il controllo dei soggetti utilizzatori, indicati dal Commissario straordinario;

- in caso di insufficienza (ai fini dell'attuazione del piano in esame) delle risorse professionali costituite dai medici specializzandi e dai medici, infermieri ed assistenti sanitari reperiti attraverso l'istituto della somministrazione di lavoro, si provveda mediante lo svolgimento di prestazioni aggiuntive (remunerate secondo specifici parametri) da parte di medici, infermieri e assistenti sanitari dipendenti da enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale.

Articolo 4, comma 1, lettera a)
(Posticipazione di elezioni suppletive per seggi di Camera e Senato)

L'articolo 4, comma 1, lettera a), dispone che le **elezioni suppletive** per seggi della Camera dei deputati e del Senato dichiarati vacanti entro il 28 febbraio 2021, si svolgano entro il **20 maggio 2021**.

A tal fine è novellato l'art. 31-*quater* del [decreto-legge n. 137 del 2020](#) ('decreto ristori', convertito dalla legge n. 176 del 2020), il quale stabiliva, nel testo previgente, che le elezioni suppletive per seggi della Camera dei deputati e del Senato dichiarati vacanti entro il 31 dicembre 2020, si svolgessero entro il 31 marzo 2021.

Si ricorda che l'art. 31-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020 riproduce il contenuto dell'articolo 14 del decreto-legge n. 157 del 2020 ('ristori *quater*') ed è stato introdotto entro il corpo del medesimo decreto-legge n. 137 in sede di conversione.

Le elezioni suppletive per seggi della Camera dei deputati e del Senato dichiarati vacanti dovrebbero essere "indette" - secondo la normativa vigente - entro **novanta giorni** dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il termine di indizione delle elezioni deve essere interpretato nel senso che le elezioni abbiano luogo, e non semplicemente siano indette, entro il lasso temporale prestabilito ([sent. 196/2013](#) in relazione all'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1, recante disposizioni sulla durata degli organi e sull'indizione delle elezioni regionali, che sancisce l'indizione delle elezioni entro tre mesi).

Il presente articolo dispone, per le elezioni suppletive di seggi **dichiarati vacanti entro il 28 febbraio 2021, lo svolgimento entro il 20 maggio 2021**, per ogni vacanza di seggio dichiarata nel 2020 (per la quale, si intende, non si sia svolta l'elezione suppletiva già nell' '*election day*' dello scorso 20-21 settembre 2020).

È posta clausola di invarianza finanziaria.

Si ricorda che al momento di pubblicazione del presente *dossier* non vi sono seggi uninominali vacanti presso il Senato. Presso la Camera dei deputati, si è reso vacante il seggio della circoscrizione uninominale Toscana - Siena 12, per dimissioni di un deputato. La vacanza del seggio è stata comunicata dal Presidente della Giunta delle elezioni il 4 novembre 2020.

A seguito della riforma introdotta dalla legge n. 165 del 2017, vige - sia per la Camera sia per il Senato - un sistema elettorale di tipo 'misto', parte maggioritario e parte proporzionale. Esso non è stato inciso dalla legge n. 51 del 2019, la quale ha introdotto alcune modifiche per assicurare l'applicabilità della legge elettorale indipendentemente da quale sia il numero dei parlamentari.

Ne segue che i 3/8 del totale dei seggi siano assegnati in collegi uninominali, con formula maggioritaria, dunque con proclamazione come eletto del candidato più votato. I restanti seggi sono attribuiti con sistema proporzionale, in collegi plurinominali.

Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un **collegio plurinominale**, è attribuito - sia alla Camera sia al Senato - nell'ambito del medesimo collegio plurinominale, al candidato primo dei non eletti secondo l'ordine di presentazione (d.P.R. n. 361/1957, art. 84, comma 1). In caso di esaurimento della lista, all'individuazione del deputato subentrante si procede secondo il medesimo ordine stabilito per le proclamazioni da parte dell'ufficio elettorale circoscrizionale (d.P.R. n. 361/1957, art. 84, limitatamente ai commi 2, 3, 4 e 5).

Se rimanga **vacante un seggio attribuito con sistema maggioritario nell'ambito di un collegio uninominale**, invece, **si dà luogo ad elezioni suppletive** nel collegio interessato, sia alla Camera (d.P.R. n. 361/1957, art. 86, comma 3) sia al Senato (d.lgs. 533/1993, art. 19).

Il procedimento per lo svolgimento delle **elezioni suppletive**, cui si procede nel caso di vacanza di un seggio attribuito con sistema maggioritario nell'ambito di un **collegio uninominale**, è disciplinato dalla legge elettorale del Senato (d.lgs. n. 533/1993, art. 21-ter).

Essa si applica anche alle elezioni suppletive della Camera dei deputati, per il rinvio normativo recato dall'articolo 86, comma 4, della legge elettorale per la Camera dei deputati (d.P.R. n. 361/1957).

Tale **vigente disciplina** prevede che i comizi elettorali siano convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura (d.lgs. n. 533/1993, art. 21-ter, comma 2).

Le elezioni sono indette entro 90 giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni (comma 3).

Se il termine di 90 giorni cade in un periodo compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre, il Governo è autorizzato a prorogare tale termine di non oltre 45 giorni. Qualora invece il termine di 90 giorni cada in un periodo compreso tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo può disporre la proroga per non oltre 30 giorni (comma 4).

Qualora entro 180 giorni dalla dichiarazione della vacanza siano previste altre consultazioni elettorali nel medesimo territorio o in una parte di esso, il Governo può disporre la proroga del termine di 90 giorni fino alla data necessaria per permettere lo svolgimento contestuale con tali consultazioni (comma 3-bis, introdotto dall'art. 1, comma 968, legge n. 145/2018).

Quando, per qualsiasi causa, resti vacante il seggio di un deputato o di un senatore eletto in un collegio uninominale, rispettivamente il Presidente della Camera o il Presidente del Senato della Repubblica ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno, perché si proceda ad elezione suppletiva nel collegio interessato.

I comizi sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura (d.lgs. 533/1993, art. 21-*ter*, commi 1 e 2).

Su tale 'scadenzario' è già intervenuto, a fini di posticipazione di elezioni suppletive, il decreto-legge n. 26 del 2020 - articolo 1, comma 1, lettera *a*). Esso ha ampliato la 'finestra' temporale entro cui procedere allo svolgimento delle elezioni suppletive di Camera e Senato.

Ha statuito che per i **seggi dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2020**, il termine entro il quale indire le elezioni fosse determinato in **240 giorni dalla data della vacanza** (dichiarata dalla Giunta delle elezioni). Secondo tale disposizione, il termine ultimo lì previsto è il 13 novembre, con ultima domenica utile l'**8 novembre 2020**.

Per effetto di tale previsione, si è svolta nella tornata elettorale del 20-21 settembre 2020 (*'election day'* per il principio di concentrazione delle scadenze elettorali, ribadito dal medesimo decreto-legge n. 26 del 2020 all'articolo 1-*bis*, ed innanzi sancito dall'articolo 7 del decreto-legge n. 98 del 2011) la elezione suppletiva per il seggio del collegio uninominale n. 03 della regione Sardegna per il Senato, dopo che il Presidente della Giunta delle elezioni del Senato ne aveva dichiarato la vacanza il 18 marzo 2020.

Nella medesima tornata elettorale, si ricorda, si sono altresì svolte le elezioni suppletive per il seggio del collegio uninominale n. 09 del Veneto per il Senato (vacanza - peraltro - dichiarata il 24 giugno 2020).

Ambedue le elezioni suppletive sono state indette con d.P.R. del 7 luglio 2020.

Articolo 4, comma 1, lettera b)
(Differimento di consultazioni elettorali di comuni sciolti per infiltrazione mafiosa)

L'articolo 4, comma 1, lettera b) dispone l'ulteriore differimento del termine entro cui dovranno svolgersi le consultazioni elettorali riguardanti i comuni i cui organi siano stati sciolti per infiltrazione mafiosa.

La disposizione in esame introduce, a tal fine, una **novella all'art.1, comma 4-terdecies, del decreto-legge n.125 del 2020**, prevedendo che le medesime procedure elettorali si tengano **entro il 20 maggio 2021** e non più entro il 31 marzo.

Il comma 4-terdecies, nella versione previgente, aveva peraltro a sua volta riprodotto i contenuti del decreto-legge n. 148 del 2020, recante disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 (AS. 2010), oggetto di abrogazione da parte dello stesso decreto-legge n. 125, che ne aveva fatti salvi gli effetti nel frattempo si sono prodotti.

Per ogni altro aspetto, resta fermo quanto precedentemente disposto dal citato **comma 4-terdecies**. Nello specifico, ai sensi del **primo periodo**, il rinvio riguarda lo svolgimento delle **elezioni dei comuni i cui organi sono stati sciolti per infiltrazione mafiosa** o similare, **già indette** per le date del 22 e 23 novembre 2020, che, come detto, si dovranno tenere entro il prossimo 20 maggio. Tale disciplina deroga al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (v. subito *infra*).

Ai sensi dell'articolo 143, comma 10, del TUEL, le elezioni degli organi sciolti per infiltrazioni mafiose si svolgono, una volta che si è concluso il periodo di commissariamento dell'ente (come disposto dal decreto di scioglimento), in occasione del turno annuale ordinario di rinnovo degli organi comunali⁴². Nel caso tuttavia in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il

⁴² Ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182 le elezioni si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno, ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre.

15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione⁴³.

Come si legge dal sito internet del Ministro dell'interno⁴⁴, i comuni interessati sono situati in due regioni: in Calabria (Casabona e Crucoli, in provincia di Crotone, e Delianuova e Siderno, in provincia di Reggio Calabria) e in Sicilia (Vittoria, in provincia di Ragusa, e San Biagio Platani, in provincia di Agrigento).

Il medesimo periodo dispone altresì, in relazione alle citate elezioni, **l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e candidature** a sindaco e a consigliere comunale.

Al fine di assicurare la continuità nel governo degli enti interessati, il **secondo periodo del comma 4-terdecies** dispone la contestuale **proroga** della durata della **gestione della Commissione straordinaria** fino al rinnovo degli organi.

La disposizione opera una deroga alla normativa vigente secondo la quale il decreto di scioglimento (in cui si nomina della Commissione straordinaria alla quale è affidata la gestione dell'ente) conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi, prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali (art.143, comma 10, primo periodo, del TUEL).

⁴³ Articolo 3 della citata legge n. 182 del 1991, cui fa esplicito rinvio il comma 10, quarto periodo, dell'art.143 del TUEL.

⁴⁴ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/elezioni-22-e-23-novembre-nei-comuni-sciolti-mafia>.

Articolo 5

(Proroga di termini in materia di permessi e titoli di soggiorno)

L'**articolo 5** estende fino al **30 aprile 2021** la validità dei **permessi di soggiorno** di cittadini di Paesi terzi nonché dei **titoli di soggiorno** che siano in scadenza nel periodo tra il 31 dicembre 2020 e quella medesima data.

A tal fine la disposizione novella l'articolo 3-*bis*, comma 3, del [decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125](#).

Quest'ultimo (nel testo previgente rispetto alla presente disposizione) stabiliva che i documenti in oggetto, aventi scadenza fino al 31 dicembre 2020, conservassero la loro validità fino al 31 gennaio 2021 (data di cessazione dello stato di emergenza dichiarato, allora, con [delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020](#))⁴⁵.

La nuova formulazione prevede che i titoli e permessi aventi scadenza fino al 30 aprile 2021 conservino la loro validità fino alla medesima.

Il comma qui novellato fa riferimento ai documenti di cui all'art. 103, commi 2-*quater* e 2-*quinqües*, del decreto-legge n. 18 del 2020 (cfr. *infra*), i quali estendono la validità dei **permessi di soggiorno** di cittadini di Paesi terzi (fino al 31 agosto 2020, prevedeva la disposizione originaria) nonché dettano ulteriori disposizioni speciali circa la proroga dei termini e dell'efficacia dei **titoli di soggiorno** in materia di immigrazione.

*Si valuti l'opportunità in via redazionale di una formulazione che incida sulla disposizione del decreto-legge 'originario' (art. 103, commi 2-*quater* e 2-*quinqües* del decreto-legge n. 18 del 2020) piuttosto che su quella di proroga (articolo 3-*bis*, comma 3 del decreto-legge n. 125 del 2020), posto altresì che l'espressione: "compresi" i documenti aventi scadenza sino al 30 aprile 2021, potrebbe indurre a considerare nell'ambito di applicazione anche documenti con scadenza altra.*

⁴⁵ Già l'articolo 9 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 (abrogato dall'art. 1, comma 2, della [legge 24 aprile 2020, n. 27](#)) aveva sospeso per trenta giorni i termini per la presentazione della richiesta di primo rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno previsti, rispettivamente, in otto giorni lavorativi dall'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato e in almeno sessanta giorni prima della scadenza o nei sessanta giorni successivi alla scadenza. La [circolare del Ministero dell'interno 24 marzo 2020](#) ha chiarito che, per quanto riguarda i procedimenti relativi ai migranti, la sospensione dei termini riguardasse: rilascio nulla osta al lavoro stagionale; rilascio del nulla osta al lavoro per casi particolari (ricerca, blue card, trasferimenti infrasocietari); conversione dei permessi di soggiorno da studio a lavoro subordinato e da lavoro stagionale a lavoro subordinato non stagionale; rilascio nulla osta al ricongiungimento familiare; permessi di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo; cittadinanza per matrimonio e per residenza; attestazione di apolidia.

Il contenuto dell'art. 103, commi 2-quater e 2-quinquies, del decreto-legge n. 18 del 2020

Il comma 2-quater concerne la **validità dei permessi di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi**.

Inoltre, la disposizione riguarda:

- **la conversione dei permessi di soggiorno da studio a lavoro subordinato e da lavoro stagionale a lavoro subordinato non stagionale.**

Per convertire la tipologia del permesso di soggiorno di cui si è già in possesso bisogna chiedere il nulla osta allo Sportello unico per l'immigrazione e, poi, chiedere la conversione alla questura. Condizione per la conversione è che il permesso di soggiorno posseduto sia in corso di validità.

- **le autorizzazioni al soggiorno** di cui all'articolo 5, comma 7, del Testo unico dell'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), ossia i permessi e le autorizzazioni che conferiscono il diritto a soggiornare, **rilasciate dall'autorità di uno Stato membro dell'Unione europea** e validi per il soggiorno in Italia;
- **i titoli di viaggio** di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 251 del 2007, ovvero i documenti di viaggio che la questura rilascia ai titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria per consentire i viaggi al di fuori del territorio nazionale, alle condizioni e nei limiti previsti dalla disposizione richiamata;
- la validità dei **nulla osta rilasciati per lavoro stagionale**, di cui al comma 2 dell'articolo 24 del Testo Unico dell'immigrazione, ai sensi del quale lo sportello unico per l'immigrazione rilascia il nulla osta al lavoro stagionale, anche pluriennale, per la durata corrispondente a quella del lavoro stagionale richiesto, non oltre venti giorni dalla data di ricezione della richiesta del datore di lavoro;
- la validità dei **nulla osta rilasciati per il ricongiungimento familiare** di cui agli articoli 8, 29, 29-bis del TU immigrazione: si ricorda, in proposito, che l'ingresso dei familiari di stranieri regolarmente soggiornanti in Italia avviene previo rilascio di un visto per ricongiungimento familiare, che deve essere richiesto dallo straniero regolarmente soggiornante in Italia o al quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato presentando la richiesta di nulla osta al ricongiungimento presso lo sportello unico per l'immigrazione. Il nulla osta è rilasciato entro novanta giorni dalla richiesta;
- la **validità dei nulla osta rilasciati per lavoro per casi particolari** di cui agli articoli 27 e successivi del TU immigrazione, tra cui, a titolo

esemplificativo, sono ricordati i nulla osta per ricerca, *blue card*, e trasferimenti infrasocietari.

Ai sensi del successivo **comma 2-quinquies**, le previsioni del comma 2-*quater* (ossia la proroga dell'efficacia o dei termini) si applicano, come esplicitato letteralmente, ad alcuni permessi di soggiorno che sono individuati tramite il richiamo a specifiche disposizioni di legge.

Sono richiamati in particolare:

- l'articolo 22 del Testo Unico dell'immigrazione, che disciplina la procedura per il rilascio da parte dello sportello unico per l'immigrazione del nulla-osta al lavoro subordinato che autorizza il datore di lavoro che ne fa richiesta ad assumere un lavoratore straniero residente all'estero. Tale nulla-osta, trasmesso per via telematica direttamente agli Uffici Consolari, deve essere utilizzato, ai fini del rilascio del visto entro il termine di 6 mesi dalla data di emissione (art. 22, comma 5, TUI). Il nulla-osta è condizione necessaria per chiedere il **permesso di soggiorno per lavoro subordinato**. La durata massima del permesso in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, è di un anno, mentre, in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni. All'interno di tale disposizione, il comma in esame menziona, in particolare, il **comma 11 dell'art. 22**, ai sensi del quale il lavoratore straniero in possesso del **permesso di soggiorno per lavoro subordinato** che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore;
- l'articolo 24 del Testo unico dell'immigrazione, che disciplina la procedura per il rilascio da parte dello sportello unico del nulla osta al lavoro stagionale, che permette al lavoratore di ottenere un visto per lavoro subordinato e dopo essere entrato in Italia di chiedere il **permesso di soggiorno per lavoro stagionale**. Il nulla osta autorizza lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio nazionale fino ad un massimo di nove mesi in un periodo di dodici mesi (co. 7). La durata del permesso di soggiorno per lavoro stagionale non può superare la durata complessiva di nove mesi;
- l'articolo 26 del Testo Unico dell'immigrazione, che disciplina la procedura per il rilascio del visto per lavoro autonomo: il visto può essere richiesto per svolgere in Italia attività di lavoro autonomo non

occasionale di carattere industriale, professionale, artigianale o commerciale; per costituire una società di capitali o di persone; per accedere a cariche societarie. Perché la rappresentanza diplomatica o consolare rilasci il visto, occorre possedere i requisiti professionali e morali richiesti dalla legge dello Stato ai cittadini italiani per l'esercizio dello stesso tipo di attività. Il relativo **permesso di soggiorno per lavoro autonomo** non può avere validità superiore ad un periodo di due anni (art. 5, co. 3-quater, TUI);

- l'articolo 30 del Testo Unico dell'immigrazione, che disciplina il **permesso di soggiorno per motivi familiari**, che ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare a cui è correlato;
- l'articolo 39-*bis* del Testo Unico dell'immigrazione, che disciplina le modalità e i requisiti per il rilascio del **permesso di soggiorno per studio**, la cui durata varia in relazione alla durata del corso, tirocinio, scambio formativo o convenzione in base alla quale è stato richiesto.

L'ultimo periodo della disposizione prevede l'applicazione della proroga anche alle **richieste di conversione**. Poiché i termini per la conversione dei permessi di soggiorno da studio a lavoro subordinato e da lavoro stagionale a lavoro subordinato non stagionale sono prorogati esplicitamente fino al 31 agosto ai sensi del *comma 2-bis*, la clausola sembrerebbe diretta a ricomprendere nella proroga anche le restanti tipologie di conversione di titolo di soggiorno previste dal Testo Unico dell'immigrazione e da altre norme speciali.

Riguardo a quest'ultimo profilo, l'articolo 1, comma 1, lettera *b*), [decreto-legge n. 130 del 2020](#) (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 173 del 2020) dispone, per alcune tipologie di permessi di soggiorno, la convertibilità in permessi di lavoro. Si veda, per approfondimenti, il relativo [dossier](#) dei Servizi Studi di Camera e Senato.

Articolo 6
(Entrata in vigore)

L'**articolo 6** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **14 gennaio 2021**.

L'articolo prevede che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della pubblicazione "contestualmente a tale pubblicazione", *secondo formulazione invero suscettibile di verifica* (riguardo ad un eventuale effetto di esclusione della vigenza del decreto prima dell'orario in cui sia avvenuta la pubblicazione).

Peraltro, formulazione analoga a quella recata dal presente articolo si rinviene nei decreti legge nn. [149](#) del 2020 (c.d. ristori *bis*) e [157](#) del 2020 (c.d. ristori *quater*), abrogati dalla legge n. 176 del 2020 (recante conversione in legge del decreto-legge n. 137 del 2020, c.d. decreto ristori) - nonché si rinviene nel decreto-legge [n. 183](#) del 2020 ("proroga termini", all'esame del Parlamento al momento della redazione della presente scheda).