

XVIII legislatura

**EMERGENZA DA COVID-19:
UN RAFFRONTO TRA I
DECRETI-LEGGE
N. 6 E N. 19 DEL 2020**

maggio 2020
n. 253



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



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

**EMERGENZA DA COVID-19:
UN RAFFRONTO TRA I
DECRETI-LEGGE
N. 6 E N. 19 DEL 2020**

maggio 2020
n. 253

A cura di M. Frati

INDICE

INTRODUZIONE	7
1. <i>La gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Cenni introduttivi al presente lavoro.....</i>	<i>10</i>
TESTO A FRONTE DELLE MISURE DI CONTENIMENTO E DI GESTIONE DELL'EMERGENZA DI CUI AI DECRETI-LEGGE N. 6 E N. 19 DEL 2020	13
Misure di contenimento del virus e loro adozione - Art. 1 del decreto- legge n. 6 e art. 1 del decreto-legge n. 19	15
1. <i>L'adozione delle misure di contenimento del virus.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Le misure di contenimento del virus.....</i>	<i>17</i>
3. <i>L'attuazione delle misure nel Dpcm del 26 aprile 2020.....</i>	<i>30</i>
Attuazione delle misure di contenimento del virus - Art. 3, commi 1-3, del decreto-legge n. 6 e art. 2 del decreto-legge n. 19	33
1. <i>I Dpcm di attuazione.....</i>	<i>33</i>
2. <i>I provvedimenti sostitutivi dei Dpcm. Le ordinanze del Ministro della salute</i>	<i>34</i>
Misure "ulteriori" e misure "ulteriormente restrittive" - Art. 2 del decreto-legge n. 6 e art. 3 del decreto-legge n. 19	43
1. <i>Le ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Regione e del Sindaco.....</i>	<i>43</i>
2. <i>Esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. e avocazione in sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost.....</i>	<i>44</i>
3. <i>Giudizi costituzionali relativi alle competenze statali e territoriali nella gestione delle emergenze.....</i>	<i>46</i>
4. <i>Ruolo delle Regioni a garanzia dello svolgimento delle attività produttive in condizioni di sicurezza</i>	<i>48</i>
5. <i>Proroga dei piani terapeutici in scadenza.....</i>	<i>48</i>
Sanzioni per violazione delle misure di contenimento del virus - Art. 3, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 6 e art. 4 del decreto-legge n. 19.....	51

INTRODUZIONE

1. La gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19

A seguito della dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus effettuata dall'Organizzazione mondiale della sanità in data 30 gennaio 2020, il Consiglio dei ministri, il giorno successivo (31 gennaio), ha deliberato - ai sensi dell'[art. 7, comma 1, lett. c](#)), e dell'[art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018](#) (Codice della protezione civile) - la **dichiarazione dello stato di emergenza** connesso al rischio sanitario, per la durata di sei mesi decorrenti dalla data della dichiarazione.

Per l'attuazione degli interventi in vigore dello stato di emergenza, è stata autorizzata (ex art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018) l'emanazione di **ordinanze di protezione civile**, derogatorie rispetto alle disposizioni vigenti, conformi ai principi generali dell'ordinamento giuridico¹ e adottate nei limiti di un primo stanziamento di risorse (pari a 5 mln di euro) a valere sul Fondo per le emergenze nazionali (di cui all'[art. 44, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018](#)). Ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto-legislativo n. 1/2018, il Presidente del Consiglio dei ministri detiene il potere di ordinanza in materia di protezione civile, che può esercitare (salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione di cui all'articolo 24) per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Nella situazione epidemiologica in corso, alla prima [ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020](#), hanno fatto seguito una serie di ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile, le quali - ai sensi dell'[art. 25, comma 2, lett. a\) e b\)](#), del [decreto legislativo n. 1/2018](#) - hanno dettato disposizioni in ordine all'organizzazione ed effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata nonché alla funzionalità dei servizi pubblici.

Essendo in questione una emergenza sanitaria, le misure adottate nel quadro del Codice della protezione civile si sono affiancate agli ulteriori strumenti previsti dall'ordinamento per la specifica gestione di emergenze sanitarie.

¹ In ordine al limite dei "principi dell'ordinamento giuridico", la Corte costituzionale, nella sent. n. 26/1961 (pronunciata con riferimento a una ordinanza prefettizia emessa sulla base del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), aveva innanzitutto escluso che i provvedimenti in questione potessero essere in contrasto con "quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria".

In relazione alle previsioni di riserva di legge, la Corte prospettava due ipotesi (sostanzialmente corrispondenti alla riserva assoluta e alla riserva relativa di legge): 1) nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che, nella materia stessa, si consenta l'emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione; 2) per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva (adoperando la formula "in base alla legge" o altra di eguale significato), la costante giurisprudenza costituzionale ha ritenuto ammissibile che "la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito (...)".

Si fa riferimento alle **ordinanze contingibili e urgenti** che il Ministro della salute, i Presidenti regionali e i Sindaci sono autorizzati a emanare ai sensi dell'[art. 32 della legge n. 833/1978](#), dell'[art. 117 del decreto legislativo n. 112/1998](#) e dell'[art. 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267/2000](#) (Tuel)².

In particolare, le ordinanze del Ministro della salute del [25](#) e del [30 gennaio 2020](#) - recanti, rispettivamente, misure di rafforzamento del personale sanitario da impiegare nelle attività di controllo sanitario e misure di interdizione del traffico aereo dalla Cina - precedono la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri e costituiscono oggetto di richiamo nella premessa dell'ordinanza di protezione civile n. 630.

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, le ordinanze del Ministro della salute recano il riferimento, in premessa, alla [deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio](#) e alle successive ordinanze di protezione civile³.

A far data dal 23 febbraio 2020, sono intervenuti - in qualità di strumenti di governo dei casi straordinari di necessità e d'urgenza (art. 77 Cost.) - una serie di **decreti-legge** volti a fronteggiare, con misure afferenti a diversi settori, l'emergenza in atto (nn. [6/2020](#)⁴; [9/2020](#)⁵; [11/2020](#)⁶; [14/2020](#)⁷; [18/2020](#)⁸; [19/2020](#)⁹;

² L'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti da parte del Sindaco, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, è altresì autorizzata dall'art. 54, comma 4, del Tuel.

³ Tale, ad esempio, l'ordinanza del Ministro della salute del 21 febbraio, che obbliga le autorità sanitarie ad applicare la misura della quarantena con sorveglianza attiva, per 14 giorni, agli individui che abbiano avuto contatti con casi confermati di Covid-19, nonché la misura della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva agli individui che, negli ultimi 14 giorni, abbiano fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato nelle aree della Cina interessate dall'epidemia.

⁴ "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13/2020 e parzialmente abrogato dal decreto-legge n. 19/2020).

⁵ "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (abrogato dalla legge n. 27/2020, di conversione del decreto-legge n. 18/2020).

⁶ "Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria" (abrogato dalla legge n. 27/2020, di conversione del decreto-legge n. 18/2020).

⁷ "Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19" (abrogato dalla legge n. 27/2020, di conversione del decreto-legge n. 18/2020).

⁸ "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020).

⁹ "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" (in corso di conversione).

[22/2020](#)¹⁰; [23/2020](#)¹¹; [26/2020](#)¹²; [28/2020](#)¹³; [29/2020](#)¹⁴; [30/2020](#)¹⁵), alcuni dei quali ad oggi in corso di conversione.

Il ricorso alla fonte legislativa è stato imposto dall'incidenza delle misure previste su diritti protetti dalla Costituzione, la cui limitazione si è resa necessaria ai fini della tutela della salute, diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32 Cost.).

Le misure introdotte dai decreti-legge incidono, in particolare, sulle seguenti disposizioni costituzionali: inviolabilità della libertà personale, ex art. 13; diritto di circolazione e soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale, ex art. 16; diritto di riunione, ex art. 17; diritto di esercizio in pubblico del culto, ex art. 19; diritto di agire in giudizio e di difesa in giudizio, ex art. 24; rieducazione del condannato, ex art. 27; diritto all'istruzione e alla cultura, ex artt. 33 e 34; libertà di iniziativa economica privata, ex art. 41¹⁶.

Tra i menzionati decreti-legge, i decreti n. 6 e n. 19 (oggetto del presente lavoro) prevedono che nel processo di attuazione delle misure di contenimento del virus e di gestione dell'emergenza in corso intervengano, a vario titolo, **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm), ordinanze del Ministro della salute e ordinanze delle autorità regionali e locali**, disciplinando diversamente funzione, presupposti di adozione, efficacia e contenuti delle diverse tipologie di atti.

¹⁰ "Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato" (in corso di conversione).

¹¹ "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali" (in corso di conversione).

¹² "Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020" (in corso di conversione).

¹³ "Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19" (in corso di conversione).

¹⁴ "Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati" (in corso di conversione).

¹⁵ "Misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2" (in corso di conversione).

¹⁶ Con specifico riguardo alla libertà di iniziativa economica, riconosciuta dall'art. 41 Cost. a condizione che si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, il Tar Calabria - nella sent. n. 841/2020 (su cui cfr. il paragrafo relativo a "Misure ulteriori" e "misure ulteriormente restrittive", punto 2) - ha osservato che "non è prevista una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica, sicché tali prescrizioni possono essere imposte anche con un atto di natura amministrativa". Tanto più quando (come nel caso del decreto-legge n. 19 in questione) il contenuto del provvedimento risulta predeterminato, e alla discrezionalità dell'autorità amministrativa è demandato di individuare l'ampiezza della limitazione in ragione dell'esame epidemiologico.

Come noto, alle scelte normative poste in essere dal Governo sono stati mossi rilievi, relativi, in particolare, all'utilizzo dei Dpcm come strumenti centrali per la gestione dell'emergenza da Covid-19.

Il Presidente del Consiglio dei ministri - in occasione dell'Informativa urgente resa alla Camera e al Senato in data 30 aprile sulle iniziative del Governo per la ripresa delle attività economiche - ha indicato, quali basi legittimanti dei Dpcm adottati, la dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 e i decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020.

Nella seduta della Camera n. 337 dell'11 maggio 2020, sono state oggetto di discussione due mozioni (1-00346 e 1-00348) concernenti "iniziative volte al superamento delle limitazioni delle libertà costituzionalmente garantite e delle criticità normative emerse in relazione alla gestione dell'emergenza da Covid-19".

Di esse, la mozione di maggioranza (1-00348) impegna (tra l'altro) il Governo a "privilegiare lo strumento del decreto-legge laddove si tratti di introdurre limiti ai diritti fondamentali e comunque a comunicare tempestivamente al Parlamento ogni tipo di azione intrapresa a tutela della salute pubblica, in ossequio alla centralità dell'assemblea elettiva e nell'ottica di promuovere un suo costante coinvolgimento".

2. Cenni introduttivi al presente lavoro

Costituiscono oggetto del presente lavoro i **decreti-legge n. 6 e n. 19**.

Le disposizioni del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, sono state quasi interamente abrogate dall'[art. 5, comma 1, lett. a\), del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#), in corso di conversione (AC 2447)¹⁷, il quale, dei cinque articoli costituenti il decreto-legge n. 6, ha lasciato in vigore esclusivamente il comma 6-*bis* dell'articolo 3, aggiunto dall'articolo 91 del decreto-legge n. 18/2020, e l'articolo 4, recante le disposizioni finanziarie.

Il comma 6-*bis* dell'art. 3 prevede che il rispetto delle misure di contenimento di cui decreto-legge n. 6 costituisca oggetto di valutazione ai fini dell'esclusione della responsabilità del debitore ai sensi degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti.

L'articolo 4 dispone un incremento, pari a 20 milioni di euro per l'anno 2020, dello stanziamento destinato a far fronte agli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020).

¹⁷ Per l'illustrazione delle misure introdotte dal decreto-legge n. 19/2020, cfr. i Dossier n. 235 e 235/1 rispettivamente del 30 marzo e del 24 aprile 2020, a cura dei Servizi Studi del Senato e della Camera dei deputati.

Nel testo a fronte che segue, i decreti-legge n. 6 e n. 19 sono posti a confronto in ordine ai seguenti profili:

- Misure di contenimento del virus e loro adozione - Art. 1 del decreto-legge n. 6 e art. 1 del decreto-legge n. 19.
- Attuazione delle misure di contenimento del virus - Art. 3, commi 1-3, del decreto-legge n. 6 e art. 2 del decreto-legge n. 19.
- Misure "ulteriori" e misure "ulteriormente restrittive" - Art. 2 del decreto-legge n. 6 e art. 3 del decreto-legge n. 19.
- Sanzioni per violazione delle misure di contenimento del virus - Art. 3, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 6 e art. 4 del decreto-legge n. 19.

Nella terza colonna del testo a fronte si dà conto delle modifiche sostanziali apportate dalla Camera in prima lettura.

**TESTO A FRONTE DELLE MISURE DI CONTENIMENTO E DI
GESTIONE DELL'EMERGENZA
DI CUI AI DECRETI-LEGGE N. 6 E N. 19 DEL 2020**

Misure di contenimento del virus e loro adozione - Art. 1 del decreto-legge n. 6 e art. 1 del decreto-legge n. 19

Gli **articoli 1** dei decreti-legge n. 6 e n. 19 - entrambi rubricati "Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19" - recano la disposizione relativa all'adozione di misure di contenimento del virus Covid-19 (rispettivi commi 1) e l'elenco delle misure che possono essere adottate (rispettivi commi 2, lettere da *a*) a *o*), per il decreto-legge n. 6, e lettere da *a*) ad *hh*), per il decreto-legge n. 19).

L'art. 1 del decreto-legge n. 19 presenta, in fine, un comma 3, che autorizza il prefetto a imporre, con proprio provvedimento, lo svolgimento di attività che non siano oggetto di sospensione in conseguenza dell'applicazione del medesimo articolo 1, qualora ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità.

Nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera, nel decreto-legge n. 19, è stato inserito l'art. 1-*bis*, rubricato "Deroghe straordinarie in materia di ripresa di attività di raccolta".

In esso si prevede che - in ragione delle necessità di approvvigionamento alimentare - siano consentite sull'intero territorio nazionale le attività di raccolta a mano di prodotti agricoli e selvatici non legnosi, purché vengano svolte individualmente, limitatamente al territorio del Comune di residenza o di dimora e nel rispetto della normativa vigente.

1. L'adozione delle misure di contenimento del virus

Nel disporre l'**adozione di misure di contenimento** del virus Covid-19, i decreti-legge n. 6 e n. 19 differiscono principalmente:

- ✓ per l'individuazione della dimensione spaziale di applicazione delle misure, corrispondente, nel decreto n. 6, a Comuni o aree in cui si siano manifestati casi di contagio; estensibile, invece, nel decreto n. 19, da specifiche parti del territorio nazionale alla totalità di esso;
- ✓ per la disposizione di adozione, che, nel decreto-legge n. 6, si configura come obbligo per le autorità competenti ("sono tenute ad adottare"), mentre, nel decreto-legge n. 19, assume la forma di una autorizzazione all'adozione ("possono essere adottate");
- ✓ per la qualificazione dell'elenco di cui al comma 2 quale elenco esemplificativo nel decreto-legge n. 6 (comma 1 in combinato disposto con l'alinea del comma 2), quale elenco tassativo ed esaustivo nel decreto-legge n. 19;
- ✓ per l'introduzione, nel decreto-legge n. 19, di un termine massimo di durata delle misure, individuato in 30 giorni eventualmente più volte reiterabili fino al 31 luglio 2020 (data di cessazione dello stato di emergenza ai sensi della deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020);

- ✓ per l'introduzione, nel decreto-legge n. 19, della facoltà di rimodulare nel tempo le misure assunte, in aumento o in diminuzione, secondo l'andamento epidemiologico del virus. Tale facoltà assicura una ulteriore garanzia al rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità già menzionati anche nel decreto-legge n. 6.

Il **decreto-legge n. 19**, in sintesi, **circoscrive nei tempi e vincola nei contenuti l'adozione/attuazione di misure derogatorie di disposizioni vigenti**¹⁸; affida, invece, alla discrezionalità del soggetto attuatore - tuttavia vincolato dal rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità - la valutazione sulla dimensione spaziale di applicabilità delle misure e sulla modulazione della loro intensità¹⁹.

Adozione di misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 1 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 1 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
<p>1. Allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19,</p> <p>nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus,</p> <p>le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata</p>	<p>1. Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19,</p> <p>su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso,</p> <p>possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2,</p>	

¹⁸ La disciplina dell'adozione delle misure di contenimento recata dal nuovo decreto-legge n. 19 risulta coerente con i parametri che la Corte costituzionale ha ritenuto necessari e vincolanti per le ordinanze di protezione civile emanate ex legge n. 225/1992 (ora abrogata dal Codice della protezione civile): "proprio il carattere eccezionale dell'autorizzazione legislativa implica, invero, che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio" (sent. n. 127/1995).

¹⁹ Sul punto si è pronunciato anche il Tar Calabria nella sent. n. 841/2020 (su cui cfr. il paragrafo relativo a "Misure ulteriori" e "misure ulteriormente restrittive", punto 2), ritenendo - con riferimento all'art.1, comma 2, lett. v), del decreto-legge n. 19 (limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti) - che "è la legge a predeterminare il contenuto della restrizione alla libertà di iniziativa economica, demandando ad un atto amministrativo la commisurazione dell'estensione di tale limitazione".

Adozione di misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 1 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 1 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
all'evolversi della situazione epidemiologica.	<p><i>Cfr. alinea del comma 2 per i principi di adeguatezza e proporzionalità</i></p> <p>per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020,</p> <p>e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.</p>	<p>per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020,</p>

2. Le misure di contenimento del virus

Alcune delle **misure contenute nell'elenco** del decreto-legge n. 19 ripropongono misure già previste dal decreto-legge n. 6, talora con una formulazione più articolata messa a punto nei Dpcm di attuazione del decreto n. 6.

Si tratta dei [Dpcm dell'8 marzo 2020](#)²⁰, del [9 marzo 2020](#), dell'[11 marzo 2020](#) e del [22 marzo 2020](#), la cui efficacia è stata inizialmente prorogata fino al 13 aprile dal primo

²⁰ Il Dpcm dell'8 marzo aveva disposto la cessazione degli effetti dei [Dpcm del 1° marzo](#) (recante misure restrittive, tra cui il divieto di accesso e di allontanamento dai Comuni individuati come "zone rosse", e l'individuazione di ulteriori zone assoggettate a misure meno restrittive, tendenti comunque a evitare assembramenti di persone) e [del 4 marzo](#) (recante misure di contenimento del virus sull'intero territorio nazionale). Il Dpcm del 1° marzo, a sua volta, aveva disposto la cessazione degli effetti dei [Dpcm del 23 febbraio](#) (recante misure urgenti di contenimento del contagio nei Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto e introduzione della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva per i soggetti che avevano transitato o sostato in quei Comuni) e del [Dpcm del 25 febbraio](#) (recante misure di sospensione delle competizioni ed eventi sportivi nei Comuni delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte; sospensione dei viaggi di istruzione e promozione della didattica a distanza; riduzione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici giudiziari in determinati Comuni della Regione Lombardia).

Dpcm adottato in attuazione del decreto-legge n. 19 ([Dpcm del 1° aprile 2020](#)), ma che hanno cessato di produrre effetti a decorrere dal 14 aprile 2020, ai sensi delle disposizioni di cui all'[art. 8 del Dpcm del 10 aprile 2020](#), anch'esso adottato in attuazione del decreto-legge n. 19.

Successivamente, il [Dpcm del 26 aprile 2020](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 108 del 27 aprile 2020, ha previsto che le proprie disposizioni si applichino, in sostituzione di quelle del Dpcm del 10 aprile, dalla data del 4 maggio con efficacia fino al 17 maggio 2020, fatta eccezione per alcune disposizioni di cui all'art. 2, già applicabili a decorrere dal 27 aprile simultaneamente con le disposizioni del Dpcm del 10 aprile.

Per altre misure, il decreto-legge n. 19 provvede a codificare, a livello di fonte primaria, misure che già erano state applicate sull'intero territorio nazionale in virtù dei Dpcm di attuazione del decreto-legge n. 6.

Nel testo a fronte sottostante, relativo agli elenchi delle misure nei due decreti-legge, si dà altresì indicazione delle più evidenti similarità con le disposizioni dei Dpcm di attuazione del decreto-legge n. 6 (il cui testo è citato in nota).

Rinviando alla lettura del testo a fronte per un dettagliato raffronto, ci si limita a evidenziare che la formulazione del decreto-legge n. 19 in taluni casi tende ad attenuare la restrittività della misura rispetto alle fonti precedenti (decreto-legge n. 6 e relativi Dpcm di attuazione), ponendo al soggetto attuatore della misura l'alternativa tra "limitazione" e "sospensione" di attività, laddove le fonti precedenti ne imponevano la "sospensione", ovvero prevedendo la mera "limitazione" di un'attività dove il decreto-legge n. 6 poneva l'alternativa tra "chiusura" e "limitazione".

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti: <i>Cfr. comma 1 per i principi di adeguatezza e proporzionalità</i>	2. Ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure:	
<i>Cfr. Dpcm 22 marzo 2020, art. 1, co 1, lett b)²¹</i>	a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi	a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni

²¹ "E' fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute" (lett. b).

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
	dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;	alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni. Ai soggetti con disabilità motorie o con disturbi dello spettro autistico, con disabilità intellettiva o sensoriale o con problematiche psichiatriche e comportamentali con necessità di supporto, certificate ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è consentito uscire dall'ambiente domestico con un accompagnatore qualora ciò sia necessario al benessere psico-fisico della persona e purché siano pienamente rispettate le condizioni di sicurezza sanitaria;
	b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;	
a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area; b) divieto di accesso al comune o all'area interessata;	c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;	
h) applicazione della misura della quarantena con	d) applicazione della misura della quarantena precauzionale	d) applicazione della misura della quarantena

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva;	ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;	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;
<i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. z)</i> ²²	e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus;	e) 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;
<i>Cfr. Dpcm 9 marzo 2020, art. 1, co 2</i> ²³	f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;	Soppressa
c) 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;	g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;	g) 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;
<i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. v)</i> ²⁴	h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;	

²² "Divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus" (lett. z).

²³ "Sull'intero territorio nazionale è vietata ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico".

²⁴ "L'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro di cui all'allegato 1, lettera d). Sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri" (lett. v).

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
		h-bis) adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza;
<i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. b) e c)</i> ²⁵	i) 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;	
<i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. a)</i> ²⁶	l) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;	l) sospensione dei congressi, di ogni tipo di evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;
<i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. g)</i> ²⁷	m) 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, sportivi, piscine, centri	

²⁵ "Sono sospese le manifestazioni, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura, ivi inclusi quelli cinematografici e teatrali, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato" (lett. b); "sono sospese le attività di pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati (...)" (lett. c).

²⁶ "Sono sospesi i congressi, le riunioni, i meeting e gli eventi sociali, in cui è coinvolto personale sanitario o personale incaricato dello svolgimento di servizi pubblici essenziali o di pubblica utilità; è altresì differita a data successiva al termine di efficacia del presente decreto ogni altra attività convegnistica o congressuale" (lett. a).

²⁷ "Sono sospesi altresì gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato (...). Lo sport di base e le attività motorie in genere, svolti all'aperto ovvero all'interno di palestre, piscine e centri sportivi di ogni tipo, sono ammessi esclusivamente a condizione che sia possibile consentire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro" (lett. g).

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
	natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;	
	n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;	n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico, garantendo comunque la possibilità di svolgere individualmente, ovvero con un accompagnatore per i minori o le persone non completamente autosufficienti, attività sportiva o attività motoria, purché nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno due metri per l'attività sportiva e di almeno un metro per le attività motorie, ludiche e ricreative;
m) limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestre, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3;	o) possibilità di disporre o di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico , ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea , nonché di trasporto pubblico locale;	o) possibilità di disporre o di demandare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione o la sospensione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, 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

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
		consentita solo se il gestore predispone le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
d) sospensione del funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; <i>Cfr. anche Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. h)</i> ²⁸	p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, 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 i corsi professionali e le attività formative svolte 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;	
f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione,	q) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite	

²⁸ "Sono sospesi fino al 15 marzo 2020 i servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, 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, anche regionali, master, università per anziani, e corsi svolti dalle scuole guida, ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza. Sono esclusi dalla sospensione i corsi post universitari connessi con l'esercizio di professioni sanitarie (...)" (lett. h).

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
<p>sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79; <i>Cfr. anche Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. i)</i>²⁹</p>	<p>didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;</p>	
<p>e) sospensione dei servizi di 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 decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi; <i>Cfr. anche Dpcm 8 marzo 2020, art.2, co 1, lett. d)</i></p>	<p>r) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura 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 decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;</p>	
<p>k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, specificamente individuati;</p>	<p>s) 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;</p>	
<p>g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale;</p>	<p>t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei</p>	<p>t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive, ad esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario³⁰,</p>

²⁹ "Sono sospesi i viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado" (lett. i).

³⁰ Si evidenzia che l'art. 87, comma 5, del decreto-legge n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020, prevede la sospensione delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego fino al 16 maggio (60 giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto), ad esclusione dei casi in cui

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
	casi in cui la valutazione dei candidati è 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;	finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è 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;
<p>j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità; <i>Cfr. anche Dpcm 11 marzo 2020, art. 1, n. 1</i>³¹</p> <p>l) 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;</p>	u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a 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;	u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio o all'ingrosso , a 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

la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero in modalità telematica e fatta salva la previsione di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 22/2020 (allo stato in fase di conversione).

³¹ "Sono sospese le attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità individuate nell'allegato 1, sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali, purché sia consentito l'accesso alle sole predette attività. (...)".

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
<i>Cfr. anche Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett f)</i> ³²		interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
<i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. e)</i> ³³	v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;	v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti, ad esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale, a condizione che sia garantita la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, e della ristorazione con consegna a domicilio, ovvero con asporto, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie previste per le attività sia di confezionamento che di trasporto, con l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, con il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e con il divieto di

³² "E' fortemente raccomandato presso gli esercizi commerciali diversi da quelli della lettera precedente (cioè diversi da esercizi di ristorazione e bar), all'aperto e al chiuso, che il gestore garantisca l'adozione di misure organizzative tali da consentire un accesso ai predetti luoghi con modalità contingentate o comunque idonee ad evitare assembramenti di persone, nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro tra i visitatori" (lett. f).

³³ "Svolgimento delle attività di ristorazione e bar, con obbligo, a carico del gestore, di far rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, con sanzione della sospensione dell'attività in caso di violazione" (lett. e).

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
		sostare nelle immediate vicinanze degli stessi.
n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare;	z) 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;	
<i>Cfr. Dpcm 11 marzo 2020, art. 1, n. 1), secondo periodo</i> ³⁴	aa) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;	aa) limitazione o sospensione di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;
<i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. p)</i> ³⁵	bb) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);	

³⁴ "Sono chiusi, indipendentemente dalla tipologia di attività svolta, i mercati, salvo le attività dirette alla vendita di soli generi alimentari".

³⁵ "E' fatto divieto agli accompagnatori dei pazienti di permanere nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS), salve specifiche diverse indicazioni del personale sanitario preposto" (lett. p).

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. q) ³⁶ e lett. u) ³⁷	cc) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;	cc) divieto o 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 no, nonché istituti penitenziari e istituti penitenziari per minori; 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. Sono in ogni caso garantiti gli incontri tra genitori e figli autorizzati dall'autorità giudiziaria nel rispetto delle prescrizioni sanitarie o, ove non possibile, in collegamento da remoto;
i) previsione dell'obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a	dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che	

³⁶ "L'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, è limitata ai soli casi indicati dalla direzione sanitaria della struttura, che è tenuta ad adottare le misure necessarie a prevenire possibili trasmissioni di infezione" (lett q).

³⁷ Con riferimento agli istituti penitenziari e agli istituti penali per minorenni: "I colloqui visivi si svolgono in modalità telefonica o video, anche in deroga alla durata attualmente prevista dalle disposizioni vigenti. In casi eccezionali può essere autorizzato il colloquio personale, a condizione che si garantisca in modo assoluto una distanza pari a due metri" (lett. u).

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
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	sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;	
<i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 3 (Misure di informazione e prevenzione sull'intero territorio nazionale)</i>	ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;	
o) sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dell'area indicata, 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. <i>Cfr. Dpcm 8 marzo 2020, art. 2, co 1, lett. r)³⁸; Dpcm 11 marzo 2020, art. 1, nn. 6), 7) e 10); Dpcm 22 marzo 2020, art. 1, co 1, lett c)³⁹</i>	ff) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;	
	gg) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure	

³⁸ "La modalità di lavoro agile (...) può essere applicata, per la durata dello stato di emergenza (...), dai datori di lavoro a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti" (lett. r).

³⁹ "Le attività produttive che sarebbero sospese ai sensi della lettera a) possono comunque proseguire se organizzate in modalità a distanza o lavoro agile" (lett. c).

Elenco delle misure		
D-L n. 6/2020, Art. 1, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 1, comma 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
	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; 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;	
	hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate.	

3. L'attuazione delle misure nel Dpcm del 26 aprile 2020

Il [Dpcm del 26 aprile 2020](#) (le cui disposizioni, come detto, salvo eccezioni, sono destinate a divenire efficaci dal 4 maggio) è il più recente adottato in attuazione del decreto-legge n. 19.

Con circolare del 2 maggio 2020, il Ministro dell'interno ha fornito chiarimenti ai fini dell'applicazione delle prescrizioni di cui al Dpcm del 26 aprile.

Con riguardo alle modalità di attuazione delle fattispecie presenti nell'elenco di cui all'art. 1, comma 2, del decreto n. 19, si evidenzia quanto segue:

- tra le "specifiche ragioni" che, ai sensi della lett. a) dell'art. 1, comma 2 del decreto n. 19, possono giustificare spostamenti, limitati nel tempo e nello spazio, dalla propria residenza, domicilio o dimora, il Dpcm introduce "gli spostamenti per incontrare congiunti purché venga rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di

almeno un metro e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie"⁴⁰ (art. 1, comma 1, lett. *a*));

- una specifica misura preventiva viene introdotta - in aggiunta alle due ipotesi di cui alla lettera *d*) dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 19 (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) - con l'ipotesi di "soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5°C)", tenuti a "rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante" (art. 1, comma 1, lett. *b*), del Dpcm)⁴¹;
- la previsione di cui alla lettera *n*) dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 19 è articolata in: "sospensione" delle attività ludiche e ricreative all'aperto e "limitazione" delle attività sportive e motorie (il cui svolgimento è subordinato a determinate condizioni, prima delle quali la pratica individuale⁴²). E' tuttavia consentita la possibilità di svolgere attività sportiva e attività motoria all'aperto con accompagnatore, oltre che ai minori, alle persone non completamente autosufficienti (art. 1, comma 1, lett. *f*), del Dpcm). La misura anticipa il contenuto della modificazione introdotta nel corso dell'esame alla Camera alla medesima lettera *n*) dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 19;
- restano sospesi gli eventi e le competizioni sportive, ma si consente la ripresa degli allenamenti degli atleti nel rispetto delle misure di sicurezza e subordinatamente a ulteriori determinate condizioni⁴³ (art. 1, comma 1, lett. *g*), del Dpcm);
- per quanto concerne l'attuazione della misura di "sospensione delle cerimonie civili e religiose" (lettera *h*) dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 19), il Dpcm introduce una eccezione per "le cerimonie funebri con l'esclusiva partecipazione di congiunti e, comunque, fino a un massimo di quindici persone"⁴⁴ (art. 1, comma 1, lett. *i*)).

⁴⁰ Nella circolare del 2 maggio si precisa che l'ambito di riferimento del termine "congiunti" "può ricavarsi in modo sistematico dal quadro normativo e giurisprudenziale. Alla luce di tali riferimenti, deve ritenersi che la definizione ricomprenda i coniugi, i rapporti di parentela, affinità e di unione civile, nonché le relazioni connotate da 'duratura e significativa comunanza di vita e di affetti'".

⁴¹ La situazione risulta in verità già considerata, seppure nella forma di "raccomandazione", nel Dpcm del 10 aprile: "ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5° C) è fortemente raccomandato di rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante" (art. 1, comma 1, lett. *b*)).

⁴² Tra le condizioni cui è subordinato lo svolgimento dell'attività motoria, non appare quella dello svolgimento "in prossimità della propria abitazione", che contraddistingue la disposizione del Dpcm del 10 aprile (art. 1, comma 1, lett. *f*)).

⁴³ "Le sedute di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti" risultano invece sospese nel Dpcm del 10 aprile (art. 1, comma 1, lett. *g*)).

⁴⁴ Il Dpcm del 10 aprile (art. 1, comma 1, lett. *i*)) dispone: "sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri".

Nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera, nell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 19, è stata inserita la lett. *h-bis*), la quale prevede l'adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza;

- in relazione alla sospensione delle attività didattiche (lettera *p*) dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 19), sono esclusi dalla sospensione "i corsi di formazione specifica in medicina generale"⁴⁵ (art. 1, comma 1, lett. *k*), del Dpcm);
- tra "limitazione" e "sospensione" dei servizi di apertura/chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura (lettera *r*) dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 19), il Dpcm ha optato per la continuazione della "sospensione" (art. 1, comma 1, lett. *j*). Tuttavia, nell'ambito di università, istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica ed enti pubblici di ricerca, è consentito l'utilizzo di biblioteche, a condizione che siano adottate misure organizzative di protezione (art. 1, comma 1, lett. *n*), del Dpcm);
- pare non trovare un riferimento tra le misure elencate nel decreto-legge la sospensione dei "congedi ordinari del personale sanitario e tecnico, nonché del personale le cui attività siano necessarie a gestire le attività richieste dalle unità di crisi costituite a livello regionale", disposta dall'art. 1, comma 1, lett. *r*), del Dpcm (la disposizione risulta già presente nel Dpcm del 10 aprile: art. 1, comma 1, lett. *r*));
- per quanto riguarda i servizi di ristorazione (lettera *v*) dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 19), sono esclusi dalla "sospensione" le mense e il *catering* continuativo su base contrattuale, purché garantiscano la distanza di sicurezza interpersonale; viene inoltre ammessa, oltre alla ristorazione con consegna a domicilio (prevista anche nel Dpcm del 10 aprile), la ristorazione con asporto (art. 1, comma 1, lett. *aa*), del Dpcm).
Le esclusioni dalla sospensione disposte dall'art. 1, comma 1, lett. *aa*), del Dpcm anticipano la modificazione introdotta nel corso dell'esame alla Camera alla lettera *v*) dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 19.

⁴⁵ L'esclusione risulta già presente nel Dpcm del 10 aprile (art. 1, comma 1, lett. *k*)).

**Attuazione delle misure di contenimento del virus -
Art. 3, commi 1-3, del decreto-legge n. 6
e art. 2 del decreto-legge n. 19**

1. I Dpcm di attuazione

L'articolo 3, commi da 1 a 3, del decreto-legge n. 6 (ora abrogati) e **l'articolo 2 del decreto-legge n. 19** recano disposizioni di **attuazione delle misure di contenimento del virus**.

Tanto il decreto-legge n. 6 quanto il decreto-legge n. 19 demandano l'attuazione delle misure di contenimento di cui ai rispettivi articoli 1 a **Dpcm**, per la cui adozione il decreto-legge n. 6 prevede un'unica procedura, mentre il decreto-legge n. 19 prevede due procedure alternative, la prima delle quali analoga a quella già delineata dal decreto n. 6.

In sintesi, la procedura analoga affida il potere di proposta al Ministro della salute e l'espressione dei pareri agli altri Ministri (interno, difesa ed economia e Ministri competenti per materia) e alle autorità regionali (Presidenti delle Regioni competenti ovvero Presidente della Conferenza delle regioni, a seconda che le misure di contenimento riguardino, rispettivamente, una o più Regioni ovvero l'intero territorio nazionale).

La procedura alternativa introdotta dal decreto-legge n. 19 attribuisce il potere di proposta ai rappresentanti regionali (Presidenti delle Regioni competenti ovvero Presidente della Conferenza delle regioni, a seconda che le misure di contenimento siano relative a una o più Regioni ovvero all'intero territorio nazionale), affidando ai Ministri (ivi incluso il Ministro della salute) l'espressione dei pareri.

In entrambe le procedure di adozione, il decreto-legge n. 19 dispone:

- (a seguito di modifica intervenuta nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera) che il Presidente del Consiglio o un ministro da lui delegato illustri preventivamente alle Camere il contenuto dei Dpcm da adottare, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle medesime formulati. Qualora ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, il Governo riferisce in via successiva alle Camere (cfr. *infra*);
- che il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, si esprima, di norma, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità.

I due decreti-legge non differiscono per le previsioni che dimezzano i tempi per il controllo preventivo della Corte dei conti e dispongono la provvisoria efficacia, esecutorietà ed esecutività dei provvedimenti in fase di controllo preventivo.

A conclusione della procedura di adozione, il decreto-legge n. 19 aggiunge un duplice obbligo del Governo nei confronti delle Camere: quello di comunicare i provvedimenti entro il giorno successivo alla loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e quello di riferire con cadenza bisettimanale circa le misure adottate.

I **Dpcm di attuazione** esulano dal quadro di gestione dell'emergenza delineato dal Codice della protezione civile (che - si ricorda - autorizza l'emanazione di ordinanze di protezione civile).

Il Tar Calabria - pronunciandosi, con sent. n. 841/2020, in merito al ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'annullamento del punto n. 6 dell'ordinanza del Presidente della Regione Calabria 29 aprile 2020, n. 37 - ha qualificato il Dpcm del 26 aprile 2020 quale "atto amministrativo generale", escludendone il carattere normativo (sulla sent. n. 841/2020 cfr. il paragrafo relativo a "Misure "ulteriori" e misure "ulteriormente restrittive", punto 2).

La legge n. 400/1988 - costantemente citata nelle premesse dei Dpcm in questione a partire dal decreto del 1° marzo 2020 - varrebbe, pertanto, quale richiamo alle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri (in particolare quella di promuovere e coordinare "l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", *ex art. 5, comma 3, lett. b)*), piuttosto che quale richiamo all'ordinaria disciplina regolamentare di cui all'art. 17 (in effetti mai menzionato)⁴⁶.

2. I provvedimenti sostitutivi dei Dpcm. Le ordinanze del Ministro della salute

I due decreti-legge presentano rilevanti differenze in ordine alla disciplina dei **provvedimenti destinati a supplire** i DPCM di attuazione, qualora questi tardino a essere adottati.

Tali differenze - rilevabili in relazione alla tipologia dei provvedimenti, ai presupposti giuridici e di fatto per la loro adozione, ai loro contenuti e alla loro efficacia - sono sintetizzate nel *box* seguente (inteso ad agevolare la lettura del successivo testo a fronte per quanto concerne l'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 6 e l'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 19):

	D-L n. 6/2020, Art. 3, comma 2 - <i>abrogato</i>	D-L n. 19/2020, Art. 2, comma 2 - <i>vigente</i>
Tipologia dei provvedimenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministro della salute ▪ ordinanze di carattere contingibile e urgente del Presidente della Regione ▪ ordinanze di carattere contingibile e urgente del Sindaco 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministro della salute
Presupposti giuridici e di fatto per l'adozione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nelle more dell'adozione dei DPCM ▪ nei casi di estrema necessità e urgenza 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nelle more dell'adozione dei DPCM ▪ nei casi di estrema necessità e urgenza

⁴⁶ Sul punto cfr. anche il citato Dossier n. 235/1, pp. 22 e 23.

	D-L n. 6/2020, Art. 3, comma 2 - abrogato	D-L n. 19/2020, Art. 2, comma 2 - vigente
		▪ per situazioni sopravvenute
Contenuti	▪ misure di cui all'art. 1 ▪ misure di cui all'art. 2, cioè anche fuori dei casi di cui all'art. 1, comma 1	▪ misure di cui all'art. 1
Condizioni e/o durata dell'efficacia	▪ perdita di efficacia in assenza della comunicazione al Ministro della salute entro 24 ore dall'adozione	▪ efficacia limitata fino all'adozione dei DPCM

In conseguenza della tipologia di provvedimenti "sostitutivi" previsti, il **decreto-legge n. 6** è stato attivato - unitamente all'art. 32 della legge n. 833/1978⁴⁷ ("Istituzione del servizio sanitario nazionale"), all'art. 117 del decreto legislativo n. 112/1998⁴⁸ e all'art. 50 del Tuel⁴⁹ - quale base giuridica per l'adozione di **ordinanze del Ministro della salute**⁵⁰, di **ordinanze dei Presidenti regionali** e di **ordinanze sindacali** (i cui effetti sono stati ora fatti salvi dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 19).

Il fatto che nelle premesse di tali ordinanze manchi per lo più l'esplicito richiamo all'art. 3, comma 2, rende non agevole distinguere se le misure introdotte tramite ordinanza siano da ascrivere alla tipologia delle misure "sostitutive", adottate ai sensi dell'art. 3, comma 2 (in commento), ovvero alla categoria delle misure

⁴⁷ Art. 32 (Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria) della legge n. 833/1978: "Il Ministro della sanità può 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. (...)".

Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale (...)".

⁴⁸ Art. 117 (Interventi d'urgenza) del decreto legislativo n. 112/1998: "1. In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono 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 referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. 2. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del comma 1".

⁴⁹ Art. 50 del Tuel: "(...) 5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. (...) 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. 6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma".

⁵⁰ Si richiamano, a titolo di esempio, le ordinanze del Ministro della salute del 15 marzo (recante misure per facilitare l'importazione di strumenti e apparecchi sanitari, nonché di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale, necessari a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e destinati ad enti sanitari, servizi ospedalieri e istituti di ricerca medica), del 20 marzo 2020 (che reca, tra l'altro, il divieto di accesso a parchi, ville, aree gioco e giardini pubblici) e del 22 marzo 2020 (recante divieto di trasferirsi o spostarsi in un Comune diverso).

"ulteriori", di aggravamento, adottate sulla base dell'articolo 2, comma 1 (su cui cfr. paragrafo successivo, punto 1), o infine se, in alcuni casi, le due basi giuridiche finiscano per sovrapporsi⁵¹.

Il **decreto-legge n. 19**, a differenza del precedente, riconosce funzione sostitutiva dei Dpcm di attuazione, con efficacia limitata fino all'adozione dei medesimi, soltanto a **ordinanze del Ministro della salute**, considerati i limiti e le condizioni ai quali sono subordinati gli interventi sostitutivi riservati alle autorità regionali e locali.

A queste, infatti - ai sensi dell'articolo 3 - è consentito, entro certi limiti di competenza materiale, adottare atti che soddisfino simultaneamente una duplice condizione: non solo di essere "temporaneamente sostitutivi" dei Dpcm (possono intervenire nelle more dell'adozione di essi e con efficacia limitata fino a tale momento), ma anche "maggiormente restrittivi" rispetto ad essi, in quanto correlati a situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale o locale (cfr. paragrafo successivo, relativo a "Misure "ulteriori" e misure "ulteriormente restrittive", punto 1).

Si rinvia al paragrafo successivo ("Misure "ulteriori" e misure "ulteriormente restrittive", punto 4) per l'illustrazione della disposizione del Dpcm del 26 aprile 2020 (art. 2, comma 11), che - in sede di attuazione - attribuisce ai Presidenti delle Regioni potere di proposta per l'emanazione di ordinanze del Ministro della salute che introducano le misure restrittive necessarie e urgenti per le attività produttive del territorio regionale interessate da un eventuale aggravamento del rischio sanitario.

Il decreto-legge n. 19 - in relazione alla specifica emergenza in corso - dispone, dunque, che le ordinanze del Ministro della salute: 1) assolvano una funzione temporaneamente sostitutiva dell'atto presidenziale (potendo intervenire soltanto nelle more dell'adozione dei Dpcm e con efficacia limitata fino a tale momento); 2) abbiano quale presupposto di fatto non solo il concretizzarsi di casi di estrema necessità e urgenza, ma anche il verificarsi di una situazione sopravvenuta (rispetto alla situazione disciplinata con precedente Dpcm); 3) rechino attuazione di una o più delle misure di cui all'articolo 1.

In particolare, il presupposto di fatto della "situazione sopravvenuta", che va ad aggiungersi a quello della "necessità e urgenza", e il contenuto "tipico", in luogo di un contenuto determinato dall'autorità amministrativa in relazione alla specifica situazione emergenziale, tendono a differenziare lo strumento qui previsto dall'ordinanza contingibile e urgente, fonte *extra ordinem*, giustificata dalla presenza di un pericolo irreparabile e imminente per l'incolumità pubblica, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento.

Per quanto concerne la funzione di sostituzione temporanea di una fonte normativa, si evidenzia che la Corte costituzionale - appunto al riguardo di

⁵¹ Tale, ad esempio, sembra essere il caso dell'ordinanza del Presidente della Regione Marche n. 1 del 25 febbraio 2020 che fa riferimento, in premessa, sia all'art. 2 sia all'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 6.

ordinanze contingibili e urgenti del Ministro della salute, *ex art.* 32 della legge n. 833/1978 (a tutela della incolumità pubblica in manifestazioni popolari nelle quali vengono impiegati equidi) - si è espressa in termini di "interventi di carattere transitorio destinati (...) a operare «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia», (...) misure che presentano altresì una forte correlazione con esigenze di tutela della pubblica incolumità" (sent. n. 45/2020).

Nelle premesse delle ordinanze del Ministro della salute emanate dal 26 marzo 2020, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 19, il richiamo al decreto n. 19 (per lo più privo dello specifico riferimento all'art. 2, comma 2) è affiancato dai riferimenti all'art. 32 della legge n. 833/1978 e all'art. 117 del decreto legislativo n. 112/1998.

È il caso delle ordinanze del Ministro della salute: del [28 marzo](#) (adottata di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), relativa alle misure (autodichiarazione e protocollo sanitario) da applicare a chi intenda fare ingresso nel territorio nazionale, tramite trasporto di linea aereo, marittimo, lacuale, ferroviario o terrestre; del [2 aprile](#), relativa alla importazione di beni mobili per contrastare il contagio, tra cui strumenti e apparecchi sanitari e dispositivi di ventilazione.

Espresso riferimento all'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 19 reca, invece, l'ordinanza del [3 aprile](#), concernente le attività di somministrazione e consumo di alimenti e bevande, le attività ricettive-alberghiere e balneari, i mercati e i cimiteri comunali nella Regione Emilia-Romagna⁵².

Attuazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 1-3 e 6 - <i>abrogati</i>	D-L n. 19/2020, Art. 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
1. Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui	1. Le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate , nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o	1. Le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni

⁵² Introducendo misure urgenti di contenimento del contagio nel territorio della Regione Emilia-Romagna, è adottata d'intesa con il Presidente della Regione e annovera, tra gli atti preliminari, una nota (redatta nella stessa data 3 aprile) con cui il Presidente della Regione ha rappresentato "la necessità di adottare misure maggiormente restrittive, ai sensi dell'art. 2, comma 2" del decreto-legge n. 19. Nel caso di specie, quindi, le misure sostitutive, da adottare con urgenza, si qualificano, altresì, come misure maggiormente restrittive. Tuttavia, i limiti di competenza posti dall'art. 3, comma 1, al potere regionale di aggravamento delle misure impongono di fare ricorso all'ordinanza ministeriale *ex art.* 2, comma 2 (cfr. paragrafo successivo relativo a "Misure ulteriori" e "misure ulteriormente restrittive", punto 1).

Attuazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 1-3 e 6 - <i>abrogati</i>	D-L n. 19/2020, Art. 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
<p>riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.</p>	<p>alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.</p>	<p>interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura</p>

Attuazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 1-3 e 6 - <i>abrogati</i>	D-L n. 19/2020, Art. 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
		delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020.
2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le misure adottate ai sensi del presente comma perdono efficacia se non sono comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione.	2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.	
3. Sono fatti salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo	3. Sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio	3. Sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del

Attuazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 1-3 e 6 - <i>abrogati</i>	D-L n. 19/2020, Art. 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.	2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le altre misure, ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni.	decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020, pubblicati rispettivamente nella Gazzetta Ufficiale n. 59 dell'8 marzo 2020, n. 62 del 9 marzo 2020, n. 64 dell'11 marzo 2020 e n. 76 del 22 marzo 2020 , come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le altre misure ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni.
6. Per i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo, i termini del controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.	4. Per gli atti adottati ai sensi del presente decreto i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti adottati in attuazione del presente decreto, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.	

Attuazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 1-3 e 6 - <i>abrogati</i>	D-L n. 19/2020, Art. 2 - <i>vigente</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
	5. I provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto.	

Misure "ulteriori" e misure "ulteriormente restrittive" - Art. 2 del decreto-legge n. 6 e art. 3 del decreto-legge n. 19

1. Le ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Regione e del Sindaco

L'**articolo 2 del decreto-legge n. 6** - ora abrogato - prevedeva la possibilità di adozione, da parte delle autorità competenti, di **ulteriori misure** di gestione dell'emergenza (pare si debba ritenere "ulteriori" rispetto a quelle vigenti), **anche non rientranti nella casistica di cui al comma 1**.

I commi 1 e 2 dell'articolo 3 (esplicitamente richiamati all'articolo 2) consentivano di identificare le "**autorità competenti**" nei soggetti ai quali era affidata l'adozione sia delle misure di cui all'articolo 1 sia delle qui menzionate misure, ulteriori rispetto a quelle adottate ai sensi dell'articolo 1 e, se necessario, esulanti dalle fattispecie elencate all'articolo 1.

Autorità competenti nel decreto-legge n. 6 erano, in sostanza, il Presidente del Consiglio dei ministri e, nelle more dell'adozione dei Dpcm, il Ministro della salute, i Presidenti delle Regioni e i Sindaci (cfr. paragrafo precedente relativo all'"Attuazione delle misure di contenimento del virus").

L'**articolo 3 del decreto-legge n. 19** riconosce alle **autorità regionali** - in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio (o in una parte di esso) - la facoltà di introdurre **misure ulteriormente restrittive** rispetto a quelle statali vigenti.

A differenza del decreto-legge n. 6, le misure regionali devono essere riconducibili a quelle enumerate al comma 2 dell'articolo 1 e - intervenute nelle more dell'adozione dei Dpcm - sono destinate a perdere efficacia al momento dell'adozione dei medesimi (al pari delle ordinanze temporaneamente sostitutive del Ministro della salute di cui all'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto n. 19).

Sono altresì assoggettate al limite delle competenze regionali, con espressa esclusione di poter incidere su attività produttive e di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Il potere regionale di gestione dell'emergenza sanitaria si estrinseca in **ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Regione**, emanate ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978, dell'art. 117 del decreto legislativo n. 112/1998 e dell'art. 50 del Tuel, sulle quali vanno dunque a incidere le condizioni e i limiti stabiliti dal decreto-legge n. 19⁵³.

⁵³ Nella sentenza del Tar Calabria n. 841/2020 (su cui cfr. il punto 2 del presente paragrafo), la posizione della parte ricorrente (Presidenza del Consiglio dei ministri) è, tra l'altro, così riassunta "Né l'ordinanza impugnata potrebbe trovare fondamento nell'art. 32, comma 3 l. n. 833 del 1978, e perché derogato dalla disciplina dettata dal d.l. n. 19 del 2020, e perché l'emergenza sanitaria ha carattere nazionale, e dunque impone l'intervento da parte del Governo centrale". La Presidenza del Consiglio dei ministri, impugnando l'ordinanza della Regione Calabria n. 37 del 29 aprile 2020, avrebbe pertanto qualificato la disciplina delle

In particolare: 1) come presupposto di fatto - sulla base delle fonti precedenti consistente in un caso di emergenza sanitaria ovvero in una circostanza urgente in materia di sanità pubblica - il decreto n. 19 richiede il concretizzarsi di una situazione sopravvenuta (rispetto a quella già disciplinata dalla fonte statale) caratterizzata da aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale o in parte di esso; 2) il contenuto dell'atto, prima vincolato dai parametri di adeguatezza e proporzionalità a fronteggiare la situazione di emergenza, viene assoggettato a molteplici condizioni: la ulteriore restrittività delle misure introdotte rispetto a quelle statali vigenti; la coincidenza delle misure con una o più delle tipologie individuate dall'art. 1, comma 2; la limitazione dell'ambito di intervento alle materie di competenza regionale, con esclusione della materia "attività produttive" e delle attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale⁵⁴.

Sempre ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 19, ai **Sindaci** è posto espresso divieto di adottare ordinanze contingibili e urgenti di gestione dell'emergenza contrastanti con le misure statali e, a seguito di modificazione intervenuta in prima lettura, contrastanti altresì con le misure regionali, ovvero eccedenti i limiti stabiliti per le autorità regionali.

La disposizione ripropone parzialmente il contenuto dell'art. 35 del decreto-legge n. 9/2020 - ora abrogato dall'art. 5, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge n. 19 - il quale disponeva che, a seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell'emergenza, non potessero essere adottate e, ove adottate fossero inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali.

Le limitazioni poste dall'articolo 3 del decreto-legge n. 19 per le autorità regionali e locali trovano applicazione anche nei confronti di atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di disposizioni previgenti.

2. Esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. e avocazione in sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost.

La limitazione delle competenze regionali e locali parrebbe correlata al tema dell'**esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo** nel caso di pericolo grave per l'incolumità pubblica e quando lo richieda "la tutela dei livelli essenziali

ordinanze regionali di cui al decreto-legge n. 19 come derogatoria rispetto a quella dettata dall'art. 32, comma terzo, della legge n. 833/1978.

⁵⁴ Tali esclusioni, come evidenziato nel citato Dossier n. 235/1 (p. 11), intersecano "competenze sia statali, sia regionali, sulla base del riparto di competenze sancito dalla Costituzione. Rientrano infatti nella competenza legislativa (e regolamentare in ragione del parallelismo fra funzioni legislative e regolamentari) residuale, spettante alle regioni: l'industria, il commercio e l'artigianato; mentre sono rimessi alla competenza concorrente: il commercio con l'estero e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, istituti creditizi a carattere regionale".

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" (art. 120 Cost.)⁵⁵.

Ai sensi dell'art. 120, la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

L'art. 8 della legge n. 131/2003, che dà attuazione all'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo, ha previsto una specifica disciplina per i "casi di assoluta urgenza", da identificare nelle situazioni in cui l'intervento sostitutivo "non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione" (art. 8, comma 4).

In tali casi il **Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, **adotta i provvedimenti necessari**, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali (allargata ai rappresentanti delle Comunità montane), le quali possono chiederne il riesame.

Tuttavia, il Tar Calabria - nella sent. n. 841/2020, di annullamento, nella parte impugnata, dell'ordinanza del Presidente della Regione Calabria n. 37/2020 - ha ritenuto che, nel caso di specie, non vi sia stato un intervento sostitutivo dello Stato (per l'esercizio del quale "deve essere seguita la procedura prevista dall'art. 8 della legge n. 131/2003"), "bensì **avocazione delle funzioni amministrative in ragione del principio di sussidiarietà**, accompagnata dalla chiamata in sussidiarietà della funzione legislativa" (sent. n. 841/2020).

L'ordinanza del Presidente della Regione Calabria 29 aprile 2020, n. 37, reca disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale.

Nel giudizio sottoposto al Tar Calabria, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha contestato la legittimità del punto n. 6 dell'ordinanza, il quale, in contrasto con quanto disposto dal Dpcm del 26 aprile 2020, aveva autorizzato, nel territorio regionale, anche la ristorazione con servizio al tavolo.

Con sent. n. 841/2020 (del 9 maggio 2020) il Tar Calabria ha annullato l'ordinanza nella parte impugnata.

L'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri del potere di individuare in concreto le misure necessarie ad affrontare l'emergenza sanitaria troverebbe fondamento - a giudizio del tribunale amministrativo calabrese - nell'art. 118, primo comma, della Costituzione, vale a dire nel principio di sussidiarietà, in applicazione del quale una situazione di emergenza a carattere internazionale esige che l'individuazione delle misure precauzionali sia operata al livello amministrativo unitario.

Sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di "chiamata in sussidiarietà", l'avocazione della funzione amministrativa giustifica l'attrazione

⁵⁵⁵⁵ Cfr. Dossier citato n. 235/1, p. 12 e p. 20.

in capo allo Stato della competenza legislativa necessaria alla sua disciplina (pure in materie di competenza concorrente quali la "tutela della salute" e la "protezione civile"), purché all'intervento legislativo per esigenze unitarie si accompagnino forme di leale collaborazione tra Stato e Regioni nel momento dell'esercizio della funzione amministrativa.

3. Giudizi costituzionali relativi alle competenze statali e territoriali nella gestione delle emergenze

La **Corte costituzionale** è stata coinvolta in **giudizi relativi alle competenze statali e territoriali nella gestione delle emergenze**, nei quali, a differenza del caso in esame, si fa questione di ordinanze statali - del Presidente del Consiglio dei ministri o dei Commissari delegati (*ex lege* n. 225/1992) - intervenienti in ambiti di competenza regionale. Una pronuncia tratta incidentalmente di ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco (sent. n. 115/2011).

In tali pronunce la Corte ha sottolineato condizioni e limiti che presidono all'utilizzo di ordinanze (statali) contingibili e urgenti.

In particolare: 1) la necessità di una specifica autorizzazione legislativa che definisca il potere di ordinanza degli organi amministrativi nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio, anche a salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali (sent. n. 127/1995 e n. 284/2006); 2) la sussistenza e specificazione del nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione, nonché del nesso di congruità e proporzione fra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi (sent. n. 127/1995); 3) la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione tra Stato ed enti territoriali nell'adozione e attuazione delle misure emergenziali (sent. n. 127/1995⁵⁶ e n. 277/08).

La necessità di circoscrivere la capacità derogatoria delle ordinanze contingibili e urgenti in tempi delimitati e nei limiti della situazione di fatto che si tratta di fronteggiare è stata, infine, ribadita con sent. n. 115/2011, che affronta incidentalmente il tema delle ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco.

⁵⁶ In cui la Corte conclude che "non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, introdurre prescrizioni per fronteggiare lo stato d'emergenza che conferiscano ad organi amministrativi poteri d'ordinanza non adeguatamente circoscritti nell'oggetto, tali da derogare a settori di normazione primaria richiamati in termini assolutamente generici, e a leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale, senza che sia richiesta l'intesa con la Regione per la programmazione degli interventi".

Misure "ulteriori" e misure "ulteriormente restrittive"		
D-L n. 6/2020, Art. 2- abrogato	D-L n. 19/2020, Art. 3 - vigente	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
1. Le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, possono 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 .	1. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.	1. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti , tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.
	2. I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1.	2. I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali e regionali , né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1.
	3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente.	

4. Ruolo delle Regioni a garanzia dello svolgimento delle attività produttive in condizioni di sicurezza

L'art. 2, comma 11, del Dpcm del 26 aprile 2020, in sede di attuazione, recupera alle Regioni un ruolo strategico a garanzia dello svolgimento delle attività produttive in condizioni di sicurezza.

Ad esse è affidato, infatti, il monitoraggio con cadenza giornaliera dell'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori, nonché la comunicazione quotidiana dei dati al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza di protezione civile n. 630/2020.

Nei casi in cui dal monitoraggio emerga un aggravamento del rischio sanitario, al **Presidente della Regione è attribuito potere di proposta al Ministro della salute ai fini dell'emanazione di ordinanze suppletive di Dpcm, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 19**, volte a introdurre le misure restrittive necessarie e urgenti per le attività produttive delle aree del territorio regionale specificamente interessate dall'aggravamento.

In attuazione dell'art. 2, comma 11, del Dpcm del 26 aprile è stato adottato il [decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 2 maggio 2020, che definisce i criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato 10 del Dpcm del 26 aprile.

L'allentamento del *lockdown* a partire dal 4 maggio "può aver luogo solo ove sia assicurato uno stretto monitoraggio dell'andamento della trasmissione del virus sul territorio nazionale", riporta il decreto.

Per classificare il rischio sanitario connesso al passaggio dalla fase 1 alla fase 2 sono stati individuati alcuni indicatori con valori di soglia e di allerta che dovranno essere monitorati a livello nazionale, regionale e locale: indicatori di processo sulla capacità di monitoraggio; indicatori di processo sulla capacità di accertamento diagnostico, indagini e di gestione dei contatti; indicatori di risultato relativi a stabilità di trasmissione e alla tenuta dei servizi sanitari.

Le soglie definite negli indicatori sono volte a mantenere un numero di nuovi casi di infezione da SarsCoV2 stabile (ossia un aumento limitato nel tempo e nello spazio), anche in ospedali, Rsa, case di riposo, e a impedire il sovraccarico dei servizi sanitari. Mentre i valori di allerta identificati serviranno per decidere eventuali revisioni delle misure adottate.

5. Proroga dei piani terapeutici in scadenza

Nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera, nel decreto-legge n. 19 è stato inserito un apposito articolo (art. 4-*bis*) che dispone la **proroga, per ulteriori 90 giorni, dei piani terapeutici in scadenza** durante lo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020.

Si specifica che tali piani includono la fornitura di protesi, ortesi, ausili e dispositivi necessari per la prevenzione, correzione o compensazione di menomazioni o disabilità, per il potenziamento delle abilità, nonché per la promozione dell'autonomia dell'assistito.

Alle Regioni è affidata la definizione di protocolli e procedure semplificati sulla base dei quali saranno autorizzati i nuovi piani terapeutici.

**Sanzioni per violazione delle misure di contenimento del virus -
Art. 3, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 6
e art. 4 del decreto-legge n. 19**

Con riguardo alle sanzioni per violazione delle misure di contenimento del virus, i due decreti-legge differiscono:

- ✓ per la sostituzione dell'illecito penale con l'illecito amministrativo, mediante sostituzione della pena di cui all'art. 650 del codice penale (arresto fino a tre mesi ovvero ammenda fino a 206 euro per inosservanza dei provvedimenti dell'autorità) - prevista dal decreto-legge n. 6 - con una sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 400 a 1.000 euro (decreto-legge n. 19). La misura massima della sanzione è stata ridotta da 3.000 a 1.000 euro a seguito di modifica intervenuta nel corso dell'esame in prima lettura.

Oltre all'art. 650 del codice penale, il decreto-legge n. 19 esclude espressamente l'applicazione delle sanzioni contravvenzionali previste da disposizioni attributive di poteri per ragioni di sanità (si fa riferimento all'art. 260 del regio decreto n. 1265 del 1934, relativo a inosservanza di ordini legalmente dati per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva e oggetto di modificazione da parte del decreto n. 19: cfr. *infra*).

Il decreto-legge n. 19 introduce, inoltre, la previsione dell'aumento della sanzione fino a un terzo, qualora la violazione delle misure di contenimento sia posta in essere mediante l'utilizzo di un veicolo.

Resta, come che nel decreto-legge n. 6, la previsione della sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni, qualora la violazione sia posta in essere da gestori di pubblici servizi o di attività commerciali (nello specifico, si tratta dei servizi e attività di cui alle lettere *i*), *m*), *p*), *u*), *v*), *z*) e *aa*), dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 19);

- ✓ per l'introduzione, nel decreto-legge n. 19, delle previsioni: 1) di poter disporre, in via cautelare, la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio (per non più di 5 giorni) al fine di evitare la prosecuzione o la reiterazione della violazione; 2) del raddoppio della sanzione amministrativa (da 800 a 2.000 euro) e dell'applicazione nella misura massima di quella accessoria (30 giorni), in caso di reiterazione della violazione;
- ✓ (a seguito delle modificazioni introdotte durante l'esame presso la Camera) per l'estensione dell'applicazione della [legge n. 689/1981](#) dal procedimento di accertamento ai principi generali e all'intero procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative (Capo I, Sezioni I e II).

Il decreto-legge n. 19 introduce altresì la possibilità di pagare la sanzione in misura ridotta ai sensi dell'[articolo 202, commi 1, 2 e 2.1, del codice della strada \(decreto legislativo n. 285/1992\)](#);

- ✓ per la distinzione tra sanzioni irrogate dal Prefetto per violazione di misure statali di contenimento del virus (Dpcm e ordinanze del Ministro della salute) e sanzioni irrogate dalle autorità regionali e locali per violazione di misure dalle medesime disposte (rispettivamente ordinanze regionali e sindacali), laddove il decreto-legge n. 6 prevedeva irrogazione di sanzioni esclusivamente da parte del Prefetto.
Inoltre, il decreto-legge n. 19 dispone che ai procedimenti di applicazione e irrogazione delle sanzioni si applichi l'[art. 103 del decreto-legge n. 18/2020](#), relativo alla sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020, o iniziati successivamente a tale data, fino al 15 aprile 2020;
- ✓ per l'introduzione, da parte del decreto-legge n. 19, di una specifica sanzione per la 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" (*ex art. 1, comma 2, lett. e*), come modificato nel corso dell'esame presso la Camera).
La sanzione applicata è l'arresto da 3 a 18 mesi e l'ammenda da 500 a 5.000 euro, ai sensi dell'[art. 260 del regio decreto n. 1265/1934](#), come modificato dal decreto-legge n. 19;
- ✓ per la previsione - inserita dal decreto-legge n. 19 - che le sanzioni amministrative si applichino, nella misura minima ridotta alla metà (pari a 200 euro), anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 19, vale a dire ai casi di violazione di misure di contenimento del virus stabilite in attuazione del decreto-legge n. 6;
- ✓ per la previsione - inserita dal decreto-legge n. 19 - che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni degli [artt. 101 e 102 del decreto legislativo n. 507/1999](#), i quali disciplinano, rispettivamente, i procedimenti penali per violazioni depenalizzate definiti con sentenza irrevocabile e la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali per reati trasformati in illeciti amministrativi;
- ✓ (a seguito di modificazioni intervenute nel corso dell'esame in prima lettura) per l'introduzione: 1) del personale dei corpi di polizia municipale munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza quale personale di cui il Prefetto si avvale per assicurare l'esecuzione delle misure (accanto al personale delle Forze di polizia ed eventualmente al personale delle Forze Armate); 2) del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, limitatamente alle proprie competenze in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro, quale personale di cui il Prefetto si avvale per l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi di lavoro.

Si segnala, al riguardo, che l'[art. 9 del Dpcm del 26 aprile 2020](#) prevede che, per l'esecuzione delle misure, il Prefetto territorialmente competente si avvalga delle "forze di polizia, con il possibile concorso del corpo nazionale dei vigili del fuoco

e, per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dell'ispettorato nazionale del lavoro e del comando carabinieri per la tutela del lavoro, nonché, ove occorra, delle forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali, dandone comunicazione al Presidente della regione e della provincia autonoma interessata"⁵⁷.

Sanzioni per violazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 4-5 - abrogati	D-L n. 19/2020, Art. 4, commi 1-9 - vigenti	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
<p>4. Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale. Salva l'applicazione delle sanzioni penali ove il fatto costituisca reato, la violazione degli obblighi imposti dalle misure di cui al comma 1 a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali è sanzionata altresì con la chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni. La violazione è accertata ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, e la sanzione è irrogata dal Prefetto.</p>	<p>1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.</p> <p><i>Cfr. commi 2 (chiusura dell'esercizio) e 3 (accertamento delle violazioni e irrogazione delle sanzioni)</i></p>	<p>1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 2, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo la sanzione prevista dal primo periodo è aumentata fino a un terzo.</p>
<i>Cfr. comma 4</i>	2. Nei casi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), si applica altresì la	

⁵⁷ Con riferimento a tale prescrizione, la circolare del Ministro dell'interno del 2 maggio 2020 specifica che "potranno essere costituiti nuclei a composizione mista che prevedano l'apporto, in sede di verifica e accertamento, nell'ambito delle rispettive competenze, di personale delle articolazioni territoriali del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, dell'Ispettorato nazionale del Lavoro e del Comando carabinieri per la tutela del lavoro, nonché delle Aziende Sanitarie Locali".

Sanzioni per violazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 4-5 - abrogati	D-L n. 19/2020, Art. 4, commi 1-9 - vigenti	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
	sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.	
<i>Cfr. comma 4</i>	3. Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; si applicano i commi 1, 2 e 2.1 dell'articolo 202 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di pagamento in misura ridotta. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 2, comma 1, sono irrogate dal Prefetto. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte. Ai relativi procedimenti si applica l'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.	3. Si applicano, per quanto non stabilito dal presente articolo, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto compatibili. Per il pagamento in misura ridotta si applica l'articolo 202, commi 1, 2 e 2.1, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, sono irrogate dal Prefetto. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte. Ai relativi procedimenti si applica l'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.
	4. All'atto dell'accertamento delle violazioni ci cui al comma 2, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni. Il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente	4. All'atto dell'accertamento delle violazioni ci cui al comma 2, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'organo accertatore può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni. Il periodo di

Sanzioni per violazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 4-5 - <i>abrogati</i>	D-L n. 19/2020, Art. 4, commi 1-9 - <i>vigenti</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
	irrogata, in sede di sua esecuzione.	chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.
	5. In caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.	5. In caso di reiterata violazione della disposizione di cui al comma 1 , la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.
	6. Salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e), è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7.	
	7. Al comma 1 dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, le parole «con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000» sono sostituite dalle seguenti: «con l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000».	
	8. Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà. Si applicano in quanto	

Sanzioni per violazione delle misure di contenimento del virus		
D-L n. 6/2020, Art. 3, commi 4-5 - <i>abrogati</i>	D-L n. 19/2020, Art. 4, commi 1-9 - <i>vigenti</i>	Modificazioni apportate dalla Camera in prima lettura
	compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.	
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. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.	9. 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. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.	9. Il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia, del personale dei corpi di polizia municipale munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza. Il prefetto assicura 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 competenze in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro.