

XVIII legislatura

**A.S. 1811:**

**"Conversione in legge, con  
modificazioni, del decreto-legge 25  
marzo 2020, n.19, recante misure  
urgenti per fronteggiare l'emergenza  
epidemiologica da COVID-19"**  
(Approvato dalla Camera dei deputati)

Maggio 2020  
n. 150



servizio del bilancio  
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR\_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.

Servizio del bilancio, (2020). Nota di lettura, «A.S. 1811: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" (Approvato dalla Camera dei deputati)». NL150, maggio 2020, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

## INDICE

Articolo 1 ( <i>Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19</i> ) .....	1
Articolo 1-bis ( <i>Deroghe straordinarie in materia di ripresa di attività di raccolta</i> ).....	3
Articolo 2 ( <i>Attuazione delle misure di contenimento</i> ).....	3
Articolo 3 ( <i>Misure urgenti di carattere regionale o infraregionale</i> ).....	5
Articolo 4 ( <i>Sanzioni e controlli</i> ).....	5
Articolo 4-bis ( <i>Proroga dei piani terapeutici</i> ) .....	7
Articolo 5 ( <i>Disposizioni finali</i> ).....	8



## **Articolo 1**

### ***(Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19)***

Il comma 1 stabilisce che allo scopo di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal decreto in esame, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico.

Il comma 2, alle lettere a)-hh), nel testo modificato ed integrato nel corso dell'esame in prima lettura, enumera tutte le misure che possono essere adottate per contrastare l'emergenza sanitaria, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, sulla totalità di esso. Le misure sono elencate nella loro totalità, ma a seconda delle diverse situazioni, territoriali, o temporali, potrà essere prevista l'applicazione di una o più di esse.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In particolare: alla lettera a), la limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni 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. A seguito di una integrazione apportata in prima lettura è previsto che ai soggetti con disabilità motorie o con disturbi dello spettro autistico, disabilità intellettiva e sensoriale o 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; alla lettera b), la chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici; alla lettera c), limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale; alla lettera d), l'applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano che entrano nel territorio nazionale da aree ubicate al di fuori del territorio italiano; alla lettera e), il divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus; alla lettera g), la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di assembramento in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso; alla lettera h), la sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto; alla lettera h-bis) adozione di protocolli sanitari per lo svolgimento di funzioni religiose, d'intesa con le confessioni religiose; alla lettera i), la chiusura di cinema, teatri, sale da concerto, sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione; alla lettera l), la sospensione dei congressi, di ogni tipo di evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza; alla lettera m), la limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi; alla lettera n), la limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico, garantendo comunque attività sportiva o motoria individuale o con accompagnatore per minori o persone non autosufficienti; alla lettera o), la possibilità di disporre o di demandare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, 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 è consentita solo se il gestore garantisce la distanza di sicurezza interpersonale; alla lettera p), la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia 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; alla lettera q), la sospensione dei viaggi

Il comma 3 prevede che per la durata dello stato di emergenza di cui al comma 1, può essere imposto, con provvedimento del prefetto assunto dopo aver sentito senza formalità le parti sociali, lo svolgimento delle attività delle quali non è prevista la sospensione ai sensi dell'articolo in esame, ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità.

---

d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero; alla lettera r), limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura; alla lettera s), la limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile; alla lettera t), la limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive, ad esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario, finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curricolari 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; alla lettera u), la 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 interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; alla lettera v), la 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 sostare nelle immediate vicinanze degli stessi; alla lettera z), la limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale; alla lettera aa), la limitazione o sospensione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità; alla lettera bb), specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti di emergenza urgenza e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS); 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; alla lettera dd), obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute; alla lettera ee), l'adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico; alla lettera ff), la predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente; alla lettera gg), la previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; 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; alla lettera hh), l'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.

**La RT** annessa al ddl iniziale si limita a ribadire che l'articolo reca la individuazione delle misure per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla citata emergenza epidemiologica.

**Al riguardo**, ritenuto il tenore meramente ordinamentale delle disposizioni in esame, non ci sono osservazioni.

### **Articolo 1-bis**

#### ***(Deroghe straordinarie in materia di ripresa di attività di raccolta)***

Il comma 1 consente, in ragione delle necessità di approvvigionamento alimentare, su tutto il territorio nazionale, le attività di raccolta a mano di prodotti agricoli e selvatici non legnosi, purché siano svolte individualmente, limitatamente al territorio del Comune di residenza o di dimora e nel rispetto della normativa vigente.

**La RT** non considera l'articolo, aggiunto dalla Camera dei deputati.

**Al riguardo**, nulla da osservare, stante il carattere ordinamentale della disposizione.

### **Articolo 2**

#### ***(Attuazione delle misure di contenimento)***

Il comma 1, così come integrato durante la prima lettura, stabilisce le modalità procedurali per l'adozione delle misure di contenimento elencate nell'articolo 1. Più in particolare, è previsto che tali misure siano 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 alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (in analogia con il decreto legge 6/2020), ovvero, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 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 (ipotesi non prevista dal decreto legge 6/2020). È stato poi stabilito a seguito della modifica approvata in prima lettura che il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato è tenuto ad illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo. In ogni caso, i provvedimenti sopra citati, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

Il comma 2 prevede che 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.

Il comma 3 fa salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto legge 6/2020, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 833/1978. Sono pertanto fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei seguenti atti: decreti del Presidente del Consiglio; decreti dei Presidenti delle regioni; ordinanze del Ministro della salute; ordinanze contingibili ed urgenti adottate dai sindaci e dai presidenti delle regioni. Continuano, inoltre, ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i D.P.C.M. 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data del 26 marzo, data di entrata in vigore del provvedimento in esame. Le altre misure ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite ulteriore di dieci giorni (fino al 4 aprile 2020).

Il comma 4 prevede che i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti (di cui all'art. 27, comma 1, della legge 340/2000), siano dimezzati. In ogni caso, è stabilito che i provvedimenti adottati in attuazione del provvedimento in esame, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono da ritenersi provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater* della legge 241/1990.

Il comma 5 stabilisce che i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo siano 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.

**La RT** annessa al ddl iniziale riferisce sul comma 1 che la norma ivi prevista rinvia l'attuazione delle misure a successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché il Presidente della Regione competente, nel caso in cui i decreti riguardino una sola regione, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino più regioni.

Sul comma 2, certifica che la norma prevede che nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza per situazioni sopravvenute, le misure di contenimento possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Sono comunque fatti salvi gli effetti delle ordinanze contingibili ed urgenti già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, per contrastare l'emergenza epidemiologica.

In merito al comma 3, evidenzia che ivi sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi 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. Sottolinea che viene precisato che 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.

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, ivi trattandosi di disposizioni di tenore procedurale, nulla da osservare. Ad ogni modo, sul comma 4, posto che la norma



dispone la riduzione dei termini previsti dalla legislazione vigente per l'esercizio del controllo preventivo sugli atti della Corte dei conti, andrebbero richieste rassicurazioni circa la sostenibilità dei termini ridotti potendo avvalersi la Corte delle sole risorse disponibili.

### **Articolo 3** ***(Misure urgenti di carattere regionale o infraregionale)***

Il comma 1 dispone che, nelle more dell'adozione dei DPCM 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.

Il comma 2 vieta ai Sindaci di adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali o regionali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1.

Il comma 3 stabilisce che 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.

**La RT** descrive brevemente la norma.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

### **Articolo 4** ***(Sanzioni e controlli)***

L'articolo, nel testo risultante dalle modificazioni approvate in prima lettura, prevede norme in materia di sanzioni e controlli inerenti alle violazioni degli obblighi derivanti dall'attuazione delle norme di contrasto all'emergenza epidemiologica.

In particolare, il comma 1 delinea il quadro sanzionatorio previsto per la violazione delle misure di contenimento del contagio, prevedendo prevalentemente sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, e solo nei casi più gravi una sanzione penale. In particolare, si esclude che la violazione delle misure di contenimento comporti l'applicazione della pena prevista dall'art. 650 del codice penale, venendo meno in tal senso la contravvenzione per l'inosservanza degli ordini dell'autorità (punita con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro), già prevista dall'art. 4 del decreto-legge n. 6 del 2020, che viene abrogato (cfr. art. 5). D'altro canto per chiunque violi le misure di contenimento previste da DPCM (ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2) provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco (ai sensi dell'art. 3), è stabilito che sia soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 400 a 1.000 euro. La sanzione prevista dal primo periodo è aumentata fino a un terzo, se la violazione avviene con l'utilizzo di un veicolo.

Il comma 2 stabilisce che nei casi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività ricreativa da 5 a 30 giorni.

Il comma 3 delinea il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa, specificando che si applicano, per quanto non stabilito dall'articolo in esame, le disposizioni della Sezione I (*Principi generali*) e II (legge n. 689 del 1981). È prevista la possibilità di procedere al pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta in base alle disposizioni del Codice della strada (art. 202,

commi 1, 2 e 2.1 del d.lgs. n. 285 del 1992). In tal caso, ferma l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative accessorie ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 2, l'illecito si estingue pagando una somma pari al minimo edittale ridotto del 30% (280 euro) entro 5 giorni dalla contestazione ovvero il minimo edittale (400 euro) entro 60 giorni dalla contestazione.

Il comma 4 dispone che all'atto dell'accertamento delle violazioni di 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 computato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.

Il comma 5 prevede che in caso di reiterata violazione della medesima disposizione, la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.

Il comma 6 introduce il nuovo reato contravvenzionale di "inosservanza della quarantena". Si tratta della violazione del divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché (il soggetto) sia risultante positivo al virus, di cui all'art. 2, co. 1 lett. e) del decreto-legge. La sanzione per il nuovo reato è individuata attraverso un rinvio alla pena prevista per il reato contravvenzionale dell'inosservanza "di un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo" di cui all'art. 260 del Testo unico delle leggi sanitarie, così come modificato dal comma 7 dell'articolo in esame. La pena consiste dunque nell'arresto da 3 mesi a 18 mesi e nell'ammenda da euro 500 ad euro 5.000. Con riguardo al nuovo illecito penale, la comminatoria delle pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda esclude la possibilità dell'oblazione. Trattandosi di contravvenzione, potrà essere commessa con dolo o anche solo con colpa<sup>2</sup>.

Il comma 7 modifica il già citato art. 260 del Testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265) per inasprire le pene previste per il reato contravvenzionale dell'inosservanza "di un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo". Le pene saranno quindi: l'arresto da 3 mesi a 18 mesi in luogo dell'attuale arresto fino a sei mesi; l'ammenda da 500 a 5.000 euro in luogo dell'attuale ammenda da 40.000 a 800.000 lire. Resta invariata la previsione dell'aumento di pena se il fatto è commesso da persona "che esercita una professione o un'arte sanitaria".

Il comma 8 dispone che 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 compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.

Il comma 9, attribuisce la qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale militare impiegato nelle misure di contenimento previste dagli articoli 1 e 2 del decreto legge in esame. Il richiamato personale, potrà, quindi, procedere al fermo e all'identificazione delle persone sottoposto a controllo, analogamente a quanto già contemplato per il personale militare impiegato nelle operazioni di controllo del territorio di cui all'operazione " Strade sicure ", da ultimo prorogata, fino al 31 dicembre 2020, dall'articolo 1 comma 132 della legge di bilancio per l'anno 2020. Si prevede poi che il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicuri l'esecuzione delle misure previste dal decreto legge potendo a tal fine avvalersi delle Forze di polizia, del personale delle polizie municipali munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza, e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. È stato quindi stabilito, con modifica approvata in prima lettura, che il Prefetto è tenuto ad assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi di lavoro

---

<sup>2</sup> Quanto ai rapporti con altre figure di reato, la nuova contravvenzione trova applicazione salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la salute pubblica (art. 452 c.p.) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia).

avvalendosi anche del personale ispettivo della Azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato Nazionale del lavoro.

**La RT** annessa al ddl iniziale si limita a riferire che l'articolo reca la disciplina delle sanzioni e dei controlli. Le modifiche apportate in prima lettura sono al momento sprovviste di RT.

L'integrazione apportata al comma 9 è al momento sprovvista di RT.

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, con specifico riferimento al comma 9, posto che la norma ivi prevista stabilisce che il Prefetto di ciascun capoluogo possa assicurare l'esecuzione delle misure adottate per il contrasto all'emergenza COVID-19, anche avvalendosi delle Forze armate, e che, in tal caso, al relativo personale - previo apposito provvedimento - debba essere attribuita a tal fine la qualifica di "agente di pubblica sicurezza" a cui è correlato il riconoscimento di una specifica indennità giornaliera "omnicomprensiva" parametrata allo specifico emolumento previsto per il personale delle FF.PP., ai sensi dell'articolo 20 della legge 128/2001 e successive modificazioni e integrazioni, andrebbe confermato che tale dispositivo possa comunque trovare attuazione a valere delle sole risorse finanziarie che sono già previste a tal fine ai sensi della legislazione vigente<sup>3</sup>.

Ciò detto, in particolare, considerando che tale impiego esula dai normali compiti d'istituto previsti per gli appartenenti alle forze armate, e che pertanto gli stanziamenti previsti per il ministero della difesa ai sensi della legislazione vigente, non dovrebbero scontare la presenza di risorse già previste per tali finalità di spesa.

Quanto poi alla integrazione intervenuta nel corso dell'esame in prima lettura sul medesimo comma 9, per cui si stabilisce che il Prefetto assicura l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi di lavoro, avvalendosi anche del personale ispettivo della Azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato Nazionale del lavoro, andrebbero richieste conferme in merito alla possibilità che tali compiti possano essere assolti da parte del personale ivi richiamato, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

In merito a tutti i profili sollevati, si rinvia in ogni caso anche all'articolo 5, comma 3.

#### **Articolo 4-bis** ***(Proroga dei piani terapeutici)***

Il comma 1 proroga per ulteriori 90 giorni i piani terapeutici che includono la fornitura di protesi, ortesi, ausili e dispositivi necessari per la prevenzione, correzione o compensazione di menomazioni o disabilità, il potenziamento delle abilità nonché per la promozione dell'autonomia dell'assistito, in scadenza durante lo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020. Le Regioni stabiliscono protocolli e procedure semplificate ai fini delle prime autorizzazioni dei nuovi piani terapeutici.

---

<sup>3</sup> Nota di lettura n. 132, pagina 24 e seguenti.

**La RT** non analizza l'articolo, aggiunto dalla Camera dei deputati.

**Al riguardo**, nulla da osservare, alla luce del fatto che non è *ex ante* definibile l'effetto, complessivamente considerato, di tale proroga, poiché la revisione dei piani terapeutici in scadenza dal 31 gennaio ben avrebbe potuto tradursi tanto in un loro potenziamento quanto in una loro riduzione o sospensione. In ogni caso, gli eventuali effetti netti appaiono di entità trascurabile.

## **Articolo 5** **(Disposizioni finali)**

Il comma 1 dispone, alle lettere a) e b), l'abrogazione, ad eccezione di alcune specifiche disposizioni, del decreto-legge n. 6 del 2020 (misure urgenti in materia di contrasto all'epidemia da COVID-19, convertito dalla legge n. 13 del 2020) nonché dell'articolo 35, in materia di coordinamento tra misure statali e ordinanze sindacali di contenimento dell'epidemia, del decreto-legge n. 9 del 2020. In particolare, alla lettera a), si prevede l'esclusione dall'abrogazione delle disposizioni di cui al comma 6-bis dell'articolo 3 e l'articolo 4 del decreto in cui si prevede che il rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia può escludere la responsabilità del debitore ex articolo 1218 e 1223 del codice civile, nonché l'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti. Nel contempo alla lettera b), si abroga invece l'articolo 35 del decreto-legge n. 9 del 2020, in cui si prevedeva che a seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento dell'epidemia non potessero essere adottate e, ove adottate fossero inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti in contrasto con le misure statali. La disciplina della materia è ora interamente affidata alla disciplina di cui all'articolo 3.

Il comma 2 prevede che le disposizioni del presente decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Il comma 3 reca la clausola di invarianza, ivi prevedendosi che dalle norme non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono alle attività previste dal medesimo decreto esclusivamente mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

**La RT** certifica che l'articolo provvede all'abrogazione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", ad eccezione dell'articolo 3, comma 6-bis e dell'articolo 4 (recante le disposizioni finanziarie per 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). È abrogato altresì l'articolo 35 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9.

Riferisce inoltre che poiché le disposizioni hanno tutte sostanzialmente carattere ordinamentale, il comma 3 precisa che dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono alle attività ivi previste mediante utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, sui commi 1-2, ivi trattandosi di disposizioni di rilievo meramente ordinamentale, non ci sono osservazioni.

Sul comma 3, posto che ivi è riportata la clausola di invarianza e che la RT si limita a ribadire che l'attuazione del decreto avverrà senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto le amministrazioni interessate provvederanno comunque alle attività ivi previste, mediante l'utilizzo delle sole risorse umane, strumentali e finanziarie che sono già disponibili a legislazione vigente, appare non di meno necessario formulare alcune considerazioni di ordine "metodologico".

Sul punto, va rammentato che l'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità prescrive che in presenza di disposizioni corredate da siffatte clausole di neutralità, la RT dovrebbe sempre riportare la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, nonché l'illustrazione dei dati e degli elementi che risultino idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, mediante l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, anche attraverso la loro riprogrammazione. In definitiva, recando tutti gli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.

In ogni caso, rimane espressamente preclusa la validità di tali clausole in presenza di spese di natura giuridicamente obbligatoria, onde evitarsi il rischio di una palese elusione dei contenuti previsti dalla legge di contabilità nonché dell'aggiramento di fatto dell'obbligo di copertura finanziaria<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Nella recente III relazione quadrimestrale 2019 sulla tecnica di quantificazione degli oneri l'Organo di controllo ha sottolineato circa la frequente presentazione di clausole di neutralità che non sempre "la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. *Ciò quando non si assiste ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio.* Non appare inutile ricordare infine, soprattutto in presenza della natura inderogabile del tipo di spesa, l'esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia." Cfr. Corte dei Conti, SS.RR. in sede di Controllo, Deliberazione n. 3/2020, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nel III quadrimestre 2019, pagine 6-7.

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Apr 2020

[Nota di lettura n. 139](#)

Schema di decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1257/2013, relativo al riciclaggio delle navi, che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE (**Atto del Governo n. 165**)

"

[Nota di lettura n. 140](#)

Utilizzo dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia» e di quelli da essi derivati o loro sinonimi e la relativa disciplina sanzionatoria (**Atto del Governo 164**)

"

[Nota di lettura n. 141](#)

**A.S. 1721:** "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019"

Mag 2020

[Nota di lettura n. 142](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (**Atto del Governo n. 162**)

"

[Nota di lettura n. 147](#)

**A.S. 1786:** "Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante 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"

"

[Nota breve n. 15](#)

Le previsioni economiche di primavera 2020 della Commissione europea

"

[Nota di lettura n. 143](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (**Atto del Governo n. 167**)

"

[Nota di lettura n. 144](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (**Atto del Governo n. 169**)

"

[Nota di lettura n. 145](#)

Veicoli fuori uso (**Atto del Governo n. 166**)

"

[Nota di lettura n. 146](#)

Discariche di rifiuti (**Atto del Governo n. 168**)

"

[Nota di lettura n. 148](#)

**A.S. 1799:** "Conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, recante 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"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>