

# dossier

17 marzo 2021

Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena

---

D.L. 30/2021 – A.C. 2945

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati



#### SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura  
Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute

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

Dossier n. 367



#### SERVIZIO STUDI

Dipartimento Affari sociali

Tel. 066760-3266 [st\\_affarisociali@camera.it](mailto:st_affarisociali@camera.it) - [@CD\\_sociale](https://twitter.com/CD_sociale)

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - [✉ st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) - [@CD\\_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Osservatorio sulla legislazione

Tel. 06 6760-3855 - [✉ osservatorio@camera.it](mailto:osservatorio@camera.it) - [@CD\\_legislazione](https://twitter.com/CD_legislazione)

Dipartimento Lavoro

Tel. 06 6760-4884 - [✉ st\\_lavoro@camera.it](mailto:st_lavoro@camera.it) - [@CD\\_lavoro](https://twitter.com/CD_lavoro)

Dipartimento Bilancio

TEL. 06 6760-2233 - [✉ st\\_bilancio@camera.it](mailto:st_bilancio@camera.it) - [@CD\\_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Progetti di legge n. 411

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

D21030.docx

## INDICE

### SCHEDA DI LETTURA

- Premessa e sintesi del contenuto .....5
- Articolo 1 (*Ulteriori misure per contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*) .....33
- Articolo 2 (*Congedi per genitori e bonus baby-sitting*) .....48
- Articolo 3 (*Disposizioni finanziarie*) .....57
- Articolo 4 (*Entrata in vigore*) .....62



## **Schede di lettura**



## Premessa e sintesi del contenuto

Il [decreto-legge n. 30 del 13 marzo 2021](#) reca le seguenti disposizioni:

- prevede l'applicazione di disposizioni restrittive per il periodo temporale compreso tra il **15 marzo ed il 6 aprile 2021**, volte a rimodulare sul territorio nazionale le misure di contenimento e di contrasto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, in considerazione della maggiore diffusività del virus e delle sue varianti, al fine di limitare ulteriormente la circolazione delle persone ed evitare un aggravamento dell'epidemia. Nell'intervallo temporale citato pertanto si dispone l'applicazione alle regioni e province autonome in "zona gialla" delle misure previste per quelle situate in "zona arancione" e, per i **giorni delle festività pasquali** (3,4 e 5 aprile), l'applicazione su tutto il territorio nazionale (ad eccezione della "zona bianca") delle misure previste per "la zona rossa". Vengono stabilite le sanzioni applicabili alle violazioni delle prescrizioni previste. Viene inoltre disposta e disciplinata una comunicazione quotidiana da parte delle Regioni e province autonome al Ministero della salute del numero di tamponi eseguiti sul proprio territorio (**art.1**);
- reintroduce dal 13 marzo fino al 30 giugno 2021 la possibilità – già prevista, con alcune differenze, per taluni periodi del 2020 – per i lavoratori dipendenti di ricorrere al lavoro agile o, in alternativa, ad un congedo straordinario retribuito, per il periodo corrispondente ad alcune fattispecie relative al figlio convivente minore, rispettivamente, di 16 o di 14 anni (o ad un congedo non retribuito per figli tra i 14 e i 16 anni), nonché, per i lavoratori autonomi, il personale del comparto sicurezza e difesa e i lavoratori dipendenti del settore sanitario (pubblico e privato accreditato), di fruire della corresponsione di un bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting o di servizi integrativi per l'infanzia. Prevede altresì la possibilità, ricorrendone le condizioni, di convertire nel predetto congedo straordinario retribuito gli eventuali periodi di congedo parentale fruiti, ai sensi della normativa generale, dai genitori a decorrere dal 1° gennaio 2021 al 13 marzo 2021 (**art. 2**);
- stabilisce le disposizioni finanziarie per la copertura degli oneri recati dal provvedimento, provvedendo in primo luogo, a determinare gli interessi passivi sui titoli del debito pubblico

derivanti dagli effetti dell'utilizzo di una quota del ricorso all'indebitamento, autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica il 20 gennaio 2021, a copertura finanziaria delle misure in tema di congedo parentale e di bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting recati dall'articolo 2 del decreto legge. Dispone inoltre la copertura finanziaria degli oneri complessivamente recati dal provvedimento e la conseguente sostituzione dell'allegato 1 all'articolo 1, comma 1, della legge di bilancio 2021, che riporta il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario (**art. 3 e allegato 1**);

- dispone sull'entrata in vigore del provvedimento il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (**art.4**).

Il decreto-legge in esame costituisce l'ultimo tassello della sequenza di atti normativi, con i quali è stata affrontata l'epidemia da Covid-19. Una sequenza che può essere suddivisa in più fasi.

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

Quest'ultimo definisce una concatenazione di atti giuridici per fare fronte alle situazioni di emergenza: deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri, per un lasso temporale determinato (non superiore a dodici mesi, prorogabile per non più di ulteriori dodici mesi); ordinanze del Presidente del Consiglio; ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile.

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

Il ricorso agli strumenti previsti dal codice di protezione civile è proseguito anche nelle fasi successive.

Si ricorda che la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale (sulla base di quanto previsto dall'articolo 24 del Codice della protezione



civile)<sup>1</sup> a fronte dell'epidemia da Covid-19 è stata resa con delibere del Consiglio dei ministri, dapprima del 31 gennaio 2020 (per sei mesi), poi del 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020), indi del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021).

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

Posta la pervasività e la persistenza dell'epidemia, e l'incidenza sui diritti di libertà che essa comporta per preservare la salute individuale e collettiva, tuttavia, alla prima decisione del 31 gennaio 2020 di ricorrere allo stato d'emergenza previsto dal codice di protezione civile, si è presto aggiunto il ricorso allo strumento legislativo.

Tale intervento è stato realizzato tenuto conto della riserva di legge prevista dall'articolo 16 della Costituzione (secondo il quale "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che *la legge* stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza") e delle altre previsioni costituzionali che vengono ad assumere rilievo.

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

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

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

Si è inteso così dare agli strumenti di intervento prima delineati dal Codice di protezione civile e successivamente ridefiniti dall'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la legittimazione di una norma di rango primario e di una deliberazione del Parlamento.

In particolare, il decreto-legge n. 19 ha proceduto ad una tipizzazione delle misure per fronteggiare l'emergenza, maggiormente definendo inoltre il rapporto tra Stato e regioni, con un coordinamento in capo al Presidente del Consiglio. Per questo, il decreto-legge n. 19 rappresenta tuttora lo strumento giuridico di riferimento per la gestione dell'emergenza Covid-19 (per un'illustrazione completa delle misure adottabili cfr. scheda di lettura art. 1).

Più in particolare, tra le misure emergenziali che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 possono essere adottate per contrastare l'emergenza

---

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

sanitaria, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, merita però qui richiamare:

- ✓ la limitazione della **circolazione** delle persone, anche in relazione all'allontanamento dalla propria residenza, domicilio o dimora, se non per spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (**lettera a**));
- ✓ la **chiusura** al pubblico di strade urbane, parchi, aree da gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (**lettera b**));
- ✓ la limitazione o il divieto di **allontanamento** o di **ingresso in territori comunali**, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale (**lettera c**));
- ✓ la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o **di assembramento** in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso (**lettera g**));
- ✓ la sospensione delle **cerimonie civili e religiose** e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (**lettera h**));
- ✓ l'adozione di **protocolli sanitari d'intesa con la Chiesa e le confessioni religiose** diverse dalla cattolica per la definizione delle misure necessarie per lo svolgimento delle **funzioni religiose** in condizioni di sicurezza (**lettera h-bis**));
- ✓ la limitazione o sospensione delle attività commerciali di **vendita al dettaglio o all'ingrosso**, ad eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità, da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (**lettera u**));
- ✓ la limitazione o sospensione delle attività di **somministrazione al pubblico di bevande e alimenti**, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, comprese le attività di bar e ristoranti (**lettera v**)). **Dalla limitazione sono esentati le mense e i servizi di catering continuativo su base aziendale**, così tenuti a garantire la distanza di sicurezza interpersonale di **almeno un metro**. Del pari **esentata è la ristorazione con consegna a domicilio o da asporto**, nel rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie per il confezionamento e il trasporto, e fermi gli obblighi di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro, di non consumare i prodotti all'interno e di non sostare nelle immediate vicinanze dei locali (**lettera v**));

Le misure sopra richiamate possono essere assunte (con possibilità di modularne l'applicazione secondo l'andamento epidemiologico) per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a cinquanta

giorni (inizialmente il termine era trenta giorni: l'estensione è stata prevista dal decreto-legge n. 158 del 2020) reiterabili e modificabili anche più volte "fino al 31 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza".

Lo strumento di adozione delle misure è il DPCM, adottato su proposta del Ministro della salute e degli altri ministri competenti, sentiti i presidenti delle regioni interessate ovvero il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

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

Nel corso dell'iter parlamentare alla Camera del decreto-legge n. 19 è stata introdotta la previsione della preventiva illustrazione da parte del Governo alle Camere del contenuto dei DPCM ai fini della formulazione di indirizzi parlamentari al riguardo. Solo in caso di urgenza si consente una comunicazione successiva (art. 2, co. 1 del decreto-legge n. 19).

Il Ministro della salute ha reso comunicazioni sul contenuto dei provvedimenti di attuazione delle misure di contenimento per evitare la diffusione del virus Covid-19, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, alla Camera l'11 giugno, il 14 luglio, il 2 settembre, il 6 ottobre. Il 2 novembre sono state rese comunicazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri. Le successive comunicazioni del 2 dicembre 2020, del 13 gennaio 2021 e del 24 febbraio 2021 sono state di nuovo svolte dal Ministro della salute. Le medesime comunicazioni del Governo sono state rese al Senato, rispettivamente il 10 giugno, il 14 luglio, il 2 settembre, il 6 ottobre, il 2 novembre il 2 dicembre 2020, il 13 gennaio 2021 e il 24 febbraio 2021. In vista dell'adozione del d.p.c.m. del 7 agosto, il Ministro della salute ha reso un'informativa preventiva solo al Senato, che tuttavia non è stata seguita dall'approvazione di atti di indirizzo.

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

Esso ha, da un lato, stabilito un progressivo allentamento di divieti e vincoli calibrati sulla fase più acuta dell'emergenza, dall'altro ha ammesso un'incidenza regolatoria regionale sulle "attività economiche, produttive e sociali" (come recita il suo articolo 1, comma 14). La risposta all'emergenza epidemiologica si prestava così ad una maggiore articolazione, nel concorso tra Stato e Regioni, circa l'adozione delle misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica.

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

Tra le altre cose, il decreto-legge n. 33 prevede che “a decorrere dal 18 maggio 2020, cessino di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale e che le medesime misure potessero essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo (art. 1, co. 1) e che “a decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possano essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree” (art. 1, co. 3).

Si stabiliva inoltre il principio dello svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali sulla base di appositi protocolli o linee guida per prevenire il rischio di contagio, ferma restando la possibilità di introdurre limitazioni nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità (art. 1, co. 14).

A seguire, il **decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83** ha inciso quasi esclusivamente sulla modulazione temporale delle misure fin ad allora adottate, disponendo la proroga della possibilità di adozione delle misure di contrasto dell'epidemia previste dal decreto-legge n. 19 e dal decreto-legge n. 33 al 15 ottobre 2020, in ragione della proroga alla medesima data dello stato d'emergenza adottato ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018).

Nel parere sul disegno di legge C. 2617 di conversione del decreto-legge n. 83, il Comitato per la legislazione (seduta del 4 agosto 2020) ha invitato con una condizione ad approfondire il coordinamento tra il contenuto delle misure di contenimento dell'epidemia adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 del 2020 con quello delle misure previste dal decreto-legge n. 33 del 2020. Il Comitato riteneva infatti che si ponesse il dubbio se alcune delle misure adottabili ai sensi del decreto-legge n. 19 (ad esempio quelle che consentivano anche sull'intero territorio

nazionale la limitazione della circolazione delle persone ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e c) non risultassero tacitamente abrogate dalle disposizioni sopra richiamate del decreto-legge n. 33.

In termini analoghi si esprimeva con un'osservazione il Comitato permanente per i pareri della I Commissione Affari costituzionali della Camera (seduta del 4 agosto 2020).

Recependo tali rilievi, la Camera ha modificato il testo inserendo (art. 1-bis) la precisazione che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applicano nei limiti della loro compatibilità con quelle del decreto-legge n. 33.

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

Il decreto-legge n. 125, oltre a prorogare fino al 31 gennaio 2021 la possibilità di adottare le misure di contrasto all'epidemia previste dai decreti-legge n. 19 e n. 33, in conseguenza della proroga al 31 gennaio 2021 dello stato d'emergenza, ha introdotto la previsione di un obbligo di mascherina; è inoltre venuta meno la possibilità per le regioni di adottare misure meno restrittive rispetto a quelle nazionali (la possibilità rimane solo previa intesa con il Ministro della salute).

L'andamento dell'epidemia, nel sopraggiungere dell'autunno e dell'inverno 2020, ha mostrato un aggravamento.

A fronte della nuova situazione, il **decreto-legge n. 149 del 2020** ha "legificato" il meccanismo delle zone introdotto dal DPCM del 3 novembre 2020 (cfr. infra), vale a dire l'applicazione di diverse misure di contenimento dell'epidemia nelle diverse regioni sulla base dell'andamento del contagio. Questo attraverso l'inserimento di commi aggiuntivi all'articolo 1 del decreto-legge n. 33 (cd. "zone gialle", "zone arancioni", "zone rosse").

Successivamente, i **decreti-legge n. 158, n. 172 del 2020 e n. 1 del 2021** hanno tra le altre cose introdotto un divieto di mobilità interregionale su tutto il territorio nazionale, dapprima per le festività natalizie e quindi fino al 15 gennaio 2021. In proposito, il Comitato per la legislazione della Camera, in particolare nel parere reso nella seduta del 9 dicembre 2020 sul disegno di legge C. 2812 di conversione del decreto-legge n. 158 del 2020 ha sottolineato come la scelta dello strumento della decretazione d'urgenza si rendesse necessaria alla luce del combinato disposto tra decreto-legge n. 19 e decreto-legge n. 33 come interpretato dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 che impediva, come si è visto, l'adozione di misure di limitazione della

circolazione sul territorio nazionale senza una nuova e specifica autorizzazione legislativa.

È stato poi adottato il **decreto-legge n. 2** del 14 gennaio 2021, che ha prorogato la possibilità di adottare le misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 previste dai decreti-legge n. 19 e n. 33 fino al 30 aprile 2021, a seguito della proroga alla medesima data dello stato d'emergenza. Il provvedimento, insieme ai successivi decreti-legge n. 12 e n. 15, confluiti nel decreto-legge n. 2 nel corso dell'iter di conversione, hanno inoltre prorogato il divieto di mobilità interregionale fino, da ultimo, al 27 marzo 2021.

Il decreto-legge n. 2 del 2021 ha anche introdotto la possibilità, in caso di evoluzione positiva della curva epidemiologica, di esentare le regioni dall'applicazione di misure restrittive di contenimento dell'epidemia, fatta salva l'applicazione dei protocolli di sicurezza per lo svolgimento delle varie attività (cd. "zona bianca").

Il decreto-legge n. 15 del 2021 ha infine introdotto nel testo dell'articolo 1 del decreto-legge n. 33 le denominazioni di "zona bianca", "zona gialla", "zona arancione" e "zona "rossa" (comma 16-*septies*),

Nel corso della discussione parlamentare alla Camera sul decreto-legge n. 2 del 2021 il Governo ha accolto, con una riformulazione, **l'ordine del giorno** Ceccanti n. 8. Come riformulato, l'ordine del giorno, che fa seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato per la legislazione, constata nelle premesse che "risulta praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti, pur in un contesto di rispetto del principio di legalità che l'impiego del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri comunque garantisce, ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19), ferma restando la riserva di legge relativa e rinforzata – e non assoluta – posta a tutela delle medesime dalla Costituzione, che consente dunque l'intervento anche di fonti di rango secondario". L'ordine del giorno impegna quindi il Governo a "valutare l'opportunità di operare per una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente

all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19)".

Relativamente al rapporto tra fonti normative dell'emergenza si ricorda altresì che la **Corte costituzionale**, con la recente sentenza n. 37 del 24 febbraio 2021 ha fornito alcuni primi chiarimenti sul riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni sugli interventi di contenimento e contrasto della pandemia, in particolare riconducendo il quadro delle misure di contrasto alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione. La sentenza segnala inoltre che, nell'affrontare l'epidemia da COVID-19, "il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri" (considerato in diritto punto 9).

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

Si fornisce di seguito una ricognizione dei seguenti DPCM di contrasto dell'epidemia adottati:

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

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

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

il [d.P.C.m. del 23 febbraio 2020](#): 1) introduce misure urgenti di contenimento del contagio nelle prime zone colpite dal coronavirus, corrispondenti ad alcuni Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto individuati in allegato al decreto medesimo; 2) ai fini del contenimento del virus sul territorio nazionale, dispone la misura della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva per i soggetti che hanno transitato o sostato in detti Comuni dal 1° febbraio 2020;

il [d.P.C.m. del 25 febbraio 2020](#) reca misure di contenimento differenziate per territori. Talune misure interessano i Comuni delle Regioni Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte; altre misure riguardano i Comuni interessati dall'applicazione del d.P.C.m. del 23 febbraio; ulteriori misure iniziano a coinvolgere l'intero territorio nazionale.

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

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

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

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

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

il [d.P.C.m. del 9 marzo 2020](#), che estende all'intero territorio nazionale, con efficacia fino al 3 aprile, le misure restrittive previste dall'art. 1 del d.P.C.m. 8 marzo 2020 per la regione Lombardia e le ulteriori 14 Province, vietando, altresì, sull'intero territorio nazionale, ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico;



il [d.P.C.m. dell'11 marzo 2020](#), che introduce più stringenti misure, efficaci fino al 25 marzo, applicabili all'intero territorio nazionale;

il [d.P.C.m. del 22 marzo 2020](#), che ha ulteriormente rafforzato, sull'intero territorio nazionale e fino al 3 aprile, le misure restrittive già adottate, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività produttive e agli spostamenti fra territori comunali diversi.

I d.P.C.m. del 9, dell'11 e del 22 marzo 2020, la cui efficacia è stata inizialmente prorogata fino al 13 aprile dal primo d.P.C.m. adottato in attuazione del [decreto-legge n. 19 \(d.P.C.m. del 1° aprile 2020\)](#), hanno cessato di produrre effetti a decorrere dal 14 aprile 2020, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 8 del d.P.C.m. del 10 aprile 2020, anch'esso adottato in attuazione del decreto-legge n. 19.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Tra i nuovi allegati introdotti dal d.P.C.m. del 17 maggio si evidenziano i protocolli sottoscritti dal Governo e dalle confessioni religiose, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 33 del 2020, e dell'art. 1, comma 1, lett. o), del D.P.C.m. medesimo, e contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio nello svolgimento delle funzioni religiose.

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

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124 del 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

A seguito dell'adozione del decreto-legge n. 125 del 2020, e in ragione dell'incremento di casi di contagio sul territorio nazionale, il [d.P.C.m. del 13 ottobre 2020](#) è intervenuto per introdurre nuove disposizioni in senso

---

<sup>4</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159 del 2020.

restrittivo, applicabili (ai sensi dell'art. 12 del decreto medesimo) dalla data del 14 ottobre 2020 - in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 7 agosto 2020, come prorogato dal d.P.C.m. del 7 settembre 2020 - ed efficaci fino al 13 novembre 2020.

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

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

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

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

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

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

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

A seguito dell'aggravarsi della situazione emergenziale, in considerazione del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi sul territorio nazionale, il [d.P.C.m. del 3 novembre 2020](#) ha introdotto ancor più stringenti misure che trovano applicazione dalla data del 6 novembre 2020, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 24 ottobre 2020, e sono efficaci fino al 3 dicembre 2020.

Sono soggette a ulteriori restrizioni le misure di contenimento del contagio da applicare sull'intero territorio nazionale (art. 1). Tra esse: limitazione agli spostamenti; sospensione delle mostre e dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura (la cui apertura - fino al 5 novembre - è rimasta assicurata a determinate condizioni); chiusura, nelle giornate festive e prefestive, degli esercizi commerciali presenti all'interno dei centri commerciali e dei mercati; fissazione di un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento (in sostituzione dei diversi coefficienti previsti

nei protocolli e linee guida precedenti) per i mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale; per le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, ricorso alla didattica digitale integrata per il 100 per cento delle attività (in luogo della precedente percentuale del 75 per cento).

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

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

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda le Regioni classificate nello "scenario 4" ("rosse") - ferma l'applicazione delle altre misure del decreto ove non ne siano previste di più rigorose - l'art. 3 del d.P.C.m. detta stringenti prescrizioni che coinvolgono spostamenti (vietati anche all'interno del medesimo Comune, salvo siano motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute) e attività di ristorazione (analogamente allo "scenario 3"),

nonché attività ulteriori rispetto a quelle considerate nello "scenario 3" (commercio al dettaglio e servizi alla persona).

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

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

Al Ministro della salute è demandato di verificare, con frequenza almeno settimanale, il permanere dei presupposti di tali provvedimenti e di provvedere al loro aggiornamento, fermo restando che la permanenza per 14 giorni in uno scenario con livello di rischio inferiore a quello che ha determinato le misure restrittive comporta una nuova classificazione<sup>5</sup>.

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

con [ordinanza del 4 novembre 2020](#), è stata disposta l'applicazione delle misure di cui all'art. 2 del d.P.C.m. alle Regioni Puglia e Sicilia (individuate, pertanto, come aree caratterizzate da elevata gravità e classificate nello "scenario 3"); è stata, invece, disposta l'applicazione delle misure di cui all'art. 3 alle Regioni Calabria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta (individuate, quindi, come aree caratterizzate da massima gravità e classificate nello "scenario 4");

con [ordinanza del 10 novembre 2020](#), sono state classificate nello "scenario 3" ("arancione") le Regioni Abruzzo, Basilicata, Liguria, Toscana e Umbria; nello "scenario 4" ("rosso") la Provincia autonoma di Bolzano;

con [ordinanza del 13 novembre 2020](#), le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Marche sono classificate come "arancioni" e le Regioni Campania e Toscana sono classificate come "rosse";

con [ordinanza del 19 novembre 2020](#), l'ordinanza del 4 novembre è stata rinnovata fino al 3 dicembre 2020;

con [ordinanza del 20 novembre 2020](#), la Regione Abruzzo è stata classificata come "rossa";

con [ordinanza del 24 novembre 2020](#), l'ordinanza del 10 novembre è stata rinnovata fino al 3 dicembre 2020;

con [ordinanza del 27 novembre 2020](#), le Regioni Calabria, Lombardia e Piemonte sono state classificate come "arancioni", mentre le Regioni Liguria e Sicilia sono tornate ad essere "gialle".

Con d.P.C.m. del 3 dicembre 2020 (su cui cfr. infra) è stato previsto che le ordinanze del Ministro della salute del 19, 20, 24 e 27 novembre 2020

---

<sup>5</sup> Sul procedimento di classificazione delle Regioni in base al livello di rischio sono in seguito intervenuti: 1) la legge di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020 (legge 18 dicembre 2020 n. 176), la quale ha aggiunto i commi 16-bis e 16-ter all'art. 1 del decreto-legge n. 33 del 2020; 2) il decreto-legge n. 1 del 2021 (confluito nel D.L. 172/2020, convertito dalla legge n.6/2021), che ha aggiunto il comma 16-quater al medesimo art. 1 del decreto-legge n. 33; 3) il decreto-legge n. 2 del 2021, oggetto del presente dossier, che aggiunge i commi 16-quinquies e 16-sexies al medesimo art. 1 del decreto-legge n. 33.



continuassero ad applicarsi fino alla data di adozione di una nuova ordinanza del Ministro medesimo, e comunque non oltre il 6 dicembre 2020.

### **Il d.P.C.m. del 3 dicembre 2020**

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

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

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

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

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

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

In particolare, con il d.P.C.m. in commento, l'obbligo di effettuare i 14 giorni di isolamento fiduciario, precedentemente circoscritto agli Stati con più alto rischio di trasmissione (di cui agli elenchi D, E ed F dell'Allegato 20), viene esteso anche alle persone che abbiano soggiornato o transitato, nei 14 giorni antecedenti l'ingresso in Italia, negli Stati di cui all'elenco C del

---

<sup>6</sup> Successivamente abrogato, con decorrenza dal 31 gennaio 2021, dall'art. 1, comma 2, della [legge 29 gennaio 2021, n. 6](#), di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020. Ai sensi dello stesso art. 1, comma 2, restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 158 del 2020.

medesimo Allegato 20, elenco arricchito di ulteriori Paesi a decorrere dal 10 dicembre (dall'obbligo della cd. "quarantena precauzionale" restano tuttavia esclusi coloro che facciano ingresso nel territorio nazionale per ragioni di lavoro, di urgenza, di salute, di studio e di rientro nel proprio domicilio, residenza e abitazione).

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

Conferma, altresì, la tripartizione territoriale secondo la quale, oltre alle misure generali di contenimento del contagio, valevoli sull'intero territorio nazionale (area "gialla"), sono definite ulteriori più restrittive misure di prevenzione e contrasto inerenti a progressivi scenari di gravità e livelli di rischio (area "arancione" e area "rossa").

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

con [ordinanza del 5 dicembre 2020](#), le Regioni Basilicata, Calabria, Lombardia e Piemonte sono classificate come "arancioni" e la Regione Abruzzo come "rossa";

con [ordinanza dell'11 dicembre 2020](#), la Regione Abruzzo diventa "arancione" e le Regioni Basilicata, Calabria, Lombardia e Piemonte tornano ad essere "gialle";

con separate ordinanze dell'8 gennaio 2021, sono classificate come "arancioni" le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Sicilia e Veneto.

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

### **Il d.P.C.m. del 14 gennaio 2021**

Con [deliberazione del Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2021](#) (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 20 gennaio 2021, n. 15) lo stato di emergenza connesso al rischio sanitario è prorogato fino al 30 aprile 2021.

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

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

Per quanto concerne le limitazioni agli spostamenti: 1) viene confermato il divieto di spostamento tra Regioni e Province autonome diverse per il periodo dal 16 gennaio al 15 febbraio 2021. Tale divieto è ulteriormente prorogato dal



16 al 25 febbraio 2021 con [decreto-legge 12 febbraio 2021, n. 12](#)<sup>7</sup> e fino al 27 marzo 2021 dal decreto-legge 22 febbraio 2021, n. 15 (sul quale cfr. infra) (sempre fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute, nonché restando comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione); 2) specifiche limitazioni agli spostamenti in ambito regionale sono poste per il periodo dal 16 gennaio al 5 marzo 2021 (si veda la relativa scheda di lettura nel presente dossier).

Fa seguito al decreto-legge n. 2 del 2021 il [d.P.C.m. del 14 gennaio 2021](#), il quale reca disposizioni applicabili dalla data del 16 gennaio 2021, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 3 dicembre 2020, ed efficaci fino al 5 marzo 2021.

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

Queste le principali novità rispetto al regime precedente:

è ripristinato il servizio di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura nonché il servizio di apertura delle mostre precedentemente sospesi. Tali servizi sono assicurati dal lunedì al venerdì, con esclusione dei giorni festivi, alle seguenti condizioni: che si tenga conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei locali aperti al pubblico, nonché dei flussi di visitatori (più o meno di 100.000 l'anno); che siano garantite modalità di fruizione contingentata o comunque tali da evitare assembramenti di persone con [ordinanza del 5 dicembre 2020](#), le Regioni Basilicata, Calabria, Lombardia e Piemonte sono classificate come "arancioni" e la Regione Abruzzo come "rossa";

con [ordinanza dell'11 dicembre 2020](#), la Regione Abruzzo diventa "arancione" e le Regioni Basilicata, Calabria, Lombardia e Piemonte tornano ad essere "gialle";

con separate ordinanze dell'8 gennaio 2021, sono classificate come "arancioni" le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Sicilia e Veneto.

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

---

<sup>7</sup> Poi confluito nel D.L. 2/2021, convertito dalla legge n. 29/2021

## **Il d.P.C.m. del 14 gennaio 2021**

Con [deliberazione del Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2021](#) (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 20 gennaio 2021, n. 15) lo stato di emergenza connesso al rischio sanitario è prorogato fino al 30 aprile 2021.

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

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

Per quanto concerne le limitazioni agli spostamenti: 1) viene confermato il divieto di spostamento tra Regioni e Province autonome diverse per il periodo dal 16 gennaio al 15 febbraio 2021. Tale divieto è ulteriormente prorogato dal 16 al 25 febbraio 2021 con [decreto-legge 12 febbraio 2021, n. 12](#)<sup>8</sup> e fino al 27 marzo 2021 dal decreto-legge 22 febbraio 2021, n. 15 (sul quale cfr. *infra*) (sempre fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute, nonché restando comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione); 2) specifiche limitazioni agli spostamenti in ambito regionale sono poste per il periodo dal 16 gennaio al 5 marzo 2021 (si veda la relativa scheda di lettura nel presente dossier).

Fa seguito al decreto-legge n. 2 del 2021 il [d.P.C.m. del 14 gennaio 2021](#), il quale reca disposizioni applicabili dalla data del 16 gennaio 2021, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 3 dicembre 2020, ed efficaci fino al 5 marzo 2021.

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

Queste le principali novità rispetto al regime precedente:

- è ripristinato il servizio di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura nonché il servizio di apertura delle mostre precedentemente sospesi. Tali servizi sono assicurati dal lunedì al venerdì, con esclusione dei giorni festivi, alle seguenti condizioni: che si tenga conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei locali aperti al pubblico, nonché dei flussi di visitatori (più o meno di 100.000 l'anno); che siano garantite modalità di fruizione contingentata o comunque tali da evitare assembramenti di persone e da consentire che i visitatori possano rispettare la distanza tra loro di almeno un metro;
- per le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, a decorrere dal 18 gennaio 2021, è prevista una organizzazione dell'attività didattica tale da garantire attività in presenza per almeno il 50 per cento e fino a un massimo del 75 per cento della popolazione studentesca

---

<sup>8</sup> Poi confluito nel D.L. 2/2021, convertito dalla legge n. 29/2021

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

- alle Università e alle Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica è consentita la predisposizione di piani di organizzazione della didattica e delle attività curriculari da svolgersi a distanza o in presenza (in luogo del precedente obbligo di svolgimento a distanza, fatta eccezione per la possibilità dello svolgimento in presenza degli insegnamenti relativi al primo anno di studio, alle classi con ridotto numero di studenti e alle attività di laboratorio);
- è introdotta una restrizione oraria fino alle ore 18.00 (in luogo del generale limite delle ore 22.00) in relazione alla ristorazione con asporto per i soggetti che svolgono come attività prevalente una di quelle identificate dai codici ATECO 56.3 (bar e altri esercizi simili senza cucina) e 47.25 (commercio al dettaglio di bevande in esercizi specializzati).

Riguardo all'apertura degli impianti sciistici agli sciatori amatoriali - già posticipata, dal d.P.C.m. del 14 gennaio, dal 7 gennaio 2021 al 15 febbraio 2021 (sempre subordinatamente all'adozione di apposite linee guida da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e validate dal Comitato tecnico-scientifico, rivolte a evitare aggregazioni di persone e, in genere, assembramenti) - è successivamente intervenuta [l'ordinanza del Ministro della salute del 14 febbraio 2021](#), la quale ha differito il termine di apertura al 5 marzo 2021.

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

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

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

Per quanto riguarda la tipologia delle misure previste per le Regioni "arancioni" e "rosse" - a differenza che nel d.P.C.m. del 3 dicembre - permane la possibilità, introdotta con decreto-legge n. 172 del 2020 in occasione delle festività natalizie, di spostarsi: 1) verso una sola abitazione privata, nell'ambito

del territorio comunale, una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 5:00 e le ore 22:00, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni 14 sui quali tali persone esercitano la potestà genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi; 2) dai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti e per una distanza non superiore a 30 chilometri dai relativi confini, con esclusione in ogni caso degli spostamenti verso i capoluoghi di Provincia.

Il d.P.C.m. dispone altresì che le ordinanze del Ministro della salute dell'8 gennaio 2021, relative alle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Sicilia e Veneto, continuino ad applicarsi fino all'adozione delle nuove ordinanze e comunque non oltre il 24 gennaio 2021, fatta salva una eventuale nuova classificazione.

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

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

Successivamente sono state classificate come "arancioni" - per un periodo di 15 giorni dalla data di efficacia iniziale delle rispettive ordinanze (ferma restando la possibilità di una nuova classificazione) - le Regioni Sardegna ([ordinanza del 22 gennaio 2021](#)), Calabria, Emilia-Romagna e Veneto ([ordinanza del 22 gennaio 2021](#)), Lombardia ([ordinanza del 23 gennaio 2021](#)).

Per le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto è stata disposta la cessazione dell'applicazione delle misure di cui all'art. 2 del d.P.C.m. del 14 gennaio, a decorrere dal 1° febbraio, con [ordinanza del 29 gennaio 2021](#).

Con distinta [ordinanza del 29 gennaio 2021](#), efficace dal 1° febbraio: viene rinnovata fino al 15 febbraio, per le Regioni Puglia e Umbria, l'ordinanza del 16 gennaio (le due Regioni sono pertanto rimaste "arancioni"); diventano "arancioni", fino al 15 febbraio, la Regione Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano.

Con [ordinanza del 12 febbraio 2021](#), sono state disposte: per la Regione Umbria e per la Provincia autonoma di Bolzano, la prosecuzione, per ulteriori 15 giorni decorrenti dal 15 febbraio, dell'applicazione, rispettivamente, delle ordinanze del 16 gennaio 2021 e del 29 gennaio 2021; la classificazione come "arancioni" delle Regioni Abruzzo, Liguria e Toscana e della Provincia autonoma di Trento per 15 giorni decorrenti dal 14 febbraio.

Con [ordinanza del 19 febbraio 2021](#), sono state classificate come "arancioni" le Regioni Campania, Emilia-Romagna e Molise per 15 giorni decorrenti dal 21 febbraio 2021.

Da ultimo, con distinte ordinanze del 27 febbraio 2021: per le Regioni Abruzzo, Toscana, Umbria e per le Province autonome di Trento e Bolzano è rinnovata per ulteriori 15 giorni l'ordinanza del 12 febbraio 2021 ([ordinanza del 27 febbraio 2021](#)); le Regioni Basilicata ([ordinanza del 27 febbraio 2021](#)) e Molise ([ordinanza del 27 febbraio 2021](#)) sono classificate come "rosse" per un periodo di 15 giorni; le Regioni Marche, Lombardia e Piemonte sono classificate come "arancioni" per un periodo di 15 giorni ([ordinanza del 27 febbraio 2021](#)); alla Regione Sardegna si applicano le misure di cui alla c.d. "zona bianca", con contestuale istituzione di un tavolo tecnico-istituzionale per il monitoraggio dei relativi effetti ([ordinanza del 27 febbraio 2021](#)).

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

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

L'obbligo di sottoposizione a sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario resta invece vigente per coloro che abbiano soggiornato o transitato, nei 14 giorni antecedenti l'ingresso in Italia, negli Stati (a maggior rischio di trasmissione) di cui agli elenchi D ed E dell'Allegato 20, nonché - ai sensi dell'[ordinanza del Ministro della salute del 13 febbraio 2021](#) - per le persone che nei 14 giorni antecedenti l'ingresso in Italia abbiano soggiornato o transitato, per un tempo superiore a dodici ore, in Austria.

Con detta ordinanza è stato altresì disposto il divieto di ingresso e di transito nel territorio nazionale alle persone che nei 14 giorni antecedenti abbiano soggiornato o transitato in Brasile<sup>9</sup> (salve specifiche ipotesi) ed è stata rinnovata fino al 5 marzo 2021 l'ordinanza del Ministro della salute del 23 novembre 2020, che aveva introdotto la sperimentazione dei voli cd. "Covid tested" operativi da determinati aeroporti con destinazione l'aeroporto di Fiumicino.

### ***Il d.P.C.m. del 2 marzo 2021***

Il [decreto-legge 22 febbraio 2021, n. 15](#), ha disposto la prosecuzione, fino al 27 marzo 2021, su tutto il territorio nazionale, del divieto di spostamento tra Regioni o Province autonome, fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità o motivi di salute e restando comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione.

---

<sup>9</sup> Divieto già introdotto con ordinanza del 16 gennaio 2021 e prorogato fino al 15 febbraio con successiva ordinanza del 30 gennaio 2021.

Ha inoltre previsto che, fino al 27 marzo 2021, esclusivamente in zona "gialla" all'interno della stessa Regione e in zona "arancione" all'interno dello stesso Comune - con espressa esclusione delle zone "rosse" (per le quali la disciplina, sotto questo profilo, viene dunque a differenziarsi da quanto previsto dal decreto-legge n. 2 del 2021<sup>10</sup> e dal d.P.C.m. del 14 gennaio 2021) - siano consentiti gli spostamenti verso abitazioni private abitate, una volta al giorno, tra le 5.00 e le 22.00, nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di 14 anni sui quali tali persone esercitino la responsabilità genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi. Nelle zone "arancioni", per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, restano consentiti gli spostamenti anche verso Comuni diversi, purché entro i 30 chilometri dai confini e con esclusione degli spostamenti verso i capoluoghi di provincia.

Il [d.P.C.m. del 2 marzo 2021](#) (Supplemento ordinario n. 17 alla Gazzetta Ufficiale n. 52 del 2 marzo 2021) detta misure applicabili dalla data del 6 marzo 2021, in sostituzione di quelle del d.P.C.m. del 14 gennaio 2021, ed efficaci fino al 6 aprile 2021, fatta eccezione per l'art. 7 (relativo alle misure concernenti la zona "bianca") che si applica dalla data del 3 marzo 2021.

Il decreto è articolato nei seguenti otto capi:

- il capo I, recante "Misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale", ripropone sostanzialmente le disposizioni del decreto previgente relative ai dispositivi di protezione delle vie respiratorie e alle misure di distanziamento, alla disabilità, allo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali, alle misure di informazione e prevenzione, allo svolgimento della prestazione lavorativa nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

Ribadisce, inoltre, il divieto di spostamento, fino al 27 marzo 2021, tra i territori di Regioni e Province autonome diverse, sancito dal decreto-legge n. 15 del 2021;

- il capo II reca le misure di contenimento del contagio che si applicano nelle zone "bianche" individuate con ordinanza del Ministro della salute secondo quanto già previsto dal d.P.C.m. del 14 gennaio.

Rispetto al regime precedentemente valevole per le zone "bianche" - nelle quali cessavano di applicarsi la totalità delle misure di sospensione e di divieto delle attività previste per le zone "gialle" - le nuove disposizioni prevedono, anche in zona "bianca", la perdurante sospensione degli eventi che implicino assembramenti in spazi chiusi o all'aperto (comprese le manifestazioni fieristiche e i congressi) e delle attività che abbiano luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso, nonché il

---

<sup>10</sup> Il nuovo decreto-legge abroga, infatti, il comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge n. 2 del 2021.

permanere del divieto di partecipazione di pubblico agli eventi e alle competizioni sportive.

Il nuovo decreto dispone altresì l'istituzione, presso il Ministero della salute, di un Tavolo tecnico permanente, composto da rappresentanti del Comitato tecnico-scientifico, dell'Istituto superiore di sanità e delle Regioni e Province autonome interessate, cui è affidato il compito di verificare - attraverso il monitoraggio degli effetti dell'allentamento delle misure anti-contagio - il permanere delle condizioni che hanno determinato la classificazione come zona "bianca" e la necessità di adottare eventuali misure intermedie e transitorie;

- il capo III reca le misure di contenimento del contagio da applicare nelle zone "gialle", che confermano, in parte, le previsioni stabilite dal d.P.C.m. del 14 gennaio per l'intero territorio nazionale (le medesime misure sono tuttavia organizzate per argomento o per settore di attività).

Queste le principali novità rispetto alle misure previgenti:

1) con riguardo al divieto per gli accompagnatori dei pazienti di permanere nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso, è introdotta una eccezione per gli accompagnatori dei pazienti in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità (*ex art. 3, comma 3, della legge n. 104/1992*). A tali accompagnatori è altresì consentito prestare assistenza nel reparto di degenza (nel rispetto delle indicazioni del direttore sanitario della struttura);

2) a decorrere dal 27 marzo 2021, il servizio di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura è assicurato anche il sabato e i giorni festivi, a condizione che l'ingresso sia stato prenotato *online* o telefonicamente con almeno un giorno di anticipo (restando tuttavia sospesa l'efficacia della disposizione regolamentare che prevede il libero accesso a tutti gli istituti e ai luoghi della cultura statali la prima domenica del mese<sup>11</sup>);

3) sempre a decorrere dal 27 marzo 2021, potrà riprendere lo svolgimento di spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, live-club e in altri locali o spazi anche all'aperto, con posti a sedere preassegnati e distanziati e a condizione che sia comunque assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro sia per il personale sia per gli spettatori che non siano abitualmente conviventi. Al riguardo, si dispone che la capienza non possa essere superiore al 25 per cento di quella massima autorizzata e che, comunque, il numero massimo di spettatori non possa essere superiore a 400 per spettacoli all'aperto e a 200 per spettacoli in luoghi chiusi, per ogni singola sala. Inoltre le

---

<sup>11</sup> Art. 4, comma 2, secondo periodo, del decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 11 dicembre 1997, n. 507.

attività in questione dovranno svolgersi nel rispetto (tra l'altro) degli allegati 26 e 27 relativi, rispettivamente, agli spettacoli dal vivo e al cinema;

4) per la stagione in corso, non è prevista la riapertura degli impianti sciistici agli sciatori amatoriali;

5) in relazione alle istituzioni scolastiche, è espressamente demandato ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di disporre la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle attività in presenza delle scuole di ogni ordine e grado: a) nelle aree, anche di ambito comunale, nelle quali i medesimi Presidenti abbiano adottato misure stringenti di isolamento in ragione della circolazione di varianti di SARS-CoV-2 connotate da alto rischio di diffusività o da resistenza al vaccino o da capacità di indurre malattia grave; b) in tutte le aree regionali o provinciali nelle quali l'incidenza cumulativa settimanale dei contagi sia superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti oppure in caso di motivata ed eccezionale situazione di peggioramento del quadro epidemiologico;

6) con riguardo ai servizi di ristorazione, viene meno la restrizione oraria fino alle 18.00 per l'attività di asporto svolta da esercizi specializzati di commercio al dettaglio di bevande (codice ATECO 47.25);

- il capo IV reca le misure di contenimento del contagio da applicare nelle zone "arancioni", le quali confermano, in parte, le misure previgenti.

In conformità con quanto previsto dal decreto-legge n. 15 del 2020, è limitata fino al 27 marzo 2021 la disciplina relativa agli spostamenti in ambito comunale.

Anche per le zone "arancioni" viene meno la restrizione oraria fino alle 18.00 per l'attività di asporto svolta da esercizi specializzati di commercio al dettaglio di bevande;

- il capo V reca le misure di contenimento del contagio da applicare nelle zone "rosse".

In coerenza con le disposizioni del decreto-legge n. 15 del 2021, il nuovo decreto esclude, in zona "rossa", la possibilità di spostarsi, nell'ambito del territorio comunale, verso abitazioni private abitate (prevista, entro determinati limiti, in zona "gialla" e "arancione"). Esclude altresì la possibilità, per gli abitanti dei Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti in zona "rossa", di spostarsi verso Comuni diversi, anche se entro i 30 chilometri dai confini.

A differenza che nel d.P.C.m. del 14 gennaio, viene disposta - in zona "rossa" - la sospensione dei servizi dei saloni di barbiere e di parrucchiere;



- il capo VI include le misure concernenti gli spostamenti da e per l'estero.

Costituisce una novità rispetto alla disciplina previgente la espressa esenzione dei bambini di età inferiore ai due anni dalla effettuazione di test molecolare o antigenico ai fini dell'ingresso nel territorio nazionale.

Sono inoltre introdotte eccezioni a taluni divieti di ingresso nel territorio nazionale "per ragioni comprovate e non differibili"<sup>12</sup>, previa autorizzazione del Ministero della salute ovvero sulla base di protocolli sanitari validati.

Infine è introdotto il permesso di raggiungere il domicilio, l'abitazione o la residenza dei figli minori nel territorio nazionale alle persone che abbiano soggiornato o transitato in Brasile nei 14 giorni precedenti l'ingresso;

- il capo VII reca le misure di contenimento del contagio concernenti i trasporti.

Le principali novità rispetto al regime previgente riguardano:

1) l'imposizione ai vettori e agli armatori di adottare le misure organizzative previste dal "Protocollo per raggiungere una nave per l'imbarco, per la libera uscita e per lasciare una nave per il rimpatrio", approvato dal Comitato tecnico-scientifico in data 11 dicembre 2020, inserito come nuovo allegato 28 al decreto in commento;

2) in relazione ai voli "Covid tested", la proroga fino al 6 aprile 2021 dell'applicazione dell'ordinanza del Ministro della salute 23 novembre 2020 e il conferimento ai Ministri della salute, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di concerto tra loro) della possibilità di individuare ulteriori tratte di sperimentazione dei voli "Covid tested";

- il capo VIII reca le disposizioni riguardanti l'esecuzione e il monitoraggio delle misure e le disposizioni finali.

Vi si prevede, in particolare, la istituzione, con decreto del Ministro della salute, di un Tavolo tecnico di confronto al quale è affidato il compito di procedere all'eventuale revisione o aggiornamento dei parametri per la valutazione del rischio epidemiologico individuati dal decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, in considerazione anche delle nuove varianti virali.

L'istituzione del Tavolo risponde altresì alla finalità di dare attuazione agli indirizzi formulati dalla Camere ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020.

Detto Tavolo risulta composto da rappresentanti del Ministero della salute, dell'Istituto Superiore di Sanità, delle Regioni e delle

---

<sup>12</sup> Come da comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 54 del 4 marzo 2021.

Province autonome su designazione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, nonché da un rappresentante del Comitato tecnico-scientifico.

## **Articolo 1**

***(Ulteriori misure per contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19)***

**L'articolo 1** in esame prevede l'applicazione di disposizioni restrittive per **il periodo temporale compreso tra il 15 marzo ed il 6 aprile 2021**, volte a rimodulare sul territorio nazionale le misure di contenimento e di contrasto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, in considerazione della maggiore diffusività del virus e delle sue varianti, al fine di limitare ulteriormente la circolazione delle persone ed evitare un aggravamento dell'epidemia. Nell'intervallo temporale citato pertanto si dispone l'applicazione alle regioni e province autonome in "zona gialla" delle misure previste per quelle situate in "zona arancione" e, **per i giorni delle festività pasquali** (3, 4 e 5 aprile), l'applicazione su tutto il territorio nazionale (ad eccezione della "zona bianca") delle misure previste per "la zona rossa". Vengono stabilite le sanzioni applicabili alle violazioni delle prescrizioni previste. Viene inoltre prevista e disciplinata una comunicazione quotidiana da parte delle Regioni e province autonome al Ministero della salute del numero di tamponi eseguiti sul proprio territorio.

Più nello specifico **il comma 1** pone una regola generale, prevedendo che a decorrere **dal 15 marzo e fino al 2 aprile**, nonché **nella giornata del 6 aprile**, nelle Regioni e province autonome i cui territori si collocano in "zona gialla" - ai sensi dell'articolo 1, comma 16-*septies*, lettera d) del [decreto-legge n. 33 del 2020](#)<sup>13</sup>- si applicano le misure restrittive stabilite dai provvedimenti di cui all'articolo 2 del D.L. n. 19/2020<sup>14</sup>, previste per la "zona arancione" - di cui all'articolo 1, comma 16-*septies*, lettera b), del citato D.L. 33/2020 -. Dalla previsione restano quindi escluse le giornate del 3, 4 e 5 aprile, (delle "festività pasquali", comprendenti il giorno di Pasqua e quello precedente e successivo ad esso) per le quali in ogni caso operano le previsioni più restrittive di cui al successivo comma 5 (cfr. *infra*), valide per l'intero territorio nazionale (ad eccezione della "zona bianca").

---

<sup>13</sup> *Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020

<sup>14</sup> *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35/2020

Va ricordato che il **comma 16-septies**, articolo 1, del novellato DL. 33/2020<sup>15</sup> ha individuato **quattro tipi di aree territoriali**, in relazione alle classificazioni delle regioni per tipo di scenario e livello di rischio epidemiologico cui si applicano gradi crescenti di misure restrittive:

- **lett. a): zona bianca**, che individua territori regionali<sup>16</sup> in cui l'incidenza settimanale dei contagi da COVID-19 sia inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti per tre settimane consecutive e che si collochino in uno **scenario di tipo 1**, con un livello di **rischio basso**;  
A tale zona si applicano le misure di contenimento del contagio di cui al **Capo II** del [DPCM 2 marzo 2021](#), tra cui la sospensione degli eventi che implicino assembramenti in spazi chiusi o all'aperto (qui i [chiarimenti del Governo per le misure applicabili alla zona bianca](#));
- **lett. b): zona arancione**, che individua territori regionali in cui l'incidenza settimanale dei suddetti contagi sia superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collochino in uno **scenario di tipo 2**, con livello di rischio **almeno moderato**, nonché le regioni che, in presenza di un'analogha incidenza settimanale dei contagi, si collochino in uno **scenario di tipo 1** con livello di **rischio alto**. A tale zona si applicano le misure di contenimento del contagio di cui al **Capo IV** del [DPCM 2 marzo 2021](#), aggiuntive rispetto a quelle previste per la zona gialla di cui al precedente Capo III, volte a vietare gli spostamenti anche tra comuni, salvo eccezioni, se non per motivi di necessità, lavoro e salute, ferma restando la possibilità del rientro presso la propria residenza, e a limitare le attività scolastiche (svolte solo in parte in presenza, in base ai differenti ordini e gradi) e le attività di ristorazione (chiarimenti riguardanti le [misure in zona arancione](#))
- **lett. c): zona rossa**, che individua territori regionali in cui l'incidenza settimanale dei suddetti contagi sia superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collochino in uno **scenario almeno di tipo 3**, con livello di **rischio almeno moderato**. A tale zona si applicano le misure di contenimento del contagio di cui al **Capo V** del [DPCM 2 marzo 2021](#), essenzialmente volte a vietare qualsiasi spostamento tra i comuni, come per la zona arancione, se non per motivi di necessità, lavoro e di

---

<sup>15</sup> Nel quale è stata trasposta la disposizione dell'articolo 1 del D.L. 23 febbraio 2021, n. 15 che viene conseguentemente abrogato.

<sup>16</sup> Ai sensi del comma 16-bis del citato articolo 1 del D.L. n. 33, gli scenari e i livelli di rischio sono individuati in base al documento "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale](#)" (documento riportato anche nell'**allegato 25** del citato [d.P.C.m. 2 marzo 2021](#)). In particolare, lo scenario di tipo 1 definisce una "situazione di trasmissione localizzata (focolai) sostanzialmente invariata rispetto al periodo luglio-agosto 2020"; lo scenario di tipo 2 definisce una "situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve-medio periodo"; lo scenario di tipo 3 definisce una "situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo"; lo scenario di tipo 4 definisce una "situazione di trasmissibilità non controllata con criticità nella tenuta del sistema sanitario nel breve periodo".  
Riguardo alle procedure di classificazione, cfr. il seguito della presente scheda.

salute, restringendo ulteriormente le sospensioni delle attività scolastiche (di cui è disposta integralmente l'attività da remoto per ogni ordine e grado), delle attività di ristorazione e commerciali, fatta eccezione per le attività essenziali (chiarimenti riguardanti le [misure in zona rossa](#)).

- **lett. d): zona gialla**, che individua territori regionali in cui si presentano parametri differenti dai precedenti e le cui misure sono individuate al **Capo III** del [DPCM 2 marzo 2021](#), fra cui la sospensione delle attività riguardanti palestre, piscine ed impianti sciistici e la possibilità dell'apertura di musei nei giorni infrasettimanali, purchè ad afflusso controllato.

Per il periodo 6 marzo 2021-6 aprile 2021, il complesso delle misure restrittive applicabili alle diverse zone è stabilito dal [d.P.C.m. 2 marzo 2021](#) (mentre per il precedente periodo 16 gennaio 2021- 5 marzo 2021 trovano applicazione le misure restrittive di cui al d.P.C.m. 14 gennaio 2021).

Gli scenari e i livelli di rischio, in cui collocare le regioni e le province autonome, sono individuati sugli indicatori di rischio e resilienza, sulle soglie e parametri di allerta (di cui al [decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020](#)) ricavati dai dati trasmessi dagli enti territoriali e poi elaborati in coerenza con i criteri fissati dal documento in materia di "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale](#)".

Alla [Cabina di regia di cui al citato D.M. 30 aprile 2020](#) partecipano il Presidente dell'Istituto Superiore di Sanità, il Presidente del Consiglio Superiore di Sanità e il Direttore generale della Prevenzione sanitaria del Ministero della salute.

### ***La classificazione degli scenari di rischio***

Il documento Ministero della salute-ISS [Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale](#), costituisce una "cassetta degli attrezzi" per le autorità di sanità pubblica impegnate, nel nostro Paese, nella risposta all'epidemia da SARS-CoV-2. Dopo aver ricostruito le attività svolte dall'inizio di questo evento pandemico, il documento fa il punto su tutte le attività di *preparedness* in previsione della stagione autunno-invernale e riporta l'insieme degli strumenti e provvedimenti operativi oggi disponibili, proponendo un approccio condiviso alla rimodulazione delle misure di contenimento/mitigazione in base allo scenario ipotizzato e alla classificazione del rischio in ciascuna Regione/PA operata sui 21 criteri fissati dal documento allegato al [decreto 30 aprile 2020](#) del Ministero della salute (si veda il

paragrafo precedente Passaggio dalla fase 1 alla fase 2 dell'emergenza epidemiologica).

Attraverso tale procedura, si schematizzano i possibili **scenari che si prospettano per l'autunno nelle diverse regioni italiane e che, a partire dal D.p.c.m. 3 novembre 2020, hanno comportato la divisione del territorio nazionale in diverse aree di rischio (gialla, arancione e rossa):**

- **SCENARIO 1** Situazione di trasmissione localizzata (focolai) sostanzialmente invariata rispetto al periodo luglio-agosto 2020, con  $R_t$  regionali sopra soglia per periodi limitati (inferiore a 1 mese) e bassa incidenza, nel caso in cui la trasmissibilità non aumenti sistematicamente all'inizio dell'autunno, le scuole abbiano un impatto modesto sulla trasmissibilità e i sistemi sanitari regionali riescano a tracciare e tenere sotto controllo i nuovi focolai, inclusi quelli scolastici.

- **SCENARIO 2** Situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve-medio periodo, con valori di  $R_t$  regionali sistematicamente e significativamente compresi tra  $R_t=1$  e  $R_t=1,25$  (ovvero con stime dell'Intervallo di Confidenza al 95% - IC95% - di  $R_t$  comprese tra 1 e 1,25), nel caso in cui non si riesca a tenere completamente traccia dei nuovi focolai, inclusi quelli scolastici, ma si riesca comunque a limitare di molto il potenziale di trasmissione di SARS-CoV-2 con misure di contenimento/mitigazione ordinarie e straordinarie. Un'epidemia con queste caratteristiche di trasmissibilità potrebbe essere caratterizzata, oltre che dalla evidente impossibilità di contenere tutti i focolai, da una costante crescita dell'incidenza di casi (almeno quelli sintomatici; è infatti possibile che si osservi una riduzione della percentuale di casi asintomatici individuati rispetto al totale vista l'impossibilità di svolgere l'investigazione epidemiologica per tutti i nuovi focolai) e corrispondente aumento dei tassi di ospedalizzazione e dei ricoveri in terapia intensiva. La crescita del numero di casi potrebbe però essere relativamente lenta, senza comportare un rilevante sovraccarico dei servizi assistenziali per almeno 2-4 mesi.

- **SCENARIO 3** Situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo, con valori di  $R_t$  regionali sistematicamente e significativamente compresi tra  $R_t=1,25$  e  $R_t=1,5$  (ovvero con stime IC 95% di  $R_t$  comprese tra 1,25 e 1,5), e in cui si riesca a limitare solo modestamente il potenziale di trasmissione di SARS-CoV-2 con misure di contenimento/mitigazione ordinarie e straordinarie. Un'epidemia con queste caratteristiche di trasmissibilità dovrebbe essere caratterizzata da una più rapida crescita dell'incidenza di casi rispetto allo scenario 2), mancata capacità di tenere traccia delle catene di trasmissione e iniziali segnali di sovraccarico dei servizi assistenziali in seguito all'aumento di casi ad elevata gravità clinica (con aumento dei tassi di occupazione dei posti letto ospedalieri – area critica e non critica) riconducibile ad un livello di rischio elevato o molto elevato in base al sistema di monitoraggio settimanale. La crescita del numero di casi potrebbe comportare un sovraccarico dei servizi assistenziali entro 2-3 mesi. E' però importante osservare che qualora l'epidemia dovesse diffondersi prevalentemente tra le classi di età più giovani, come osservato nel periodo

luglio-agosto 2020, e si riuscisse a proteggere le categorie più fragili (es. gli anziani), il margine di tempo entro cui intervenire potrebbe essere maggiore.

• **SCENARIO 4** Situazione di trasmissibilità non controllata con criticità nella tenuta del sistema sanitario nel breve periodo, con valori di  $R_t$  regionali sistematicamente e significativamente maggiori di 1,5 (ovvero con stime IC95% di  $R_t$  maggiore di 1,5). Anche se una epidemia con queste caratteristiche porterebbe a misure di mitigazione e contenimento più aggressive nei territori interessati, uno scenario di questo tipo potrebbe portare rapidamente a una numerosità di casi elevata e chiari segnali di sovraccarico dei servizi assistenziali, senza la possibilità di tracciare l'origine dei nuovi casi. La crescita del numero di casi potrebbe comportare un sovraccarico dei servizi assistenziali entro 1-1,5 mesi, a meno che l'epidemia non si diffonda prevalentemente tra le classi di età più giovani, come osservato nel periodo luglio-agosto 2020, e si riuscisse a proteggere le categorie più fragili (es. gli anziani). A questo proposito, si rimarca che appare piuttosto improbabile riuscire a proteggere le categorie più fragili in presenza di un'epidemia caratterizzata da questi valori di trasmissibilità.

In tutti i casi, **la procedura di individuazione della classificazione della regione e i termini temporali di durata della stessa** sono<sup>17</sup> quelli stabiliti dai commi 16-*bis* e 16-*ter* del medesimo articolo 1 del D.L. n. 33.

In base a tali norme, sulla base dei dati acquisiti e delle relative elaborazioni condotte dalla Cabina di regia per la classificazione del rischio<sup>18</sup>, il Ministro della salute, sentito sui medesimi dati il Comitato tecnico-scientifico<sup>19</sup>, può individuare, con ordinanza, sentiti i presidenti di regione interessati, le regioni da inquadrare in un ambito di misure diverso rispetto al complesso di misure valide per la generalità del territorio nazionale<sup>20</sup> (ovvero per le regioni gialle).

<sup>17</sup> In base ai rinvii presenti nei **commi 16-*quater* e 16-*sexies***.

<sup>18</sup> Si ricorda che il [decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020](#) reca la disciplina dei criteri relativi alle attività di monitoraggio relativo all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e prevede che, tramite una Cabina di regia (la quale assicuri il coinvolgimento delle regioni e delle province autonome, nonché dell'Istituto Superiore di Sanità), il Ministero della salute operi una classificazione settimanale del livello di rischio della trasmissione del virus SARS-CoV-2 nelle regioni e province autonome.

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

<sup>19</sup> Comitato istituito dall'articolo 2 dell'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile. Tale articolo è stato oggetto di successive novelle (da parte di altre ordinanze).

<sup>20</sup> Il 12 e 13 marzo 2021, il Ministro della Salute ha firmato nuove Ordinanze, in vigore dal 15 Marzo. Passano in area rossa le Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto (qui l'[ordinanza](#)). Passa in area rossa anche la Puglia (qui l'[ordinanza](#)), le Marche e la Provincia autonoma di Trento (qui l'[ordinanza](#)) che si aggiungono a Campania e Molise (qui l'[ordinanza](#)) che restano in area rossa. La Basilicata,

Tali ordinanze ministeriali sono efficaci per un periodo minimo di 15 giorni, salvo che risulti necessaria, a seguito del monitoraggio, l'adozione di misure più rigorose; in ogni caso, le ordinanze perdono efficacia allo scadere del termine di efficacia dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla cui base sono adottate<sup>21</sup>, fatta salva la possibilità di reiterazione dei medesimi provvedimenti. Si rileva che, in sede interpretativa, si è assunto che: l'efficacia delle ordinanze di rinnovo (di determinazione, cioè, dello stesso livello o scenario già stabilito da precedenti ordinanze) possa avere anche una durata inferiore a 15 giorni; l'ordinanza che individui una zona come bianca non abbia necessariamente un termine di scadenza<sup>22</sup>.

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

E' previsto in ogni caso, ai sensi del comma 16-*bis* del medesimo articolo 1 del D.L. n. 33, per i territori con classificazione tale da comportare l'applicazione di misure più restrittive rispetto al complesso di misure valide per la generalità del territorio nazionale (zona gialla), che con ordinanza del Ministro della salute, adottata d'intesa con i presidenti delle Regioni interessate e in ragione dell'andamento del rischio epidemiologico certificato dalla Cabina di regia, può in ogni momento essere disposta, anche per specifiche parti del territorio regionale, **l'esenzione dall'applicazione di tali misure restrittive specifiche**.

Rimane fermo il principio che la classificazione come zona arancione o come zona rossa determina, ai sensi del citato **comma 16-*quater***, l'applicazione di misure restrittive aggiuntive rispetto a quelle poste per le zone gialle, con l'eventualità che le misure restrittive aggiuntive vengano

---

attualmente in area rossa, a scadenza della vigente ordinanza (16 marzo), passerà in area arancione. La Provincia autonoma di Bolzano passa in arancione per effetto dei dati aggiornati relativi all'incidenza. Complessivamente, quindi, la ripartizione delle Regioni e Province Autonome nelle diverse aree in base ai livelli di rischio **a partire dal 15 marzo 2021** è la seguente:

- **area arancione:** Abruzzo, Basilicata, Calabria, Liguria, PA Bolzano, Sicilia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta
- **area rossa:** Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, PA Trento, Piemonte, Puglia e Veneto
- **area bianca:** Sardegna

<sup>21</sup> Tali decreti sono i medesimi che, ai sensi del citato articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020, definiscono, come detto, le misure restrittive (relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19) e i relativi ambiti.

<sup>22</sup> Cfr., a quest'ultimo riguardo, [l'ordinanza del Ministero della salute del 27 febbraio 2021](#) relativa alla regione Sardegna.



ulteriormente articolate e differenziate all'interno della zona arancione e all'interno della zona rossa<sup>23</sup>.

### ***Le misure restrittive previste dal D.L. 19/2020***

In linea generale va ricordato che il decreto-legge [D.L. 19/2020](#), in relazione al perdurare dell'emergenza dovuta alla diffusione, ormai pandemica, del virus COVID-19, ha disciplinato in un atto di rango primario le misure eventualmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti. Il decreto-legge 2/2021, da ultimo, ha poi prorogato al 30 aprile 2021 il termine di efficacia delle disposizioni dettate dai decreti-legge nn. 19, 33 e 83 del 2020 (cfr. *supra*). Allo stesso tempo la delibera del Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2021 - si ricorda - ha differito lo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 al **30 aprile 2021**. Tali misure (art. 1, comma 1, D.L. 19/2020) possono essere assunte (con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus) per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a cinquanta giorni (inizialmente il termine era trenta giorni: l'estensione è stata prevista dal decreto-legge n. 158 del 2020) reiterabili e modificabili anche più volte "fino al 30 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza".

Per quanto qui interessa, l'**art. 1, comma 1, del decreto-legge 19/2020** ha consentito l'adozione di una o più delle misure emergenziali di contenimento, elencate in maniera dettagliata dal successivo comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a cinquanta giorni (inizialmente il termine era trenta giorni: l'estensione è stata prevista dal decreto-legge n. 158 del 2020), reiterabili e modificabili anche più volte fino al 30 aprile 2021, termine dello stato di emergenza, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.

Più in particolare, le **misure emergenziali** che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 19/2020 possono essere adottate per contrastare l'emergenza sanitaria, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, sono le seguenti:

- la limitazione della **circolazione** delle persone, anche in relazione all'allontanamento dalla propria residenza, domicilio o dimora, se non per spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (**lettera a**));

<sup>23</sup> Come accennato, le misure restrittive e i relativi ambiti sono definiti, in linea di massima, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati ai sensi del citato articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020.

- la **chiusura** al pubblico di strade urbane, parchi, aree da gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (**lettera b**));
- la limitazione o il divieto di **allontanamento** o di **ingresso in territori comunali**, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale (**lettera c**));
- l'applicazione della misura della **quarantena precauzionale** ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che entrano nel territorio nazionale da aree ubicate al di fuori del territorio italiano (**lettera d**));
- il **divieto** assoluto di **allontanarsi** dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus (**lettera e**));
- la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di **assembramento** in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso (**lettera g**));
- la sospensione delle **cerimonie civili e religiose** e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (**lettera h**));
- l'adozione di **protocolli sanitari d'intesa con la Chiesa e le confessioni religiose** diverse dalla cattolica per la definizione delle misure necessarie per lo svolgimento delle **funzioni religiose** in condizioni di sicurezza (**lettera h-bis**));
- la chiusura di **cinema, teatri, sale da concerto, sale da ballo**, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione (**lettera i**));
- la sospensione dei **congressi**, di ogni tipo di evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza (**lettera l**));
- la limitazione o sospensione di eventi e **competizioni sportive** di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di **palestre, centri termali, centri sportivi, piscine**, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli **allenamenti** sportivi all'interno degli stessi luoghi (**lettera m**));
- la limitazione o la sospensione delle **attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto** o in luoghi aperti al pubblico, garantendo comunque che **siffatta attività sportiva e motoria sia svolta** - individualmente o, nel caso di minore o persona non completamente autosufficiente, con un accompagnatore - **a condizione che sia rispettata la distanza interpersonale di un metro, o di due metri per l'attiva sportiva** (**lettera n**));
- la possibilità di disporre o di demandare alle autorità statali e regionali competenti la limitazione, riduzione, sospensione di **servizi di trasporto** di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo e marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale: **in ogni caso, la prosecuzione del servizio di trasporto delle persone è**

- consentita solo se il **gestore** del servizio predisponga le condizioni affinché sia rispettata una **distanza interpersonale di sicurezza**, predeterminata e adeguata (**lettera o**));
- la sospensione dei **servizi educativi dell'infanzia** di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 65/2017 ("Istituzione del sistema di integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni") e delle attività didattiche delle **scuole di ogni ordine e grado**, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le **università** e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, *master*, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché dei **corsi professionali** e delle attività formative svolti da altri enti pubblici, anche territoriali e locali, e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza (**lettera p**));
  - la sospensione dei **viaggi d'istruzione**, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero (**lettera q**));
  - la limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico, ovvero la chiusura, dei **musei** e degli altri istituti e luoghi della cultura (di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, recato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi (**lettera r**));
  - la limitazione della presenza fisica dei **dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche**, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali, prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile (**lettera s**));
  - la limitazione o sospensione delle **procedure concorsuali** e selettive, ad esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario, finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi (**lettera t**));
  - la limitazione o sospensione delle attività commerciali di **vendita al dettaglio o all'ingrosso**, ad eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità, da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (**lettera u**));
  - la limitazione o sospensione delle attività di **somministrazione al pubblico di bevande e alimenti**, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, comprese le attività di bar e ristoranti (**lettera v**)). **Dalla limitazione sono**

- esentati le mense e i servizi di catering continuativo su base aziendale**, così tenuti a garantire la distanza di sicurezza interpersonale di **almeno un metro**. Del pari **esentata è la ristorazione con consegna a domicilio o da asporto**, nel rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie per il confezionamento e il trasporto, e fermi gli obblighi di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro, di non consumare i prodotti all'interno e di non sostare nelle immediate vicinanze dei locali (**lettera v**);
- la limitazione o sospensione di altre **attività d'impresa o professionali**, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e - laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento - con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale (**lettera z**));
  - la limitazione o **sospensione** dello svolgimento di **fiere e mercati**, ad eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità (**lettera aa**));
  - la previsione di specifici divieti o limitazioni per gli **accompagnatori dei pazienti** nelle sale di attesa dei dipartimenti di emergenza-urgenza e accettazione e dei reparti di pronto soccorso (**lettera bb**));
  - il divieto o la limitazione dell'**accesso di parenti e visitatori in strutture di ospitalità e lungodegenza**, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative, strutture residenziali per persone con disabilità o per anziani, autosufficienti e non, nonché istituti penitenziari e istituti penitenziari per minori (**lettera cc**)). A tali ipotesi è **aggiunta** la sospensione dei **servizi nelle strutture semiresidenziali e residenziali per minori e per persone con disabilità** o non autosufficienti, per persone con disturbi mentali e per persone con dipendenza patologica. **In ogni caso sono garantiti gli incontri tra genitori e figli, autorizzati dall'autorità giudiziaria, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie**. Ove non siano possibili in presenza, sono in collegamento **da remoto**;
  - la previsione di **obblighi di comunicazione** al Servizio sanitario nazionale a carico di coloro che abbiano effettuato **transito e sosta in zone a rischio epidemiologico**, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute (**lettera dd**));
  - l'adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico (**lettera ee**));
  - la predisposizione di modalità di **lavoro agile** (cfr. *sub* la precedente lettera *s*), anche in deroga alla disciplina vigente (**lettera ff**));
  - la previsione che le **attività consentite** si svolgano previa assunzione, da parte del titolare o del gestore, di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il **rispetto della distanza di sicurezza interpersonale** predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (**lettera gg**)); per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza

- interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;
- le eventuali **esclusioni dalle limitazioni** alle attività economiche di cui al presente **comma 2**, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate (**lettera hh**));
  - obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione individuale - DPI, con possibilità di prevederne l'obbligatorietà dell'utilizzo nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto ad eccezione ad eccezione dei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi, e comunque con salvezza dei protocolli e delle linee guida anti-contagio previsti per le attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché delle linee guida per il consumo di cibi e bevande, restando esclusi da detti obblighi: 1) i soggetti che stanno svolgendo attività sportiva; 2) i bambini di età inferiore ai sei anni; 3) i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità (**lettera hh-bis**).

Va infine ricordato che l'articolo 2 del [D.L. n. 19/2020](#) ha previsto l'adozione delle **misure emergenziali di contenimento** (v. *supra*) 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. I citati decreti 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 sono tenuti ad illustrarne il contenuto preventivamente alle Camere, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti 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*. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 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 2** dispone inoltre che per **tutto il periodo che va dal 15 marzo al 6 aprile** si applicheranno **in ogni caso** le misure da “zona rossa”, definita tale ai sensi dell’articolo 1, comma 16-*septies* lettera c) del D.L. 33/2020, **anche** nelle Regioni e province autonome nelle quali venga accertata una incidenza settimanale cumulativa dei contagi superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti, sulla base dei dati validati dell’ultimo monitoraggio disponibile. Ai fini dell’applicazione del comma in esame le Regioni e province autonome interessate dall’applicazione delle suddette misure verranno individuate con ordinanza del Ministro della salute, adottata ai sensi dell’articolo 1, comma 16-bis, del D.L. 33/2020 (cfr. *supra*).

Inoltre, ai sensi del **comma 3**, per lo stesso intervallo temporale (dal 15 marzo al 6 aprile) i Presidenti delle Regioni e delle province autonome potranno disporre in autonomia l’applicazione delle misure da “zona rossa”, nonché ulteriori, motivate, misure più restrittive tra quelle previste dall’articolo 1, comma 2 del D.L. 19/2020 (cfr. *supra*) nelle seguenti ipotesi:

- nelle **province** nelle quali l’incidenza cumulativa settimanale dei contagi è superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti;
- nelle **aree** nelle quali la circolazione di varianti di SARS-CoV-2 determina alto rischio di diffusività o induce malattia grave.

*Con riferimento a tale seconda previsione andrebbe valutata l’opportunità di specificare maggiormente il concetto di “aree” e di alto rischio di diffusività o di induzione di malattia grave determinato dalla circolazione delle varianti di SARS-CoV-2.*

**Il comma 4** stabilisce inoltre **le regole sugli spostamenti** per il periodo **dal 15 marzo e fino al 2 aprile**, nonché **nella giornata del 6 aprile** (esclusi pertanto il giorno di Pasqua ed il giorno precedente e successivo ad esso), nelle regioni e province autonome nelle quali si applicano le misure stabilite per la **zona arancione**: esso consente, in ambito comunale, lo **spostamento verso una sola abitazione privata abitata**, una volta al giorno, nelle ore tra le 5 e le 22, e nei limiti di due persone ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni 14 sui quali tali persone esercitano la responsabilità genitoriale e alle persone con disabilità o non autosufficienti conviventi.

Viene espressamente stabilito che lo spostamento descritto non è consentito nei territori nei quali si applicano le misure stabilite per la zona rossa.

Va osservato che nel comma in esame non viene riprodotta la previsione contenuta sia nel [D.L. 2/2021 \(art.1\)](#) che nel [D.P.C.M. del 2 marzo](#) (art. 35, comma 4) che, per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, consente gli spostamenti anche verso Comuni diversi, purché entro i 30 chilometri dai confini e con esclusione degli spostamenti verso i capoluoghi di provincia. Tale facoltà riferita alle “zone arancioni” viene riprodotta nei [chiarimenti del Governo \(c.d. faq\)](#).

Peraltro il decreto legge in esame non opera alcuna abrogazione di atti normativi.

*Si valuti pertanto l’opportunità di chiarire espressamente nel comma in esame se tale facoltà di spostamento sia attualmente consentita.*

**Il comma 5** stabilisce infine **le misure restrittive valide sull’intero territorio nazionale** (ad eccezione della “zona bianca”) **per i giorni delle “festività pasquali”** (comprendenti il giorno di Pasqua e quello precedente e successivo ad esso), disponendo che nei giorni 3, 4 e 5 aprile, ad eccezione della “zona bianca”, si applicano le misure previste per le regioni in zona rossa (cfr. *supra*).

Per il suddetto periodo delle festività pasquali sono comunque consentiti, **in ambito regionale**, gli spostamenti verso una sola abitazione privata abitata, una volta al giorno, nei limiti di due persone, nell’arco temporale compreso fra le ore 5 e le 22 (come previsto dal comma 4, primo periodo, limitatamente al solo territorio comunale).

Per l’interpretazione della portata dei divieti posti dai commi descritti può anche farsi riferimento alle citate [faq emanate dal Governo](#) in relazione al decreto-legge in esame ed al citato [D.P.C.M. del 2 marzo 2021](#).

Ai sensi del **comma 6** le Regioni e le Province autonome, nell’ambito del **monitoraggio** previsto dall’articolo 1, comma 16, del D. L. n. 33/2020, sono tenute a **comunicare giornalmente** al Ministero della salute il numero dei **tamponi eseguiti** sulla popolazione. La cabina di regia di cui al decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020 è chiamata a verificarne l’**adeguatezza** e la **congruità** dal punto di vista quantitativo in relazione al livello di circolazione del virus in sede locale.

In proposito, il comma 16 del citato articolo 1, ha demandato alle Regioni il compito di [monitorare con cadenza giornaliera](#) l’andamento della **situazione**

**epidemiologica** e la valutazione, in base a tale andamento, delle condizioni di **adeguatezza del Sistema sanitario nazionale**, con la finalità di garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali.

Gli **esiti** di questo **monitoraggio** devono essere **comunicati giornalmente dalle Regioni al Ministero della salute**, all'Istituto superiore di sanità (ISS) e al Comitato tecnico-scientifico (CTS) di cui all'articolo 2 dell'Ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile del [3 febbraio 2020, n. 630](#).

Si segnala che i [dati di monitoraggio sulla situazione dei posti letto](#) dei pazienti in Terapia intensiva e dei posti letto in area non critica occupata da pazienti Covid-19 in Italia, sono messi a disposizione dall'Agenda Nazionale per i Servizi sanitari regionali (A.Ge.Nas).

È consentita la possibilità per le Regioni di introdurre **misure derogatorie**, restrittive od ampliative (queste ultime però nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute), rispetto a quelle disposte dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, come adottati ai sensi dell'art. 2 del D.L. 19/2020, sulla base dell'andamento della situazione epidemiologica nel territorio.

**Il comma 7** sanziona la violazione delle disposizioni dei commi da 1 a 5, richiamando l'applicazione dell'articolo 4 del [D.L. 19/2020](#).

In proposito, si ricorda che l'articolo 4, comma 1, del D.L. 19/2020 prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia di cui all'articolo 1 comma 2 e' 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. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo la predetta sanzione è aumentata fino a un terzo.

A sua volta, l'art. 2, comma 1, del D.L. 33/2020 prevede che salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'[articolo 650 del codice penale](#), "*le violazioni delle disposizioni del presente decreto, ovvero dei decreti e delle ordinanze emanati in attuazione del presente decreto, sono punite con la sanzione amministrativa di cui all'[articolo 4, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#)*". Nei casi in cui la violazione sia commessa nell'esercizio di un'attività di impresa, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni". Il comma 2 reca inoltre disposizioni per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni.

L'articolo 1 della legge n. 689 del 1981 dispone che nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.



L'articolo 650 del codice penale dispone che chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a 206 euro.

## **Articolo 2** ***(Congedi per genitori e bonus baby-sitting)***

L'**articolo 2** reintroduce dal 13 marzo **fino al 30 giugno 2021** la possibilità – già prevista, con alcune differenze, per taluni periodi del 2020 – per i lavoratori dipendenti di ricorrere al **lavoro agile o, in alternativa**, ad un **congedo straordinario** retribuito, per il periodo corrispondente ad alcune fattispecie relative al figlio convivente minore, rispettivamente, di 16 o di 14 anni (o ad un congedo non retribuito per figli tra i 14 e i 16 anni), nonché, per i lavoratori autonomi, il personale del comparto sicurezza e difesa e i lavoratori dipendenti del settore sanitario (pubblico e privato accreditato), di fruire della corresponsione di un **bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting** o di servizi integrativi per l'infanzia.

Il medesimo articolo prevede altresì la possibilità, ricorrendone le condizioni, di **convertire nel predetto congedo** straordinario retribuito gli eventuali periodi di congedo parentale fruiti, ai sensi della normativa generale, dai genitori a decorrere dal 1° gennaio 2021 al 13 marzo 2021.

### ***Lavoro agile per lavoratori dipendenti con figli conviventi minori di 16 anni***

**Fino al 30 giugno 2021, al lavoratore dipendente**, pubblico o privato, genitore di figlio convivente minore di 16 anni, **si riconosce**, alternativamente all'altro genitore, la **possibilità di svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata** della sospensione dell'attività didattica in presenza, dell'infezione da Covid-19 o della quarantena del figlio disposta dalla ASL territorialmente competente a seguito di contatto ovunque avvenuto (**commi 1 e 10**).

Analoga possibilità era riconosciuta – per periodi dal 9 settembre 2020 al 31 dicembre 2020 - dall'art. 21-*bis*, co. 1, del D.L. 104/2020 (come modificato dall'art. 22 del D.L. 137/2020), con talune differenze. Infatti, il richiamato art. 21-*bis* non comprendeva espressamente l'infezione da Covid-19 del figlio tra i casi che davano diritto allo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile<sup>24</sup> e prevedeva che, in caso di quarantena del figlio, questa dovesse derivare da contatto avvenuto all'interno del plesso scolastico, o nell'ambito dello svolgimento di attività sportive di base, attività motoria in strutture quali palestre, piscine, centri sportivi, circoli sportivi, sia pubblici che privati, o

---

<sup>24</sup> Per tali casi i genitori conviventi rientrano a loro volta nell'ambito della quarantena precauzionale, la quale è equiparata, ai fini lavorativi, alla condizione di malattia o di ricovero ospedaliero del lavoratore (cfr. l'art. 26, co. 1, e l'art. 87, co. 1, del D.L. 18/2020).

all'interno di strutture regolarmente frequentate per seguire lezioni musicali e linguistiche.

Si prevede, inoltre, che per i giorni in cui un genitore svolge la prestazione lavorativa in modalità agile, **l'altro genitore non può fruire** della medesima possibilità di svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile, del bonus *baby-sitting* (di cui al comma 6) o del congedo retribuito previsto per i figli minori di 14 anni (di cui al comma 2), o di quello non retribuito previsto per i figli tra i 14 e i 16 anni, salvo che sia genitore anche di altri figli minori di 14 anni avuti da altri soggetti che non stiano fruendo di alcuna delle suddette misure (**comma 7**).

Si segnala che analoga misura era prevista, per periodi dal 9 novembre 2020 al 31 dicembre 2020 dall'art. 21-bis, co. 5, del D.L. 104/2020, ma tale preclusione non si applicava in caso di altri figli minori di 16 anni, avuti da altri soggetti, e non di 14 come previsto dalla norma in commento.

*Con riferimento all'ipotesi summenzionata di infezione da COVID-19 del figlio convivente, si valuti l'opportunità di chiarire, anche alla luce di quanto previsto dal comma 7 della norma, se debba ritenersi che la condizione del coniuge che non può svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile sia equiparata, in quanto soggetto convivente e, quindi, in regime di quarantena precauzionale, ai fini lavoristici, alla condizione di malattia o di ricovero ospedaliero del lavoratore (ai sensi dell'art. 26, co. 1, e l'art. 87, co. 1, del D.L. 18/2020).*

### ***Congedo straordinario per lavoratori dipendenti con figli conviventi minori di 14 anni***

**Fino al 30 giugno 2021**, esclusivamente nelle ipotesi in cui la prestazione lavorativa non possa essere svolta in modalità agile, al genitore lavoratore dipendente (pubblico o privato) di figlio convivente minore di anni quattordici è riconosciuto, alternativamente all'altro genitore, un **congedo straordinario per tutto o parte del periodo** corrispondente alla durata delle medesime fattispecie riguardanti il figlio che danno diritto allo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile (cfr. *supra*) (**commi 2, primo periodo, e 10**).

Tale congedo è riconosciuto **anche ai genitori di figli con disabilità** iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali sia stata disposta la sospensione dell'attività didattica in presenza<sup>25</sup> o ospitati in centri

<sup>25</sup> Sul punto, si ricorda che il DPCM del 2 marzo 2021 dispone (art. 21, co. 1) che nelle cosiddette zone gialle è sempre garantita la possibilità di svolgere attività in presenza se necessaria a realizzare l'effettiva inclusione scolastica degli alunni con disabilità.

assistenziali diurni per i quali sia stata disposta la chiusura (**comma 2, ultimo periodo**).

Limitatamente alle cosiddette zone rosse - caratterizzate da un elevato rischio epidemiologico, individuate con apposite ordinanze del Ministro della salute - analoga possibilità era riconosciuta, per periodi dal 9 novembre 2020 e al 31 dicembre 2020, dall'art. 22-bis del D.L. 137/2020 (che ha riprodotto il contenuto dell'art. 13 del D.L. 149/2020) che prevedeva uno specifico limite di spesa (pari a 52,1 mln di euro per il 2020, distinto rispetto a quello posto dal richiamato articolo 21-bis del D.L. 104/2020) per il riconoscimento di un congedo straordinario in favore dei lavoratori dipendenti genitori di alunni (non necessariamente conviventi) delle classi seconde e terze delle scuole secondarie di primo grado per le quali fosse stata disposta la sospensione dell'attività didattica in presenza, nonché dei genitori di figli con disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali fosse stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali fosse stata disposta la chiusura. Successivamente, è stato precisato (circolare INPS n. 2 del 2021) che per i genitori di figli con disabilità il predetto beneficio si configurava come una misura a valenza nazionale.

Per l'individuazione delle zone rosse a cui poteva essere applicato tale congedo, il riferimento contenuto nel richiamato art. 22-bis era all'ordinanza del Ministro della salute del 4 novembre 2020, la quale aveva classificato nell'ambito di tali regioni Calabria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta. Tuttavia, la norma in esame trovava applicazione anche con riferimento alle altre regioni successivamente inquadrate nell'ambito in esame, nei limiti del riparto del fondo di cui all'art. 13-duodecies, co. Da 2 a 4, del medesimo D.L. 137/2020).

Per tale congedo viene riconosciuta un'**indennità pari al 50 per cento della retribuzione**, con il riconoscimento, ai fini previdenziali, della contribuzione figurativa relativa all'intera retribuzione. La base di calcolo dell'indennità è determinata secondo gli stessi criteri vigenti per la base di calcolo dell'indennità per i congedi parentali. Di conseguenza, si fa riferimento alla retribuzione media globale giornaliera del periodo di paga quadrisettimanale o mensile scaduto ed immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha avuto inizio il congedo; l'importo di tale base di calcolo non comprende il rateo giornaliero relativo alla gratifica natalizia o alla tredicesima mensilità e agli altri premi o mensilità o trattamenti accessori eventualmente erogati al lavoratore (**comma 3**).

Il comma 3 dell'art. 2 in esame opera infatti un richiamo dell'articolo 23 del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al D.lgs. 151/2001, con esclusione del comma 2 dello stesso articolo 23; conseguentemente, nel calcolo dell'indennità non vengono computati i citati ratei giornalieri in quanto la norma in commento esclude dal richiamo normativo il comma 2 del suddetto articolo 23.

Poiché per le modalità di pagamento dell'indennità trovano implicitamente applicazione i criteri vigenti per i trattamenti di maternità relativi alle lavoratrici dipendenti e per i congedi parentali, *si valuti l'opportunità di chiarire i criteri di computo del periodo di congedo in esame ai fini dell'anzianità di servizio*, considerato che, nell'ordinamento, tali criteri sono stabiliti in maniera non univoca per i trattamenti di maternità e per i congedi parentali.

Si prevede, inoltre, che per i giorni in cui un genitore fruisce del congedo in questione, **l'altro genitore non può fruire** del medesimo congedo, o di quello non retribuito previsto per figli tra i 14 e i 16 anni (di cui al comma 5), o del bonus *baby-sitting* (di cui al comma 6), salvo che sia genitore anche di altri figli minori di 14 anni avuti da altri soggetti che non stiano fruendo di alcuna delle suddette misure (**comma 7**).

*Con riferimento all'ipotesi summenzionata di infezione da COVID-19 del figlio convivente, si valuti l'opportunità di chiarire, anche alla luce di quanto previsto dal comma 7 della norma, se debba ritenersi che la condizione del coniuge che non può fruire del congedo straordinario, sia equiparata, in quanto soggetto convivente e, quindi, in regime di quarantena precauzionale, ai fini lavoristici, alla condizione di malattia o di ricovero ospedaliero del lavoratore (ai sensi dell'art. 26, co. 1, e l'art. 87, co. 1, del D.L. 18/2020).*

### ***Possibilità di convertire i congedi fruiti, ai sensi della normativa generale, dal 1° gennaio 2021 al 13 marzo 2021***

**Gli eventuali periodi di congedo parentale fruiti** ai sensi della normativa generale (di cui agli artt. 32 e 33 del D.Lgs. 151/2001<sup>26</sup>) a decorrere **dal 1° gennaio 2021 al 13 marzo 2021** (data di entrata in vigore del provvedimento in esame) - durante i periodi di sospensione

---

<sup>26</sup> Ai sensi del richiamato art. 32 del Testo unico a sostegno della maternità e della paternità, per ogni figlio fino a 12 anni, ciascun genitore ha diritto di astenersi dal lavoro per un periodo che, complessivamente, non può eccedere il limite di 10 mesi. In generale, il diritto di astenersi dal lavoro compete: alla madre lavoratrice, trascorso il periodo di congedo di maternità, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi; al padre lavoratore, dalla nascita del figlio, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi, elevabile a sette nel caso lo stesso eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi; qualora vi sia un solo genitore, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a dieci mesi. In base al successivo art. 33, per ogni minore con handicap fino a 12 anni, il predetto congedo parentale può essere prolungato, ricorrendo determinate condizioni, per un periodo non superiore a tre anni. Per i periodi di congedo parentale è riconosciuta, fino al sesto anno di vita del bambino, un'indennità pari al 30 per cento della retribuzione, per un periodo massimo complessivo tra i genitori di sei mesi.

dell'attività didattica in presenza, o dell'infezione da Covid-19, o della quarantena del figlio - **possono essere convertiti** a domanda nel congedo straordinario di cui al precedente comma 2, con diritto alla relativa indennità, e non sono computati né indennizzati a titolo di congedo parentale (**comma 4**).

Analoga misura era prevista dall'art. 23, co. 2, del D.L. 18/2020 in relazione ai congedi straordinari concessi a causa dell'emergenza epidemiologica per periodi dal 5 marzo 2020 al 31 agosto 2020, ma in tale caso la conversione operava di diritto.

### ***Astensione dal lavoro per genitori con figli tra i 14 e i 16 anni***

**Fino al 30 giugno 2021, in caso di figli di età compresa fra 14 e 16 anni** e in presenza di una delle suddette fattispecie che danno luogo alla possibilità di ricorrere al lavoro agile o al congedo straordinario, uno dei genitori, alternativamente all'altro, ha **diritto di astenersi dal lavoro senza corresponsione di retribuzione** o indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro (**commi 5 e 10**).

Si prevede, inoltre, che per i giorni in cui un genitore fruisce del congedo in questione, **l'altro genitore non può fruire** del medesimo congedo, o di quello retribuito previsto per figli minori di 14 anni (di cui al comma 2), o del bonus *baby-sitting* (di cui al comma 6), salvo che sia genitore anche di altri figli minori di 14 anni avuti da altri soggetti che non stiano fruendo di alcuna delle suddette misure (**comma 7**).

Analoga misura era prevista dall'art. 21-bis, co. 3, del D.L. 104/2020 (come modificato dall'art. 22 del D.L. 137/2020) in relazione ai congedi straordinari concessi a causa dell'emergenza epidemiologica per periodi dal 9 settembre 2020 al 31 dicembre 2020.

### ***Bonus baby-sitting***

**In alternativa** alle predette misure (diritto al lavoro agile e congedo straordinario) e solo se l'altro genitore non accede ad altre tutele o al medesimo congedo straordinario, **fino al 30 giugno 2021** è riconosciuta la possibilità di usufruire della corresponsione di uno o più **bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting o di servizi integrativi per l'infanzia** per i figli conviventi minori di anni 14 che si trovano in una delle condizioni di cui al precedente comma 1 (sospensione dell'attività didattica in presenza, infezione da Covid o quarantena a seguito di contatto ovunque avvenuto) (**commi 6 e 10**).

Tale bonus è riconosciuto:

- ai lavoratori **iscritti alla gestione separata INPS<sup>27</sup>**, ai lavoratori **autonomi iscritti all'INPS<sup>28</sup>**, ai **dipendenti pubblici del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico**, impiegati per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica, ai **dipendenti del settore sanitario**, pubblico e privato accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, degli infermieri, dei tecnici di laboratorio biomedico, dei tecnici di radiologia medica e degli operatori socio-sanitari;
- ai **lavoratori autonomi non iscritti all'INPS**, subordinatamente alla comunicazione da parte delle rispettive casse previdenziali del numero dei beneficiari;
- nel **limite** massimo complessivo di **100 euro settimanali**.

Il beneficio in esame è erogato mediante il libretto di famiglia di cui all'art. 54-*bis* del D.L. 50/2017<sup>29</sup> o, in alternativa, direttamente al richiedente per la comprovata iscrizione ai centri estivi, ai servizi integrativi per l'infanzia, ai servizi socio-educativi territoriali, ai centri con funzione educativa e ricreativa e ai servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia.

Viene inoltre specificato che nel caso in cui il *bonus* venga utilizzato per servizi integrativi per l'infanzia, esso non è compatibile con la fruizione del cosiddetto *bonus* asilo nido<sup>30</sup> (di cui all'art. 1, c. 355, della L. 232/2016).

<sup>27</sup> Si ricorda che in tale gestione sono iscritti (tra gli altri) i lavoratori autonomi e i soggetti titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa che non sono iscritti ad altri regimi pensionistici obbligatori (gestiti dall'INPS o da altri enti, pubblici o privati).

<sup>28</sup> Si tratta dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS (relative agli artigiani, agli esercenti attività commerciali ed ai coltivatori diretti, mezzadri, coloni e imprenditori agricoli professionali).

<sup>29</sup> Ai sensi del richiamato art. 54-*bis*, le persone fisiche (non nell'esercizio dell'attività professionale o d'impresa) possono ricorrere a prestazioni di lavoro occasionale utilizzando il Libretto di Famiglia, cioè un apposito libretto nominativo prefinanziato, acquistabile presso l'INPS o gli uffici postali, e utilizzabile per il pagamento delle prestazioni occasionali rese nell'ambito di: - piccoli lavori domestici (inclusi lavori di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione); - assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità; - insegnamento privato supplementare; attività degli assistenti di stadio. Ogni Libretto Famiglia contiene titoli di pagamento con valore nominale di 10 euro per prestazioni non superiori ad un'ora; di tale somma 1,65 euro e 0,25 euro sono a carico dell'utilizzatore, rispettivamente per la contribuzione alla Gestione separata e per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; 0,10 euro sono invece destinati al finanziamento degli oneri gestionali; gli utilizzatori, devono comunicare con specifiche modalità entro il terzo giorno del mese successivo alla prestazione tutti i dati relativi al prestatore e alla prestazione.

<sup>30</sup> La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 355, della legge 232/2017) ha introdotto, a decorrere dal 2017, l'erogazione di un buono su base annua, per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici o privati. Il beneficio è anche utilizzabile per il supporto, presso la propria abitazione, dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. La legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 488, della legge 145/2018) ha

Analoga misura era stata introdotta, per periodi dal 5 marzo 2020 al 31 agosto 2020, dagli artt. 23 e 25 del D.L. 18/2020. In tale caso però il beneficio era riconosciuto, oltre che ai soggetti summenzionati, anche ai dipendenti del settore privato, per figli minori di anni 12 e nel limite massimo complessivo di 1200 euro, elevato a 2.000 per i lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico e privato accreditato, e per il personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato nell'emergenza epidemiologica.

Si ricorda, inoltre, che l'art. 13-terdecies del D.L. 137/2020 aveva riconosciuto, per periodi dal 9 novembre 2020 al 3 dicembre 2020 e limitatamente ad alcune zone caratterizzate da un livello di rischio epidemiologico alto e nei soli casi in cui l'attività lavorativa non potesse essere svolta in modalità agile, il diritto a fruire della corresponsione di uno o più bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting o di servizi integrativi per l'infanzia in favore dei lavoratori iscritti alla Gestione separata o alle gestioni speciali dell'INPS genitori di alunni di scuole secondarie di primo grado nelle quali fosse stata disposta la sospensione dell'attività didattica in presenza, nonché dei genitori di figli con disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali fosse stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali fosse stata disposta la chiusura (in caso di figli con disabilità, il beneficio operava su tutto il territorio nazionale). Tale diritto era riconosciuto nel limite massimo complessivo di 1000 euro.

### ***Cause di esclusione dal congedo straordinario o dal bonus baby-sitting***

Come accennato in precedenza, fino al 30 giugno 2021, **per i giorni in cui un genitore svolge la prestazione di lavoro in modalità agile o fruisce del congedo** retribuito per figli minori di 14 anni (di cui al comma 2) o non retribuito per figli di età compresa tra i 14 e i 16 anni (di cui al comma 5), oppure non svolge alcuna attività lavorativa o è sospeso dal lavoro, l'altro genitore non può fruire dei predetti congedi, o del bonus *baby-sitting*, salvo che sia genitore anche di altri figli minori di anni 14 avuti da altri soggetti che non stiano fruendo di alcuna delle predette misure (**commi 7 e 10**).

---

portato il buono da 1.000 a 1.500 euro su base annua e lo ha esteso a ciascun anno del triennio 2019-2021

A decorrere dal 2020, il Bonus di 1.500 euro è stato rimodulato e incrementato in base a soglie ISEE differenziate (art. 1, commi 343 e 344, della legge di bilancio 2020- legge 160/2019): rimane pari a 1.500 euro per i nuclei familiari con ISEE minorenni superiore a 40.000 euro; è incrementato di 1.000 euro per i nuclei familiari con un ISEE minorenni da 25.001 euro a 40.000 euro (raggiungendo l'importo di 2.500 euro); è incrementato di ulteriori 1.500 euro per i nuclei familiari con un valore ISEE minorenni fino a 25.000 euro, (raggiungendo così l'importo di 3.000 euro). Nel 2021, il beneficio è riconosciuto nel limite massimo di 530 milioni di euro. Inoltre, dal 2021 le risorse sono a valere sul valore sul "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia" istituito dall'articolo 1, comma 339, della legge di bilancio 2020 (legge 160/2019).



Si ricorda che, in base a quanto previsto dal comma 1, **anche lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile è alternativo** tra i genitori.

### *Sostituzione del personale scolastico*

Si prevede una specifica autorizzazione di spesa - pari a **10,2 milioni** di euro per il 2021 - **per la sostituzione del personale delle istituzioni scolastiche** (docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario) che usufruisca dei benefici di cui al presente articolo 2 (**comma 9**)

### *Limiti di spesa e copertura finanziaria*

I suddetti benefici sono riconosciuti nel **limite di spesa di 282,8 milioni** di euro per il 2021 (**comma 8**).

Le modalità operative per accedervi sono stabilite dall'INPS che, sulla base delle domande pervenute, provvede al **monitoraggio** anche del predetto limite di spesa, comunicandone i risultati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze. Se da tale monitoraggio emerge che è stato raggiunto anche in via prospettica il limite di spesa, l'INPS non prende in considerazione ulteriori domande.

Per la sostituzione del personale delle istituzioni scolastiche, come detto, è prevista una distinta autorizzazione di spesa pari a **10,2 milioni** di euro per il 2021 (**comma 9**).

Ai suddetti oneri - pari a **293 milioni di euro** per il 2021 - si provvede ai sensi del successivo articolo 3 (alla cui scheda di lettura si rimanda) (**comma 11**).

Si dispone, infine, che le amministrazioni pubbliche provvedano alle attività di cui al presente articolo 2 con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (**comma 12**).

Come emerge dalla Relazione tecnica allegata al provvedimento, allo scopo della valutazione degli effetti finanziari sono state estrapolate dagli archivi gestionali dell'INPS le seguenti informazioni:

- numero di lavoratori dipendenti privati beneficiari di congedo straordinario nel periodo marzo-agosto 2020: 251.000;
- numero medio di giornate di congedo straordinario fruito: 18;
- numero di lavoratori beneficiari di bonus baby-sitting per le categorie previste nel periodo marzo-agosto 2020: 230.000.

La medesima Relazione specifica che, considerato il ricorso a tali congedi registrato nell'intero periodo marzo-agosto 2020 e tenuto conto degli effetti della campagna vaccinale che si registreranno nel periodo di vigenza del presente articolo 2 in commento, ai fini della stima le platee sopra riportate sono state ridotte del 50%.

L'onere derivante dal provvedimento in esame è stato, inoltre, quantificato sulla base dei seguenti elementi:

- numero di giorni di congedo straordinario: 18;
- retribuzione media giornaliera 2021: 77,2 euro;
- aliquota contributiva IVS: 33%;
- numero di settimane di bonus baby-sitting: 12;
- importo settimanale del bonus: 100 euro.

Da quanto sopra esposto, l'onere derivante dalla concessione del congedo straordinario e dal bonus baby-sitting per i genitori di figli minori di anni 14 in quarantena, DAD o malattia da Covid-19 è riportato nella tabella seguente:

<b>Oneri 2021 (in mln di euro)</b>	
<b>Congedo straordinario</b>	<b>144,8</b>
di cui prestazione	87,2
di cui contribuzione figurativa	57,6
<b>bonus baby sitting (100 euro settimanali)</b>	<b>138</b>
<b>Totale</b>	<b>282,8</b>

Come detto, il comma 9 riporta una autonoma autorizzazione di spesa per la sostituzione del personale delle istituzioni scolastiche che usufruisce dei benefici previsti dall'articolo in commento.

*Si segnala, infine, che l'articolo in commento non prevede espressamente che le misure ivi stabilite siano applicabili anche ai genitori affidatari o collocatari di minori. Si ricorda che tale possibilità è stata ammessa dalle circolari dell'INPS emanate con riferimento a precedenti norme temporanee in materia di congedi, relativi a fattispecie analoghe a quelle oggetto del presente articolo (cfr. la circolare n. 116 del 2020 e la circolare n. 2 del 2021).*

### Articolo 3 (Disposizioni finanziarie)

L'articolo 3 reca le **disposizioni finanziarie per la copertura degli oneri** recati dal provvedimento.

Il **comma 1** provvede, in primo luogo, a determinare gli **interessi passivi** sui titoli del debito pubblico derivanti dagli effetti dell'utilizzo di una **quota del ricorso all'indebitamento**, autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica il 20 gennaio 2021, a copertura finanziaria delle misure in tema di congedo parentale e di bonus per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* recati dall'articolo 2 del provvedimento.

L'articolo dispone inoltre la **copertura finanziaria** degli oneri complessivamente recati dal provvedimento (**comma 2**) e la conseguente **sostituzione dell'allegato 1** all'articolo 1, comma 1, della **legge di bilancio 2021**, che riporta il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario, con l'allegato al presente decreto-legge (**comma 3**).

In particolare, il **comma 1** quantifica l'entità degli **interessi passivi** sui titoli del debito pubblico derivanti dagli effetti **del ricorso all'indebitamento** - autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica il 20 gennaio 2021 con le risoluzioni di approvazione della relazione presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (*cf. box seguente*) – **per la quota parte** indicata dal comma 2, lettera a), necessaria a garantire **copertura finanziaria** alle misure in tema di **congedi per genitori e di bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting**, introdotti dall'articolo 2 del provvedimento.

Gli interessi sono determinati nel **limite massimo di 0,14 milioni di euro** per l'anno **2021**, **0,76 milioni** nel **2022**, **1,07 milioni** nel **2023**, 1,37 milioni nel 2024, 1,62 milioni nel 2025, 2 milioni nel 2026, 2,28 milioni per l'anno 2027, 2,67 milioni nel 2028, 2,87 milioni nel 2029, 3,18 milioni nel 2030 e 3,63 milioni di euro annui a decorrere dal 2031. Tale limite aumenta, ai fini della compensazione degli effetti in **termini di indebitamento netto**, a 1,15 milioni di euro per l'anno 2023, 1,54 milioni per l'anno 2024, 1,85 milioni per l'anno 2025, 2,2 milioni per l'anno 2026, 2,59 milioni per l'anno 2027, 2,9 milioni per l'anno 2028, 3,19 milioni per l'anno 2029, 3,48 milioni per l'anno 2030 e 3,84 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2031.

*Ai fini della corretta formulazione della norma si segnala che la disposizione rinvia erroneamente al “comma 3, lettera a)”, anziché al comma 2, lettera a), per l’indicazione della disposizione che autorizza la copertura finanziaria a valere sul ricorso all’indebitamento.*

### Lo scostamento di bilancio del 15 gennaio 2021

La [Relazione al Parlamento](#) presentata dal Governo il 15 gennaio 2021 ai sensi dell'articolo 6 della [legge n. 243 del 2012](#)<sup>31</sup>, illustra l'**aggiornamento del piano di rientro verso l’obiettivo di medio termine (OMT)** rispetto a quanto indicato nella [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020](#) di settembre scorso (NADEF 2020, [Doc. LVII, n. 3-bis](#)).

Il piano di rientro della NADEF era già stato modificato, per il solo 2020, con la Relazione al Parlamento approvata il 26 novembre dalle Camere.

In premessa alla Relazione, il Governo richiama sia la decisione della Commissione europea di applicare la c.d. *general escape clause* del Patto di stabilità e crescita, sia la raccomandazione rivolta dalla medesima Commissione agli Stati membri di mantenere anche per il 2021 una intonazione espansiva della politica di bilancio<sup>32</sup>.

Con la Relazione, sentita la Commissione europea, il Governo ha richiesto **l'autorizzazione** del Parlamento al ricorso a **maggior indebitamento**, nella misura di **32 miliardi per l’anno 2021, corrispondenti a circa 1,8 punti**

<sup>31</sup> Si ricorda che le Relazioni sullo scostamento dal percorso di rientro all'obiettivo di medio termine (OMT) sono presentate dal Governo alle Camere ai sensi della legge n. 243 del 2012 (c.d. legge "rinforzata") di attuazione del nuovo articolo 81 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. In particolare, l'articolo 6 della legge n. 243/2012 prevede che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali (comma 1). La disposizione considera eventi eccezionali “periodi di grave recessione economica” ed “eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese” (comma 2). In tali casi sono consentiti scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione delle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando nel contempo il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine (comma 3). Il comma 5, in particolare, prevede che il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine possa essere aggiornato (con le modalità di cui al comma 3) “al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali” ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

<sup>32</sup> Il 20 marzo 2020, al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra di bilancio per contrastare le conseguenze sanitarie ed economiche della crisi pandemica da Covid-19, la Commissione europea ha disposto per il 2020 l'applicazione della c.d. *general escape clause* del PSC, la quale consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale nel medio periodo. Essa non sospende pertanto l'applicazione del PSC, né le procedure del Semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale. Nella recente [proposta di Raccomandazione del Consiglio all'Area euro](#), la Commissione ha ribadito l'opportunità di mantenere nel 2021 un'intonazione espansiva delle politiche di bilancio, invitando i Paesi membri ad adottare misure tempestive, mirate e temporanee di contrasto alle ricadute economiche della pandemia.

**percentuali di PIL**, ai fini dell'adozione di **misure** volte a sostenere ulteriormente gli **operatori economici**, i **settori produttivi** e i cittadini maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia da Covid 19.

Lo scostamento richiesto è pari, in termini di fabbisogno, a 35 miliardi e, in termini di saldo netto da finanziare, a 40 miliardi in termini di competenza e a 50 in termini di cassa. Stanti i maggiori oneri derivanti dal servizio del debito, si richiede l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento fino a: 0,2 miliardi annui nel biennio 2022-2023; 0,3 miliardi annui nel biennio 2024-2025; 0,4 miliardi annui nel 2026-2027; 0,5 miliardi annui nel 2028-2029; 0,6 miliardi nel 2030; 0,7 miliardi dal 2031. L'indebitamento netto della p.a. aumenterebbe, in valore assoluto, a circa 155,7 miliardi, con un'incidenza rispetto al PIL pari a circa l'8,8 per cento.

Lo scostamento comporta, quindi, la rideterminazione sia del **livello massimo del saldo netto da finanziare** del bilancio dello Stato, di cui all'Allegato 1 della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020), sia dell'**importo massimo di emissione di titoli pubblici**, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie, unitamente ai prestiti dell'Unione europea di cui all'articolo 3, comma 2, della medesima legge.

Lo scostamento è stato autorizzato dal Parlamento con l'approvazione, il 20 gennaio scorso, della Risoluzione [n. 6-00169](#) della Camera e della Risoluzione [n. 6-00169](#) del Senato.

Per un'illustrazione della richiesta dell'autorizzazione all'indebitamento presentata dal Governo al Parlamento a gennaio 2021, e del relativo inquadramento normativo, si veda la [Documentazione di finanza pubblica n. 22](#) curata dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

Il **comma 2** reca la quantificazione e la **copertura finanziaria** degli oneri recati dal provvedimento, derivanti:

- dalle misure introdotte dall'articolo 2, inerenti i **congedi per genitori e i bonus baby-sitting**, che comportano oneri complessivi per l'anno 2021 pari a **293 milioni** in termini di saldo netto da finanziare e a **235,4 milioni** di euro in termini di indebitamento netto;
- dall'importo degli **interessi passivi** sui titoli del debito pubblico derivanti dagli effetti del **ricorso all'indebitamento**, come quantificati dal precedente comma 1 dell'articolo 3 in esame.

Tali oneri complessivi **sono pressoché interamente coperti mediante il ricorso all'indebitamento autorizzato** dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica il **20 gennaio 2021** con le risoluzioni di approvazione della relazione presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243/2012.

Nello specifico, con il ricorso all'indebitamento si provvede alla copertura di oneri nell'importo pari a **293,14 milioni di euro** in termini di saldo netto da finanziare e a **230,6** milioni in termini di fabbisogno e di indebitamento netto **per l'anno 2021** e, in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno di **0,76 milioni** nel **2022**, **1,07 milioni** nel **2023**, 1,37 milioni nel 2024, 1,62 milioni nel 2025, 2 milioni nel 2026, 2,28 milioni per l'anno 2027, 2,67 milioni nel 2028, 2,87 milioni nel 2029, 3,18 milioni nel 2030 e 3,63 milioni di euro annui a decorrere dal 2031, che aumentano ai fini della compensazione degli effetti in **termini di indebitamento netto**, a 1,15 milioni per l'anno 2023, 1,54 milioni per l'anno 2024, 1,85 milioni per l'anno 2025, 2,2 milioni per l'anno 2026, 2,59 milioni per l'anno 2027, 2,9 milioni per l'anno 2028, 3,19 milioni per l'anno 2029, 3,48 milioni per l'anno 2030 e 3,84 milioni annui a decorrere dall'anno 2031 (comma 2, lett. a).

Una piccola quota degli oneri in termini di **indebitamento netto e fabbisogno**, quantificata in **4,94 milioni** di euro, viene coperta mediante utilizzo delle **maggiori entrate derivanti dall'articolo 2, comma 9**, corrispondenti agli effetti riflessi di natura tributaria e contributiva connessi alla sostituzione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario delle istituzioni scolastiche che usufruisce dei benefici di cui all'articolo 2 (comma 2, lett. b).

Nel **Prospetto sugli effetti finanziari** delle disposizioni, allegato del decreto-legge, le maggiori entrate derivanti dall'articolo 2, comma 9, sono contabilizzate **all'anno 2021**.

*Al riguardo, risulterebbe opportuno indicare, anche nel testo della disposizione, l'anno cui si riferisce la suddetta copertura finanziaria.*

Alla luce del maggiore indebitamento, il **comma 3** provvede a **sostituire l'allegato 1** all'articolo 1, comma 1, della legge di bilancio per il 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178), che fissa i **livelli massimi del saldo netto da finanziare** e del **ricorso al mercato finanziario** in termini di competenza e cassa, rideterminandone gli importi per l'anno 2021.

**Nuovo allegato 1 alla legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020)***(tra parentesi i valori dell'allegato 1 della legge di bilancio 2021)**(milioni di euro)*

<i>RISULTATI DIFFERENZIALI</i>			
<b>- COMPETENZA</b>			
<i>Descrizione risultato differenziale</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Livello massimo del <b>saldo netto da finanziario</b> , tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	<b>-196.357</b> (-196.000)	<b>-157.001</b> (-157.000)	<b>-138.501</b> (-138.500)
Livello massimo del <b>ricorso al mercato finanziario</b> , tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge (*)	<b>483.592</b> (483.235)	<b>431.298</b> (431.297)	<b>493.551</b> (493.550)
<b>- CASSA</b>			
<i>Descrizione risultato differenziale</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Livello massimo del <b>saldo netto da finanziario</b> , tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	<b>-279.500</b> (-279.000)	<b>-208.501</b> (-208.500)	<b>-198.001</b> (-198.000)
Livello massimo del <b>ricorso al mercato finanziario</b> , tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge (*)	<b>566.865</b> (566.365)	<b>482.798</b> (482.797)	<b>553.051</b> (553.050)
(*) al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.			

Si ricorda che in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 21, comma 1-ter, lettera a) della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica), l'articolo 1 della legge di bilancio determina (mediante **rinvio ad apposito allegato**) i **livelli massimi del saldo netto da finanziario**, in termini di competenza e di cassa, e del **ricorso al mercato finanziario** in termini di competenza per ciascun anno del triennio di riferimento. I livelli del ricorso al mercato si intendono al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.

Il **saldo netto da finanziario (SNF)** è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese finali iscritte nel bilancio dello Stato, cioè la differenza tra il totale delle entrate e delle spese al netto delle operazioni di accensione e rimborso prestiti.

Il **ricorso al mercato finanziario**, invece, rappresenta la differenza tra le entrate finali e il totale delle spese. Esso indica la misura in cui occorre fare ricorso al debito per far fronte alle spese che non sono coperte dalle entrate finali. Tale importo coincide, pertanto, con l'accensione dei prestiti.

Il **comma 4**, infine, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni recate dal provvedimento.

**Articolo 4**  
*(Entrata in vigore)*

**L'articolo 4** dispone sull'entrata in vigore del decreto legge il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il decreto legge è entrato in vigore il 13 marzo 2021.



