

XVIII legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1741

"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-legge
23 febbraio 2020, n. 6, recante
misure urgenti in materia di
contenimento e gestione
dell'emergenza epidemiologica
da COVID-19"

marzo 2020
n. 223/1



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
del lavoro e della salute



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica 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.

XVIII legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1741

"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-legge
23 febbraio 2020, n. 6, recante
misure urgenti in materia di
contenimento e gestione
dell'emergenza epidemiologica
da COVID-19"

marzo 2020
n. 223/1

a cura di: Mario Bracco

Avvertenza

Il presente *dossier* riproduce per una parte del suo contenuto i precedenti *dossier* curati dal Servizio studi della Camera dei deputati relativi al decreto-legge in oggetto.

INDICE

Scheda di lettura del decreto-legge nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati (A.S. n. 1741)	9
<i>Contenuto del decreto-legge</i>	9
<i>Cenni su alcuni profili costituzionali.....</i>	16
<i>Sul nuovo coronavirus COVID-2019</i>	17

Scheda di lettura del decreto-legge nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati (A.S. n. 1741)

Contenuto del decreto-legge

Il decreto-legge in esame - approvato in prima lettura dalla Camera con alcune modifiche - reca misure urgenti dirette a contrastare la diffusione del cosiddetto nuovo coronavirus (virus COVID-19).

In particolare, gli **articoli da 1 a 3** del decreto-legge demandano ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (emanati secondo la procedura contemplata dall'**articolo 3, comma 1**) la definizione di misure intese al contenimento della suddetta diffusione ed alla gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica; resta fermo, per i casi di estrema necessità ed urgenza, il potere del Ministro della salute, delle regioni e dei sindaci di emettere ordinanze, nelle more dell'adozione dei suddetti decreti (**articolo 3, comma 2**). Sulla base di tali articoli sono stati emanati il [D.P.C.M. 23 febbraio 2020](#), il [D.P.C.M. 25 febbraio 2020](#) e - in via sostitutiva dei due precedenti decreti nonché delle precedenti ordinanze¹ - il [D.P.C.M. 1° marzo 2020](#)². Quest'ultimo reca disposizioni valide fino all'8 marzo 2020, salvi i diversi termini specifici ivi contemplati; alcune delle misure concernono l'intero territorio nazionale, mentre altre riguardano solo alcune regioni o province ovvero aree ancora più circoscritte. Il successivo **articolo 4** del decreto-legge incrementa nella misura di 20 milioni di euro per il 2020 le risorse già stanziare per gli oneri inerenti all'emergenza sanitaria in oggetto.

Più in dettaglio, l'**articolo 1** concerne l'adozione - da parte, come detto, dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o delle ordinanze di cui al successivo **articolo 3, commi 1 e 2** - di misure relative ai comuni o alle aree nei quali (per il virus in oggetto) risulti positiva almeno una persona per la quale non si conosca la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi sia un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio.

Come accennato, sulla base degli **articoli 1 e 3**, sono stati emanati alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si ricorda che il D.P.C.M. 1° marzo 2020 dispone, tra l'altro, con riferimento ai comuni contemplati nel relativo allegato 1, fino all'8 marzo 2020, il divieto di allontanamento e di accesso ai comuni medesimi.

Secondo il principio di cui al **comma 1** del presente **articolo 1**, qualora ricorrano le ipotesi summenzionate, deve essere adottata ogni misura di contenimento e di gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica.

¹ Per le varie misure assunte (anche prima dell'emanazione del presente **decreto-legge**) per l'epidemia in oggetto si fa altresì rinvio alla pagina dedicata del Ministero della salute [Normativa dell'area Nuovo coronavirus](#).

² Quest'ultimo decreto è oggetto di un [comunicato di rettifica](#), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 2 marzo 2020.

Il successivo **comma 2** indica una serie di misure che possono essere adottate (l'elenco non è tassativo).

Esse sono:

- il divieto di allontanamento e quello di accesso al comune o all'area interessata (**lettere a) e b)**);
- la sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato (anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso), anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico (**lettera c)**). *Sembrerebbe opportuno chiarire se la misura possa concernere anche i luoghi privati che non siano aperti al pubblico;*
- la sospensione del funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di istruzione e formazione superiore, compresa quella universitaria³, fatte salve le attività formative svolte a distanza (**lettera d)**). **La Camera ha operato una riformulazione della presente lettera d), ai fini di alcune precisazioni terminologiche;**
- la sospensione dell'apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al [D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42](#), e successive modificazioni, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito ai suddetti istituti e luoghi (**lettera e)**). Si ricorda che, in base al suddetto articolo 101, "sono istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali";
- la sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, con il riconoscimento del diritto di recesso dal contratto di pacchetto turistico (contratto disciplinato dal codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui al [D.Lgs. 23 maggio 2011, n. 79](#)⁴) e del diritto al rimborso dei relativi pagamenti già effettuati (**lettera f)**). *Sembrerebbe opportuno chiarire, per i casi di contratto diversi da quello di pacchetto turistico, se trovi applicazione il principio generale*

³ In base all'art. 1 della L. 62/2000, il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali, abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. I servizi educativi per l'infanzia sono articolati in: nidi e micronidi, che accolgono bambini fra 3 e 36 mesi; sezioni primavera, che accolgono bambini fra 24 e 36 mesi; servizi integrativi, che concorrono all'educazione e alla cura dei bambini in modo flessibile e diversificato, e si distinguono in: spazi gioco, che accolgono bambini fra 12 e 36 mesi; centri per bambini e famiglie, che accolgono bambini dai primi mesi di vita insieme con un adulto accompagnatore; servizi educativi in contesto domiciliare, che accolgono bambini fra 3 e 36 mesi. I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati. Le sezioni primavera possono essere gestite anche dallo Stato.

Tra le istituzioni della formazione superiore sono ricomprese, tra l'altro, le Istituzioni del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) (di cui alla L. 508/1999) e gli Istituti tecnici superiori (ITS) (nell'ambito del sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore-IFTS, istituito con l'art. 69 della L. 144/1999 e riorganizzato con il [DPCM 25 gennaio 2008](#)).

⁴ Cfr., in particolare, l'articolo 33 del suddetto codice di cui al D.Lgs. n. 79, e successive modificazioni.

di cui all'[articolo 1463 del codice civile](#), ai sensi del quale, nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebitto;

- la sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale (**lettera g**);
- l'applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che abbiano avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva (**lettera h**);
- l'obbligo per gli individui che abbiano fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, di comunicare tale circostanza al dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, che provvede a comunicarlo all'autorità sanitaria competente per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva (cioè, di permanenza non coattiva, con controlli per la verifica delle condizioni di salute) (**lettera i**);
- la chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi per l'acquisto dei beni di prima necessità (**lettera j**);
- la chiusura o la limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali (specificamente individuati) (**lettera k**). Per la nozione di servizi pubblici essenziali, la norma richiama gli articoli 1 e 2 della [L. 12 giugno 1990, 146](#), e successive modificazioni⁵;
- la previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela, individuate dall'autorità competente (**lettera l**);
- la limitazione all'accesso o la sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestri, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe (**lettera m**);
- la sospensione delle attività lavorative per le imprese, ad esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare (**lettera n**);

⁵ Secondo il citato articolo 1 della L. n. 146 del 1990, sono servizi pubblici essenziali quelli volti alla tutela di diritti costituzionalmente garantiti con riferimento: al diritto alla vita, alla salute, alla tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico; alla libertà e sicurezza della persona; alla libertà di circolazione e di comunicazione; all'assistenza e previdenza sociale; all'istruzione. L'articolo 2 della stessa L. n. 146 prevede che, nell'ambito dei suddetti servizi pubblici essenziali, il diritto di sciopero sia esercitato nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili (concordate dalle amministrazioni e dalle imprese erogatrici dei servizi nei contratti collettivi o in appositi accordi) per garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati.

- la sospensione o la limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nei comuni o nell'area interessati nonché delle attività lavorative degli abitanti degli stessi comuni o aree svolte al di fuori dei medesimi territori, salvo specifiche deroghe - anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile - previste dai provvedimenti di cui all'**articolo 3** del presente decreto (**lettera o**)).

Si ricorda che il lavoro agile è disciplinato dal Capo II della [L. 22 maggio 2017, n. 81](#), e successive modificazioni, ed è ivi definito (articolo 18) come una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato", in cui la prestazione è contraddistinta dall'esecuzione della stessa in parte all'interno di locali aziendali ed in parte all'esterno - entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro, giornaliero e settimanale, derivanti dalla disciplina legislativa e dalla contrattazione collettiva - nonché dall'assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti all'esterno⁶.

L'**articolo 2** del presente decreto prevede che le autorità competenti possano adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19, anche fuori dei casi di cui all'**articolo 1, comma 1**. Anche le misure in oggetto sono adottate - **come confermato da una modifica inserita dalla Camera nell'articolo 2** - con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o con le ordinanze di cui al successivo **articolo 3, commi 1 e 2**.

Si segnala che il parere del Comitato permanente per i pareri della I Commissione permanente della Camera (parere espresso il 25 febbraio 2020) *ha invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità di specificare se l'articolo 2 intenda far riferimento a misure ulteriori rispetto all'ambito territoriale di cui all'articolo 1, comma 1, o a misure ulteriori rispetto a quelle elencate dall'articolo 1, comma 2, ovvero ad entrambe le ipotesi*.

Si ricorda, in ogni caso, che, relativamente agli ambiti territoriali di cui all'**articolo 1, comma 1**, l'elenco di cui al **comma 2** dello stesso **articolo 1**, come ivi indicato nell'**alinea**, non è tassativo.

Come accennato, sulla base dell'**articolo 2**, è stato emanato il D.P.C.M. 25 febbraio 2020 e successivamente, in via sostitutiva, il D.P.C.M. 1° marzo 2020 (cfr. *supra*).

Il **comma 1** dell'**articolo 3**, come accennato, prevede che le misure di cui ai precedenti **articoli 1 e 2** siano adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli

⁶ La disciplina prevista per il lavoro agile si applica, in quanto compatibile e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente previste, anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, secondo le direttive emanate anche per la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, adottate in base a quanto previsto dall'articolo 14 della [L. 7 agosto 2015, n. 124](#) (in attuazione del quale è stata emanata la [Direttiva 1° giugno 2017](#)).

altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui esse riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui esse riguardino il territorio nazionale. I decreti non possono comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. **La Camera ha operato alcune modifiche esclusivamente formali nel presente comma 1.**

Il **comma 2 dell'articolo 3** prevede che, nelle more dell'adozione dei predetti decreti, nei casi di estrema necessità ed urgenza, le misure in esame possano essere adottate con ordinanze del Ministro della salute, delle regioni e dei sindaci, emanate in base alle norme ivi richiamate (norme concernenti l'emanazione di misure urgenti, mediante ordinanze, in materia di igiene e sanità pubblica). **Secondo una disposizione inserita dalla Camera**, le misure adottate dagli enti territoriali ai sensi del presente **comma 2** perdono efficacia se non sono comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione.

Il successivo **comma 3** fa salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute.

Si ricorda che, per l'epidemia in oggetto, oltre alle ordinanze emesse a livello nazionale, sono state emanate diverse ordinanze con riferimento alle regioni [Emilia-Romagna](#), [Friuli Venezia Giulia](#), [Liguria](#), [Lombardia](#), [Piemonte](#), [Trentino Alto Adige](#) e [Veneto](#).

Riguardo ai richiami normativi di cui ai **commi 2 e 3** in esame, si ricorda, in primo luogo, che l'articolo 32 della [L. 23 dicembre 1978, n. 833](#), e successive modificazioni, dispone circa le funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, stabilendo il potere del Ministro della salute di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. Per le medesime materie, lo stesso articolo 32 prevede l'emanazione di analoghe ordinanze del Presidente della giunta regionale e del Sindaco, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. Sono fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico.

Il richiamato articolo 117 del [D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112](#), relativo agli interventi d'urgenza in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, prevede che: per gli interventi a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti siano adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale; negli altri casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni, in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i predetti soggetti qualificati dalla norma come competenti (Stato o regioni).

Il richiamato articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al [D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#), e successive modificazioni, per il caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, prevede che le ordinanze contingibili e urgenti siano adottate dal sindaco, quale rappresentante della

comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni, tra l'altro, di pregiudizio della vivibilità urbana, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

Si ricorda che al sindaco è altresì attribuito il potere, quale ufficiale del Governo, di adottare con atto motivato, previa comunicazione al prefetto, "provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana", ai sensi dell'articolo 54, comma 4, del suddetto testo unico di cui al D.Lgs. n. 267, e successive modificazioni (sulla previsione di ordinanze contingibili e urgenti si veda la sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale).

Il **comma 4** del presente **articolo 3** qualifica come illecito penale, di natura contravvenzionale, il mancato rispetto delle misure di contenimento stabilite dai provvedimenti adottati ai sensi del decreto-legge in esame, prevedendo che, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, si applichi l'articolo 650 del codice penale ("*Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*"). Tale disposizione punisce con l'arresto fino a 3 mesi o l'ammenda fino a 206 euro chiunque non osservi un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene.

Si ricorda che, trattandosi di contravvenzione per la quale il codice stabilisce la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, il contravventore potrà essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda (in questo caso 103 euro), oltre le spese del procedimento, per estinguere il reato (ai sensi dell'[articolo 162-bis](#) del codice penale), sempre che il giudice non respinga la richiesta di oblazione avendo riguardo alla gravità del fatto.

Ai sensi del successivo **comma 5**, il prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. **Secondo una disposizione aggiunta dalla Camera**, al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento in esame, è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Il **comma 6** dispone che, per i provvedimenti emanati in attuazione del presente **articolo 3**, i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, ivi richiamati, siano dimezzati e che i medesimi provvedimenti, durante lo svolgimento del suddetto controllo preventivo, siano provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, secondo le norme generali sui provvedimenti amministrativi ivi richiamate⁷. **La Camera ha operato una modifica esclusivamente formale nel presente comma 6.**

⁷ Articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della [L. 7 agosto 1990, n. 241](#), e successive modificazioni.

In base alla disciplina⁸ dei termini temporali suddetti, gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione. Il predetto termine è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle amministrazioni o del Governo, periodo che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni⁹.

L'**articolo 4** incrementa nella misura di 20 milioni di euro per il 2020 le risorse già stanziata per gli oneri inerenti all'emergenza sanitaria in oggetto con la [delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020](#) (queste ultime risorse sono pari a 5 milioni di euro). L'incremento è disposto a valere sulla dotazione del Fondo per le emergenze nazionali¹⁰, la quale, tuttavia, viene a sua volta incrementata nella misura corrispondente. Alla copertura finanziaria di quest'ultimo stanziamento, si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse previste per l'attribuzione dei premi e le spese amministrative e di comunicazione connesse alla gestione della cosiddetta lotteria degli scontrini¹¹. **La Camera ha operato in merito una modifica di natura formale.**

⁸ Di cui all'articolo 27, comma 1, della [L. 24 novembre 2000, n. 340](#), e successive modificazioni.

⁹ Il controllo preventivo di legittimità rappresenta un'attività volta a verificare la conformità dell'agire provvedimento della pubblica amministrazione rispetto a parametri di legalità. Nel controllo preventivo, tale verifica interviene in una fase antecedente alla produzione degli effetti dell'atto e il cui esito determina, in caso positivo, la registrazione dell'atto con apposizione del visto e, in caso negativo, la riacquisizione del visto. Dal momento dell'apposizione del visto e della registrazione (anche con riserva) l'atto acquista efficacia, cioè produce effetti giuridici.

Quanto all'ambito di applicazione oggettivo, l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione, attribuisce alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo. La Corte dei conti, in base alla Costituzione, accerta che gli atti soggetti a controllo siano conformi a norme di legge, in particolare a quelle del bilancio.

Con la riforma del sistema dei controlli introdotta dalla [L. 14 gennaio 1994, n. 20](#), il legislatore ha previsto un'elencazione tassativa degli atti dell'Esecutivo da assoggettare a controllo preventivo di legittimità (articolo 3, comma 1). Successive norme speciali hanno esteso l'ambito di applicazione del controllo per singole tipologie di atti.

¹⁰ Si ricorda che tale Fondo, in base a quanto previsto dall'articolo 44 del codice della protezione civile, di cui al [D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1](#), è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile e finanzia gli interventi per i quali il Consiglio dei Ministri delibera la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Gli interventi contemplati sono in particolare connessi ad eventi calamitosi, di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo, che in ragione della loro intensità o estensione devono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo.

In proposito, si ricorda che con [Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020](#) il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza per sei mesi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti dal COVID-2019, disponendo che per l'attuazione dei primi interventi, nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento, si possa provvedere nel limite di 5 milioni di euro a valere sul Fondo per le emergenze nazionali.

¹¹ Si ricorda, al riguardo, che i commi da 540 a 542 e 544 dell'articolo 1 della [L. 11 dicembre 2016, n. 232](#), e successive modificazioni, prevedono l'istituzione, a decorrere dal 1° luglio 2020, di una lotteria nazionale, cui possono partecipare i contribuenti che effettuano acquisti di beni o servizi presso esercenti

Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

La data di entrata in vigore del presente decreto-legge (**articolo 5**) è stabilita al giorno stesso della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* (23 febbraio 2020).

Cenni su alcuni profili costituzionali

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

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

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

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

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

che trasmettono telematicamente i corrispettivi, nonché gli esercenti medesimi. Per partecipare all'estrazione è necessario che i contribuenti, al momento dell'acquisto, comunichino il proprio codice lotteria all'esercente e che quest'ultimo trasmetta all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione.

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

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

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

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

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

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

Sul nuovo coronavirus COVID-2019

Il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'avvenuto isolamento, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell'uomo: il 2019-nCoV (conosciuto anche come COVID-2019). Il virus è stato associato a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale.

I [coronavirus \(CoV\)](#) sono un'ampia famiglia di virus identificati come patogeni umani dagli anni '60. I coronavirus sono comuni in molte specie animali (come i cammelli e i pipistrelli) ma in alcuni casi, se pur raramente, possono evolversi e infettare l'uomo per poi diffondersi nella popolazione. Durante la comparsa del coronavirus correlato alla

sindrome respiratoria acuta grave (SARS-CoV) nel 2002-2003, il virus ha colpito 8.096 persone causando gravi infezioni polmonari, con 774 decessi (rapporto caso-mortalità: 10%). Per MERS-CoV, infezione per cui i cammelli dromedari sono stati considerati la principale fonte ospite intermedia, la maggior parte dei casi umani è stata osservata nella Penisola arabica, mentre un numero limitato di casi importati è stato segnalato da altri paesi. Il periodo di incubazione dei coronavirus varia da 3 a 14 giorni. Per SARS-CoV il periodo di incubazione è stato stimato tra 3-10 giorni e per MERS-CoV fino a 14 giorni. Un nuovo coronavirus è un nuovo ceppo di coronavirus che non è stato precedentemente mai identificato nell'uomo.

Nell'uomo, la trasmissione di coronavirus può avvenire tramite secrezioni respiratorie, vale a dire direttamente attraverso le goccioline provocate da tosse o starnuti o indirettamente attraverso il contatto di oggetti o superfici contaminati, nonché attraverso un contatto ravvicinato, come toccare o stringere le mani di una persona infetta e quindi toccarsi il naso, gli occhi o la bocca. La trasmissione ospedaliera è stata descritta come un fattore importante nell'epidemiologia della SARS e della MERS.

Per quanto riguarda il 2019-nCoV, mancano ancora informazioni epidemiologiche e sierologiche complete. I sintomi segnalati fino ad oggi nei pazienti con infezione da 2019-nCoV comprendono principalmente febbre e difficoltà respiratorie, con reperti radiologici di polmonite. I casi più gravi sviluppano polmonite grave, sindrome da distress respiratorio acuto, sepsi e *shock* settico che possono portare alla morte del paziente. Le persone con condizioni croniche sottostanti, e in generale i bambini molto piccoli e gli anziani, sembrano essere più vulnerabili alle forme gravi.

Il 30 gennaio 2020, il Direttore generale dell'OMS ha dichiarato il focolaio internazionale da nuovo coronavirus 2019-nCoV un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale ([Public Health Emergency of International Concern- PHEIC](#)), come sancito nel Regolamento sanitario internazionale (International Health Regulations, IHR, 2005). Per "emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale" si intende: "un evento straordinario che può costituire una minaccia sanitaria per altri Stati membri attraverso la diffusione di una malattia e richiedere una risposta coordinata a livello internazionale". La dichiarazione di PHEIC dell'OMS è accompagnata dall'obbligo di fornire raccomandazioni e misure temporanee, non vincolanti per i Paesi, ma significative sia dal punto di vista pratico che politico relativamente a: viaggi, commerci, quarantena, *screening* e trattamento. L'OMS inoltre definisce standard di pratica globali.

Il sito dell'European Centre for Disease Prevention and Control (Ecdc - Agenzia europea per il controllo e la prevenzione delle malattie) fornisce informazioni costantemente aggiornate sulla [Distribuzione geografica dei casi 2019-nCov nel mondo](#), le stesse [informazioni](#) sono a disposizione sul sito di Epicentro (Il portale dell'epidemiologia per la sanità pubblica).

Nel *Situation Report -12*, pubblicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) il 1 febbraio 2020 viene fatto il punto sui meccanismi di trasmissione del nuovo coronavirus 2019-nCoV. Sulla base dei dati al momento disponibili, l'OMS ribadisce che il contatto con i casi sintomatici (persone che hanno contratto l'infezione e hanno già manifestato i sintomi della malattia) è il motore principale della trasmissione del nuovo coronavirus 2019-nCoV. L'OMS è a conoscenza di una possibile trasmissione del virus da persone infette ma ancora asintomatiche e ne sottolinea la rarità. In base a quanto già noto sui coronavirus (ad es. MERS-CoV), sappiamo infatti che l'infezione asintomatica potrebbe essere rara e che la trasmissione del virus da casi asintomatici è molto rara. Sulla base di questi dati, l'OMS conclude che la trasmissione da casi asintomatici probabilmente non è

uno dei motori principali della trasmissione del nuovo coronavirus 2019-nCoV. Per approfondire consulta la pagina dedicata a [Trasmissione, prevenzione e trattamento](#) dei coronavirus e quella dedicata alle [FAQ](#) sul nuovo coronavirus 2019-nCoV.