

# dossier

27 aprile 2021

Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19

---

D.L. 52/2021 – A.C. 3045

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

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



SERVIZIO STUDI

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

Dossier n. 385



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Affari sociali

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

Progetti di legge n. 429

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.

D21052.docx

## INDICE

### SCHEDE DI LETTURA

▪ Premessa.....	7
▪ Sintesi del contenuto .....	15
▪ Articolo 1 ( <i>Rispristino della disciplina delle zone gialle e ulteriori misure per contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19</i> ).....	20
▪ Articolo 2 ( <i>Misure relative agli spostamenti</i> ).....	26
▪ Articolo 3 ( <i>Svolgimento delle attività nei servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole e nelle istituzioni di istruzione superiore</i> ).....	30
▪ Articolo 4 ( <i>Attività dei servizi di ristorazione</i> ) .....	37
▪ Articolo 5, commi 1, 3 e 4 ( <i>Svolgimento di spettacoli aperti al pubblico</i> ).....	43
▪ Articolo 5, commi 2, 3 e 4 ( <i>Eventi sportivi</i> ).....	46
▪ Articolo 6 ( <i>Piscine, palestre e sport di squadra</i> ) .....	50
▪ Articolo 7 ( <i>Attività commerciali, fiere, convegni e congressi</i> ) .....	54
▪ Articolo 8, comma 1 ( <i>Centri termali</i> ) .....	56
▪ Articolo 8, comma 2 ( <i>Parchi tematici e di divertimento</i> ) .....	57
▪ Articolo 9 ( <i>Certificazioni verdi COVID-19</i> ) .....	60
▪ Articolo 10 ( <i>Termine di applicazione delle misure previste dal decreto-legge 5 marzo 2020, n. 19 e dal decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33</i> ).....	66
▪ Articolo 11 ( <i>Proroga dei termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19</i> ) .....	89
▪ Articolo 12 ( <i>Misure in materia di trasporto aereo di linea di passeggeri</i> ) .....	90
▪ Articolo 13 ( <i>Sanzioni</i> ) .....	93
▪ Articolo 14 ( <i>Entrata in vigore</i> ) .....	97

### ALLEGATO 2

▪ 1_Articolo 2-bis, comma 3, D.L. 18/2020 ( <i>Conferimento di incarichi temporanei a laureati in medicina e chirurgia da parte delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale</i> ).....	101
▪ 2_Articolo 5-bis, commi 1 e 3, D.L. 18/2020 ( <i>Acquisizione di dispositivi di protezione e medicali e norme sulle mascherine chirurgiche utilizzabili dagli operatori sanitari</i> ) .....	104
▪ 3_Articolo 12, comma 2, D.L. 18/2020 ( <i>Permanenza in servizio del personale sanitario</i> ) .....	105

▪ 4_Articolo 15, comma 1, D.L. 18/2020 ( <i>Disposizioni straordinarie per la produzione di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale</i> ).....	107
▪ 5_Articolo 17-bis, commi 1 e 6, del D.L. 18/2020 ( <i>Disposizioni sul trattamento dei dati personali nel contesto emergenziale</i> ) .....	109
▪ 6_Articolo 73, D.L. 18/2020 ( <i>Semplificazioni in materia di organi collegiali</i> ).....	112
▪ 7_Articolo 73-bis, D.L. 18/2020 ( <i>Misure per la profilassi del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco</i> ) .....	115
▪ 8_Articolo 87, commi 6 e 7, D.L. 18/2020 ( <i>Dispensa temporanea dal servizio del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco</i> ) .....	117
▪ 9 - Articolo 101, comma 6-ter, del D.L. 18/2020 ( <i>Procedure valutative per il passaggio dei ricercatori universitari a tempo determinato di tipo B al ruolo dei professori associati</i> ) .....	118
▪ 10_Articolo 102, comma 6, D.L. 18/2020 ( <i>Modalità di svolgimento delle prove compensative per il riconoscimento di qualifiche professionali sanitarie</i> ).....	120
▪ 11_Articolo 122, comma 4, D.L. 18/2020 ( <i>Durata dell'incarico del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19</i> ) .....	121
▪ 12 - Articolo 1, comma 4-bis, del D.L. 22/2020 ( <i>Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione a livello di istituzione scolastica</i> ).....	127
▪ 13_Articolo 3, comma 1, D.L. 22/2020 ( <i>Misure urgenti per la tempestiva adozione dei provvedimenti del Ministero dell'istruzione</i> ).....	128
▪ 14_Articolo 6, comma 4, D.L. 22/2020 ( <i>Misure urgenti per lo svolgimento degli esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni e dei tirocini professionalizzanti e curricolari</i> ).....	130
▪ 15_Articolo 4, D.L. 23/2020 ( <i>Proroga delle forme semplificate di sottoscrizione e comunicazione relative a contratti finanziari</i> ) .....	132
▪ 16_Articolo 27-bis, comma 1, D.L. 23/2020 ( <i>Disposizioni in materia di distribuzione dei farmaci agli assistiti</i> ) .....	134
▪ 17_Articolo 38, commi 1 e 6, D.L. 23/2020 ( <i>Disposizioni urgenti in materia contrattuale per la medicina convenzionata</i> ) .....	136
▪ 18_Articolo 40, commi 1, 3 e 5, D.L. 23/2020 ( <i>Disposizioni urgenti in materia di sperimentazione dei medicinali per l'emergenza epidemiologica da COVID-19</i> ) .....	138
▪ 19_Articolo 4, commi 1 e 3, D.L. 34/2020 ( <i>Misure urgenti per l'avvio di specifiche funzioni assistenziali per l'emergenza COVID-19</i> ).....	142

▪ 20_Articolo 9, D.L. 34/2020 ( <i>Proroga dei piani terapeutici</i> ).....	144
▪ 21_Articolo 33, D.L. 34/2020 ( <i>Proroga delle forme di sottoscrizione e comunicazione di contratti finanziari e assicurativi in modo semplificato</i> ) .....	145
▪ 22_Articolo 34 D.L. 34/2020 ( <i>Disposizioni in materia di Buoni fruttiferi postali</i> ) .....	148
▪ Articolo 83, D.L. 34/2020 ( <i>Sorveglianza sanitaria</i> ) .....	152
▪ Articolo 90, commi 3 e 4, D.L. 34/2020 ( <i>Disposizioni in materia di lavoro agile</i> ) .....	155
▪ Articolo 100, D.L. 34/2020 ( <i>Avvalimento Comando dei Carabinieri per la tutela del Lavoro</i> ).....	157
▪ 26 (prima parte)_Articolo 232, comma 4, D.L. 34/2020 ( <i>Stati di avanzamento lavori in edilizia scolastica</i> ) .....	158
▪ 26 (seconda parte)_Articolo 232, comma 5, del D.L. 34/2020 ( <i>Accelerazione dell'esecuzione degli interventi di edilizia scolastica</i> ).....	160



## **Schede di lettura**





## Premessa

Il decreto-legge n. 52 del 2021 - la cui conversione è all'esame della Camera dei deputati - si pone in rapporto di successione e consequenzialità rispetto ad una serie normativa di decreti-legge che ha posto misure restrittive a fini di contenimento dell'epidemia da Covid-19, innanzi alla sua recrudescenza emersa nell'autunno del 2020. Esso reca il quadro delle misure da applicare dal 1° maggio al 31 luglio 2021 per la “graduale ripresa delle attività economiche e sociali”.

Il quadro degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione della pandemia è infatti definito in primo luogo da un insieme di decreti-legge che stabiliscono la cornice ordinamentale delle misure adottabili per la gestione dell'emergenza (in particolare i decreti-legge n. 19/2020 e n. 33/2020, come successivamente integrati e modificati) e di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che attuano le disposizioni dei decreti-legge, modulandole in relazione all'andamento epidemiologico (v. *infra*).

Con il decreto-legge in esame sono disciplinate le misure da applicare rinviando – da una parte - a quanto previsto dal d.P.C.m. 2 marzo 2021 salvo quanto previsto dal decreto-legge medesimo e – dall'altra parte – estendendo al 31 luglio 2021 la possibilità di adottare provvedimenti di contenimento dell'emergenza ai sensi dei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020; le premesse del decreto-legge in proposito richiamano anche la delibera del Consiglio dei ministri del 21 aprile 2021 con la quale lo stato d'emergenza è stato prorogato al 31 luglio 2021, ai sensi dell'articolo 24 del codice della protezione civile.

Il decreto-legge in esame costituisce quindi 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.

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) del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021) e del 13 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021). Da ultimo la delibera del Consiglio dei ministri dello scorso 21 aprile 2021 ha differito lo stato di emergenza al 31 luglio 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

---

<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).

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. schede di lettura artt. 1 e 10).

Tali misure 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 luglio 2021, termine dello stato di emergenza" (in base alla modifica da ultimo introdotta dall'articolo 10 del decreto-legge n. 52 qui in commento, cfr. *infra* la scheda di lettura).

Lo strumento di adozione delle misure è, come ricordato, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 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 d.P.C.m. 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).

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. 33/2020 ha previsto 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 d.P.C.m. del 3 novembre 2020, 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 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 inserito inoltre nel testo dell'articolo 1 del decreto-legge n. 33/2020 le denominazioni di "zona bianca", "zona gialla", "zona arancione", "zona "rossa" (comma 16-*septies*),

Da ultimo, a fronte dell'ulteriore recrudescenza dei contagi della cd. "terza ondata", è stata adottata una nuova modalità di intervento: i decreti-legge n. 30 e n. 44 del 2021 hanno infatti previsto, tra le altre cose, prima fino al 2 aprile e nella giornata del 6 aprile (decreto-legge n. 30) e quindi dal 7 al 30 aprile 2021 (decreto-legge n. 44) l'applicazione alle regioni in zona gialla delle regole previste per la zona arancione dal d.P.C.m. del 2 marzo 2021 (il 3, 4 e 5 aprile 2021 il decreto-legge n. 30 ha previsto l'applicazione su tutto il territorio nazionale delle regole previste dal medesimo d.P.C.m. per le zone rosse). Per effetto del richiamo alle regole previste per le zone arancioni – e della loro estensione alle zone "non arancioni" – è stato quindi introdotto, fino al 30 aprile 2021 il principio generale del divieto di mobilità al di fuori del territorio comunale.

Ora, il decreto-legge n. 52 del 2021 disciplina – come ricordato - il quadro delle misure da applicare dal 1° maggio al 31 luglio 2021 per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali rinviando – da una parte - a quanto previsto dal d.P.C.m. 2 marzo 2021 la cui vigenza è prorogata al 31 luglio, salvo quanto previsto dal decreto-legge medesimo e – dall'altra parte – estendendo al 31 luglio 2021 la possibilità di adottare provvedimenti di contenimento dell'emergenza ai sensi dei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020. Insieme, il decreto-legge reca una diretta disciplina legislativa di aspetti fin qui affidati ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il decreto-legge n. 52 al contempo proroga fino al 31 luglio 2021 i termini recati da una serie di disposizioni legislative contenute nell'allegato 2 del medesimo decreto-

legge, che il precedente decreto-legge n. 183 del 2020 aveva prorogato al 30 aprile 2021.

In proposito, merita ricordare che 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 n. 8/2921-A. 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).

Ciò premesso, il decreto-legge in esame affida direttamente alla fonte legislativa molti aspetti fin qui regolati dai d.P.C.m. Si tratta in particolare:

- disciplina delle attività scolastiche (art. 3);
- attività dei servizi di ristorazione (art. 4);
- disciplina degli spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi (art. 5);
- disciplina delle piscine, palestre e sport di squadra (art. 6);
- disciplina delle fiere, convegni e congressi (art. 7);
- disciplina dei centri termali e dei parchi tematici e di divertimento (art. 8).

Rimangono invece affidati alla fonte non legislativa del d.P.C.m, tra gli altri, aspetti quali:

- la disciplina della libertà di circolazione e di movimento sul territorio nazionale (articoli 9, 35 e 40 del dpcm del 2 marzo 2021), fatte salve le previsioni in ordini a limitazioni negli spostamenti in abitazioni private e abitate e alla disciplina speciale per i soggetti muniti delle certificazioni verdi COVID-19, previsioni contenute nell'articolo 2 del decreto-legge n. 52;
- la disciplina dello svolgimento delle manifestazioni (art. 10 del dpcm del 2 marzo 2021);
- la disciplina dei luoghi di culto e delle funzioni religiose (art. 12 e allegati da 1 a 7 del d.P.C.m. del 2 marzo 2021).



## Sintesi del contenuto

**Il decreto-legge n. 52/2021<sup>2</sup>**, nel contesto di una situazione sanitaria in positiva evoluzione a seguito del rallentamento della curva dei contagi e dell'accelerazione della campagna vaccinale, prevede una serie di misure dirette a disciplinare **l'allentamento delle limitazioni agli spostamenti** sul territorio nazionale e la **progressiva riapertura delle diverse attività** soggette a limitazioni od a chiusure durante il periodo di maggior diffusione dei contagi da Covid-19.

Il provvedimento si compone di **14 articoli** e di **2 allegati**.

**L'articolo 1** dispone circa la rimodulazione ed il graduale allentamento delle misure di **contenimento** dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Viene previsto che per il **periodo temporale compreso tra 1° maggio ed il 31 luglio 2021** trovino applicazione le misure previste dal d.p.c.m 2 marzo 2021. **Dal 26 aprile** si prevede **la cessazione del divieto di spostamento** in entrata e in uscita dai territori delle Regioni e delle Province autonome che si collocano nelle zone bianca e gialla. **Per il periodo compreso tra il 1° maggio ed il 31 luglio** si prevede l'**applicazione delle misure stabilite per la zona rossa** anche nelle Regioni e Province autonome - individuate con ordinanza del Ministro della salute - nelle quali si registri una incidenza cumulativa settimanale dei contagi superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti. È infine prevista la possibilità per i Presidenti di Regione e Provincia autonoma di **applicare le misure più restrittive disposte per la zona rossa** selettivamente in determinate province o aree qualora in esse venga superato il parametro sopra indicato dell'incidenza cumulativa settimanale dei contagi ovvero se la circolazione di varianti di SARS-CoV-2 ne determini un rischio alto di diffusività. Tale facoltà non può tuttavia esercitarsi in relazione alle previsioni (di cui all'articolo 3, comma 1) riguardanti la disciplina dello svolgimento in presenza delle attività scolastiche di ogni ordine e grado.

**L'articolo 2** detta alcune **disposizioni in tema di spostamenti**.

Esso in primo luogo definisce gli spostamenti ammessi in entrata ed in uscita dai territori collocati in zona arancione o rossa, consentendoli ai soggetti muniti delle **certificazioni verdi COVID-19 o motivati** da esigenze lavorative, situazioni di necessità o di salute, o effettuati per

---

<sup>2</sup> *Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19.*

rientrare presso la propria residenza, domicilio o abitazione. Fermo restando le libertà di spostamenti proprie delle zone gialle ed arancioni, **nel periodo che va dal 26 aprile al 15 giugno 2021** viene confermata la limitazione degli **spostamenti verso le abitazioni private abitate** nella zona gialla e, in ambito comunale, nella zona arancione (mentre per la zona rossa si applicano comunque misure più restrittive). Tali spostamenti sono consentiti per un numero ridotto di persone, una volta al giorno, e verso una sola abitazione privata abitata, nel rispetto dei limiti orari già stabiliti entro le ore 22,00.

Si prevede, infine, l'individuazione, con ordinanze del Ministero della salute, dei casi in cui le certificazioni verdi COVID-19, rilasciate o riconosciute ai sensi del successivo articolo 9, possano consentire **deroghe ai divieti di spostamento da e per l'estero** o ad obblighi di sottoporsi a **misure sanitarie** per effettuare i medesimi spostamenti.

**L'articolo 3** reca disposizioni per lo svolgimento, dal 26 aprile 2021 fino al 31 agosto 2021, delle **attività nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole di ogni ordine e grado**, e, dal 26 aprile 2021 fino al 31 luglio 2021, nelle **università e nelle istituzioni AFAM**.

In particolare, su tutto il territorio nazionale si stabilisce lo svolgimento delle attività in presenza per il 100% degli studenti nei servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole primarie e nell'intero ciclo delle scuole secondarie di primo grado. Per le scuole secondarie di secondo grado, si prevedono percentuali di attività in presenza per almeno il 50% degli studenti, differenziate a seconda dei colori delle zone. È possibile derogare a tali previsioni solo in casi di eccezionale e straordinaria necessità.

Per le università, si stabilisce che le attività sono svolte prioritariamente in presenza nelle zone gialle e arancioni, mentre nelle zone rosse possono svolgersi in presenza con riguardo agli insegnamenti del primo anno dei corsi di studio, ovvero per le classi con ridotto numero di studenti. Tali disposizioni si applicano, per quanto compatibili, in particolare, anche alle istituzioni di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM).

**L'articolo 4** disciplina **l'attività di ristorazione** consentendo, a partire dal 26 aprile 2021, nei territori ricadenti nella zona gialla, i servizi di ristorazione con consumo al tavolo esclusivamente all'aperto, anche a cena, nel rispetto dei limiti orari agli spostamenti di cui ai provvedimenti governativi adottati in attuazione dell'articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020, dunque, attualmente fino alle ore 22.00, nonché dei protocolli e dalle linee guida previsti per il settore. Resta consentita senza limiti di orario la ristorazione negli alberghi e in altre strutture ricettive

limitatamente ai propri clienti, ivi alloggiati. A decorrere dal 1° giugno, nella zona gialla, i servizi di ristorazione sono consentiti anche al chiuso, con consumo al tavolo, dalle ore 5:00 fino alle ore 18:00, nel rispetto dei protocolli e delle linee guida citati.

**L'articolo 5** detta disposizioni riguardanti lo svolgimento, in zona gialla, **degli spettacoli aperti al pubblico e degli eventi sportivi**, consentito, a decorrere dal 26 aprile, nel primo caso, e dal 1° giugno, nel secondo, esclusivamente con posti a sedere preassegnati, purché sia assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro e nel rispetto di determinati parametri e linee guida. La capienza consentita per gli spettacoli non può essere superiore al 50 per cento di quella autorizzata, ed al 25 per cento per gli eventi sportivi. Il numero massimo di spettatori in entrambi i casi non può essere superiore a 1.000 per gli spettacoli o gli impianti all'aperto e a 500 per quelli in luoghi chiusi.

Restano in ogni caso sospesi gli spettacoli ove non sia possibile assicurare le predette condizioni, nonché le attività che abbiano luogo in sale da ballo, discoteche e locali assimilati.

Viene poi stabilito che in relazione all'andamento della situazione epidemiologica può essere stabilito un diverso numero massimo di spettatori, nel rispetto dei principi fissati dal Comitato tecnico-scientifico, con linee guida idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio.

**L'articolo 6** disciplina la ripresa, in zona gialla, **dell'attività sportiva di base e amatoriale, nonché la riapertura degli impianti sportivi**: piscine, palestre, centri e circoli sportivi. In conformità ai protocolli ed alle linee guida adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal 15 maggio, viene prevista la riapertura delle piscine all'aperto, dal 1° giugno, la riapertura delle palestre e dal 26 aprile la ripresa di ogni attività sportiva all'aperto, compresi gli sport di contatto e di squadra, fermo restando il divieto di utilizzo degli spogliatoi, se non stabilito diversamente dalle linee guida citate.

**L'articolo 7** disciplina lo svolgimento in presenza, in zona gialla, di **fiere, convegni e congressi**. Nel rispetto dei previsti protocolli e linee guida, dal 15 giugno è consentito lo svolgimento di fiere, ferma restando il possibile svolgimento in data anteriore di attività preparatorie che non prevedono afflusso di pubblico. Le linee guida possono prevedere, con riferimento a particolari eventi, che l'accesso sia riservato soltanto ai soggetti in possesso del certificato verde di cui all'articolo 9. È inoltre consentito l'ingresso nel territorio nazionale per partecipare a fiere, fermi

restando gli obblighi previsti in relazione al territorio estero di provenienza.

Dal 1° luglio 2021, in zona gialla, sono altresì consentiti i convegni e i congressi.

**L'articolo 8** prevede la riapertura dal 1° luglio 2021, in zona gialla, delle attività dei **centri termali, e dei parchi tematici e di divertimento**, nel rispetto di protocolli e linee guida del settore. Resta ferma l'attività dei centri termali adibiti a presidio sanitario.

**L'articolo 9** detta la disciplina delle **certificazioni verdi COVID-19** strumento che rappresenta, per i titolari, una modalità per agevolare la ripresa degli spostamenti e delle attività sospese a causa della pandemia, anticipazione in sede nazionale del cd. *green pass* in corso di definizione in ambito europeo.

La certificazione riguarda tre diverse fattispecie: i certificati di guarigione (che hanno una validità di 6 mesi dalla guarigione stessa), i certificati di avvenuta vaccinazione (che hanno una validità di sei mesi dal completamento del ciclo vaccinale) e i certificati che attestano l'esito negativo di un tampone (nelle 48 ore dall'effettuazione del test). Le certificazioni sono rilasciate in formato cartaceo o digitale in conformità al modello allegato al decreto-legge (cfr. allegato 1) nelle more dell'emanazione del d.p.c.m. di cui al comma 10 deputato a disciplinarne, tra l'altro, il rilascio con modalità digitale avanzata (interoperabile e munita di codice a barre), a definirne il contenuto, le modalità di aggiornamento, nonché a disciplinare le caratteristiche e le modalità di funzionamento della **Piattaforma nazionale digital green certificate** (Piattaforma nazionale-DGC). Ove il certificato attesti l'avvenuta guarigione o il completamento del ciclo vaccinale, esso è inserito nel fascicolo sanitario della persona interessata.

Si prevede, inoltre, il riconoscimento delle certificazioni verdi COVID-19 rilasciate in conformità al diritto vigente negli Stati membri dell'Unione europea ove esse siano conformi ai criteri definiti con circolare del Ministero della salute. Allo stesso modo, le certificazioni rilasciate in uno Stato terzo a seguito di una vaccinazione riconosciuta nell'Unione europea e validate da uno Stato membro dell'Unione, sono riconosciute se conformi ai criteri definiti con circolare del Ministero della salute. È prevista, poi, al comma 9, una clausola di cedevolezza rispetto alle disposizioni europee.

**L'articolo 10** coordina i termini che consentono di adottare provvedimenti di contenimento dell'emergenza ai sensi dei decreti-

legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020 con il nuovo termine del 31 luglio 2021.

**L'articolo 11** proroga fino al **31 luglio 2021 i termini** delle disposizioni legislative di cui all'allegato 2 del decreto-legge in esame.

**L'articolo 12** chiarisce le modalità per il calcolo dell'anticipazione sull'indennizzo alle **imprese di trasporto aereo passeggeri che operino collegamenti di servizio pubblico**, previsto a compensazione dei danni subiti con l'emergenza Covid-19: si dispone che si applichino le stesse regole previste per il calcolo dell'indennizzo.

**L'articolo 13** reca la **disciplina sanzionatoria** delle violazioni del decreto-legge e prevede tanto sanzioni amministrative pecuniarie, per la violazione delle disposizioni sul contenimento del contagio, quanto sanzioni penali, per le falsità in atti relative alle certificazioni verdi Covid-19.

**L'articolo 14** dispone **sull'entrata in vigore del decreto legge** il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il decreto legge è entrato in vigore il 23 aprile 2021.

**L'allegato 1** reca i contenuti essenziali delle **certificazioni verdi COVID-19** di cui all'articolo 1, comma 2, mentre **l'allegato 2** reca l'elenco delle **disposizioni oggetto di proroga** ai sensi dell'articolo 11.

## Articolo 1

### *(Rispristino della disciplina delle zone gialle e ulteriori misure per contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19)*

L'**articolo 1** dispone circa la rimodulazione ed il graduale allentamento delle misure di **contenimento** dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Viene previsto che per il **periodo temporale compreso tra 1 ° maggio ed il 31 luglio 2021** trovino applicazione le misure previste dal d.P.C.m 2 marzo 2021.

**Dal 26 aprile** si prevede **la cessazione del divieto di spostamento** in entrata e in uscita dai territori delle Regioni e delle Province autonome che si collocano nelle zone bianca e gialla. **Per il periodo compreso tra il 1° maggio ed il 31 luglio** si prevede l'**applicazione delle misure stabilite per la zona rossa** anche nelle Regioni e Province autonome - individuate con ordinanza del Ministro della salute - nelle quali si registri una incidenza cumulativa settimanale dei contagi superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti.

È infine prevista la possibilità per i Presidenti di Regione e Provincia autonoma di **applicare le misure più restrittive disposte per la zona rossa** selettivamente in determinate province o aree qualora in esse venga superato il parametro sopra indicato dell'incidenza cumulativa settimanale dei contagi ovvero se la circolazione di varianti di SARS-CoV-2 ne determini un rischio alto di diffusività.

Tale facoltà non può tuttavia esercitarsi in relazione alle previsioni (di cui all'articolo 3, comma 1) riguardanti la disciplina dello svolgimento in presenza delle attività scolastiche di ogni ordine e grado.

Più nel dettaglio, il **comma 1** prevede, per il periodo **dal 1° maggio e fino al 31 luglio 2021**, l'estensione dell'applicazione delle misure di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19 già adottate con il DPCM del 2 marzo 2021<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

In merito al dettaglio delle misure di tale decreto v. box *infra*, qui ulteriori [approfondimenti riguardo tali misure](#) e rispetto a quanto previsto all'articolo 2, comma 1, del DL. 19/2020 (L. 35/2020).

*Anche in questo caso, così come già nel DL. 44/2021 - che all'articolo 1, comma 1, ha esteso le misure del DPCM del 2 marzo 2021 fino al 30 aprile 2021 -, il dettato della disposizione non menziona il DPCM (come parrebbe preferibile sul piano redazionale) bensì "il provvedimento adottato in data 2 marzo 2021".*

La norma precisa che l'applicazione delle misure già adottate con il DPCM del 2 marzo 2021 è disposta in attuazione dell'articolo 2, comma 1, del DL. 19/2020 (L. 35/2020).

Si segnala che il Consiglio dei ministri ha approvato in data 21 aprile 2021 una nuova delibera dello stato di emergenza sul territorio nazionale, come risulta dal [Comunicato stampa](#) diffuso nella stessa data, nonché dalla premesse del decreto legge in esame, relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Le [nuove FAQ del Governo](#) a seguito del presente decreto-legge risultano, alla data di uscita del presente dossier, in fase di aggiornamento.

Il decreto legge 19/2020, che ha disciplinato con disposizioni di rango primario le misure applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Covid-19, prevede, all'articolo 2, l'adozione delle misure emergenziali di contenimento 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 (cfr. *infra* art. 2).

Viene comunque espressamente fatto salvo quanto diversamente disposto dal presente decreto.

Il [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 marzo 2021](#), ha sostituito le disposizioni del DPCM del **14 gennaio 2021**, mantenendo ferma l'efficacia delle ordinanze del Ministero della salute sulla definizione delle aree di rischio epidemiologico regionale e confermando gli **obblighi relativi ai dispositivi di protezione** delle vie respiratorie e delle misure di distanziamento e sicurezza, e i **divieti già in vigore di spostarsi tra regioni o province autonome diverse**, indipendentemente dal colore dell'area territoriale, con

l'eccezione degli spostamenti dovuti a motivi di lavoro, salute o necessità e facendo comunque salvo il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione. Tra le novità di rilievo, la definizione ivi recata all'articolo 7 dell'**area bianca** riferita a Regioni che si collocano in uno **scenario di tipo 1 e con un livello di rischio basso**, a causa del manifestarsi nel relativo territorio di una **incidenza settimanale dei contagi, per tre settimane consecutive, inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti**, e nella quale viene a cessare l'applicazione delle misure di cui al Capo III dello stesso decreto, relative alla sospensione o al divieto di esercizio delle attività previsti in zona gialla. In tali aree il decreto ha previsto la sospensione degli eventi che implicino assembramenti in spazi chiusi o all'aperto, comprese le manifestazioni fieristiche e i congressi, oltre che le attività presso sale da ballo o locali assimilati, all'aperto o al chiuso, e la partecipazione di pubblico agli eventi e alle competizioni sportive.

Come ulteriore novità introdotta dal decreto, vi è stata l'istituzione di un tavolo permanente presso il Ministero della salute, con i rappresentanti delle Regioni e Province autonome interessate, del Comitato tecnico-scientifico e dell'Istituto superiore di sanità, per **monitorare gli effetti dell'allentamento delle misure** e verificare la necessità di adottarne eventualmente ulteriori.

Le misure da adottare in zona gialla confermano la sospensione delle attività riguardanti palestre, piscine ed impianti sciistici e la possibilità dell'apertura di musei nei giorni infrasettimanali, purchè con afflusso controllato. In merito all'apertura **di teatri e cinema**, è stata prevista la preassegnazione di posti a sedere, nel rispetto delle norme di distanziamento, con capienza entro il 25% di quella massima, fino a 400 spettatori all'aperto e 200 al chiuso per ogni sala.

A seguito del decreto sono state inoltre mantenute **sospese le attività dei centri culturali**, centri sociali e centri ricreativi, le attività presso discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso; vietate le feste nei luoghi al chiuso e all'aperto, incluse quelle relative a cerimonie civili e religiose, oltre che sagre, fiere di qualunque genere ed eventi analoghi.

Sono state invece consentite fino alle ore 18,00 le attività di bar e ristoranti, eccetto che per alberghi e strutture ricettive, anche con servizio al tavolo per un massimo di quattro persone non conviventi, essendo in ogni caso consentita la consegna a domicilio.

Il decreto ha introdotto la possibilità per i Presidenti delle Regioni zona gialla e arancione (le cui misure previste vengono disciplinate dal Capo IV del Decreto) di disporre la **sospensione dell'attività scolastica** nelle aree in cui siano state adottate misure più stringenti per via della gravità delle varianti; oppure nelle zone in cui vi siano più di **250 contagi ogni 100mila abitanti nell'arco di 7 giorni** o ancora nel caso di una eccezionale situazione di peggioramento del quadro epidemiologico. Per i divieti di spostamento, nelle zone arancioni (come nelle zone rosse) è stato consentito il transito sui territori



se necessario per raggiungere ulteriori zone non soggette a restrizioni negli spostamenti.

La zona rossa, come disciplinata dal Capo V del decreto, è individuata come territorio in cui si manifesti un **incidenza settimanale dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti** e che si colloca in uno **scenario almeno di tipo 3 e con un livello di rischio almeno moderato**. Per essa il decreto prevede l'applicazione di misure più rigorose di prevenzione ulteriori rispetto a quelle previste in zona gialla, come le limitazioni agli spostamenti al di fuori del territorio comunale. Per tale zona il decreto ha inoltre previsto la **sospensione dell'attività in presenza delle scuole di ogni ordine e grado** (che si dovranno svolgere pertanto esclusivamente con modalità a distanza), comprese le scuole dell'infanzia e primarie, ferma restando la possibilità di svolgere attività in presenza per l'utilizzo di laboratori e per gli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali; la sospensione di tutte le attività motorie e sportive, inclusi eventi e competizioni, anche svolti all'aperto, eccezion fatta per quelle svolte in forma individuale; il decreto ha sospeso anche le mostre - oltre che, come già previsto, gli spettacoli teatrali e cinematografici, e i concerti -, pur permanendo i servizi su prenotazione delle biblioteche. In zona rossa il decreto ha inoltre sospeso i servizi alla persona come parrucchieri, barbieri e centri estetici, e consentito solo i servizi di lavanderia e pompe funebri.

Con riferimento alle **attività lavorative**, il decreto ha disposto la **limitazione della presenza del personale nei luoghi di lavoro**, assicurando esclusivamente le attività indifferibili che richiedono la presenza, anche **in ragione dell'emergenza**. Il personale non in presenza, ai sensi del decreto, ha potuto prestare la propria attività lavorativa in **modalità agile**.

Specifiche e dettagliate norme sono state inoltre previste con riferimento agli **spostamenti da e per l'estero**, ampliando gli elenchi dei Paesi interessati dai divieti (ivi includendo l'[elenco E dell'allegato 20](#), vale a dire tutti i paesi non espressamente citati negli altri elenchi) e ai **trasporti pubblici o di vettori privati**. Riguardo l'attuazione delle misure, il decreto ha fatto obbligo al Prefetto territorialmente competente, tenuto ad informare preventivamente il Ministro dell'interno, di **assicurare l'esecuzione delle misure del decreto**, e a monitorare l'attuazione delle restanti misure da parte delle amministrazioni competenti, avvalendosi delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e dell'Ispettorato del lavoro, oltre che, ove necessario, delle Forze armate, informando il presidente della Regione o della Provincia autonoma interessata.

Il decreto ha introdotto, infine, un **tavolo tecnico di confronto con le Regioni**, la cui istituzione è prevista con decreto del Ministero della salute, con componenti in rappresentanza dello stesso Ministero, dell'Istituto superiore di sanità, delle regioni e delle province autonome, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e del Comitato tecnico-scientifico, con il compito di

procedere all'eventuale **revisione o aggiornamento dei parametri per la valutazione del rischio epidemiologico**, in considerazione anche delle nuove varianti virali.

Il **comma 2** stabilisce che, a far data **dal 26 aprile 2021**, cessano di **avere efficacia** le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.L. 44 del 1° aprile 2021 e che conseguentemente sono consentiti gli spostamenti in entrata e in uscita dai territori delle Regioni e delle Province autonome che si collocano nelle zone bianca e gialla (v. anche successivo articolo 2, comma 1).

Si ricorda che il comma 2, articolo 1, del D.L. n. 44/2021 ([in corso di conversione](#)) ha disposto in sostanza l'applicazione alla zona gialla delle misure più restrittive di contenimento dei contagi proprie della zona arancione, delimitando il periodo di interesse tra il 7 aprile ed il 30 aprile 2021, data la maggiore diffusività del virus e delle sue varianti.

Si specifica inoltre che, per il **periodo dal 1° maggio al 31 luglio 2021**, le misure stabilite per la zona rossa trovano applicazione anche nelle Regioni e Province autonome individuate con ordinanza del Ministro della salute ai sensi dell'articolo 1, comma 16-*bis*, del D.L. n. 33/2020 (L. n. 74 del 2020), nelle quali l'incidenza cumulativa settimanale dei contagi sia superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti, sulla base dei dati validati dell'ultimo monitoraggio disponibile (**comma 3**).

Ai sensi del comma 16-*bis* del citato articolo 1 DL n. 33/2020<sup>4</sup>, 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,

---

<sup>4</sup> *Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020.

Per il medesimo periodo **dal 1° maggio al 31 luglio 2021**, il **comma 4** prevede che i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome possano disporre l'applicazione delle misure stabilite per la zona rossa, oltre che ulteriori **misure più restrittive** - che devono essere motivate - tra quelle previste dall'articolo 1, comma 2, del D. L. n. 19/2020 (cfr. ante):

- a) nelle province in cui si registri una incidenza cumulativa settimanale dei contagi superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti;
- b) nelle aree nelle quali la circolazione di varianti di SARS-CoV-2 determina un rischio alto di diffusività o induce malattia grave.

Da tale possibile applicazione di misure più restrittive vengono espressamente escluse le previsioni di cui all'articolo 3, comma 1 del provvedimento, relative alla disciplina dello svolgimento in presenza delle attività scolastiche di ogni ordine e grado.

## **Articolo 2** *(Misure relative agli spostamenti)*

L'**articolo 2** detta alcune **disposizioni in tema di spostamenti**.

L'articolo in primo luogo definisce gli spostamenti ammessi in entrata ed in uscita dai territori collocati in zona arancione o rossa, consentendoli ai soggetti muniti delle **certificazioni verdi COVID-19 o motivati** da esigenze lavorative, situazioni di necessità o di salute, o effettuati per rientrare presso la propria residenza, domicilio o abitazione.

Fermo restando le libertà di spostamenti proprie delle zone gialle ed arancioni, nel **periodo che va dal 26 aprile al 15 giugno 2021** viene confermata la limitazione degli **spostamenti verso le abitazioni private abitate** nella zona gialla e, in ambito comunale, nella zona arancione (mentre per la zona rossa si applicano comunque misure più restrittive). Tali spostamenti sono consentiti per un numero ridotto di persone, una volta al giorno, e verso una sola abitazione privata abitata, nel rispetto dei limiti orari già stabiliti entro le ore 22,00.

Si prevede infine l'individuazione, con ordinanze del Ministero della salute, dei casi in cui le certificazioni verdi COVID-19, rilasciate o riconosciute ai sensi del successivo articolo 9, possano consentire **deroghe ai divieti di spostamento da e per l'estero** o a obblighi di sottoporsi a **misure sanitarie** per effettuare i medesimi spostamenti.

Il **comma 1** consente gli **spostamenti in entrata e in uscita** dai territori collocati in zona arancione o rossa ai soggetti muniti delle **certificazioni verdi COVID-19** di cui all'articolo 9, cui si rimanda. Rimangono comunque **consentiti** - anche in assenza della predetta certificazione - gli **spostamenti motivati** da comprovate esigenze lavorative o per situazioni di necessità o per motivi di salute, oltre che per rientrare presso la propria residenza, domicilio o abitazione.

In merito si ricorda che ai sensi dell'articolo 43 del codice civile, il **domicilio** di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi; la **residenza**, invece, è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

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

- in relazione alle misure di limitazione della circolazione delle persone, si fa riferimento all'allontanamento "dalla propria residenza, domicilio o dimora", fatta eccezione agli spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da

- situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (si v. art. 1, co. 2, lettera a), D.L. 19 del 2020);
- il concetto di "**abitazione**" è stato utilizzato insieme con la dimora, ossia il luogo in cui il soggetto si trova occasionalmente, per descrivere le misure relative alla quarantena (si v. art. 1, co. 2, lettera e), D.L. 19 del 2020 e art. 1, co. 6, DL 33 del 2020);
  - il concetto di dimora è utilizzato ad esempio dal DL 19/2020 in merito alla possibilità di "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora" (si v. art. 1, co. 2, lettera a), D.L. 19 del 2020);
  - nei DPCM tali termini sono più volte adottati in diversi ambiti. In particolare, relativamente ai divieti di spostamento tra territori all'interno dello Stato o da e per Stati esteri introdotti con i DPCM adottati ai sensi dell'art. 2, co. 1, del D.L. 19 del 2020, è stato di norma fatto salvo il "rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza" (si cfr., tra gli altri, art. 2, co. 4, DPCM 3 novembre 2020; art. 4, DPCM 24 ottobre 2020).

Fermo restando le libertà di spostamenti proprie delle zone gialle ed arancioni (cfr. anche *supra* art. 1), per il periodo che va dal 26 aprile al 15 giugno 2021 (**comma 2**) viene confermata la limitazione degli **spostamenti verso le abitazioni private abitate** nella zona gialla e, in ambito comunale, nella zona arancione.

Tali spostamenti sono consentiti una volta al giorno verso una sola abitazione privata abitata, e per un **massimo di quattro persone - ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi** -,<sup>5</sup> oltre ai minorenni sui quali tali persone esercitino la responsabilità genitoriale e alle persone con disabilità o non autosufficienti conviventi.

Gli spostamenti devono avvenire nel rispetto dei limiti orari stabiliti dai provvedimenti attuativi dell'articolo 2, comma 1, del citato D.L. n. 19/2020, attualmente quindi dalle ore 5,00 alle ore 22,00 (in tal senso cfr. art. 9 del D.p.c.m. del 2 marzo 2021).

Va ricordato che i limiti agli spostamenti verso le abitazioni private sono stati introdotti per la prima volta dal D.L. 172/2020<sup>6</sup> (nel quale è confluito il contenuto del D.L. 158/2020<sup>7</sup>), che per il periodo compreso tra il 24 dicembre

<sup>5</sup> In precedenza due

<sup>6</sup> *Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del COVID-19*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 6/2021

<sup>7</sup> *Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19*.

2020 ed il 6 gennaio 2021, nei giorni festivi e prefestivi rientranti in tale arco temporale, ha consentito lo spostamento verso le abitazioni private una sola volta al giorno, dalle ore 5 alle 22, verso una sola abitazione che si trova nella medesima regione e nei limiti di due persone, ulteriori rispetto a quelle già conviventi in tale abitazioni, ad esclusione dei minori di anni 14 sui quali tali persone esercitano la potestà genitoriale, e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi. Tali limitazioni sono state poi confermate dal decreto legge 2/2021<sup>8</sup>, e dai decreti legge n. 30 e n. 44 del 2021.

Come ricordato in premessa, il decreto-legge n. 19 ha disciplinato con disposizioni di rango primario le misure applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Covid-19, definendo inoltre il rapporto tra Stato e regioni, con un coordinamento in capo al Presidente del Consiglio. Per questo esso rappresenta tuttora lo strumento giuridico di riferimento per la gestione dell'emergenza Covid-19. L'articolo 1, al comma 1, prevede che per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal decreto legge, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a cinquanta giorni, 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. Sul contenuto delle misure emergenziali si fa rinvio all'articolo 10 (cfr. *infra*). Va tuttavia ricordato che l'articolo 2, comma 1, sopra richiamato, prevede l'adozione delle **misure emergenziali di contenimento** 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

---

<sup>8</sup> *Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 29/2021

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.

**I predetti spostamenti non sono comunque autorizzati nei territori in cui si applicano le misure stabilite per la zona rossa.** In quest'ultimo caso pertanto troveranno applicazione le misure più restrittive relative agli spostamenti in tale zona individuate dal DPCM del 2 marzo 2021<sup>9</sup>.

Viene inoltre stabilito che con ordinanze del Ministro della salute, adottate ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 2020, (**comma 3**) vengano individuati i casi in cui le certificazioni verdi COVID-19, rilasciate o riconosciute ai sensi dell'articolo 9, possano consentire **deroghe ai divieti di spostamento da e per l'estero** o a obblighi di sottoporsi a misure sanitarie in dipendenza dei medesimi spostamenti.

Per la disciplina di dettaglio si fa rinvio all'approfondimento [Ingresso o transito sul territorio nazionale](#).

L'articolo 2, comma 2, del D.L. 19/2020 prevede infatti che, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri disposti come strumento normativo di attuazione delle misure autorizzate con norma di rango primario, e con efficacia limitata fino al momento di emanazione del DPCM, in casi di estrema necessità e urgenza, per situazioni sopravvenute, le misure di contenimento dei contagi di cui all'articolo 1 del D.L. 19 possano essere adottate con ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministro della salute, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni, come previsto dall'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. *supra*

<sup>10</sup> *Istituzione del Servizio sanitario nazionale*

### Articolo 3

*(Svolgimento delle attività nei servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole e nelle istituzioni di istruzione superiore)*

L'articolo 3 reca disposizioni per lo svolgimento, **dal 26 aprile 2021 fino al 31 agosto 2021**, delle attività nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole di ogni ordine e grado, e, **dal 26 aprile 2021 fino al 31 luglio 2021**, nelle università e nelle istituzioni AFAM.

In particolare, su tutto il territorio nazionale si stabilisce lo svolgimento delle attività **in presenza** per il **100%** degli studenti nei **servizi educativi per l'infanzia**, nelle **scuole primarie** e nell'intero ciclo delle **scuole secondarie di primo grado**. Per le **scuole secondarie di secondo grado**, si prevedono percentuali di attività in presenza per **almeno il 50%** degli studenti, differenziate a seconda dei colori delle zone. E' possibile derogare a tali previsioni solo in casi di eccezionale e straordinaria necessità.

Per le **università**, si stabilisce che le attività sono svolte **prioritariamente in presenza** nelle **zone gialle e arancioni**, mentre nelle **zone rosse** possono svolgersi in presenza con riguardo agli insegnamenti del **primo anno** dei corsi di studio, ovvero per le **classi con ridotto numero di studenti**. Tali disposizioni si applicano, per quanto compatibili, in particolare, anche alle istituzioni di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (**AFAM**).

Per i settori citati, tutte le previsioni **superano**, a decorrere dal 26 aprile 2021, quelle recate dall'articolo 1, co. 1, e dall'articolo 2 del **D.L. 44/2021** – in corso di esame al Senato – la cui applicazione era prevista (dal 7 aprile 2021) fino al 30 aprile 2021.

*Preliminarmente, si valuti, dunque, l'opportunità di coordinare le previsioni recate dal decreto-legge 44/2021 con quelle recate dal decreto-legge in commento.*

*Inoltre, nella rubrica si valuti l'opportunità di inserire un riferimento anche alle attività nei servizi educativi per l'infanzia.*

#### ***Disposizioni relative ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole***

I **commi da 1 a 3** riguardano lo svolgimento delle attività nei **servizi educativi per l'infanzia**<sup>11</sup> e delle attività didattiche nelle **scuole di ogni ordine e grado**.

---

<sup>11</sup> In base all'art. 2, co. 3 e 4, del **d.lgs. 65/2017**, i servizi educativi per l'infanzia sono articolati in: **nidi e micronidi** che accolgono i bambini **tra 3 e 36 mesi**; **sezioni primavera**,



Rinviando, per ogni approfondimento, all'apposito [tema web](#) curato dal Servizio Studi della Camera, in questa sede si ricorda solo che, da ultimo, l'art. 2 del **D.L. 44/2021** aveva disposto che, **dal 7 al 30 aprile 2021** (ora, a seguito del D.L. in esame, dal 7 al 25 aprile), sull'**intero territorio nazionale** doveva essere assicurato lo svolgimento in **presenza** delle attività dei **servizi educativi per l'infanzia** e dell'attività didattica della **scuola dell'infanzia**, della **scuola primaria** e (solo) del **primo anno della scuola secondaria di primo grado**. Tale previsione **non poteva essere derogata** da provvedimenti dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei sindaci, **salvo in casi di eccezionale e straordinaria necessità**.

Sempre nel periodo **dal 7 al 30 aprile 2021** (ora, al 25 aprile) – ferma restando la possibilità di **svolgere attività in presenza** qualora fosse stato necessario l'uso di **laboratori** o per mantenere una relazione educativa che realizzasse l'effettiva inclusione scolastica degli **alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali** –, le attività didattiche nelle rimanenti classi si dovevano svolgere nei termini seguenti:

<b>Ordine di scuola</b>	<b>Zona rossa</b>	<b>Zona gialla o arancione</b>
II e III anno scuola secondaria I grado	A distanza	In presenza
Scuola secondaria II grado	A distanza	In presenza, per un numero di studenti fra il 50% e il 75%. A distanza, per la rimanente parte.

Inoltre, si ricorda che l'art. 1, co. 1, dello stesso **D.L. 44/2021** ha esteso la validità delle disposizioni recate dal [DPCM 2 marzo 2021](#) – le cui disposizioni originariamente dovevano applicarsi dal 6 marzo al 6 aprile 2021 – al medesimo periodo dal 7 al 30 aprile 2021, salvo quanto diversamente disposto dallo stesso decreto-legge.

Le previsioni recate dal DPCM 2 marzo 2021 sono state, da ultimo, confermate **dal 1° maggio fino al 31 luglio 2021** dall'art. 1, co. 1, del D.L. in commento, salvo quanto diversamente disposto dallo stesso D.L.

Tra le disposizioni del DPCM 2 marzo 2021 non innovate né dal D.L. 44/2021, né dal D.L. in commento, si ricorda, in particolare, l'art. 21, co. 3, che ha confermato l'istituzione presso ciascuna Prefettura-UTG e nell'ambito della Conferenza provinciale permanente di cui all'art. 11, co. 3, del d.lgs. 300/1999, di un **tavolo di coordinamento, presieduto dal prefetto**, per la definizione del più idoneo **raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche**

---

che accolgono bambini **tra 24 e 36 mesi**; **servizi integrativi**, organizzati in spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi educativi in contesto domiciliare. I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati; le sezioni primavera possono essere gestite anche dallo Stato.

**e gli orari dei servizi di trasporto pubblico** locale, urbano ed extraurbano<sup>12</sup>. In base a tale disposizione – prevista già dal [DPCM 3 dicembre 2020](#) –, all'esito dei lavori del tavolo, il prefetto redige un **documento operativo** sulla base del quale le amministrazioni coinvolte nel coordinamento adottano tutte le misure di rispettiva competenza, la cui attuazione è monitorata dal medesimo tavolo, anche ai fini dell'eventuale adeguamento del documento operativo. Nel caso in cui tali misure non siano assunte nel termine indicato nel suddetto documento, il prefetto ne deve dare comunicazione al Presidente della regione, che adotta una o più ordinanze, con efficacia limitata al pertinente ambito provinciale, volte a garantire l'applicazione delle misure organizzative necessarie. Le scuole secondarie di secondo grado modulano il piano di lavoro del personale ATA, gli orari delle attività didattiche per docenti e studenti, nonché degli uffici amministrativi, sulla base di tali previsioni.

Più nello specifico, il **comma 1** dispone che, **dal 26 aprile 2021 fino alla conclusione dell'a.s. 2020-2021** – che, in base all'art. 74, co. 1, del d.lgs. 297/1994, termina il **31 agosto 2021** –, **sull'intero territorio nazionale** è assicurato lo svolgimento **in presenza** delle attività dei **servizi educativi per l'infanzia** e delle attività didattiche della **scuola dell'infanzia**, della **scuola primaria** e della **scuola secondaria di primo grado**, nonché, per **almeno il 50%** degli studenti, delle attività didattiche della **scuola secondaria di secondo grado**.

Lo stesso comma 1 conferma il principio in base al quale tali previsioni **non possono essere derogate** da provvedimenti dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e dei sindaci, **salvo** che ricorrano **casì di eccezionale e straordinaria necessità** dovuta alla presenza di focolai o al rischio estremamente elevato di diffusione del virus SARS-CoV-2 o di sue varianti nella popolazione scolastica. I provvedimenti di deroga sono adottati con motivazione, sentite le “competenti autorità sanitarie” e nel rispetto dei principi di **adeguatezza e proporzionalità**, anche con riferimento alla possibilità di limitarne l'applicazione a specifiche aree del territorio.

Si tratta della stessa formula utilizzata nell'art. 2, co. 1, del **D.L. 44/2021**.

Al riguardo, si ricorda che, in linea generale, l'art. 1, co. 16, del **D.L. 33/2020** (L. 74/2020) – come modificato dall'art. 1, co. 2, lett. *a*), del **D.L. 125/2020** (L. 159/2020) – ha previsto che, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, le regioni possono introdurre,

---

<sup>12</sup> Al tavolo di coordinamento partecipano il Presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana, gli altri sindaci eventualmente interessati, i dirigenti degli ambiti territoriali del Ministero dell'istruzione, i rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché delle aziende di trasporto pubblico locale.

**informando** contestualmente il **Ministro della salute**, **misure derogatorie restrittive** rispetto a quelle disposte a livello nazionale.

*Si valuti l'opportunità di specificare il riferimento alle "competenti autorità sanitarie".*

Per quanto risulta alla data di redazione della presente scheda, la possibilità di deroga è stata già esercitata dalla regione Puglia con [ordinanza 121 del 23 aprile 2021](#) che, confermando quanto già disposto, in applicazione delle previsioni recate dall'art. 2 del D.L. 44/2021, con [ordinanza 102 del 4 aprile 2021](#), ha disposto che, dal 26 aprile 2021 e sino alla conclusione dell'a.s.2020-2021, le scuole primarie, secondarie di primo e di secondo grado, e i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) devono garantire la **didattica a distanza a tutti gli alunni le cui famiglie richiedano espressamente di adottarla**, in luogo dell'attività in presenza.

Il **comma 2** precisa che, nel medesimo periodo, le attività didattiche nelle **scuole secondarie di secondo grado** si svolgono nei termini seguenti:

<b>Zona rossa</b>	<b>Zona gialla o arancione</b>
In <b>presenza</b> , per un numero di studenti <b>fra il 50% e il 75%</b> . A distanza, per la rimanente parte.	In <b>presenza</b> , per un numero di studenti <b>fra il 70% e il 100%</b> . A distanza, per la rimanente parte.

In particolare, le decisioni relative alla percentuale di studenti della scuola secondaria di secondo grado cui garantire la didattica in presenza, e alle relative modalità di applicazione, sono adottate dalle singole istituzioni scolastiche nell'ambito dell'autonomia didattica e organizzativa loro assicurata dagli artt. 4 e 5 del DPR 275/1999.

Al riguardo, con [nota prot. 624 del 23 aprile 2021](#), il Ministero dell'istruzione ha segnalato l'opportunità che, ferme restando le percentuali indicate, venga riservata una quota di didattica in presenza maggiore agli **studenti che frequentano le classi iniziali e finali** dei cicli scolastici, anche al fine di meglio accompagnare la preparazione agli esami di Stato.

Ha, inoltre, precisato che, ferme restando le autonome determinazioni delle istituzioni scolastiche, in ragione delle caratteristiche dell'utenza, ai **CPIA** si ritiene possano applicarsi le disposizioni relative alle scuole secondarie di secondo grado.

A sua volta, il **comma 3** conferma che è sempre garantita la possibilità di **svolgere attività in presenza** qualora sia necessario l'uso di **laboratori** o per mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva inclusione scolastica degli **alunni con disabilità e con bisogni**

**educativi speciali**, secondo quanto previsto dal [DM 89/2020](#) (con il quale sono state adottate le [Linee guida per la Didattica digitale integrata](#)), e dall'[ordinanza del Ministro dell'istruzione 134/2020](#) (relativa agli alunni e studenti con patologie gravi o immunodepressi), garantendo comunque il collegamento telematico con gli studenti della classe che partecipano alle attività didattiche a distanza.

Si tratta della stessa previsione recata dall'art. 2, co. 3, del **D.L. 44/2021**.

### *Disposizioni riguardanti le istituzioni di istruzione superiore*

I **commi 4 e 5** riguardano lo svolgimento delle attività didattiche e curriculari nelle università e nelle istituzioni AFAM, nonché nelle altre istituzioni di alta formazione collegate alle università.

Rinviando anche in questo caso, per ogni approfondimento, all'apposito [tema web](#) curato dal Servizio Studi della Camera, in questa sede si ricorda, in particolare, che il [DPCM 2 marzo 2021](#) – le cui disposizioni, come già detto nel precedente paragrafo, originariamente dovevano applicarsi dal 6 marzo al 6 aprile 2021 – ha previsto la possibilità, nelle **zone gialle e arancioni**, di erogare la **didattica e le attività curriculari universitarie sia in presenza sia a distanza**, sulla base di piani di organizzazione predisposti dalle università, sentito il Comitato universitario regionale di riferimento, nel rispetto delle **linee guida** del Ministero dell'università e della ricerca, di cui all'allegato 18, nonché sulla base del **protocollo** per la gestione di casi confermati e sospetti di COVID-19, di cui all'allegato 22 (artt. 23 e 34).

Per le **zone rosse**, il DPCM ha disposto che la frequenza delle attività formative e curriculari delle università era sospesa, fermo in ogni caso il proseguimento di tali attività **a distanza**. I corsi per i medici in formazione specialistica, i corsi di formazione specifica in medicina generale, nonché le attività dei tirocinanti delle professioni sanitarie e le altre attività, didattiche o curriculari, eventualmente individuate dalle università, sentito il Comitato universitario regionale di riferimento, potevano proseguire, laddove necessario, anche in modalità in presenza, fermo restando il rispetto di quanto previsto dagli allegati 18 e 22 (art. 44).

Tutte le previsioni si applicavano anche, per quanto compatibili, alle Istituzioni **AFAM**, ferme restando le attività che dovevano necessariamente svolgersi in presenza, sentito il Comitato universitario regionale di riferimento che poteva acquisire il parere, per i Conservatori di musica, del Comitato territoriale di coordinamento (CO.TE.CO.) e, per le Accademie e gli Istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA), della competente Conferenza dei Direttori (artt. 23 e 44).

Nel prosieguo, come già detto *ante*, l'art. 1, co. 1, del **D.L. 44/2021** ha esteso la validità delle disposizioni recate dal DPCM 2 marzo 2021 al periodo

**dal 7 al 30 aprile 2021**, salvo quanto diversamente disposto dallo stesso decreto-legge (che, per l'istruzione superiore, non reca previsioni diverse da quelle dello stesso DPCM).

Le previsioni recate dal DPCM 2 marzo 2021 sono state, da ultimo, confermate **dal 1° maggio fino al 31 luglio 2021** dall'art. 1, co. 1, del D.L. in commento, salvo quanto diversamente disposto dallo stesso D.L.

Tra le disposizioni del DPCM 2 marzo 2021 non innovate né dal D.L. 44/2021, né dal D.L. in commento, si ricorda l'art. 23, co. 2, in base al quale, a beneficio degli studenti che non riescano a partecipare alle attività didattiche o curriculari delle università e delle istituzioni AFAM, tali attività possono essere svolte, ove possibile, con modalità a distanza, individuate dalle medesime università e istituzioni, avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità e degli studenti con disturbi specifici dell'apprendimento. Le università e le istituzioni AFAM assicurano, laddove ritenuto necessario e in ogni caso individuandone le relative modalità, il recupero delle attività formative, nonché di quelle curriculari, ovvero di ogni altra prova o verifica, anche intermedia, che risultino funzionali al completamento del percorso didattico. Le assenze maturate dagli studenti in questione non sono computate ai fini della eventuale ammissione ad esami finali, nonché ai fini delle relative valutazioni.

Più nello specifico, il **comma 4** dispone che, **dal 26 aprile al 31 luglio 2021**:

- le **attività didattiche e curriculari** delle università sono svolte prioritariamente **in presenza** nelle **zone gialle e arancioni**; nelle **zone rosse**, possono essere svolte in presenza le attività formative relative al **primo anno** dei corsi di studio, ovvero quelle rivolte a **classi con ridotto numero di studenti**;
- **salva diversa valutazione delle università**, gli **esami**, le **prove** e le **sedute di laurea** sono svolti **in presenza** sull'intero territorio nazionale, così come le attività di orientamento e tutorato e le attività dei laboratori, e sono **aperte** le **biblioteche**, le **sale lettura** e le **sale studio**, tenendo conto anche delle specifiche esigenze formative degli **studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento**.

Al riguardo, si ricorda, per completezza, che l'art. 6, co. *7-bis*, del D.L. 183/2020 (L. 21/2021) ha disposto che, in deroga alle disposizioni dei regolamenti di ateneo e delle altre istituzioni della formazione superiore, l'**ultima sessione** delle prove finali per il conseguimento del titolo di studio relative all'anno accademico 2019/2020 è prorogata al **15 giugno 2021**.

Sempre in base al comma 4, le predette attività si svolgono secondo i **piani di organizzazione della didattica e delle attività curriculari**

predisposti dalle università nel rispetto nel **rispetto di linee guida** adottate dal Ministero dell'università e della ricerca.

Il **comma 5** stabilisce che le disposizioni del comma 4 si applicano, per quanto compatibili, anche alle **Istituzioni AFAM**, ferme restando le attività che devono necessariamente svolgersi in presenza, sentito il Comitato universitario regionale di riferimento che può acquisire il parere, per i Conservatori di musica, del Comitato territoriale di coordinamento (CO.TE.CO.) e, per le Accademie e gli ISIA, della competente Conferenza dei Direttori.

Infine, dispone – introducendo un elemento di novità rispetto al pregresso – che le stesse si applicano anche alle attività delle **altre istituzioni di alta formazione** collegate alle università.

Il riferimento sembrerebbe essere, ad esempio, alle *business school* che curano attività di formazione manageriale che comprendono, oltre ai master universitari, anche master executive, corsi brevi e formazione *custom* per le singole imprese.

## **Articolo 4** **(Attività dei servizi di ristorazione)**

Il **comma 1** dell'articolo **consente**, a partire **dal 26 aprile 2021**, nei territori ricadenti nella **zona gialla**, i servizi di **ristorazione con consumo al tavolo esclusivamente all'aperto, anche a cena**, nel rispetto dei **limiti orari agli spostamenti** di cui ai provvedimenti governativi adottati in attuazione dell'articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020, dunque, attualmente **fino alle ore 22.00**, nonché dei protocolli e dalle linee guida adottati ai sensi dell'art. 1, comma 14 del D.L. n. 33/2020<sup>13</sup>. Resta consentita **senza limiti di orario** la **ristorazione** negli **alberghi** e in altre **strutture ricettive** limitatamente ai propri clienti, ivi alloggiati.

Quest'ultima precisazione riprende quanto già stabilito con il comma 1 dell'articolo 27 del DPCM 2 marzo 2021.

L'articolo 1 del decreto-legge in esame conferma la validità delle misure contenute nel DPCM fino al 31 luglio 2021, salvo quanto diversamente disposto dal decreto-legge stesso. Peraltro tale DPCM recava altre deroghe rispetto alla disciplina restrittiva per la distribuzione degli alimenti, meglio illustrata di seguito. Tali deroghe riguardano:

- la ristorazione con consegna a domicilio e con asporto;
- le attività delle mense e del *catering* continuativo su base contrattuale;
- gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande siti nelle aree di servizio e rifornimento carburante situate lungo le autostrade, gli itinerari europei E45 e E55, negli ospedali e negli aeroporti, nei porti e negli interporti.

---

<sup>13</sup> L'articolo 1, commi 14 e 15 del D.L. n. 19/2020 così dispongono: comma 14. "Le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale"; comma 15. "Il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali, di cui al comma 14 che non assicuri adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza". Conseguentemente, il D.P.C.M. 13 ottobre 2020 e i successivi D.P.C.M., da ultimo il D.P.C.M. 2 marzo 2021, recano, in Allegato 9, le suddette linee guida, come aggiornate in Conferenza delle Regioni l'8 ottobre 2020.

Queste ultime attività rimangono pertanto consentite sulla base del rinvio al DPCM 2 marzo 2021 contenuto nell'articolo 1 del decreto-legge, per cui la clausola relativa agli alberghi e alle altre strutture ricettive ha il valore di confermare – nell'ambito delle attività di ristorazione - la disciplina vigente (autorizzazione a fornire senza limiti di orario i pasti ai soli clienti ospitati), senza per questo far venir meno le altre deroghe altrimenti disciplinate ma non richiamate dall'articolo 4.

Ai sensi del **comma 2**, dal 1° giugno 2021, nei medesimi territori ricadenti nella **zona gialla**, le attività dei servizi di ristorazione sono consentite **anche al chiuso**, con consumo al tavolo, dalle ore 5:00 fino alle ore 18:00, nel rispetto dei protocolli e linee guida già citati al comma 1.

• **Le limitazioni alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande tra la “seconda e la terza ondata” epidemica**

Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus sull'intero territorio nazionale, il **DPCM 13 ottobre 2020 (art. 1, comma 6, lettera ee)** ha limitato le attività dei servizi di ristorazione, fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticceria, dalle ore 5,00 sino alle ore 24,00 con consumo al tavolo, con un massimo di sei persone per tavolo, e sino alle ore 18,00 in assenza di consumo al tavolo (dal 13 al 18 ottobre 2020 il termine delle 18 era stato fissato alle 21).

Ai sensi del medesimo decreto, sono rimaste consentite ai sensi del decreto:

- la ristorazione e la consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, nonché, fino alle ore 24,00 la ristorazione con asporto, con divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze<sup>14</sup>;
- le attività delle mense e del *catering* continuativo su base contrattuale, che garantiscono la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro;
- le attività degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande siti nelle aree di servizio e rifornimento carburante situate lungo le autostrade,

<sup>14</sup> Le attività sono state consentite a condizione che le Regioni e le Province autonome procedessero preventivamente ad accertare la compatibilità dello svolgimento delle stesse con l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e che individuassero i **protocolli o le linee guida** applicabili idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi, nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali e comunque in coerenza con i criteri per i protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico scientifico, di cui all'**Allegato 10** del medesimo D.P.C.M. (si veda l'**Allegato 9** del DPCM, **Linee guida generali per le attività economiche, produttive e ricreative**, adottate in sede di Conferenza delle Regioni l'8 ottobre 2020, confermate dai successivi DPCM emergenziali).



negli ospedali e negli aeroporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro.

Il di poco successivo **DPCM 24 ottobre 2020** – posto l’ulteriore acuirsi della pandemia - ha ristretto l’arco temporale entro il quale svolgere i servizi di ristorazione - fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie - **dalle ore 5.00 fino alle 18.00** e ridotto da sei a **quattro** il numero massimo di **persone al tavolo** ponendo la condizione che essi fossero **tutti conviventi**.

**Dopo le ore 18,00**, è stato **vietato** il consumo di cibi e bevande **nei luoghi pubblici** e aperti al pubblico. Sono **rimaste consentite**:

- **senza limiti di orario**, la **ristorazione** negli **alberghi** e in altre strutture ricettive limitatamente ai clienti ivi alloggiati;
- la **consegna a domicilio** nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, nonché **fino alle ore 24,00** la **ristorazione con asporto**, con divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze;
- le attività delle **mense** e del **catering** continuativo su base contrattuale, che garantiscono la distanza di almeno un metro<sup>15</sup>.

Sono inoltre **rimasti aperti** gli **esercizi** di somministrazione di alimenti e bevande siti nelle **aree di servizio** e rifornimento carburante situate lungo le autostrade, negli ospedali e negli aeroporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro.

Con l’ulteriore evolversi della situazione epidemiologica e l’incremento dei casi sul territorio nazionale, il successivo **DPCM 3 novembre 2020** ha consentito gli **spostamenti esclusivamente** per comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o motivi di salute, **dalle ore 5:00 fino alle 22:00**. Tale misura è stata confermata dai successivi provvedimenti governativi emergenziali (nel periodo natalizio e di fine anno è stata anzi inasprita, *cfr.* art. 1, co. 3-4 del DPCM 3 dicembre 2020).

Quanto alle attività dei servizi di ristorazione - fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie - e somministrazione di alimenti e bevande, ha mantenuto ferme le previsioni, sopra descritte, del DPCM 24 ottobre 2020, salvo anticipare alle **ore 22** la ristorazione con **asporto** (art.1, co.9, lett. *gg* e *hh*).

Purtuttavia, per i **territori** caratterizzati da uno scenario di **elevata o massima gravità** e da un **livello di rischio alto** (cd. “zone arancioni” e “zone rosse”), il DPCM ha **sospeso tout court i servizi di ristorazione** - fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie - **ad esclusione** delle **mense** e del **catering** continuativo su base contrattuale (nel rispetto dei protocolli o delle linee guida diretti a prevenire o contenere il contagio), della ristorazione con **consegna a domicilio** nel rispetto delle norme igienico sanitarie, nonché **fino alle ore 22,00** della ristorazione con **asporto**, pur con il divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze. Sono rimasti aperti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande siti nelle aree di servizio e rifornimento carburante situate lungo le autostrade, negli ospedali e negli aeroporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro (art. 2,

<sup>15</sup> Le attività sono state consentite alle medesime condizioni fissate dal precedente DPCM 13 ottobre, *cfr.* nota precedente.

co. 4, lett.c) e art. 3, co. 4, lett. c)). Per tali zone, sono stati ulteriormente limitati gli spostamenti.

Lo schema sopra descritto è stato essenzialmente mantenuto con il successivo **DPCM 3 dicembre 2020**, il quale ha incluso tra gli esercizi siti nelle aree di servizio e rifornimento carburante aperti anche quelli situati lungo **gli itinerari europei E45 e E55** e dal successivo **D.P.C.M. 14 gennaio 2021** il quale ha **consentito esclusivamente fino alle ore 18,00** il temine per l'**asporto** per le attività di **bar** e altri esercizi simili senza cucina” e **“commercio al dettaglio di bevande”** (codici ATECO 56.3 e 47.25).

A seguito dell'introduzione con legge dei parametri per la classificazione in zone di rischio “bianche”, “gialle” e “rosse” (avvenuta con D.L. 23 febbraio 2021, n. 15, le cui previsioni sono poi state trasposte nel D.L. 14 gennaio 2021, n. 2 (L. 29/2021: art. 1, co. 5 che ha inserito il co. 16-*septies* nell'art. 1 del D.L. 33/2020 (L. 74/2020)), il **DPCM 2 marzo 2021** ha disposto che:

- in **“zona bianca”**, cessano di applicarsi le **misure** di cui al Capo III del medesimo Decreto **relative** alla sospensione o al **divieto di esercizio** delle **attività** in **“zona gialla”**;
- in **“zona gialla”**, ai sensi di quanto previsto dal citato Capo III, **dalle ore 22,00 alle ore 5,00** del giorno successivo sono **consentiti** esclusivamente gli **spostamenti** motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute (art. 9, co. 1). I **servizi di ristorazione** - fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie - sono consentiti **dalle ore 5,00 fino alle ore 18,00**. Il **consumo al tavolo** è consentito per un massimo di **quattro persone per tavolo, tutte conviventi**. Dopo le ore 18,00 è vietato il consumo di cibi e bevande nei luoghi pubblici e aperti al pubblico.

**Resta consentita senza limiti di orario la ristorazione negli alberghi** e in altre strutture ricettive limitatamente ai clienti ivi alloggiati; nonché la ristorazione con **consegna a domicilio** nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, nonché **fino alle ore 22,00** la ristorazione con **asporto**, con divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze. Per i **bar** e altri esercizi simili senza cucina (codice ATECO 56.3) **l'asporto è consentito** esclusivamente **fino alle ore 18,00**. Resta sempre consentita anche l'attività delle **mense** e del **catering continuativo** su base contrattuale, che garantiscono la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro; e parimenti rimane ammessa l'attività degli **esercizi di somministrazione di alimenti e bevande** siti nelle **aree di servizio** e rifornimento carburante situate lungo le autostrade, gli itinerari europei E45 e E55, negli ospedali e negli aeroporti, nei porti e negli interporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro (art. 27).

Le attività sono consentite a condizione che le **Regioni e le Province autonome** procedano preventivamente ad accertare la compatibilità dello svolgimento delle stesse con l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e che individuino i **protocolli o le linee guida** applicabili idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o

in settori analoghi, nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali e comunque in coerenza con i criteri per i protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico scientifico, di cui all'**Allegato 10** del medesimo D.P.C.M. .Si veda, inoltre, l'**Allegato 9** del DPCM, **Linee guida generali per le attività economiche, produttive e ricreative**, adottate in sede di Conferenza delle Regioni l'8 ottobre 2020;

- in “**zona arancione**” e in “**zona rossa**” sono **sospese le attività** dei servizi di **ristorazione** - fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie-, **ad esclusione delle mense e del catering** continuativo su base contrattuale a condizione che vengano rispettati i protocolli o le linee guida diretti a prevenire o contenere il contagio. **Resta consentita senza limiti di orario la ristorazione negli alberghi** e in altre strutture ricettive limitatamente ai clienti ivi alloggiati. Resta **consentita** la sola ristorazione con **consegna a domicilio** nel rispetto delle norme igienico sanitarie, nonché **fino alle ore 22,00 la ristorazione con asporto**, con divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze. Per i **bar** e altri esercizi simili senza cucina (codice ATECO 56.3), l'**asporto** è consentito esclusivamente fino alle **ore 18,00**. Restano comunque aperti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande siti nelle aree di servizio e rifornimento carburante situate lungo le autostrade, gli itinerari europei E45 e E55, negli ospedali, negli aeroporti, nei porti e negli interporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro (art. 37 e art. 46).

Il successivo **D.L. 30/2021**, posto l'aggravamento dell'emergenza epidemiologica, ha disposto che:

- dal 15 marzo al 2 aprile 2021 e nella giornata del 6 aprile 2021, nelle regioni e province autonome di Trento e Bolzano i cui territori si collocavano in zona gialla si applicassero le misure stabilite per la zona arancione;
- nei giorni 3, 4 e 5 aprile 2021, sull'intero territorio nazionale, ad eccezione della zona bianca, si applicassero le misure stabilite per la zona rossa;
- dal 15 marzo al 6 aprile 2021, si applicassero le misure stabilite per la zona rossa anche nelle regioni e province autonome, individuate con ordinanza del Ministro della salute, nelle quali l'incidenza cumulativa settimanale dei contagi era superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti, sulla base dei dati validati dell'ultimo monitoraggio disponibile; dal 15 marzo al 6 aprile 2021, i Presidenti delle **regioni e delle province autonome** potessero disporre l'applicazione delle **misure stabilite per la zona rossa, nonché ulteriori, motivate, misure più restrittive**, nelle province in cui l'incidenza cumulativa settimanale dei contagi era superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti, nonché nelle aree in cui la circolazione di varianti del *virus* determinava alto rischio di diffusività o induceva malattia grave.

Con il **D.L. n. 44/2021** – prima, dunque, dell'intervento qui in esame - è stato disposto che **dal 7 al 30 aprile 2021**:

- nelle **regioni e province autonome** di Trento e Bolzano i cui territori si collocano in **zona gialla continuano ad applicarsi le misure stabilite per la zona arancione**. In ragione dell'andamento dell'epidemia, nonché dello

stato di attuazione del piano strategico nazionale dei vaccini, con deliberazione del Consiglio dei ministri sono possibili determinazioni in deroga (art. 1, co. 2);

- **continuano ad applicarsi le disposizioni del DPCM 2 marzo 2021**, salvo diverse determinazioni recate dallo stesso D.L, che, però, non riguardano il settore della ristorazione (art. 1, co. 1);
- le misure previste per le **zone rosse** continuano ad applicarsi nelle altre fattispecie già previste dal D.L. 30/2021 (art. 1, co. 4 e 5).

### **Articolo 5, commi 1, 3 e 4** *(Svolgimento di spettacoli aperti al pubblico)*

L'**articolo 5, commi 1, 3 e 4**, disciplina la possibilità di svolgere nuovamente, a decorrere **dal 26 aprile 2021**, nelle **zone gialle**, e a determinate condizioni, **spettacoli aperti al pubblico** in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, *live-club* e altri locali o spazi.

Sostanzialmente si modifica, così, a decorrere dal 26 aprile 2021, quanto disposto dal D.L. 44/2021 – in corso di esame al Senato – in base al quale fino al 30 aprile 2021 tale possibilità sarebbe stata preclusa.

Al contempo, rispetto a quanto aveva previsto il DPCM 2 marzo 2021 – poi sostanzialmente annullato dal D.L. 30/2021 – si incrementano le possibilità di presenza del pubblico.

Restano comunque sospese le attività che si svolgono in sale da ballo, discoteche e locali assimilati.

Nulla varia per le zone arancioni e rosse.

*Preliminarmente, si valuti, dunque, l'opportunità di coordinare le previsioni recate dal decreto-legge 44/2021 con quelle recate dal decreto-legge in commento.*

Rinviando, per ogni approfondimento, all'apposito [tema web](#) curato dal Servizio Studi della Camera, in questa sede si ricorda, in particolare, che, da ultimo, la **sospensione** degli **spettacoli aperti al pubblico** in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche e in altri spazi anche all'aperto, era stata nuovamente disposta, a decorrere **dal 26 ottobre 2020**, in considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica, con [DPCM 24 ottobre 2020](#).

La sospensione era stata confermata con successivi DPCM, fino a che il [DPCM 2 marzo 2021](#) – le cui disposizioni originariamente si sarebbero dovute applicare dal 6 marzo al 6 aprile 2021 – aveva previsto, nelle **zone gialle**, a decorrere **dal 27 marzo 2021** (giornata mondiale del teatro), la possibilità di 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, esclusivamente con **posti a sedere preassegnati e distanziati** e a condizione che fosse comunque assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro sia per il personale, sia per gli spettatori che non fossero abitualmente conviventi. La **capienza** consentita non poteva essere superiore al **25%** di quella massima autorizzata e, comunque, il numero massimo di **spettatori** non poteva essere superiore a **400** per **spettacoli all'aperto** e a **200** per **spettacoli in luoghi chiusi**, per ogni singola sala. Le attività dovevano comunque svolgersi nel rispetto delle specifiche prescrizioni di cui all'allegato 26 (che richiama, a sua volta, anche la scheda tecnica "Cinema e Spettacoli dal vivo" di cui all'allegato 9, recante le **Linee guida** per la riapertura delle

attività economiche, produttive e ricreative, approvate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome (ai sensi dell'art. 1, co. 14, del D.L. 33/2020-L. 74/2020<sup>16</sup>) l'8 ottobre 2020, limitatamente ai punti previsti per "Produzioni liriche, sinfoniche ed orchestrali e spettacoli musicali", "Produzioni teatrali" e "Produzioni di danza") e all'allegato 27 (art. 15). **Restavano** comunque **sospesi** gli spettacoli aperti al pubblico quando non era possibile assicurare il rispetto delle suddette condizioni.

Nelle **zone arancioni e rosse**, invece, il DPCM ha disposto che i medesimi spettacoli **restano sospesi** (art. 36). Tuttavia, con **ordinanza del Ministro della salute, d'intesa con il Presidente della regione** interessata, in ragione dell'andamento del rischio epidemiologico, può essere in ogni momento prevista, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'**esenzione** dell'applicazione di tali previsioni (art. 33, co. 2).

In seguito, però, l'art. 1 del **D.L. 30/2021**, constatato l'aggravamento dell'emergenza epidemiologica - sostanzialmente annullando quanto aveva previsto per le zone gialle il DPCM 2 marzo 2021 - aveva disposto, per quanto qui maggiormente interessa, che:

- **dal 15 marzo al 2 aprile 2021** e nella giornata del **6 aprile 2021**, nelle regioni e province autonome di Trento e Bolzano i cui **territori** si collocavano nelle **zone gialle si applicavano le misure stabilite per le zone arancioni**;

- nei giorni **3, 4 e 5 aprile 2021**, **sull'intero territorio nazionale**, ad eccezione delle zone bianche, si applicavano le misure stabilite per le **zone rosse**.

Nel prosieguo, l'art. 1, co. 1, del **D.L. 44/2021** ha previsto che, **dal 7 al 30 aprile 2021**, continuano ad applicarsi le disposizioni recate dal **DPCM 2 marzo 2021**, salvo quanto diversamente disposto dallo stesso decreto-legge.

In particolare, il co. 2 dello stesso art. 1 del D.L. 44/2021 aveva previsto, per quanto qui più interessa, che, dal 7 al 30 aprile 2021 (ora, in base al D.L. in commento, al 25 aprile 2021), nelle regioni e province autonome di Trento e Bolzano i cui territori si collocavano in **zona gialla** continuavano ad applicarsi le **misure stabilite per le zone arancioni**.

Le previsioni recate dal **DPCM 2 marzo 2021** sono state, da ultimo, confermate **dal 1° maggio fino al 31 luglio 2021** dall'art. 1, co. 1, del D.L. in commento, salvo quanto diversamente disposto dallo stesso D.L.

---

<sup>16</sup> L'art. 1, co. 14, del D.L. 33/2020 (L. 74/2020) dispone che le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, **adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali**. In assenza di quelli regionali, trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale.

Da ultimo, il 15 aprile 2021, [la Conferenza delle regioni ha approvato la bozza di nuove linee guida](#) per la riapertura degli spettacoli e del cinema, sottoponendole all'attenzione del Governo.

In particolare, il **comma 1 dell'articolo 5** dispone che, a decorrere **dal 26 aprile 2021**, nelle **zone gialle** possono svolgersi **spettacoli aperti al pubblico** in **sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, live-club** e altri locali o spazi anche **all'aperto** – ad eccezione di **sale da ballo, discoteche e locali assimilati** –, esclusivamente con **posti a sedere preassegnati** e a condizione che sia assicurato il **rispetto della distanza interpersonale** di almeno un metro sia per gli spettatori non abitualmente conviventi, sia per il personale.

La **capienza** consentita non può essere superiore al **50%** di quella massima autorizzata e il **numero massimo** di spettatori non può comunque essere superiore a **1.000**, per gli spettacoli **all'aperto**, e a **500**, per gli spettacoli **in luoghi chiusi**, per ogni singola sala.

Le attività devono svolgersi **nel rispetto di linee guida** adottate ai sensi del già citato art. 1, co. 14, del D.L. 33/2020 (L. 74/2020).

Sempre in base al comma 1, **restano sospesi** gli spettacoli aperti al pubblico quando non è possibile assicurare il rispetto delle suddette condizioni.

Il **comma 3** prevede, per quanto qui interessa, che, sempre nelle **zone gialle**, per gli **spettacoli aperti al pubblico** svolti **all'aperto** può essere stabilito, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica e alle caratteristiche dei siti e degli eventi, **un diverso numero massimo di spettatori**, nel rispetto dei principi fissati dal Comitato tecnico-scientifico. A ciò si provvede con **linee guida** idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio, adottate dalla **Conferenza delle regioni e delle province autonome**.

In base al **comma 4**, le medesime linee guida possono prevedere, con riferimento a **particolari eventi**, che l'accesso sia riservato soltanto ai soggetti in possesso delle **certificazioni verdi COVID-19** di cui all'art. 9 (ossia, certificazioni comprovanti l'avvenuta vaccinazione o la guarigione da SARS-CoV-2, ovvero l'effettuazione di un test molecolare o antigenico rapido con risultato negativo).

## **Articolo 5, commi 2, 3 e 4** *(Eventi sportivi)*

**L'articolo 5**, ai commi da 2 a 4, reca disposizioni che disciplinano l'accesso degli spettatori agli eventi e alle competizioni di livello agonistico di rilevante interesse nazionale, che si terranno in zona gialla, a decorrere dal 1 giugno 2021.

Il **comma 2** estende l'applicabilità della disciplina prevista per lo svolgimento degli spettacoli aperti al pubblico e la partecipazione del pubblico agli stessi (di cui all'art.5, comma 1) anche agli **eventi e alle competizioni di livello agonistico** che si tengano in zona gialla. Al riguardo, occorre che si tratti di manifestazioni sportive i) riconosciute di **preminente interesse nazionale** con provvedimento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e del Comitato italiano paralimpico (CIP); ii) riguardanti gli sport individuali e di squadra, organizzati dalle rispettive federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva ovvero da organismi sportivi internazionali.

A differenza delle riaperture nel settore dello spettacolo (previste a partire dal 26 aprile), quelle in esame avranno luogo a decorrere **dal 1° giugno 2021**.

Ai sensi del comma 1, che trova come detto applicazione anche con riguardo agli eventi sportivi in esame, gli spettacoli aperti al pubblico sono svolti esclusivamente con **posti a sedere preassegnati e a condizione che sia assicurato il rispetto della distanza interpersonale** di almeno un metro, sia fra gli spettatori che siano abitualmente conviventi, sia per il personale (primo periodo).

Invero, i periodi secondo e terzo del medesimo comma 1 dettano ulteriori disposizioni che non si applicano agli eventi sportivi in considerazione di quanto disposto, per questi ultimi, nello specifico, ai sensi dei periodi secondo e seguenti del comma 2 in esame (v. *infra*).

Il comma 1, al secondo periodo, reca disposizioni sulla capienza consentita per gli spettacoli (che non può essere superiore al 50% di quella massima autorizzata e non può comunque superare il numero massimo di 1.000 spettatori per gli spettacoli all'aperto e di 500 per gli spettacoli in luoghi chiusi) e, al terzo periodo, dispone che le attività devono svolgersi nel rispetto delle linee guida adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n.33 del 2020 (Cfr. la scheda di lettura sull'art.5, commi 1, 3 e 4).

Quanto alla **capienza** degli spettatori consentita negli eventi sportivi in esame, il secondo periodo del comma 2 dispone un doppio vincolo. Essa non può infatti superare la **soglia del 25 per cento di quella**



**massima autorizzata** e, in ogni caso, il **limite di 1.000 spettatori** per impianti all'aperto e di **500 per impianti al chiuso**.

*Si valuti, al riguardo, l'opportunità di specificare che ad applicarsi anche agli eventi sportivi in esame è la disposizione di cui al primo periodo del comma 1 (dell'art.5), e non le disposizioni di cui al comma 1.*

La relazione illustrativa offre una motivazione in ordine alle previsioni relative alla capienza massima degli spettatori specificando che il Governo le ritiene necessarie: i) al fine di assicurare "un efficace distanziamento sia all'interno degli impianti sportivi sia dei citati locali aperti al pubblico"; ii) onde impedire "assembramenti all'esterno e nelle strutture ricettive annesse"; iii) per consentire, nell'evenienza di un contagio, tenuto conto del ridotto numero di persone ammesse a seguire l'evento, "un efficace tracciamento" degli spettatori eventualmente contagiati.

La disciplina in esame presenta peraltro alcune affinità con quelle (non più vigenti) recate al d.P.C.m 7 agosto 2020 e al d.P.C.m. 13 ottobre 2020 (come modificato dal d.P.C.m. 24 ottobre) che hanno consentito, dopo la primissima fase dell'emergenza, l'accesso del pubblico agli eventi sportivi.

Il primo aveva consentito, con decorrenza dal 1° settembre 2020, la partecipazione del pubblico a singoli eventi sportivi, ancorché solo quelli di minore entità. In tale provvedimento si stabiliva un numero massimo di spettatori, pari a 1000 spettatori per gli stadi all'aperto e di 200 spettatori per impianti sportivi al chiuso. La presenza di pubblico era consentita esclusivamente nei settori degli impianti sportivi nei quali fosse possibile assicurare la prenotazione e l'assegnazione preventiva del posto a sedere, con adeguati volumi e ricambi d'aria, nel rispetto del distanziamento interpersonale, sia frontalmente che lateralmente, di almeno 1 metro con obbligo di misurazione della temperatura all'accesso e utilizzo della mascherina a protezione delle vie respiratorie; in casi eccezionali, per eventi sportivi che superassero il numero massimo di 1000 spettatori per gli stadi all'aperto e di 200 spettatori per impianti sportivi al chiuso, veniva demandata al Presidente della Regione o Provincia autonoma la possibilità di sottoporre specifico protocollo di sicurezza alla validazione preventiva del Comitato tecnico-scientifico ai fini dello svolgimento dell'evento (art.1, comma 6, lettera e)).

Ai sensi del secondo provvedimento, erano consentiti soltanto gli eventi e le competizioni riguardanti gli sport individuali e di squadra riconosciuti di interesse nazionale o regionale e per tali eventi era permessa la presenza di pubblico, con una percentuale massima di riempimento del 15% rispetto alla capienza totale e comunque non oltre il numero massimo di 1000 spettatori per manifestazioni sportive all'aperto e di 200 spettatori per manifestazioni sportive

in luoghi chiusi, esclusivamente negli impianti sportivi nei quali sia possibile assicurare la prenotazione e assegnazione preventiva del posto a sedere, con adeguati volumi e ricambi d'aria, a condizione che sia comunque assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro sia frontalmente che lateralmente, con obbligo di misurazione della temperatura all'accesso e l'utilizzo della mascherina a protezione delle vie respiratorie, nel rispetto dei protocolli emanati dalle rispettive Federazioni sportive nazionali, Discipline sportive associate ed enti di promozione sportiva, enti organizzatori. Alle Regioni e alle Province autonome, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori, era attribuita la facoltà di stabilire, d'intesa con il Ministro della salute, un diverso numero massimo di spettatori in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi e degli impianti (art.1, comma 6, lettera e)).

Si precisa poi (al terzo periodo) che le attività devono svolgersi nel **rispetto delle linee guida adottate dal Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri**, sentita la Federazione medico sportiva italiana (FMSI), sulla base dei criteri stabiliti dal Comitato tecnico-scientifico (CTS).

La FMSI, ai sensi dell'articolo 1 del proprio [statuto](#) è un'associazione nazionale preposta alla tutela della salute degli atleti e di chiunque pratici attività sportiva, con personalità giuridica di diritto privato, dotata di autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, nonché riconosciuta a fini sportivi dal CONI e dallo stesso vigilata.

Il CTS cui si riferisce la disposizione in esame, come indicato nelle premesse del decreto-legge, è quello istituito con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n.630, e successive modificazioni.

Il comma reca infine, al quarto periodo, una disposizione di chiusura, con cui si precisa che, nei casi in cui non sia possibile assicurare il rispetto delle predette condizioni, gli eventi e le competizioni sportive in esame possono continuare a svolgersi, ma senza la presenza di pubblico (nel caso degli spettacoli aperti al pubblico, l'ultimo periodo del comma 1 ne dispone invece la sospensione).

Ai sensi del **comma 3**, le "linee guida idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio", adottate dal Sottosegretario con delega in materia di sport, possono **variare il numero massimo di spettatori alle predette manifestazioni sportive che si tengano all'aperto**.

Dette linee guida, nel disporre in tal senso, tengono conto: i) dell'andamento della situazione epidemiologica; ii) delle caratteristiche dei siti e degli eventi stessi.

La medesima facoltà è riconosciuta anche per gli spettacoli all'aperto e, in tal caso, il comma 3 fa rinvio alle linee guida adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (cfr. la scheda relativa all'art.5, commi 1, 3 e 4).

La disposizione in esame non specifica se le linee guida ivi richiamate siano le medesime di cui al comma 2 e, in caso contrario, se anch'esse debbano essere approvate con il coinvolgimento della FMSI e del CTS, come previsto al comma 2.

*Al riguardo parrebbe opportuno un chiarimento.*

Si noti altresì che al comma 2 (terzo periodo) si richiamano le "linee guida adottate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per lo sport" mentre al comma 3 (primo periodo) il riferimento è alle linee guida "adottate [...] dal Sottosegretario con delega in materia di sport".

*Si valuti l'opportunità di uniformare quanto previsto ai commi 2 e 3 circa il soggetto cui è demandata l'approvazione delle linee guida.*

Con riferimento agli eventi sportivi in esame, inclusi quelli che si svolgono al chiuso, il secondo periodo del comma 3 demanda al richiamato **Sottosegretario la facoltà di modificare la data del 1 giugno**, a partire dalla quale è possibile la presenza degli spettatori alle predette competizioni. La disposizione specifica che tale facoltà è esercitabile nel caso in cui si tratti di eventi di particolare rilevanza e con il concerto del Ministro della salute.

La disposizione non chiarisce quale sia il provvedimento con il quale il Sottosegretario può esercitare la richiamata facoltà.

*Si valuti l'opportunità di una precisazione in proposito.*

Al **comma 4** si stabilisce inoltre che le richiamate linee guida possono disporre che l'accesso a specifici eventi sia riservato soltanto ai soggetti in possesso delle certificazioni verdi, di cui all'art. 9 del presente decreto-legge, comprovanti l'avvenuta vaccinazione, la guarigione da SARS-CoV-2 o l'effettuazione di un test molecolare o antigenico rapido con risultato negativo (cfr. la relativa scheda di lettura).

## **Articolo 6** *(Piscine, palestre e sport di squadra)*

Ai sensi **dell'articolo 6**, nelle zone gialle, dal 26 aprile è permesso lo svolgimento all'aperto di qualsiasi attività sportiva, incluse quelle di squadra e di contatto (comma 3), fatto salvo il nuoto; quest'ultimo è possibile a partire dal 15 maggio, data a partire dalla quale sono consentite le attività di piscine all'aperto (comma 1). Dal 1° giugno potrà infine riprendere l'attività sportiva anche nelle palestre (comma 2).

Ai sensi dei **commi 1 e 2** dell'articolo in esame, nello specifico, le **attività di piscine all'aperto** e le **attività delle palestre** possono riprendere, rispettivamente, dal **15 maggio** e dal **1 giugno 2021**, in conformità ai protocolli e alle linee guida adottati dal Dipartimento dello sport, sentita la Federazione medico sportiva italiana, sulla base di criteri definiti dal Comitato tecnico scientifico<sup>17</sup>.

L'articolo in esame, al comma 1, come detto, richiama le "piscine all'aperto", locuzione che potrebbe non coincidere con quella di "piscine scoperte".

L' "Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sugli aspetti igienico-sanitari per la costruzione, la manutenzione e la vigilanza delle piscine a uso natatorio" definisce piscina "un complesso attrezzato per la balneazione che comporti la presenza di uno o più bacini artificiali utilizzati per attività ricreative, formative, sportive e terapeutiche esercitate nell'acqua contenuta nei bacini stessi". In base alle caratteristiche strutturali ed ambientali, nell'ambito di una più ampia classificazione ai fini igienico-sanitari, oltre alle piscine "scoperte" (sono tali "se costituite da complessi con uno o più bacini artificiali non confinati entro strutture chiuse permanenti"), le piscine si distinguono in "coperte se costituite da complessi con uno o più bacini artificiali confinati entro strutture chiuse permanenti"; "di tipo misto se costituite da complessi con uno o più bacini artificiali scoperti e coperti utilizzabili anche contemporaneamente" e "di tipo convertibile", così definite "se costituite da complessi con uno o più bacini artificiali nei quali gli spazi destinati alle attività possono essere aperti o chiusi in relazione alle condizioni atmosferiche".

*Parrebbe suscettibile di approfondimento se con la locuzione "piscine all'aperto" si intenda far riferimento esclusivamente alle "piscine*

---

<sup>17</sup> Sulla Federazione medico sportiva italiana e sul comitato tecnico-scientifico cfr. la scheda di lettura dell'art.5, commi da 2 a 4.

*scoperte" o se si intenda ricomprendere ulteriori tipologie, incluse quelle di tipo misto.*

Né il comma 1, né il comma 2 recano uno specifico riferimento alle **piscine coperte**, sì da far ritenere sospesa l'attività delle stesse in zona gialla. In proposito, occorre tuttavia rilevare che la relazione illustrativa, al primo capoverso del paragrafo dedicato all'articolo in esame, non distingue tra piscine all'aperto e al chiuso. Nel richiamare i contenuti complessivi dell'articolo in esame, specifica che esso pianifica "la ripresa dell'attività sportiva di base e amatoriale, nonché la riapertura degli impianti sportivi: piscine [senza specificare "all'aperto"], palestre, centri e circoli sportivi". Non si può pertanto escludere che l'intento della disposizione sia quello non tanto di vietare il nuoto in strutture coperte, bensì di precisare che lo svolgimento "all'aperto di qualsiasi attività sportiva", a partire dal 26 aprile, non ricomprende il nuoto e che quest'ultimo è reso invece possibile, all'aperto, a partire dal 15 maggio e, al chiuso, nell'ambito della riapertura delle strutture sportive (individuate con la locuzione "palestre"), a partire dal 1 giugno.

*Al riguardo, parrebbe opportuno un chiarimento.*

Occorre ricordare che, a seguito della previsione recata all'art.7 del d.P.C.m del 2 marzo 2021<sup>18</sup> - secondo cui nelle cosiddette "zone bianche" cessano le misure di sospensione e divieti di esercizio previsti nelle altre zone, incluse quelle riguardanti le attività in palestre e piscine - è stato adottato, in data 5 marzo 2021, il "[Nuovo protocollo attuativo delle Linee Guida per l'attività sportiva di base e l'attività motoria in genere](#)".

Si tratta di un documento che recepisce molti dei contenuti già presenti nel Nuovo protocollo attuativo delle Linee Guida emanate il 22 ottobre 2020, aggiornandoli sulla base dei più recenti provvedimenti emanati in tema di contenimento degli effetti della pandemia da COVID-19. Il documento sulle [Linee guida](#) a cui si riferiscono i menzionati protocolli è quello approvato il 19 maggio 2020, in attuazione del d.P.C.m. 17 maggio 2020.

Il Protocollo - elaborato dal Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentiti il CONI, il CIP e la Federazione Medico Sportiva Italiana "FMSI", e d'intesa con le Federazioni Sportive Nazionali interessate

<sup>18</sup> Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

alle specifiche discipline e le principali Associazioni Categoria di settore e validato dal CTS - fornisce indicazioni specifiche volte ad assicurare la prosecuzione delle attività sportive e dell'esercizio fisico alle quali devono attenersi tutti i soggetti che gestiscono, a qualsiasi titolo, siti sportivi, centri di attività motoria, palestre, piscine, o i soggetti che comunque ne abbiano la responsabilità.

Quanto al **comma 3**, esso consente dal prossimo **26 aprile**, lo svolgimento all'aperto di **qualsiasi attività sportiva** anche di squadra e di contatto, a condizione che siano rispettate **le linee guida adottate (primo periodo)**.

Risulta in ogni caso **interdetto l'uso di spogliatoi**, sempre che non sia altrimenti stabilito dalle richiamate linee guida (**secondo periodo**).

Si osserva che il richiamato Nuovo protocollo attuativo delle linee guida adottato il 5 marzo scorso, così come le Linee Guida del 19 maggio 2020 contengono specifiche prescrizioni igienico sanitarie rivolte agli operatori dei centri sportivi per la gestione degli spogliatoi.

La collocazione del richiamato divieto (al comma 3 e non in un comma autonomo) e la precisazione contenuta nella relazione illustrativa ("Resta fermo il divieto di utilizzo degli spogliatoi, in analogia con la persistente chiusura delle infrastrutture sportive al chiuso [...]"), parrebbero non escludere un'interpretazione della disposizione nel senso di confermare il divieto (già previsto dalla normativa vigente) sino al 1 giugno, data di riapertura delle palestre.

*Parrebbe suscettibile di approfondimento se si tratta di un divieto assoluto o se si tratti di un divieto vigente sino alla riapertura delle palestre.*

Le disposizioni in esame **pongono termine alla sospensione e ad alcune limitazioni alle attività sportive in zona gialla disposte**, da ultimo, **dall'art. 17 del citato d.P.C.m. 2 marzo 2021**, la cui vigenza, ai sensi dell'art.1, comma 1, del D.L. 1° aprile 2021, n. 44, in corso di conversione in Senato (**AS 2167**), è stata prorogata sino al **30 aprile 2021**.

Ai sensi del citato art.17: i) risultano sospese le attività di palestre, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali; ii) sono consentite le restanti attività sportive di base e le attività motorie in genere svolte all'aperto presso centri e circoli sportivi, pubblici e privati (nel rispetto delle norme di distanziamento interpersonale e senza alcun assembramento, in conformità con le linee guida emanate dall'Ufficio per lo sport, sentita la FMSI); iii) è

interdetto l'uso di spogliatoi interni a detti circoli; iv) risultano consentite le attività delle richiamate strutture per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza e per le attività riabilitative o terapeutiche; v) sono consentite le attività dei centri di riabilitazione, nonché quelle dei centri di addestramento e delle strutture dedicate esclusivamente al mantenimento dell'efficienza operativa in uso al Comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, che si svolgono nel rispetto dei protocolli e delle linee guida vigenti; vi) resta sospeso lo svolgimento degli sport di contatto (fatto salvo quanto disposto con riguardo agli eventi e alle competizioni sportive di interesse nazionale, di cui all'art.18, comma 1); vii) risultano altresì sospese l'attività sportiva dilettantistica di base, le scuole e l'attività formativa di avviamento relative agli sport di contatto nonché tutte le gare, le competizioni e le attività connesse agli sport di contatto, anche se aventi carattere ludico-amatoriale.

*Tenuto conto che la disciplina in esame incide, come detto, sui contenuti del D.L. 44/2021, parrebbe suscettibile di approfondimento l'opportunità di un coordinamento tra i due provvedimenti.*

## **Articolo 7** *(Attività commerciali, fiere, convegni e congressi)*

Ai sensi del **comma 1**, è **consentito dal 15 giugno 2021**, in **zona gialla**, lo **svolgimento** in presenza di **fiere**, nel rispetto dei protocolli e delle linee guida adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020<sup>19</sup>, ferma restando la **possibilità di svolgere**, anche **in data anteriore, attività preparatorie** che non prevedono afflusso di pubblico.

L'**ingresso nel territorio nazionale per partecipare a fiere** di cui al presente comma è **comunque consentito**, fermi restando gli obblighi previsti in relazione al territorio estero di provenienza.

Ai sensi del **comma 2**, le linee guida di cui al comma 1 possono prevedere, con riferimento a particolari eventi fieristici, che l'accesso sia riservato soltanto ai soggetti in possesso delle **certificazioni verdi COVID-19** di cui all'articolo 9 (*alla cui scheda di lettura si rinvia*).

Ai sensi del **comma 3**, dal **1° luglio 2021**, in **zona gialla**, sono altresì consentiti i **convegni e i congressi**, nel rispetto dei limiti e delle modalità previsti dai protocolli e dalle linee guida definiti con i medesimi provvedimenti.

**Il settore fieristico e dei congressi** è stato tra i settori più colpiti dalle limitazioni introdotte nel periodo pandemico per contrastare il diffondersi del virus. In particolare, si rammenta che con **DPCM 7 agosto 2020**, dal 1° settembre 2020, stato consentito il riavvio delle manifestazioni fieristiche e dei congressi, a determinate condizioni volte a garantire la sicurezza e ad evitare il diffondersi dei contagi (art. 1, co. 6, lett. n)).

Con **DPCM 18 ottobre 2020**, in ragione del peggiorato andamento della curva epidemiologica, sono state **nuovamente sospese**, a decorrere **dal 19 ottobre 2020**, **tutte le attività convegnistiche o congressuali**, ad

---

<sup>19</sup> L'articolo 1, commi 14 e 15 del D.L.33/2020 così dispongono: comma 14. "Le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale"; comma 15. " Il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali, di cui al comma 14 che non assicuri adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza". Conseguentemente, il D.P.C.M. 13 ottobre 2020 e i successivi D.P.C.M., da ultimo il D.P.C.M. 2 marzo 2021, recano, in **Allegato 9**, le suddette linee guida, come aggiornate in Conferenza delle Regioni l'8 ottobre 2020.



eccezione di quelle svolte con modalità a distanza e sono state vietate le fiere di comunità. Il DPCM ha comunque consentito le manifestazioni fieristiche di carattere nazionale e internazionale, previa adozione di Protocolli del Capo del Dipartimento della protezione civile validati dal Comitato tecnico-scientifico, e secondo misure organizzative adeguate alle dimensioni ed alle caratteristiche dei luoghi e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro (art. 1, co. 1, lett. *d*) nn. 4 e 5). Il di poco successivo **DPCM 24 ottobre 2020** ha poi **vietato le sagre, le fiere di qualunque genere** e gli altri analoghi eventi, nonché i convegni, i congressi e gli altri eventi, **ad eccezione di** quelli che si svolgono con **modalità a distanza** (art. 1, co. 9, lett. *n*) e *o*). **La chiusura è stata confermata dai successivi provvedimenti** emergenziali<sup>20</sup>.

Nella [memoria](#) depositata da AEFI, presso la X Commissione attività produttive della Camera, in occasione dell'Audizione svoltasi in data 3 novembre 2020, l'Associazione ha evidenziato come, nel periodo dal 23 febbraio al 31 luglio 2020 siano state annullate 88 manifestazioni internazionali e 93 nazionali. Si è ripartiti il 1° settembre con la realizzazione di 43 manifestazioni internazionali e 69 nazionali. A seguito del DPCM del 24 ottobre sono state annullate 13 manifestazioni internazionali e 46 nazionali che dovevano svolgersi nel periodo 26 ottobre – 24 novembre.

Nel corso della medesima audizione fu messo in evidenza che – a differenza di molti altri settori – il mondo delle fiere non ha potuto neanche ridurre più di tanto i costi, durante la crisi pandemica, a causa della necessità di programmare gli eventi con anticipo e di dover quindi sempre tenere pronte le iniziative per il momento della ripresa.

---

<sup>20</sup> Da ultimo, D.P.C.M. 2 marzo 2021, articolo 16, comma 3, la cui applicabilità è stata estesa al 30 aprile 2020 dal D.L. n. 44/2020.

## **Articolo 8, comma 1** *(Centri termali)*

**Il comma 1 dell'articolo 8** prevede la **riapertura** dal 1° luglio 2021, in zona gialla, delle attività dei **centri termali**, mantenendo **ferma** l'attività dei centri termali adibiti a **presidio sanitario**.

Più in dettaglio la citata disposizione, prevede che, a far data dal 1° luglio 2021, siano consentite, nella sola zona gialla, le **attività dei centri termali** nel rispetto di protocolli e linee guida adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020.

In base al comma 14 del citato articolo 1, i protocolli e le linee guida devono essere idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi. In assenza delle linee guida regionali, devono trovare applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale.

Si ricorda che le linee guida relative alle strutture termali e ai centri benessere sono incluse nelle [Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative](#) approvate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome dell'8 ottobre 2020, da ultimo inserite come All. 9 del DPCM 2 marzo 2021.

Si sottolinea che resta ferma l'attività dei centri termali adibiti a presidio sanitario **limitatamente all'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA)** e per le attività riabilitative e terapeutiche.

L'assistenza termale è inclusa tra le attività descritte nel Capo III (assistenza distrettuale) del DPCM LEA del [12 gennaio 2017](#)<sup>21</sup>, ed è **erogata dal SSN nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza** ai cittadini affetti da specifiche malattie che possono essere alleviate dalle cure termali, attraverso **la lista delle prestazioni erogabili di cui all'allegato 9**. **Le prestazioni termali a carico del SSN** <sup>22</sup>consistono in cicli di prestazioni destinati a specifici disturbi e includono, in ogni caso, la visita medica all'atto dell'accettazione da parte dello stabilimento termale. Gli assistiti possono usufruire al massimo di un ciclo di cure ogni anno con l'eccezione dei soggetti riconosciuti invalidi, che possono fruire di un ulteriore ciclo, correlato all'invalidità riconosciuta.

---

<sup>21</sup> *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*

<sup>22</sup> Cfr. [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)

## **Articolo 8, comma 2** *(Parchi tematici e di divertimento)*

Il **comma 2 dell'articolo 8** consente, dal **1° luglio 2021**, in **zona gialla**, le attività dei **parchi tematici** e di **divertimento**, nel rispetto di **protocolli** e **linee guida** adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del D.L. 33/2020 (L. 74/2020).

La disposizione sopra richiamata ha previsto che le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 2 del D.L. n. 19/2020 o del comma 16.

Le [Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative approvate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome dell'8 ottobre 2020](#), contengono protocolli e linee guida relativamente ai parchi tematici e di divertimento. Tali Linee guida sono contenute nell'allegato 9 al DPCM 2 marzo 2021.

Le indicazioni si applicano a parchi divertimenti permanenti (giostre) e spettacoli viaggianti (luna park), parchi tematici, parchi acquatici, parchi avventura, parchi zoologici (faunistici, acquatici ecc.) e ad altri eventuali contesti di intrattenimento in cui sia previsto un ruolo interattivo dell'utente con attrezzature e spazi.

- Predisporre una adeguata informazione sulle misure di prevenzione, comprensibile anche per i clienti di altra nazionalità, sia mediante l'ausilio di apposita segnaletica e cartellonistica e/o sistemi audio-video, sia ricorrendo a eventuale personale addetto, incaricato di monitorare e promuovere il rispetto delle misure di prevenzione facendo anche riferimento al senso di responsabilità del visitatore stesso.

- Garantire, se possibile, un sistema di prenotazione, pagamento tickets e compilazione di modulistica preferibilmente on line al fine di evitare prevedibili assembramenti, e nel rispetto della privacy mantenere se possibile un registro delle presenze per una durata di 14 giorni. Potranno essere valutate l'apertura anticipata della biglietteria ed una diminuzione della capienza massima per garantire un minore affollamento in funzione dell'obbligo di assicurare il distanziamento interpersonale. La postazione dedicata alla cassa, laddove non già dotata di barriere fisiche (es.

schermi), dovrà essere eventualmente adeguata. Prevedere percorsi obbligati di accesso e uscita dalle aree/attrazioni e, ove possibile, modificare i tornelli o sbarre di ingresso ed uscita per permetterne l'apertura senza l'uso delle mani.

- Potrà essere rilevata la temperatura corporea, soprattutto nei parchi dove è previsto l'afflusso contemporaneo di molte persone, impedendo l'accesso in caso di temperatura > 37,5 °C.

- È necessario rendere disponibili prodotti per l'igiene delle mani per gli utenti e per il personale in più punti delle aree, prevedendo l'obbligo di utilizzo da parte degli utenti prima dell'accesso ed all'uscita di ogni area, attrazione, biglietteria, servizi igienici, ecc. Per i parchi acquatici si ribadiscono le disposizioni già rese obbligatorie dalle norme igienico-sanitarie delle piscine.

- Riorganizzare gli spazi per garantire l'accesso in modo ordinato, al fine di evitare assembramenti di persone (anche nelle code di accesso alle singole aree/attrazioni) e di assicurare il mantenimento di almeno 1 metro di separazione tra gli utenti, ad eccezione dei componenti dello stesso nucleo familiare o conviventi o per le persone che in base alle disposizioni vigenti non siano soggette al distanziamento interpersonale. Detto aspetto afferisce alla responsabilità individuale. Potrà essere valutata la fornitura di braccialetti con colori/numerazioni distinti in base al nucleo familiare, o altre misure di pari efficacia. Qualora venga praticata attività fisica (es. nei parchi avventura) la distanza interpersonale durante l'attività dovrà essere di almeno 2 metri.

- Garantire l'occupazione di eventuali posti a sedere delle attrazioni in modo da favorire il distanziamento minimo di almeno 1 metro, salvo nuclei familiari. Con particolare riferimento alle attrezzature dei parchi acquatici, utilizzare gommoni/mezzi galleggianti singoli ove possibile; per i gommoni multipli consentirne l'utilizzo a nuclei familiari o conviventi.

- In considerazione del contesto, tutti i visitatori devono indossare la mascherina a protezione delle vie aeree (per i bambini valgono le norme generali); tale obbligo si applica anche agli operatori addetti alle attività a contatto con il pubblico (in base al tipo di mansione svolta, sarà cura del datore di lavoro dotare i lavoratori di specifici dispositivi di protezione individuale). Le indicazioni per i visitatori di cui al presente punto non si applicano ai parchi acquatici. Si ricorda che i guanti non sostituiscono la corretta igiene delle mani e devono essere ricambiati ogni volta che si sporcano ed eliminati correttamente nei rifiuti indifferenziati. Non devono essere riutilizzati.

- Garantire la regolare e frequente pulizia e disinfezione delle aree comuni, spogliatoi, cabine, docce, servizi igienici, e attrazioni etc., comunque associata a disinfezione dopo la chiusura al pubblico.

- Favorire il ricambio d'aria negli ambienti interni. In ragione dell'affollamento e del tempo di permanenza degli occupanti, dovrà essere verificata l'efficacia degli impianti al fine di garantire

l'adeguatezza delle portate di aria esterna secondo le normative vigenti. In ogni caso, l'affollamento deve essere correlato alle portate effettive di aria esterna. Per gli impianti di condizionamento, è obbligatorio, se tecnicamente possibile, escludere totalmente la funzione di ricircolo dell'aria. In ogni caso vanno rafforzate ulteriormente le misure per il ricambio d'aria naturale e/o attraverso l'impianto, e va garantita la pulizia, ad impianto fermo, dei filtri dell'aria di ricircolo per mantenere i livelli di filtrazione/rimozione adeguati. Se tecnicamente possibile, va aumentata la capacità filtrante del ricircolo, sostituendo i filtri esistenti con filtri di classe superiore, garantendo il mantenimento delle portate. Nei servizi igienici va mantenuto in funzione continuata l'estrattore d'aria.

- Le attrezzature (es. lettini, sedie a sdraio, gonfiabili, mute, audioguide etc.), gli armadietti, ecc. vanno disinfettati ad ogni cambio di persona o nucleo familiare, e comunque ad ogni fine giornata.
- Con particolare riferimento ai parchi avventura si applicano le linee guida generali secondo le disposizioni di legge in materia di impianti sportivi. Prima di indossare i dispositivi di sicurezza (cinghie, caschi, ecc.) il cliente deve disinfettare accuratamente le mani. Le imbragature di sicurezza vanno indossate evitando contatto con la cute scoperta, quindi il cliente deve avere un abbigliamento idoneo. Particolare attenzione andrà dedicata alla pulizia e disinfezione dei caschetti di protezione a noleggio: dopo ogni utilizzo il caschetto, prima di essere reso disponibile per un nuovo noleggio, deve essere oggetto di detersione (con sapone neutro e risciacquo) e successiva disinfezione con disinfettante PT1 adatto al contatto con la cute (sono indicati prodotti a base di ipoclorito di sodio 0,05% o alcool etilico 70%). Il disinfettante deve essere lasciato agire per un periodo di almeno 10 minuti.
- Per i servizi di ristorazione, di vendita di oggetti (es. merchandising/souvenir, bookshop), per eventuali spettacoli nonché per le piscine, aree solarium attenersi alle specifiche schede tematiche.

## **Articolo 9** *(Certificazioni verdi COVID-19)*

L'**articolo 9**, insieme con il relativo **allegato 1**, disciplina l'istituto delle **certificazioni verdi COVID-19**, istituto introdotto dal **presente decreto** e che è rilevante (ai sensi dei **commi 1 e 3 dell'articolo 2**) nell'ambito della disciplina sugli spostamenti territoriali delle persone nonché per specifiche ipotesi di spettacoli, eventi sportivi e fiere (in base alle eventuali determinazioni delle linee guida, di cui all'**articolo 5, comma 4**, e all'**articolo 7, comma 2**). I certificati in esame **attestano la sussistenza di una delle seguenti fattispecie (commi 1 e 2 del presente articolo 9)**: vaccinazione contro il COVID-19 (ovvero contro il virus SARS-CoV-2); guarigione dalla medesima malattia; effettuazione di un test molecolare o di un test antigenico rapido, con risultato negativo (con riferimento al medesimo virus). La durata di validità della certificazione è pari (in base ai successivi **commi da 3 a 5**) a sei mesi per le prime due fattispecie (con decorrenza dal completamento del ciclo vaccinale o dalla guarigione) e a quarantotto ore per la terza fattispecie (con decorrenza dall'esecuzione del test). Le certificazioni simili rilasciate da un altro Stato sono riconosciute secondo la disciplina di cui al **comma 8**, mentre il **comma 9** specifica che le norme di cui al **presente articolo** si applicano **fino all'entrata in vigore degli atti della Commissione europea per l'attuazione delle norme europee** (al momento di futura adozione) in materia<sup>23</sup>. Il **comma 10** demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (emanato secondo la procedura ivi indicata) la definizione di alcuni elementi tecnici relativi sia alle certificazioni verdi sia alla piattaforma nazionale per l'emissione e validazione delle medesime certificazioni, interoperabili a livello nazionale ed europeo - Piattaforma nazionale-DGC (*digital green certificate*) - e reca una norma transitoria per il periodo precedente l'emanazione di tale decreto. Altre disposizioni - di rinvio all'**allegato 1** suddetto ovvero transitorie o di chiusura - sono stabilite dai **commi 6, 7 e 11**.

Le definizioni sia delle fattispecie suddette che possono essere oggetto di certificazione verde sia della Piattaforma nazionale-DGC sono poste dai **commi 1 e 2 del presente articolo** (come integrati dai **commi successivi** nonché dall'**allegato 1**). In particolare, si recano le nozioni

---

<sup>23</sup> In merito, cfr. la parte di scheda relativa ai **commi 1 e 2** e quella relativa al suddetto **comma 9**.

tecniche dei test summenzionati (molecolare o antigenico rapido), si fa riferimento per la vaccinazione al completamento del relativo ciclo<sup>24</sup>, si rinvia per la nozione di guarigione ai criteri stabiliti dalle circolari del Ministero della salute e si definisce la suddetta Piattaforma nazionale per l'emissione e validazione delle certificazioni verdi COVID-19 come il sistema informativo nazionale per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificazioni COVID-19 interoperabili a livello nazionale ed europeo.

Le fattispecie di certificazione così individuate corrispondono a quelle previste dalla **proposta** della Commissione europea di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM/2021/130 final](#)<sup>25</sup> - nell'ambito dell'adozione delle norme europee a cui fa riferimento, come detto, il **comma 9** del presente **articolo 9** -.

Si segnala che, *secondo il [provvedimento di avvertimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 aprile 2021](#)*, il **presente decreto** non fornirebbe "un'indicazione esplicita e tassativa delle finalità perseguite" attraverso l'introduzione delle certificazioni verdi e di conseguenza mancherebbe un elemento essenziale ai fini della verifica del rispetto del principio di proporzionalità tra trattamento dei dati personali previsto dalle norme e obiettivo delle stesse, principio stabilito dalla disciplina europea sulla protezione dei dati personali<sup>26</sup>.

Il **comma 3** prevede, in primo luogo, che la certificazione verde relativa alla vaccinazione abbia una validità di sei mesi e che tale termine decorra dal completamento del ciclo vaccinale. A quest'ultimo riguardo, si rileva che sia il **comma 3** sia l'**allegato 1** richiedono che il certificato riporti anche il numero totale di dosi previste per l'intestatario del certificato; *si valuti l'opportunità di specificare se abbiano in ogni caso diritto al rilascio del certificato* i soggetti vaccinati con un ciclo ridotto rispetto a quello ordinario e rientranti in fattispecie per le quali sia ammessa tale modalità o se, in tale caso, la certificazione sia rimessa ad

<sup>24</sup> Riguardo a tale profilo, cfr. la parte di scheda relativa al **comma 3**.

<sup>25</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio "su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione per agevolare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19 (certificato verde digitale)" (la proposta è stata presentata dalla Commissione il 17 marzo 2021). Complementare a tale proposta è la proposta della Commissione europea di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM\(2021\) 140 final](#), "su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o regolarmente residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (certificato verde digitale)" (anche tale proposta è stata presentata dalla Commissione il 17 marzo 2021).

<sup>26</sup> Principio di cui all'articolo 6 del [regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)".

una valutazione da parte delle strutture e dei soggetti di cui ai **commi 3 e 7** (il ciclo ridotto è consentito, ad alcune condizioni, dalla [circolare del Ministero della salute del 3 marzo 2021, prot. n. 8284](#), per i soggetti con pregressa infezione da SARS-CoV-2).

In base ai suddetti **commi 3 e 7**: la certificazione verde relativa alla vaccinazione è rilasciata, su richiesta dell'interessato, in formato cartaceo o digitale, dalla struttura sanitaria ovvero dall' esercente la professione sanitaria che effettui la vaccinazione e contestualmente alla stessa, al termine del prescritto ciclo; nei casi in cui quest'ultimo sia stato già completato alla data di entrata in vigore del **presente decreto** (23 aprile 2021), la certificazione può essere richiesta alla struttura che abbia erogato il trattamento sanitario ovvero alla regione o alla provincia autonoma in cui abbia sede la struttura stessa. Contestualmente al rilascio della certificazione, la struttura sanitaria, ovvero l' esercente la professione sanitaria, anche per il tramite dei sistemi informativi regionali, provvede a rendere disponibile la medesima certificazione nel fascicolo sanitario elettronico dell'interessato. *Si valuti l'opportunità di far riferimento anche nella fattispecie di cui al **comma 7** (ciclo già completato alla data di entrata in vigore del decreto) all'ipotesi di richiesta all' esercente la professione sanitaria che abbia effettuato la vaccinazione.*

In base al **comma 4**, la certificazione verde relativa alla guarigione dal COVID-19 ha una validità di sei mesi a decorrere dall'avvenuta guarigione ed è rilasciata, su richiesta dell'interessato, in formato cartaceo o digitale, dalla struttura presso la quale sia avvenuto l'eventuale ricovero, ovvero, in caso contrario, dai medici di medicina generale e dai pediatri di libera scelta, ed è resa disponibile nel fascicolo sanitario elettronico dell'interessato. Le certificazioni di guarigione rilasciate prima della data di entrata in vigore del **presente decreto** (23 aprile 2021) sono valide per sei mesi a decorrere dalla data indicata nella certificazione. In ogni caso, la certificazione cessa di essere valida qualora venga di nuovo riscontrata la positività del soggetto al virus SARS-CoV-2.

*Si valuti l'opportunità di formulare quest'ultima esclusione con riferimento anche alle altre certificazioni verdi previste dal **presente articolo**.*

Ai sensi del **comma 5**, la certificazione verde relativa ad un test (molecolare o antigenico rapido) con esito negativo ha una validità di quarantotto ore (dall'esecuzione del test) ed è prodotta, su richiesta dell'interessato, in formato cartaceo o digitale, dalla struttura o dal soggetto presso cui sia stato svolto il test (strutture sanitarie pubbliche o private autorizzate, farmacie, medici di medicina generale, pediatri di libera scelta).



Il **comma 6** prevede, in primo luogo, che le certificazioni verdi riportino "esclusivamente" i dati indicati nell'**allegato 1**; tuttavia, il successivo **comma 10** demanda al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anche di definire i dati che "possono" essere riportati nelle medesime certificazioni - fermo restando che quelle rilasciate prima dell'emanazione di quest'ultimo decreto devono assicurare la completezza degli elementi contemplati dall'**allegato 1** -. *Si valuti l'opportunità di un coordinamento tra i due commi in oggetto.*

Si segnala inoltre che, *secondo il [provvedimento di avvertimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 aprile 2021](#)*, i contenuti delle certificazioni richiesti dall'**allegato 1** eccederebbero l'ambito degli elementi al quale bisognerebbe limitarsi in base al principio di minimizzazione del trattamento dei dati personali rispetto alle finalità perseguite, principio posto dalla disciplina europea in materia di protezione dei dati<sup>27</sup>; in particolare, il provvedimento del Garante reputa sufficienti i seguenti elementi: i dati anagrafici necessari a identificare l'interessato; l'identificativo univoco della certificazione; la data di fine validità della stessa (senza menzione della fattispecie sottostante).

Il **comma 6** prevede inoltre che la certificazione in oggetto possa essere rilasciata all'interessato anche con le modalità contemplate dal [D.P.C.M. 8 agosto 2013](#), relativo alle modalità di consegna dei referti medici da parte delle aziende del Servizio sanitario nazionale. Tale decreto prevede la consegna in formato digitale - tramite uno dei seguenti mezzi: fascicolo sanitario elettronico, *web*, posta elettronica, posta elettronica certificata, supporto elettronico -, fermo restando il diritto dell'interessato di ottenere, anche a domicilio, copia cartacea del referto medico digitale e, ove opportuno, del referto digitale<sup>28</sup>.

Il **comma 10**, come accennato, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con i Ministri della salute, per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, di definire: le specifiche tecniche per assicurare l'interoperabilità delle certificazioni verdi COVID-19 e la Piattaforma nazionale-DGC, nonché tra quest'ultima e le analoghe piattaforme degli altri Stati membri dell'Unione europea, tramite l'infrastruttura digitale europea denominata *gateway* federativo<sup>29</sup>; i dati che possono essere riportati nelle

<sup>27</sup> Principio di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del citato [regolamento \(UE\) 2016/679](#).

<sup>28</sup> Il referto è definito dal suddetto D.P.C.M. come il "risultato dell'esame clinico o strumentale effettuato" (mentre il referto medico è ivi definito come la "relazione scritta rilasciata dal medico sullo stato clinico del paziente dopo un esame clinico o strumentale").

<sup>29</sup> Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera j), della [decisione 2019/1765/UE](#) della Commissione, del 22 ottobre 2019, e successive modificazioni, il *gateway* di rete, gestito

certificazioni verdi COVID-19; le modalità di aggiornamento delle stesse certificazioni; le caratteristiche e le modalità di funzionamento della Piattaforma nazionale-DCG; la struttura dell'identificativo univoco delle suddette certificazioni e del codice a barre interoperabile (che consente di verificare l'autenticità, la validità e l'integrità delle stesse); l'indicazione dei soggetti deputati al controllo delle certificazioni; i tempi di conservazione dei dati raccolti ai fini dell'emissione delle stesse; le misure per assicurare la protezione dei dati personali contenuti nelle certificazioni. A quest'ultimo riguardo, si segnala che il citato [provvedimento di avvertimento del Garante per la protezione dei dati personali del 23 aprile 2021](#) ritiene che la previsione del rilascio e dell'utilizzo delle certificazioni anche nelle more dell'adozione delle suddette misure di tutela non sia conforme alla disciplina in materia di protezione dei dati personali.

Si segnala inoltre che, secondo il medesimo provvedimento del Garante: nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio e quindi prima dell'operatività della piattaforma nazionale-DCG, non sarebbe possibile la verifica dell'attualità delle condizioni attestata nella certificazione rispetto all'ipotesi di una sopraggiunta positività al virus SARS-CoV-2; il presente **articolo 9** non individua il soggetto presso il quale sia istituita la piattaforma e non specifica (come invece richiesto dalla suddetta disciplina europea sulla protezione dei dati personali) a chi competa la titolarità dei trattamenti dei dati personali; secondo il Garante, nell'**articolo in esame** è assente una norma che assicuri, in conformità al principio di *limitazione della conservazione*<sup>30</sup>, che i dati siano "conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità".

Riguardo alle certificazioni verdi COVID-19 rilasciate da un altro Stato, il **comma 8** le riconosce come equivalenti a quelle di cui al presente **articolo 9** qualora siano conformi ai criteri definiti con circolare del Ministero della salute e rientrino in una delle seguenti fattispecie: siano state rilasciate da altri Stati membri dell'Unione europea in conformità al diritto ivi vigente; siano state rilasciate in uno Stato non facente parte dell'Unione europea a seguito di una vaccinazione riconosciuta in quest'ultima e siano state validate da uno Stato membro

---

dalla Commissione, è costituito da "uno strumento informatico sicuro che riceve, conserva e mette a disposizione un insieme minimo di dati personali tra i server back-end degli Stati membri allo scopo di garantire l'interoperabilità delle applicazioni mobili nazionali" relative al tracciamento dei contatti - definiti come esposizioni ad una fonte di una grave minaccia per la salute a carattere transfrontaliero - e all'allerta.

<sup>30</sup> Al riguardo, il provvedimento del Garante richiama l'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), e l'articolo 6, paragrafo 3, lettera b), del citato [regolamento \(UE\) 2016/679](#).

dell'Unione. *Si valuti l'opportunità di chiarire se quest'ultima fattispecie faccia riferimento anche ad ipotesi di validazione da parte dell'Italia e se per vaccinazione riconosciuta dall'Unione si intendano i prodotti vaccinali (contro il COVID-19) per i quali sia stata rilasciata da parte della Commissione europea l'autorizzazione all'immissione in commercio.*

Il **comma 9** prevede che le disposizioni di cui al **presente articolo** si applichino in ambito nazionale fino alla data di entrata in vigore degli atti della Commissione europea che abiliteranno, ai fini dell'applicazione delle norme europee sui certificati verdi<sup>31</sup>, l'attivazione della suddetta Piattaforma nazionale-DGC. *Si valuti l'opportunità di esplicitare che la suddetta cessazione dell'applicazione delle norme di cui al presente articolo non determini il venir meno dei richiami alle certificazioni verdi (come attuate, nella seconda fase in oggetto, a livello europeo) operati dagli **altri articoli del decreto in esame** - ivi compreso il richiamo posto dalle norme sanzionatorie di cui all'**articolo 13, comma 2** - e di chiarire se sia comunque fatta salva la validità (secondo i relativi termini di durata) delle certificazioni già rilasciate. Si consideri inoltre di valutare l'opportunità dell'introduzione di un riferimento all'eventuale periodo transitorio durante il quale, in base ad alcune ipotesi di future norme europee, potrebbero essere ancora applicabili le norme nazionali in materia di certificazioni verdi COVID-19.*

Il **comma 11** reca le clausole di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

*Sotto il profilo redazionale, si segnala che nel **titolo del citato allegato 1** è richiamato l'**articolo 1, comma 2**, in luogo dell'**articolo 9, comma 2**.*

Si rileva inoltre che l'istituto delle certificazioni verdi COVID-19 è oggetto delle norme sanzionatorie di cui al successivo **articolo 13, comma 2**, alla cui scheda si rinvia.

---

<sup>31</sup> Riguardo a tali norme, cfr. la parte di scheda relativa ai precedenti **commi 1 e 2**.

## Articolo 10

***(Termine di applicazione delle misure previste dal decreto-legge 5 marzo 2020, n. 19 e dal decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33)***

L'**articolo 10** coordina i termini che consentono di adottare provvedimenti di contenimento dell'emergenza ai sensi dei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020 con il nuovo termine dello stato di emergenza nazionale, fissato al 31 luglio 2021.

Più in dettaglio, il **comma 1 proroga al 31 luglio 2021** il termine di applicazione delle **misure restrittive enumerate dal decreto-legge n. 19 del 2020**.

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

Tali misure 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 30 aprile 2021, termine dello stato di emergenza".

Il comma 1 in esame proroga dunque al **31 luglio 2021** il termine entro il quale possano essere adottate le misure.

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

Il termine del 30 aprile 2021 (che si va a modificare) era stato previsto, da ultimo, con modifica recata dall'articolo 1, comma 1 del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2.

Nella formulazione originaria del decreto-legge n. 19, il termine di adozione delle misure era definito come coincidente "con il termine dello stato di emergenza". Successivamente il rinvio mobile è stato sostituito con il rinvio ad una data fissa, definita esplicitamente come termine dello stato di emergenza. Questo termine è stato posticipato, dapprima al 15 ottobre 2020 (dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 83 del 30 luglio 2020), poi al 31 gennaio 2021 (dall'articolo 1, comma 2, lettera b) del decreto legge n. 125 del 7 ottobre 2020), infine, al 30 aprile 2021 (dall'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021).

La **dichiarazione dello stato di emergenza** nazionale in relazione all'epidemia da Covid-19 (sulla base di quanto previsto dall'articolo 24 del Codice della protezione civile)<sup>32</sup> 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), successivamente del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021) e del 13 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021).

Da ultimo la delibera del Consiglio dei ministri dello scorso 21 aprile (da quanto risulta dalla premessa al decreto-legge in esame) ha differito lo stato di emergenza al **31 luglio 2021**.

Si ricorda che, al contempo, l'**articolo 1 comma 1** del decreto-legge in esame rinvia, per quanto riguarda le misure da applicare, a quanto previsto dal d.P.C.m. 2 marzo 2021 salvo quanto previsto dal decreto-legge medesimo. *Può dunque essere suscettibile di valutazione l'opportunità di una maggiore specificazione* tra quanto disposto dall'art. 1 comma 1 - che rinvia alle previsioni del d.P.C.m. 2 marzo 2021 - e dall'art. 10 in esame che consente fino al 31 luglio 2021 l'applicazione delle misure restrittive (per le quali è previsto, in particolare, lo strumento del d.P.C.m.).

Il **decreto-legge n. 19 del 2020** ha disciplinato con disposizioni di rango primario le misure applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Covid-19. Il decreto stabilisce altresì le modalità di adozione delle misure, prevedendo uno o più **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri**, e consente che le misure emergenziali possano essere adottate con le ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministro della salute per i casi di estrema necessità e urgenza, relativi a situazioni sopravvenute, nelle more dell'adozione dei d.p.c.m. e con efficacia limitata fino a tale momento (articolo 2). I citati D.P.C.M. sono adottati, 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. 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

---

<sup>32</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.

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. Si prevede altresì che i provvedimenti così adottati siano pubblicati in Gazzetta ufficiale e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione e che il Presidente del Consiglio o un Ministro da questi delegato riferisca ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate;

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

- la limitazione della **circolazione** delle persone, anche in relazione all'allontanamento dalla propria residenza, domicilio o dimora, se non per spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (**lettera a**));
- la **chiusura** al pubblico di strade urbane, parchi, aree da gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (**lettera b**));
- la limitazione o il divieto di **allontanamento o di ingresso in territori comunali**, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale (**lettera c**));
- l'applicazione della misura della **quarantena precauzionale** ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che entrano nel territorio nazionale da aree ubicate al di fuori del territorio italiano (**lettera d**));
- il **divieto** assoluto di **allontanarsi** dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus (**lettera e**));
- la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o di **assembramento** in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso (**lettera g**));
- la sospensione delle **cerimonie civili e religiose** e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (**lettera h**));
- l'adozione di **protocolli sanitari d'intesa con la Chiesa e le confessioni religiose** diverse dalla cattolica per la definizione delle misure necessarie per lo svolgimento delle **funzioni religiose** in condizioni di sicurezza (**lettera h-bis**));
- la chiusura di **cinema, teatri, sale da concerto, sale da ballo**, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione (**lettera i**));
- la sospensione dei **congressi**, di ogni tipo di evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza (**lettera l**));

- la limitazione o sospensione di eventi e **competizioni sportive** di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di **palestre, centri termali, centri sportivi, piscine**, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli **allenamenti sportivi** all'interno degli stessi luoghi (**lettera m**));
- la limitazione o la sospensione delle **attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto** o in luoghi aperti al pubblico, garantendo comunque che **siffatta attività sportiva e motoria sia svolta** - individualmente o, nel caso di minore o persona non completamente autosufficiente, con un accompagnatore - **a condizione che sia rispettata la distanza interpersonale di un metro, o di due metri per l'attiva sportiva (lettera n)**);
- la possibilità di disporre o di demandare alle autorità statali e regionali competenti la limitazione, riduzione, sospensione di **servizi di trasporto** di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo e marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale: **in ogni caso, la prosecuzione del servizio di trasporto delle persone è consentita solo se il gestore del servizio predisponga le condizioni affinché sia rispettata una distanza interpersonale di sicurezza**, predeterminata e adeguata (**lettera o**));
- la sospensione dei **servizi educativi dell'infanzia** di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 65/2017 ("Istituzione del sistema di integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni") e delle attività didattiche delle **scuole di ogni ordine e grado**, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le **università** e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, *master*, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché dei **corsi professionali** e delle attività formative svolti da altri enti pubblici, anche territoriali e locali, e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza (**lettera p**));
- la sospensione dei **viaggi d'istruzione**, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero (**lettera q**));
- la limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico, ovvero la chiusura, dei **musei** e degli altri istituti e luoghi della cultura (di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, recato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi (**lettera r**));
- la limitazione della presenza fisica dei **dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche**, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali, prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile (**lettera s**));

- la limitazione o sospensione delle **procedure concorsuali** e selettive, ad esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario, finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi (**lettera t**));
- la limitazione o sospensione delle attività commerciali di **vendita al dettaglio o all'ingrosso**, ad eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità, da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (**lettera u**));
- la limitazione o sospensione delle attività di **somministrazione al pubblico di bevande e alimenti**, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, comprese le attività di bar e ristoranti (**lettera v**). **Dalla limitazione sono esentati le mense e i servizi di catering continuativo su base aziendale**, così tenuti a garantire la distanza di sicurezza interpersonale di **almeno un metro**. **Del pari esentata è la ristorazione con consegna a domicilio o da asporto**, nel rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie per il confezionamento e il trasporto, e fermi gli obblighi di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro, di non consumare i prodotti all'interno e di non sostare nelle immediate vicinanze dei locali (**lettera v**));
- la limitazione o sospensione di altre **attività d'impresa o professionali**, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e - laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento - con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale (**lettera z**));
- la limitazione o **sospensione** dello svolgimento di **fiere e mercati**, ad eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità (**lettera aa**));
- la previsione di specifici divieti o limitazioni per gli **accompagnatori dei pazienti** nelle sale di attesa dei dipartimenti di emergenza-urgenza e accettazione e dei reparti di pronto soccorso (**lettera bb**));
- il divieto o la limitazione dell'**accesso di parenti e visitatori in strutture di ospitalità e lungodegenza**, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative, strutture residenziali per persone con disabilità o per anziani, autosufficienti e non, nonché istituti penitenziari e istituti penitenziari per minori (**lettera cc**). A tali ipotesi è **aggiunta** la



sospensione dei **servizi nelle strutture semiresidenziali e residenziali per minori e per persone con disabilità** o non autosufficienti, per persone con disturbi mentali e per persone con dipendenza patologica. **In ogni caso sono garantiti gli incontri tra genitori e figli, autorizzati dall'autorità giudiziaria, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie.** Ove non siano possibili in presenza, sono in collegamento **da remoto**;

- la previsione di **obblighi di comunicazione** al Servizio sanitario nazionale a carico di coloro che abbiano effettuato **transito e sosta in zone a rischio epidemiologico**, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute (**lettera dd**));
- l'adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico (**lettera ee**);
- la predisposizione di modalità di **lavoro agile** (cfr. *sub* la precedente lettera *s*), anche in deroga alla disciplina vigente (**lettera ff**);
- la previsione che le **attività consentite** si svolgano previa assunzione, da parte del titolare o del gestore, di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il **rispetto della distanza di sicurezza interpersonale** predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (**lettera gg**); per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;
- le eventuali **esclusioni dalle limitazioni** alle attività economiche di cui al presente **comma 2**, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate (**lettera hh**));
- obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione individuale - DPI, con possibilità di prevederne l'obbligatorietà dell'utilizzo nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto ad eccezione ad eccezione dei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi, e comunque con salvezza dei protocolli e delle linee guida anti-contagio previsti per le attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché delle linee guida per il consumo di cibi e bevande, restando esclusi da detti obblighi: 1) i soggetti che stanno svolgendo attività sportiva; 2) i bambini di età inferiore ai sei anni; 3) i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità (**lettera hh-bis**)).

#### **I D.P.C.M. ATTUATIVI DELLE MISURE DI CONTENIMENTO**

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

- i d.P.C.m. di attuazione del decreto-legge n. 6 del 2020;
- i d.P.C.m. di attuazione del decreto-legge n. 19 del 2020;

- i d.P.C.m. di attuazione dei decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020;
- i d.P.C.m. successivi al decreto-legge n. 83 del 2020;
- i d.P.C.m. successivi al decreto-legge n. 125 del 2020;
- il d.P.C.m. del 3 novembre 2020: l'introduzione degli scenari di trasmissione del *virus*;
- il d.P.C.m. del 3 dicembre 2020;
- il d.P.C.m. del 14 gennaio 2021;
- 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>33</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

<sup>33</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.

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).

### ***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>34</sup> (di proroga di alcuni termini correlati con lo stato di emergenza), il quale (all'art. 1, comma 5) ha previsto che, nelle more

<sup>34</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124 del 2020.

dell'adozione dei d.P.C.m. ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 19, e comunque per non oltre dieci giorni dal 30 luglio (data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge n. 83), continuasse ad applicarsi il d.P.C.m. del 14 luglio (cfr. paragrafo precedente).

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

Il [d.P.C.m. del 7 agosto 2020](#) - adottato per primo successivamente al decreto-legge n. 83 e in attuazione dei decreti-legge n. 19 e n. 33 - reca disposizioni che sostituiscono quelle del d.P.C.m. dell'11 giugno 2020 (come prorogato dal d.P.C.m. del 14 luglio) e sono efficaci dal 9 agosto al 7 settembre 2020, salvo proroghe. Il provvedimento - all'art. 1, commi 1, 2 e 3 - ha riprodotto le disposizioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 1° agosto 2020, riguardanti, rispettivamente: l'obbligo sull'intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto (e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire 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).

### ***1 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>35</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.

---

<sup>35</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159 del 2020.

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

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

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

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

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

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

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

### ***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 vevoli 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>36</sup>.

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

Con [decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158](#)<sup>37</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),

<sup>36</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, allo stato in corso di conversione, che ha aggiunto il comma 16-quater al medesimo art. 1 del decreto-legge n. 33; 3) il decreto-legge n. 2 del 2021, oggetto del presente dossier, che aggiunge i commi 16-quinquies e 16-sexies al medesimo art. 1 del decreto-legge n. 33.

<sup>37</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.



nonché specificamente per le giornate del 25 e del 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021 (in cui sono vietati anche gli spostamenti tra Comuni).

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

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

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

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

Conferma, altresì, la tripartizione territoriale secondo la quale, oltre alle misure generali di contenimento del contagio, valesvoli 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").

### ***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.

È 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>38</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 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

---

<sup>38</sup> Allo stato in corso di conversione.

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

Per quanto riguarda la tipologia delle misure previste per le Regioni "arancioni" e "rosse" - a differenza che nel d.P.C.m. del 3 dicembre - permane la possibilità, introdotta con decreto-legge n. 172 del 2020 in occasione delle festività 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. 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.

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>39</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 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

---

<sup>39</sup> Il nuovo decreto-legge abroga, infatti, il comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge n. 2 del 2021.

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>40</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 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

<sup>40</sup> Art. 4, comma 2, secondo periodo, del decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 11 dicembre 1997, n. 507.

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>41</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

---

<sup>41</sup> Come da comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 54 del 4 marzo 2021.



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 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.

Come anticipato, il d.P.C.m. del 2 marzo 2021 ha provveduto con riferimento ad un periodo con scadenza il 6 aprile 2021, secondo la copertura normativa assicurata dal decreto-legge n. 30 del 2021.

Successivamente il **decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021** è intervenuto a disporre in relazione alle misure di contenimento dell'epidemia da applicare nel periodo **dal 7 aprile al 30 aprile 2021**. A tal riguardo, ha in primo luogo disposto l'applicazione (salvo quanto diversamente disposto dal medesimo decreto-legge) per il periodo dal 7 al 30 aprile 2021 delle misure previste dal d.P.C.m. del 2 marzo 2021. La disposizione ha posto, al contempo, una sorta di 'clausola' di revisione, demandando ad una deliberazione del Consiglio dei ministri l'eventuale adozione di "determinazioni in deroga" o di modificazioni delle misure stabilite dal citato d.P.C.m. 2 marzo 2021.

In secondo luogo prevede l'applicazione delle misure di 'zona arancione', per tutte quelle zone che diversamente sarebbero 'in giallo'; là dove si applichino le misure di zona arancione, conferma le limitazioni agli spostamenti verso le abitazioni private abitate; conferma i meccanismi che presiedono all'adozione di misure più restrittive, per regioni (o parti del loro territorio) che versino in particolari condizioni di contagio (o di misure ampliative, in situazioni opposte, previa intesa con il Ministro della salute); infine conferma l'apparato sanzionatorio per le trasgressioni delle misure (articolo 1). Inoltre:

- ✓ dispone in ordine alle attività scolastiche e didattiche, del pari per il periodo dal 7 aprile al 30 aprile 2021. In particolare, dispone lo svolgimento comunque in presenza delle attività, dai servizi educativi dell'infanzia e scuola dell'infanzia, fino al primo anno di frequenza della scuola secondaria di primo grado (salvo condizioni di eccezionale contagiosità e diffusione del morbo). Per gli altri anni di istruzione, le previsioni sono invece

'graduate', a seconda ci si riferisca a zone rosse ovvero a zone gialle e arancioni. Specifica previsione (circa l'attività in presenza) concerne l'inclusione degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali (articolo 2);

- ✓ esenta (con riferimento alla campagna straordinaria di vaccinazione) i somministratori del vaccino contro il COVID-19 (i quali si siano attenuti alle indicazioni concernenti la relativa somministrazione) dalla responsabilità penale per omicidio colposo o lesioni personali colpose, qualora tali eventi si producano in conseguenza della vaccinazione (articolo 3);
- ✓ disciplina un obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per il personale sanitario e socio-sanitario - più esattamente: per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali pubbliche e private, nelle farmacie, para-farmacie e studi professionali (articolo 4);
- ✓ regola la manifestazione del consenso al vaccino contro il COVID-19, per i soggetti che versino in condizioni di incapacità naturale (articolo 5);
- ✓ detta un novero di disposizioni urgenti - valevoli fino al 31 luglio 2021 - per l'esercizio dell'attività giudiziaria (con riguardo anche al processo contabile) in tempo di emergenza pandemica (articolo 6);
- ✓ autorizza il Consiglio nazionale dell'ordine professionale dei giornalisti (qualora lo ritenga necessario onde adeguare i sistemi telematici) a proporre di centottanta giorni (dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge) lo svolgimento (con modalità telematica) delle elezioni degli organi territoriali e nazionali dell'ordine dei giornalisti (articolo 7);
- ✓ proroga al 31 maggio 2021 sia un termine temporale posto nell'ambito della disciplina transitoria e speciale relativa alle assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni di lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità sia il termine relativo ai contratti di lavoro a tempo determinato degli enti pubblici della Regione Calabria con soggetti già impegnati in lavori socialmente utili o di pubblica utilità. Inoltre, amplia l'arco temporale entro il quale è richiesto lo svolgimento delle assemblee chiamate ad approvare i bilanci consuntivi 2020, per organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, iscritte nei registri (articolo 8);
- ✓ proroga termini in materia di rendicontazione del Servizio sanitario regionale (articolo 9);
- ✓ introduce misure di semplificazione per lo svolgimento delle procedure dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego (escluso quello in regime di diritto pubblico), da bandire o già banditi. Inoltre detta specifica previsione relativa al personale dell'Amministrazione penitenziaria e dell'esecuzione penale minorile ed esterna. E differisce il termine di vigenza delle graduatorie a scorrimento del personale del Ministero della giustizia (articolo 10);



- ✓ reca misure urgenti per lo svolgimento delle prove scritte del concorso per magistrato ordinario indetto con decreto del Ministro della giustizia 29 ottobre 2019 (articolo 11).

Per l'ulteriore applicazione delle disposizioni del d.P.C.m. 2 marzo 2021 dal 1° maggio al 31 luglio 2021 si rinvia alla scheda di lettura dell'articolo 1, comma 1, del presente decreto.

Il **comma 2** dell'articolo 1 **differisce al 31 luglio 2021** il termine di applicazione delle disposizioni recate dal decreto-legge n. 33 del 2020, a tal fine novellando l'articolo 3, comma 1, del citato decreto.

Si ricorda che il decreto-legge 33 del 16 maggio 2020, pur mantenendo ferma la strumentazione predisposta e disciplinata dal decreto-legge n. 19, ha contribuito a delineare una nuova cornice normativa, dove le misure emergenziali si rivolgono prioritariamente a specifiche aree del territorio e si fondano in particolare sull'evolversi dei dati epidemiologici. In particolare, il decreto-legge n. 33 ha dettato un insieme di disposizioni di contenimento dell'epidemia, relative a:

- la limitabilità degli **spostamenti tra regioni** (con decreti del Presidente del Consiglio - ovvero, in attesa del d.P.C.m., in casi di estrema necessità e urgenza con ordinanza del Ministro della salute), in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivo (su questo, cfr. *supra* l'articolo 2 del presente decreto-legge);
- le **misure di quarantena**, dell'ammalato o, in via precauzionale, della persona non ammalata che sia venuta a contatto con ammalati;
- il **divieto di assembramento** in luoghi pubblici o aperti al pubblico (rimanendo affidata ai d.P.C.m. la determinazione - se asseverata dall'andamento dei dati epidemiologici - delle modalità di partecipazione del pubblico a manifestazioni, eventi e spettacoli di qualsiasi natura - compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo e fieristico - nonché ad ogni attività convegnistica o congressuale);
- la prescrizione che le **riunioni** si svolgano garantendo il rispetto della **distanza** di sicurezza interpersonale di **almeno un metro** (demandando al sindaco la facoltà di disporre la chiusura temporanea di aree pubbliche o aperte al pubblico qualora non sia possibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza pari ad almeno un metro di sicurezza interpersonale);
- le attività dei servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche nelle **scuole** di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, da svolgersi secondo modalità definite con d.P.C.m. (su questo, cfr. *supra* l'articolo 3 del presente decreto-legge);
- lo svolgimento delle **attività economiche, produttive e sociali** - nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagi (a pena, qualora non siano assicurati adeguati livelli di

- protezione, della sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza);
- il **monitoraggio regionale** della situazione epidemiologica ed i relativi obblighi di comunicazione;
  - l'adottabilità da parte delle **regioni** di **misure derogatorie restrittive** rispetto a quelle disposte ai sensi del decreto-legge n. 19 del 2020 - ovvero **ampliative, solo d'intesa con il Ministro della salute** (a seguito di novella introdotta dal decreto-legge n. 125 del 2020) (su questo, cfr. *supra* l'articolo 1, comma 4 del presente decreto-legge);
  - la modulazione di misure contenitive aggiuntive secondo **scenari di rischio, diversificati** tra regioni sulla base dei dati epidemiologici (secondo un'articolazione prevista in via di novella dall'art. 30, comma 1 del decreto-legge n. 149 del 2020, indi articolo 19-*bis* del decreto-legge n. 137 del 2020);
  - la **durata** della permanenza nelle '**zone** bianche, gialle, arancioni, rosse' (secondo novella introdotta dapprima dall'art. 24, comma 1 del decreto-legge n. 157 del 2020, indi art. 1-*quinquies*, comma 1 del decreto-legge n. 137 del 2020, e da ultimo art. 1, comma 5, del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2,) e la modalità di adozione di **misure** restrittive **aggiuntive** per le zone di maggior rischio (secondo novella introdotta dall'art. 2, comma 1 del decreto-legge n. 1 del 2021);
  - l'apparato delle **sanzioni**, in caso di inosservanza delle disposizioni dettate dal medesimo decreto-legge n. 33.

Anche tale impianto normativo era previsto, originariamente, fino al 31 luglio 2020. Questo termine è stato posticipato, dapprima al 15 ottobre 2020 (dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 83 del 30 luglio 2020), poi al 31 gennaio 2021 (dall'articolo 1, comma 2, lettera *b*) del decreto legge n. 125 del 7 ottobre 2020), infine, al 30 aprile 2021 (dall'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021).

Ulteriore posticipazione - al 31 luglio 2021 - è ora disposta dal provvedimento in esame.

Infine, il **comma 3**, con una disposizione di **coordinamento**, stabilisce che, per quanto non modificato dal decreto in esame, continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui al decreto-legge n. 19 del 2020 e al decreto-legge n. 33 del 2020.

In proposito, si ricorda che le misure di restrizione definite dal combinato disposto tra i decreti-legge n. 19 e n. 33 devono essere interpretate alla luce dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 83 del 2020 che prevede che le misure del decreto-legge n. 19 si applichino nel limite della loro compatibilità con il decreto-legge n. 33.

## **Articolo 11** *(Proroga dei termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19)*

L'**articolo 11** proroga fino al **31 luglio 2021** i termini delle disposizioni legislative di cui all'**allegato 2** del decreto-legge in esame. Si prevede che all'attuazione delle disposizioni legislative in oggetto si provveda con le risorse disponibili autorizzate a legislazione vigente.

Si ricorda che, in precedenza, l'articolo 19 del decreto-legge n. 183 del 2020 aveva prorogato fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il **30 aprile 2021** (allora termine dello stato di emergenza) i termini delle disposizioni legislative di cui all'allegato 1 del medesimo decreto-legge.

L'allegato dell'articolo 19 riprendeva a sua volta alcune voci dell'allegato 1 del [decreto-legge n. 83 del 2020](#) (conv. dalla legge n. 124 del 2020) e successive modificazioni. L'art. 1, co. 3, del [decreto-legge n. 125 del 2020](#) (conv. dalla legge n. 159 del 2020) aveva poi modificato il citato allegato al DL n. 83 e prorogato al 31 dicembre 2020 (dal 15 ottobre) le disposizioni legislative ivi elencate.

Con l'articolo in esame si dispone dunque la proroga delle disposizioni legislative elencate all'**allegato 2** del presente decreto-legge (sul cui contenuto si veda l'apposita sezione del presente dossier).

La previsione dell'art. 11 fa espresso riferimento al termine del **31 luglio 2021** superando l'impostazione seguita dal precedente art. 19 del DL 183/2021 che recava al contempo un "rinvio mobile" alla data di cessazione dello stato di emergenza.

Relativamente alla durata dello stato di emergenza si ricorda che la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale in relazione all'epidemia da Covid-19 è stata resa con delibere del Consiglio dei ministri, dapprima del 31 gennaio 2020 (per sei mesi), poi del 29 luglio 2020 (fino al 15 ottobre 2020), successivamente del 7 ottobre 2020 (fino al 31 gennaio 2021) e quindi del 13 gennaio 2021 (fino al 30 aprile 2021). Da ultimo la delibera del Consiglio dei ministri dello scorso 21 aprile (da quanto risulta dalla premessa al decreto-legge in esame) ha differito lo stato di emergenza al **31 luglio 2021**.

## Articolo 12

### *(Misure in materia di trasporto aereo di linea di passeggeri)*

L'**articolo 12** chiarisce le **modalità per il calcolo dell'anticipazione** sull'indennizzo alle **imprese di trasporto aereo passeggeri** che operino collegamenti di servizio pubblico, previsto a compensazione dei danni subiti con l'emergenza Covid-19: si dispone che si applichino le stesse regole previste per il calcolo dell'indennizzo.

In dettaglio, il **comma 1 dell'articolo 12**, apporta una modifica alla disposizione che ha previsto, per le imprese di trasporto aereo passeggeri che operino collegamenti di servizio pubblico, la concessione di un'anticipazione dell'indennizzo, cioè l'articolo 85, comma 5, del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104: viene stabilito che **l'importo di ciascuna anticipazione non possa essere superiore all'indennizzo richiesto e documentato sulla base dei criteri indicati dal [decreto del MISE 11 settembre 2020](#) e dei consolidati indirizzi interpretativi adottati dalla Commissione europea** in riferimento alle misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza da COVID-19.

Tale specificazione viene aggiunta al citato comma 5 dell'articolo 85, il quale, in dettaglio, ha autorizzato il MISE ad **erogare a titolo di anticipazione** un importo complessivo **non superiore a 250 milioni di euro** alle citate **imprese titolari di licenza aerea passeggeri**, a valere su un apposito fondo (istituito dal DL 18/2020), nelle more del perfezionamento dell'iter autorizzatorio presso la Commissione europea (ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE) della disposizione che ha previsto la concessione di un indennizzo, contenuta nell'art. 79 del DL n. 18/2020 (si veda il box *sub*).

La disposizione del **comma 1** in commento chiarisce pertanto che **le anticipazioni seguono le stesse modalità di calcolo degli indennizzi** e quindi, in base al citato decreto ministeriale 11 settembre 2020, sono così determinate:

- sulla base della riduzione dei ricavi lordi conseguente alle misure poste in essere per l'emergenza COVID-19, al netto dei costi cessanti connessi alla riduzione dell'offerta di voli e dei minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali applicati;
- sono inclusi nei danni i costi aggiuntivi sostenuti per far fronte all'emergenza da COVID-19;
- si tiene conto della metodologia costantemente seguita nella prassi dalla Commissione europea, sottraendo quindi alla perdita di fatturato, registrata rispetto all'anno precedente l'evento

eccezionale, i costi non sostenuti e considerando i costi incrementali;

- è esclusa qualsiasi sovra-compensazione del danno subito;
- le somme corrisposte non sono cumulabili con altri aiuti per gli stessi costi ammissibili e sono soggette a recupero in qualsiasi momento nel caso in cui le stesse superino il danno subito.

La **Relazione illustrativa** riporta in proposito che: “la tempistica ordinaria della concessione degli indennizzi a seguito dell’approvazione della Commissione si è rivelata non compatibile con le esigenze di salvaguardia dell’operatività delle imprese di trasporto aereo passeggeri e con gli obblighi di servizio pubblico alle quali le stesse sono sottoposte, e un chiarimento procedurale sulla circostanza che anche le anticipazioni sono erogate sulla base dei medesimi criteri previsti per gli indennizzi risulta funzionale all’effettività della norma e alla celere erogazione delle somme “.

**Il comma 2 dell’articolo 12 consente**, per garantire la corresponsione dell’indennizzo di cui al comma 1, che le **somme iscritte nel conto dei residui per l’anno 2021** sul capitolo dello stato di previsione del MISE, ai sensi all’articolo 79, comma 7, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 **possano essere utilizzate nello stesso anno.**

Il Fondo per la compensazione dei danni subiti dall'evento eccezionale Covid-19 da destinare alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri che esercitano funzioni di servizio pubblico, di cui al comma 7 dell’articolo 79 del decreto-legge n. 18 del 2020 (capitolo 2250 dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico), in base ad una interrogazione effettuata alla banca dati della RGS il 26 aprile 2021, presenta **risorse in conto residui 2021 pari a 77,5 milioni di euro.**

**L’art. 79 del D.L. n. 18/2020 (c.d. Cura Italia)**, a seguito del riconoscimento dell'epidemia da COVID-19 come calamità naturale ed evento eccezionale, ai sensi dell'articolo 107, comma 2, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ha **riconosciuto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri** rilasciata dall'Enac che, alla data di entrata in vigore del decreto operassero collegamenti di servizio pubblico, misure a **compensazione dei danni subiti** come conseguenza diretta dell'evento eccezionale **al fine di consentirne la prosecuzione dell'attività.** Il co. 7 dell'art. 79, come rimodulato dal DL c.d. rilancio n. 34/2020, ha previsto, per l'attuazione dell’indennizzo, l’istituzione nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico di un **fondo** con una dotazione di 350 milioni di euro per l'anno 2020. L'efficacia della disposizione è stata subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. La notifica è stata effettuata alla Commissione europea in data 20 luglio 2020 e l’art. 85, co. 5 del DL n. 104/2020 ha

successivamente disposto la concessione di un'anticipazione sull'indennizzo alle imprese stesse.

Tale anticipazione, comprensiva di interessi al tasso Euribor a sei mesi pubblicato il giorno lavorativo antecedente la data di erogazione, maggiorato di 1.000 punti base, deve essere restituita, entro sei mesi dalla data di effettiva erogazione e comunque entro l'anno 2021, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato. In caso di perfezionamento della procedura con esito positivo, non si dà luogo alla restituzione dell'anticipazione né al pagamento degli interessi e l'importo resta acquisito definitivamente dai beneficiari.

Per approfondimenti sulle misure in materia di trasporto aereo e sistema aeroportuale, si veda anche il relativo [tema sul Portale di documentazione della Camera dei deputati](#).

## Articolo 13 (Sanzioni)

L'**articolo 13** reca la disciplina sanzionatoria delle violazioni del decreto-legge e prevede tanto sanzioni amministrative pecuniarie, per la violazione delle disposizioni sul contenimento del contagio, quanto sanzioni penali, per le falsità in atti relative alle certificazioni verdi Covid-19.

Il **comma 1** prevede che alle condotte di **violazione delle misure di contenimento del contagio** previste dagli **articoli da 1 a 8** del decreto-legge, si applichi l'articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020<sup>42</sup>. Richiamando una disposizione che già da tempo trova applicazione per la violazione delle restrizioni agli spostamenti, il decreto-legge in commento conferma la natura di **illecito amministrativo** di tali violazioni, sanzionate con il **pagamento di una somma da 400 a 1.000 euro**.

L'**articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020**, al **comma 1**, prevede infatti che, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque violi le misure di contenimento previste da d.P.C.m., da ordinanze del Ministro della salute o da provvedimenti delle regioni, nonché da atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti dalla legge, sia soggetto alla **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una **somma da 400 a 1.000 euro**. La sanzione è **aumentata fino a un terzo** (da 533 a 1.333 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un **veicolo**.

In base al **comma 2** del medesimo art. 4 del D.L. n. 19, si applica altresì la **sanzione amministrativa accessoria** della **chiusura** dell'esercizio o dell'attività **da 5 a 30 giorni** per le violazioni che riguardano specifiche attività ricreative, commerciali o professionali. All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, l'organo accertatore può disporre subito, in via cautelare, e per un periodo non superiore a 5 giorni, la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio, "ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione". Tali giorni di chiusura saranno poi scomputati dalla sanzione accessoria effettivamente irrogata (**comma 4**).

Ai sensi del **comma 5**, se l'**illecito amministrativo** è **reiterato**, la **sanzione** amministrativa pecuniaria è **raddoppiata** (da 800 a 2.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva è applicata nella misura massima (30

---

<sup>42</sup> D.L. 25 marzo 2020, n. 19 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 maggio 2020, n. 35.

giorni). Secondo la formulazione testuale, la sanzione aggravata è prevista "in caso di reiterata violazione della disposizione di cui al comma 1".

In base al comma 1, le sanzioni amministrative dovranno essere applicate **salvo che la violazione delle misure integri gli estremi di un reato**; al riguardo la norma esclude espressamente non solo l'applicabilità dell'art. 650 c.p. (*Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*), ma anche di altre contravvenzioni previste per la violazione di misure imposte per ragioni di sanità e segnatamente dunque dall'art. 260 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al r.d. n. 1265 del 1934.

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

- si applicano, per quanto non stabilito dall'articolo in esame, ove compatibili, le disposizioni della Sezione I (Principi generali) e II (Applicazione) della legge n. 689 del 1981;
- è possibile procedere al **pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta** in base alle disposizioni del Codice della strada (art. 202, commi 1, 2 e 2.1 del d.lgs. n. 285 del 1992). Conseguentemente, ferma l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative accessorie, l'illecito si estingue pagando una somma pari al **minimo edittale ridotto del 30%** (280 euro) entro 5 giorni dalla contestazione ovvero il **minimo edittale** (400 euro) entro 60 giorni dalla contestazione;
- la sanzione è irrogata dal **prefetto**, in caso di violazione delle misure di contenimento disposte con d.P.C.m. o con ordinanze del Ministro della salute e dalle autorità regionali.

Inoltre, il secondo periodo del comma 1, nel richiamare il rispetto dell'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge n. 33 del 2020<sup>43</sup>, disciplina la **devoluzione dei proventi della sanzioni amministrative pecuniarie** prevedendo che:

- se l'illecito è accertato da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, le somme riscosse debbano essere devolute allo Stato;
- se l'illecito è accertato da funzionari, ufficiali ed agenti delle regioni, delle province e dei comuni, le somme riscosse debbano essere devolute, rispettivamente, alle regioni, alle province e ai comuni.

Si ricorda, più in generale, che l'art. 2 del decreto-legge n. 33 del 2020, disponendo anch'esso in materia di sanzioni e controlli per le violazioni delle misure di contenimento del COVID-19, ha posto alcuni problemi di coordinamento con le previsioni del richiamato art. 4 del D.L. n. 19/2020. In merito, l'articolo 1-bis del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83

---

<sup>43</sup> D.L. 16 maggio 2020, n. 33 (*Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 14 luglio 2020, n. 74.



ha stabilito che le disposizioni del decreto-legge n. 19 si applichino nei limiti della loro compatibilità con quanto stabilito dal decreto-legge n. 33. In particolare, quest'ultimo, all'art. 2, comma 3, dispone che, salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la **salute pubblica** (art. 452 c.p.) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia), **l'inosservanza della quarantena** (di cui all'articolo 1, comma 6 del DL n. 33) è punita ai sensi dell'articolo 260 del testo unico delle leggi sanitarie (di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265), cioè con l'arresto da 3 a 18 mesi e con l'ammenda da 500 a 5.000 euro.

Il **comma 2** prevede che le condotte di **alterazione o falsificazione**, aventi ad **oggetto le certificazioni** verdi Covid-19, di cui all'art. 9, comma 2, costituiscano illeciti penali, sanzionati con le pene previste dal codice penale per i **delitti di falsità in atti**.

In particolare, quando per attestare una condizione di avvenuta vaccinazione, di avvenuta guarigione o di effettuazione di un test dall'esito negativo, saranno commesse condotte di contraffazione o alterazione di documenti, anche informatici, sarà attestato il falso o sarà semplicemente usato un atto falso, troveranno applicazione, a seconda dei diversi casi, le pene previste dai seguenti articoli del codice penale:

- art. 476 c.p., *Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici*, che punisce con la reclusione da 1 a 6 anni, il pubblico ufficiale che nell'esercizio delle sue funzioni, forma in tutto o in parte un atto falso o altera un atto vero (reclusione da 3 a 10 anni se la falsità concerne un atto o parte di un atto che faccia fede fino a querela di falso);
- art. 477 c.p., *Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in certificati o autorizzazioni amministrative*, che punisce con la reclusione da 6 mesi a 3 anni il pubblico ufficiale che, nell'esercizio delle sue funzioni, contraffà o altera certificati o autorizzazioni amministrative, ovvero, mediante contraffazione o alterazione, fa apparire adempite le condizioni richieste per la loro validità;
- art. 479 c.p., *Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici*, che punisce con la reclusione da 1 a 6 anni il pubblico ufficiale che, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità (reclusione da 3 a 10 anni se la falsità concerne un atto o parte di un atto che faccia fede fino a querela di falso);

- art. 480 c.p., *Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in certificati o in autorizzazioni amministrative*, che punisce con la reclusione da 3 mesi a 2 anni il pubblico ufficiale che, nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente in certificati o autorizzazioni amministrative, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità;
- art. 481 c.p., *Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità*, che punisce con reclusione fino a un anno o con la multa da 51 a 516 euro chiunque, nell'esercizio di una professione sanitaria o forense, o di un altro servizio di pubblica necessità, attesta falsamente, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità (pena della reclusione congiunta a quella della multa se il fatto è commesso a scopo di lucro);
- art. 482 c.p., *Falsità materiale commessa dal privato*, che punisce con le pene previste per la falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici (art. 476 c.p.), in certificati o autorizzazioni amministrative (art. 477 c.p.) e in copie autentiche di atti pubblici o privati e in attestati del contenuto di atti (art. 478 c.p.), ridotte di un terzo, il privato che compie uno di tali atti (al privato è equiparato il pubblico ufficiale che non agisce nell'esercizio delle funzioni);
- art. 489 c.p., *Uso di atto falso*, che punisce con le pene previste per i delitti di falsità in atti, ridotte di un terzo, chiunque, senza essere concorso nella falsità, fa uso di un atto falso.

Le pene previste da queste disposizioni del codice penale si applicano anche se le falsità riguardano **documenti informatici** (ex art. 491-bis c.p.).

**Articolo 14**  
*(Entrata in vigore)*

**L'articolo 14** dispone sull'entrata in vigore del decreto legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il decreto legge è entrato in vigore il 23 aprile 2021.



## **Allegato 2**



**1\_Articolo 2-bis, comma 3, D.L. 18/2020**  
**(Conferimento di incarichi temporanei a laureati in medicina e  
 chirurgia da parte delle aziende e degli enti del Servizio sanitario  
 nazionale)**

La proroga in esame (rientrante tra quelle disposte dall'**articolo 11** del **presente decreto** e dal relativo **allegato 2**) concerne la norma di cui al **comma 3** dell'**articolo 2-bis** del [D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27](#); tale norma specifica che **alcuni incarichi di lavoro autonomo (ivi compresi incarichi di collaborazione coordinata e continuativa)**, previsti dalla disciplina transitoria di cui al suddetto **articolo 2-bis** - in particolare dal **comma 1, lettera a)** -, possono essere attribuiti - da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale - **anche a tutti i laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti all'ordine professionale**. La proroga in oggetto è stabilita fino al 31 luglio 2021 (rispetto al termine previgente del 30 aprile 2021); tuttavia, come ricorda la **relazione illustrativa** del disegno di legge di conversione del precedente [D.L. 31 dicembre 2020, n. 183](#)<sup>44</sup>, le norme di cui al **comma 1** del citato **articolo 2-bis** sugli incarichi in oggetto sono state prorogate fino al termine più ampio del 31 dicembre 2021 da parte dell'articolo 1, comma 423, della [L. 30 dicembre 2020, n. 178](#); di conseguenza, la medesima relazione ritiene che anche la specificazione dell'ambito soggettivo, posta dal citato **articolo 2-bis, comma 3**, dovrebbe ritenersi prorogata fino al termine più ampio del 31 dicembre 2021.

Si ricorda che, nel complesso, gli incarichi di cui alla citata **lettera a)** dell'**articolo 2-bis, comma 1**, del D.L. n. 18 concernono **il conferimento, da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, di incarichi di lavoro autonomo ad iscritti agli albi delle professioni sanitarie ed agli operatori socio-sanitari (comma 1, lettera a), e commi da 2 a 4)**.

Al riguardo, il citato comma 423 dell'articolo 1 della L. n. 178 consente la stipulazione o la proroga di tali incarichi fino al 31 dicembre 2021, nei limiti di spesa (relativi a ciascuna regione o provincia autonoma) di cui alla tabella 1, allegata alla medesima L. n. 178<sup>45</sup>, previa verifica

<sup>44</sup> Convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21. Per la suddetta relazione illustrativa, cfr. l'[A.C. n. 2845](#).

<sup>45</sup> I medesimi limiti finanziari concernono anche altre ipotesi di contratti da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, ipotesi estranee all'oggetto della proroga in esame.

dell'impossibilità di utilizzare personale già in servizio nonché di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore.

In particolare, il **comma 1, lettera a)**, ed i **commi da 2 a 4** del citato **articolo 2-bis** consentono il conferimento, da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, di incarichi di lavoro autonomo - anche di collaborazione coordinata e continuativa - a soggetti iscritti agli albi delle professioni sanitarie, nonché agli operatori socio-sanitari. Gli incarichi in oggetto sono di durata non superiore a sei mesi e sono prorogabili nel rispetto dei limiti temporali e finanziari summenzionati.

Il conferimento è ammesso in deroga alle norme di cui all'articolo 7 del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), e successive modificazioni, e all'articolo 6 del [D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122](#), e successive modificazioni, concernenti, rispettivamente: il divieto, per le pubbliche amministrazioni, di stipulazione di contratti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro<sup>46</sup>; i limiti, con riferimento alle pubbliche amministrazioni e agli altri soggetti ivi individuati, del livello della spesa per emolumenti o gettoni o altre utilità, comunque denominate, per i titolari di incarichi di qualsiasi tipo<sup>47</sup>. Il conferimento è altresì ammesso in deroga, se necessario, ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa per il personale<sup>48</sup>.

Il conferimento può riguardare i soggetti iscritti agli albi professionali degli ordini<sup>49</sup>: dei medici-chirurghi e degli odontoiatri; dei veterinari; dei farmacisti; dei biologi; dei fisici e dei chimici; delle professioni infermieristiche; della professione di ostetrica; dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione; degli psicologi.

In tale ambito, il **comma 3** concerne specificamente i medici e la **lettera a)** del **comma 1** reca disposizioni particolari per i medici in formazione specialistica, mentre i **commi 2 e 4** stabiliscono disposizioni comuni.

---

<sup>46</sup> Per le ipotesi ammesse di contratti di lavoro autonomo o di collaborazione, cfr. i commi 6 e seguenti del citato articolo 7 del D.Lgs. n. 165, e successive modificazioni.

<sup>47</sup> Cfr., a quest'ultimo riguardo, i commi 3 e 20 del citato articolo 6 del D.L. n. 78 del 2010, e successive modificazioni. Tali limiti, in ogni caso, non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, in quanto le relative norme costituiscono per essi soltanto disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

<sup>48</sup> Riguardo ai limiti della spesa per il personale degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, cfr. l'articolo 11, commi da 1 a 4.1, del [D.L. 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 giugno 2019, n. 60](#), e successive modificazioni.

<sup>49</sup> Per l'individuazione di essi, cfr. l'articolo 1, comma 1, del [D.Lgs. C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233](#), e successive modificazioni, nonché, per l'ordine degli psicologi, l'articolo 01 della [L. 18 febbraio 1989, n. 56](#).



In particolare, il **comma 3**, come detto, specifica che gli incarichi possono essere conferiti anche ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti all'ordine professionale.

Riguardo ai medici in formazione specialistica<sup>50</sup>, il **comma 1, lettera a)**, fa riferimento, per gli incarichi in oggetto, a quelli iscritti all'ultimo o penultimo anno dei relativi corsi di specializzazione.

Il **comma 1, lettera a)**, specifica altresì che: i medici in formazione specialistica restano iscritti alla scuola di specializzazione universitaria e continuano a percepire il trattamento economico previsto dal contratto di formazione medico-specialistica, integrato dagli emolumenti corrisposti per l'attività lavorativa svolta; il periodo di attività, svolto dai suddetti medici durante gli incarichi in oggetto, è riconosciuto ai fini del ciclo di studi che conduce al conseguimento del diploma di specializzazione; le università, ferma restando la durata legale del corso, assicurano il recupero delle attività formative, teoriche ed assistenziali necessarie al raggiungimento degli obiettivi formativi previsti.

Il **comma 2** prevede, in primo luogo, che i contratti di lavoro autonomo stipulati in assenza dei presupposti di cui al **comma 1** siano nulli di diritto.

In secondo luogo, il **comma 2** dispone che le attività di lavoro ai sensi del **presente articolo** siano computate ai fini del requisito di anzianità posto dalla disciplina transitoria - **relativa a possibili procedure concorsuali riservate per l'accesso all'impiego in pubbliche amministrazioni** - di cui all'articolo 20, commi 2, 11 e 11-bis, del [D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75](#), e successive modificazioni.

Il **comma 4** ha fatto salvi gli incarichi di cui al **comma 1, lettera a)**, già conferiti, in relazione allo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, dagli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale fino al 10 marzo 2020, fermi restando il limite massimo di durata stabilito dalla suddetta **lettera a)** e le previsioni di cui al **comma 2**.

Si ricorda infine che l'articolo 2-*quater* del citato D.L. n. 18 del 2020 prevede che le regioni procedano alla rideterminazione dei piani di fabbisogno del personale ai sensi e per gli effetti degli articoli 2-*bis* e 2-*ter* dello stesso D.L. n. 18, e successive modificazioni.

---

<sup>50</sup> Si ricorda che il conseguimento dell'abilitazione professionale (entro la data di inizio delle attività didattiche) è richiesto per la frequenza di tutte le scuole di specializzazione in medicina e chirurgia, ai sensi dell'articolo 2, comma 433, della [L. 24 dicembre 2007, n. 244](#), e successive modificazioni.

**2\_Articolo 5-bis, commi 1 e 3, D.L. 18/2020**  
*(Acquisizione di dispositivi di protezione e medicali e norme sulle mascherine chirurgiche utilizzabili dagli operatori sanitari)*

La proroga in esame - stabilita **fino al 31 luglio 2021** (rispetto al termine previgente del 30 aprile 2021) - concerne le **norme transitorie relative alle procedure pubbliche di acquisto e di pagamento dei dispositivi di protezione individuale e di altri dispositivi medici nonché all'ambito delle mascherine chirurgiche utilizzabili dagli operatori sanitari**. Tali norme sono poste, rispettivamente, dai **commi 1 e 3 dell'articolo 5-bis del [D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.](#)**

In particolare, il **comma 1** del citato articolo 5-bis prevede che, nel periodo temporale summenzionato, il Dipartimento della protezione civile, i "soggetti attuatori", individuati dal Capo del medesimo Dipartimento, nonché il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, siano autorizzati, nell'ambito delle risorse disponibili per la gestione dell'emergenza, ad acquisire i dispositivi di protezione individuale idonei per prevenire contatti, *droplets* ("goccioline") e trasmissione aerea, come individuati dalla [circolare del Ministero della salute prot. n. 4373 del 12 febbraio 2020](#), ed altri dispositivi medici, nonché a disporre pagamenti anticipati dell'intera fornitura, in deroga alle norme del codice dei contratti pubblici, di cui al [D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50](#).

La deroga è intesa a facilitare ed accelerare le relative procedure contrattuali e di pagamento. I summenzionati "soggetti attuatori", ai sensi del presente **comma 1**, che fa rinvio all'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile, sono quelli individuati - anche tra enti pubblici, economici e non economici, e soggetti privati - dal medesimo Capo del Dipartimento della protezione civile per fronteggiare l'emergenza in oggetto.

Il successivo **comma 3** consente, per il periodo temporale summenzionato, in coerenza con le linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità ed in conformità alle attuali evidenze scientifiche, il ricorso alle mascherine chirurgiche quale dispositivo idoneo a proteggere gli operatori sanitari e prevede che siano utilizzabili, previa valutazione da parte dell'Istituto superiore di sanità, anche mascherine prive del marchio CE (marchio di conformità alle prescrizioni europee).

### **3\_Articolo 12, comma 2, D.L. 18/2020** **(Permanenza in servizio del personale sanitario)**

L'articolo 11 del decreto legge in esame **proroga fino alla data del 31 luglio 2021** le disposizioni legislative richiamate dall'**Allegato 2 - n. 3**, relative alla permanenza in servizio del **personale del ruolo dei medici nonché del personale sanitario della Polizia di Stato anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti sul collocamento in quiescenza**.

In premessa, si ricorda che le disposizioni dell'articolo 12 del decreto legge n. 18 del 2020<sup>51</sup> sono state inizialmente prorogate (dal 31 luglio al 15 ottobre 2020) dall'art. 1, comma 3, del decreto legge n. 83 del 2020<sup>52</sup>. Successivamente, l'efficacia delle predette disposizioni è stata estesa al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, comma 3, lett. a), del decreto legge n. 125 del 2020<sup>53</sup>. In ultimo, le disposizioni in commento sono state prorogate al 30 aprile 2021 dall'art. 19, comma 1, del decreto legge n. 183/2020<sup>54</sup>.

**L'articolo 12 del decreto legge n. 18 del 2020, al comma 1**, dispone che gli enti e le aziende del Servizio sanitario nazionale, verificata l'impossibilità di reperire personale sanitario facendo ricorso alle misure già a tal fine previste, e fino al perdurare dello stato di emergenza, possano trattenere in servizio, anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti per il collocamento in quiescenza, i dirigenti medici e sanitari, nonché il personale del ruolo sanitario del comparto sanità e gli operatori socio-sanitari.

Il successivo **comma 2** prevede che, ai medesimi fini e per il medesimo periodo di cui al comma 1, il personale del ruolo dei medici e del settore

---

<sup>51</sup> *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020.

<sup>52</sup> *Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124/2020.

<sup>53</sup> *Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159/2020.

<sup>54</sup> *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto"*, convertito con modificazioni dalla legge n. 21/2021.

sanitario della Polizia di Stato possa essere trattenuto in servizio anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti sul collocamento in quiescenza. L'efficacia di tale norma è stata prorogata al 31 dicembre 2021 dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 423 e 425).

**4\_Articolo 15, comma 1, D.L. 18/2020**  
*(Disposizioni straordinarie per la produzione di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale)*

L'articolo 11 del decreto legge in esame **proroga fino al 31 luglio 2021** le misure straordinarie, di cui all'**Allegato 2 - n. 4**, per la **produzione e la validazione di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuali**.

In premessa, si ricorda che le disposizioni dell'articolo 15 del decreto legge n. 18 del 2020<sup>55</sup> sono state inizialmente prorogate (dal 31 luglio al 15 ottobre 2020) dall'art. 1, comma 3, del decreto legge n. 83 del 2020<sup>56</sup>. Successivamente, l'efficacia delle predette disposizioni è stata estesa al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, comma 3, lett. a), del decreto legge n. 125 del 2020<sup>57</sup>. In ultimo, le disposizioni in commento sono state prorogate al 30 aprile 2021 dall'art. 19, comma 1, del decreto legge n. 183/2020<sup>58</sup>.

L'**articolo 15** del c.d. **Decreto cura Italia** è intervenuto per far fronte alla situazione emergenziale da COVID-19 connotata dalla oggettiva e grave carenza di mascherine chirurgiche e di dispositivi di protezione individuale (DPI). Pertanto, fermo restando quanto previsto dall'art. 5-*bis* dello stesso decreto legge 18/2020 (recante misure finalizzate a facilitare l'acquisizione di dispositivi di protezione e medicali, ugualmente prorogate dal provvedimento in commento, segnatamente dal n. 2 dell'Allegato 2, alla cui scheda si rinvia), l'articolo 15 del Cura Italia ha consentito di importare e immettere in commercio mascherine chirurgiche e DPI, in deroga alle vigenti disposizioni, avviando una procedura di validazione straordinaria (a

<sup>55</sup> *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020.

<sup>56</sup> *Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124/2020.

<sup>57</sup> *Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159/2020.

<sup>58</sup> *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto"*, convertito con modificazioni dalla legge n. 21/2021.

cura dell'Istituto superiore di sanità per le mascherine chirurgiche; dell'INAIL per i DPI) relativamente alla tempistica necessaria per la conformità alle prescrizioni europee in materia (marchio CE). In tal modo, è stata resa possibile anche sul territorio nazionale, la produzione e la fornitura, in tempi rapidi, sia delle mascherine chirurgiche (dispositivi medici), sia dei DPI (dispositivi per la protezione dei lavoratori sanitari quali guanti, occhiali, visiere, camici, maschere protettive facciali filtranti e scarpe).

Infine, si ricorda che l'art. 66-*bis* del Decreto Rilancio (decreto legge 34/2020) ha specificato che le procedure di cui all'art.15 del decreto legge 18/2020 restano vigenti per le produzioni in Italia, mentre per le importazioni e le immissioni in commercio dei prodotti importati si introducono, in via sostitutiva e per il solo periodo emergenziale, procedure di validazione a cura delle regioni, che a tal fine devono definire le modalità di presentazione delle domande di validazione, individuare le strutture competenti per la medesima validazione, e provvedere ai relativi controlli. In ogni caso, la validazione deve essere operata secondo i criteri semplificati definiti da comitati tecnici appositamente costituiti, rispettivamente per le mascherine chirurgiche e per i dispositivi di protezione individuale. Il monitoraggio sull'applicazione dei criteri semplificati di validazione è assicurato dai medesimi comitati, che supportano l'attività delle regioni.

**5\_Articolo 17-bis, commi 1 e 6, del D.L. 18/2020**  
*(Disposizioni sul trattamento dei dati personali nel contesto  
emergenziale)*

L'articolo 11 del decreto legge in esame **proroga dal 30 aprile al 31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'Allegato II, n. .5 e dunque l'efficacia delle disposizioni recate dall'articolo 17-bis, commi 1 e 6, del D.L. 18/2020 (L. 27/2020) relative al trattamento dei **dati personali necessari all'espletamento delle funzioni attribuite nell'ambito dell'emergenza epidemiologica**.

In particolare, le disposizioni oggetto di **proroga** sono quelle di cui ai commi 1 e 6 del citato articolo 17-bis del D.L. 18/2020 (L. 27/2020).

Si ricorda che l'efficacia di tali disposizioni è stata più volte oggetto di proroga, da ultimo con l'art. 19, comma 1, D.L. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21, che aveva fissato il termine di efficacia al 30 aprile 2021:

Il **comma 1**, amplia il novero di **sogetti** cui è consentito effettuare **trattamenti dei dati personali**, inclusa la comunicazione di tali dati tra i medesimi soggetti, che risultino **necessari all'espletamento delle funzioni** attribuite nell'ambito dell'emergenza epidemiologica. I trattamenti possono riguardare anche le particolari categorie di dati cui appartengono quelli relativi alla salute nonché quelli relativi alle condanne penali e ai reati (artt. 9 e 10 del Regolamento 2016/678 UE). I soggetti abilitati a tali trattamenti sono:

- soggetti operanti nel Servizio nazionale di protezione civile, di cui agli articoli 4 e 13 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1;
- soggetti attuatori di cui all'articolo 1 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630;
- gli uffici del Ministero della salute e dell'Istituto Superiore di Sanità;
- le strutture pubbliche e private che operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale
- i soggetti deputati a monitorare e a garantire l'esecuzione delle misure disposte ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

Il trattamento dei dati deve essere effettuato nel rispetto:

- delle disposizioni del Regolamento UE 2016/679 concernenti il **trattamento di categorie particolari di dati** (tra i quali vi sono quelli relativi alla salute) e dati relativi a condanne penali e reati con particolare riferimento ai presupposti in presenza dei quali tali dati possono essere legittimamente trattati;

- delle disposizioni del D.lgs. n. 196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) concernenti il trattamento di categorie particolari di dati personali **necessario per motivi di interesse pubblico rilevante**.

Si ricorda che l'articolo 9, par. 1, del Regolamento (UE) 2016/679, individua **particolari categorie di dati personali dei quali è vietato il trattamento**. Tra questi sono espressamente richiamati quelli relativi alla **salute della persona**. Lo stesso articolo 9, par. 2, del Regolamento, peraltro, individua i presupposti in presenza dei quali tali dati possono essere legittimamente trattati. Il trattamento è consentito se trova fondamento nel **consenso** esplicito dell'interessato ovvero nella **necessità del trattamento** stesso per una serie di motivi tassativamente elencati. In particolare il trattamento può definirsi necessario quando è svolto:

- per motivi di **interesse pubblico rilevante** sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato (lett g);
- per finalità di **diagnosi, assistenza o terapia sanitaria** o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali (lett.h);
- per motivi di **interesse pubblico nel settore della sanità pubblica**, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale (lett i).

**L'articolo 10** del citato Regolamento specifica che il trattamento dei dati personali relativi alle **condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza**, deve avvenire soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica o, se il trattamento è autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, deve prevedere garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati.

**L'articolo 2-sexies**, del D.lgs. n. 196 del 2003 (**Codice per la protezione dei dati personali**) disciplina il trattamento delle categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante, consentendolo solo se previsto dal diritto dell'Unione europea ovvero, nell'ordinamento interno, da **disposizioni di legge** o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento, che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante. Al riguardo il comma 2 del citato articolo elenca le ipotesi in cui, con riguardo alla legislazione vigente, l'interesse pubblico può considerarsi rilevante, in relazione a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri nelle seguenti materie: attività amministrative e certificatorie correlate a quelle di diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale (lett. t); compiti del servizio



sanitario nazionale e dei soggetti operanti in ambito sanitario, nonché compiti di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e sicurezza e salute della popolazione, protezione civile, salvaguardia della vita e incolumità fisica (lett. u).

Il **comma 6**, specifica che, al **termine dello stato di emergenza** i soggetti di cui al comma 1 adotteranno **misure idonee a ricondurre i trattamenti di dati personali** effettuati nel contesto dell'emergenza, **all'ambito delle ordinarie competenze e delle regole** che disciplinano i trattamenti di dati personali.

## **6\_Articolo 73, D.L. 18/2020** *(Semplificazioni in materia di organi collegiali)*

Il **numero 6** dell'allegato 2 richiama l'**articolo 73 del decreto-legge n. 18 del 2020** prorogandone (per effetto di quanto disposto dall'art.11 del presente decreto-legge) l'efficacia (dal 30 aprile 2021) **fino al 31 luglio 2021**.

Il citato articolo 73 consente lo **svolgimento in videoconferenza** delle sedute dei consigli comunali, provinciali e metropolitani e delle giunte comunali, degli organi collegiali degli enti pubblici nazionali, degli organi degli enti e organismi del sistema camerale e degli organi di associazioni private, delle fondazioni nonché delle società (comprese quelle cooperative e i consorzi) e degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche ed educative di ogni ordine e grado, fino alla cessazione dello stato di emergenza e nel rispetto di specifici criteri. Lo svolgimento delle sedute in videoconferenza, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti che non si siano già dotati di una regolamentazione che consenta loro il ricorso a tale modalità in via ordinaria, potrà dunque effettuarsi fino al 31 luglio 2021.

La disposizione in esame è stata già oggetto di proroga: i) dapprima, sino al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'art. 1, comma 3, decreto legge 30 luglio 2020, n. 83, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 25 settembre 2020, n. 124; successivamente, fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, del decreto-legge dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21.

Il **comma 1**, primo periodo, attribuisce tale facoltà ai **consigli degli enti locali e alle giunte comunali** che non abbiano già regolamentato tale modalità alle seguenti **condizioni**:

i) che siano rispettati i criteri di trasparenza e tracciabilità definiti dal "Presidente del consiglio, ove previsto<sup>59</sup>" o dal sindaco;

Per quanto concerne le Province e le Città metropolitane le funzioni di presidente del consiglio sono svolte, rispettivamente, dal presidente della provincia (ai sensi dell'art.1, comma 55, primo periodo, della legge n.56 del 2014) e dal sindaco metropolitano (ai sensi dell'art.1, comma 8, della medesima legge);

---

<sup>59</sup> Si rammenta in proposito che ai sensi dell'art. 69 del TUEL nei comuni con meno di 15.000 abitanti le funzioni di presidente del consiglio comunale sono svolte dal sindaco.

- ii) che le videoconferenze si svolgano con sistemi che garantiscano l'individuazione dei partecipanti;
- iii) che sia garantita la regolarità dello svolgimento delle sedute e che sia assicurato lo svolgimento delle funzioni del segretario comunale, provinciale e metropolitano, ai sensi dell'art.97 del TUEL.  
In proposito, l'art.97 del TUEL prevede che il segretario svolga compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Fra le funzioni ad esso attribuite, si segnala in particolare, ai fini della disposizione in esame, la partecipazione "con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione";
- iv) che sia assicurata adeguata pubblicità delle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente.

La finalità dell'intervento normativo è quella di contenere la diffusione del virus evitando la contemporanea presenza fisica di amministratori locali in spazi inevitabilmente circoscritti, in cui può non essere agevole assicurare il rispetto delle distanze minime.

Il **comma 2** estende l'applicabilità delle disposizioni appena illustrate agli organi collegiali degli **enti pubblici nazionali**, anche articolati su base territoriale, nonché agli **enti e organismi del sistema camerale**. La facoltà di disporre lo svolgimento delle videoconferenze è demandato ai rispettivi presidenti anche nel caso di assenza di una regolamentazione in tale senso, a condizione che siano identificabili, con certezza, i partecipanti e sia assicurata la sicurezza delle comunicazioni.

Ai sensi del **comma 2-bis**, la facoltà di svolgimento delle sedute in videoconferenza, fino alla cessazione dello stato di emergenza, riguarda altresì **gli organi collegiali delle istituzioni scolastiche ed educative di ogni ordine e grado**, anche nel caso in cui non sia stata già prevista negli atti "regolamentari interni" di cui all'art.40 del testo unico (TU) delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo n.297 del 1994.

Si tratta dei cosiddetti "regolamenti tipo" disciplinati dal citato art.40 del TU, ai sensi del quale, in mancanza dei regolamenti interni previsti dal titolo I, gli organi collegiali operano sulla base di regolamenti tipo predisposti dal Ministero dell'istruzione.

Sino al termine dell'emergenza, il **comma 3** dispone la **sospensione** dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art.1, commi 8 e 55, del TUEL,

relative alle **assemblee dei sindaci** nelle province e **alle conferenze metropolitane** nelle città metropolitane, istituite con la legge n.56 del 2014. Detta sospensione è esplicitamente riferita **all'esercizio delle funzioni consultive** attribuite ai predetti organi, incluse quelle previste in relazione all'approvazione dei bilanci e consuntivi.

L'assemblea dei sindaci (di cui all'art.1, commi 54, lett. *b*), 55 e 56 della legge n.56/2014) e la conferenza metropolitana (di cui all'art.1, commi 7, 8 e 9, l. n.56/2014) sono organi composti dai sindaci appartenenti al territorio su cui insiste l'area vasta. La conferenza metropolitana, ai sensi dell'art.1, comma 8, della legge n.56/2014 esprime il proprio parere sugli schemi di bilancio, prima della loro approvazione definitiva da parte del consiglio e ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto. Inoltre, la conferenza adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano, ai sensi del comma 9 (dell'art.1, della l.n.56). L'assemblea dei sindaci svolge le medesime funzioni della conferenza metropolitana ai sensi dell'art.1, comma 55.

Ai sensi del **comma 4** anche **le associazioni private, incluse quelle non riconosciute, le fondazioni e "le società, comprese le società cooperative e i consorzi"** possono svolgere le sedute (s'intende dei rispettivi organi) mediante il ricorso alla videoconferenza, anche nell'evenienza in cui tale possibilità non sia stata già prevista. A tal fine, la norma prescrive: il rispetto dei criteri di trasparenza e tracciabilità che devono essere a tal fine previamente fissati; l'individuazione di sistemi che permettano l'identificazione con certezza dei partecipanti; il rispetto delle forme di pubblicità secondo le modalità individuate da ciascun ente.

Il **comma 5** dispone che le amministrazioni pubbliche interessate provvedano agli adempimenti per lo svolgimento delle sedute in videoconferenza con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili nei propri bilanci.

**7\_Articolo 73-bis, D.L. 18/2020**  
***(Misure per la profilassi del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco)***

Le disposizioni recate dall'articolo 73-bis del decreto-legge n. 18 del 2020 concernono misure per la profilassi del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'**articolo 73-bis** del decreto-legge n. 18 del 2020 (il testo riproduce l'articolo 21 del decreto-legge n. 9 del 2020) dispone che siano i competenti servizi sanitari a stabilire le misure precauzionali a tutela della salute degli appartenenti alle Forze dell'ordine, alle Forze armate ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, secondo procedure uniformi stabilite con apposite linee guida.

La previsione vale per quel personale comunque impegnato in attività d'istituto (comprese attività formative e di addestramento), non solo dunque se impiegato nel contenimento della diffusione del Covid-19.

E vale altresì per il personale dell'Amministrazione civile dell'interno che opera presso le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Le **misure precauzionali** volte a tutelare la salute del personale sono definite dai servizi sanitari **secondo linee guida** adottate d'intesa tra le Amministrazioni da cui il personale dipende.

Le misure precauzionali sono definite - secondo uniformi procedure - dai **servizi sanitari competenti**.

Per tali si intendono:

- i servizi sanitari istituiti per i Corpi di polizia, per il Corpo degli agenti di custodia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per l'accertamento tecnico-sanitario delle condizioni del personale dipendente (di cui all'articolo 6, primo comma, lettera z) della legge n. 833 del 1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale);
- le unità sanitarie locali (competenti agli accertamenti, alle certificazioni ed a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al Servizio sanitario nazionale - con esclusione di quelle relative ai servizi di cui alla sopra citata lettera z) - ai sensi dell'articolo 14, terzo comma, lettera q) della legge n. 833 del 1978);
- le strutture del Servizio sanitario militare (di cui agli articoli 181 e seguenti del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante il codice dell'ordinamento militare).

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 9 del 2020, nel quale la disposizione era originariamente contenuta, evidenziava come alcune ordinanze adottate da Regioni (anche non interessate direttamente da episodi di contagio) prevedessero che i soggetti di rientro da aree oggetto di provvedimenti restrittivi da parte di autorità sanitarie dovessero osservare un periodo di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva. Tale misura di contenimento poteva, quindi, interessare anche il personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con ricadute sulla loro disponibilità operativa. La *ratio* della disposizione è dunque nello scongiuramento di tale negativa conseguenza.

Si ricorda che la previsione si estende altresì al personale dell'Amministrazione civile dell'interno che opera presso le **Commissioni territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale.

Queste sono organi amministrativi istituiti nell'ambito delle Prefetture per l'esame 'decentrato' delle domande di protezione internazionale (sono composte da: il presidente, funzionario di carriera prefettizia; un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR); un numero di funzionari amministrativi con compiti istruttori non inferiore a quattro (individuati nell'ambito del contingente di personale qualificato per l'esercizio di funzioni di carattere specialistico, reclutato dal Ministero dell'interno).

Le Commissioni territoriali sono venti (è il numero massimo previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 25 del 2008 quale oggi vigente, che insieme prevede che presso ogni Commissione, se in condizioni di sovraccarico, possano essere istituite sezioni, fino ad un massimo complessivo di trenta sul territorio nazionale).

**8\_Articolo 87, commi 6 e 7, D.L. 18/2020**  
*(Dispensa temporanea dal servizio del personale  
delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale  
dei vigili del fuoco)*

L'articolo 11 del decreto-legge in esame proroga sino al **31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'**allegato 2** del medesimo decreto-legge, **tra cui, al n. 8, l'articolo 87, commi 6 e 7 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18**, già prorogato fino al 30 aprile 2021 dal d.l. 183/2020, che disciplina la dispensa temporanea dal servizio e la non computabilità di alcuni periodi di assenza dal servizio per il personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

**L'articolo 87, comma 6 del decreto-legge n. 18 del 2020** consente (fuori dei casi di assenza dal servizio per malattia o quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva dovuta a COVID-19) ai responsabili di livello dirigenziale di uffici e reparti delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sulla base di specifiche disposizioni impartite dalle amministrazioni competenti e per ragioni comunque riconducibili alla situazione emergenziale connessa con l'epidemia in atto, di dispensare temporaneamente dalla presenza in servizio, ai sensi dell'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, il relativo personale. Il periodo di dispensa temporanea dal servizio è considerato come congedo/licenza straordinaria, ma non è computabile nel limite dei 45 giorni annuali previsto dal comma 3 dell'articolo 37 del citato D.P.R. n. 3.

**Il comma 7 del medesimo articolo** prevede che il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco assente dal servizio per malattia o quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva dovuta a COVID-19, fino al termine stabilito dal precedente comma 1, venga collocato d'ufficio in licenza straordinaria, in congedo straordinario o in malattia (si prevede, altresì, che tali periodi di assenza - in considerazione del carattere emergenziale del contesto di riferimento - siano esclusi dal computo ad altri fini, puntualmente enumerati dalla disposizione).

**9 - Articolo 101, comma 6-ter, del D.L. 18/2020**  
***(Procedure valutative per il passaggio dei ricercatori universitari a tempo determinato di tipo B al ruolo dei professori associati)***

Il **numero 9** dell'allegato 2 – in combinato disposto con l'art. 11 – proroga ulteriormente (dal 30 aprile 2021) **fino al 31 luglio 2021** l'efficacia delle disposizioni recate dall'art. 101, co. 6-ter, del D.L. 18/2020 (L. 27/2020), in base alle quali, nell'espletamento delle procedure valutative per il passaggio dei ricercatori universitari a tempo determinato di tipo B al ruolo dei professori associati, le commissioni tengono conto delle limitazioni all'attività di ricerca scientifica conseguenti allo stato di emergenza.

In particolare, l'art. 101, co. 6-ter, del D.L. 18/2020 (L. 27/2020) aveva previsto che, nell'espletamento delle procedure valutative per il passaggio dei ricercatori universitari a tempo determinato di tipo B al ruolo dei professori associati, ai sensi dell'art. 24, co. 5, della L. 240/2010 (v. *infra*), le commissioni valutatrici, nell'applicazione dei regolamenti di ateneo adottati sulla base dei criteri fissati con [DM 344/2011](#), tenevano conto delle limitazioni all'attività di ricerca scientifica connaturate a tutte le disposizioni conseguenti alla [dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020](#) (fino al **31 luglio 2020**) e alle disposizioni delle Autorità straniere o sovranazionali conseguenti alla dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica dell'Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020.

Successivamente, il numero 18 dell'allegato 1, in combinato disposto con l'art. 1, co. 3, del **D.L. 83/2020** (L. 124/2020), aveva prorogato al **15 ottobre 2020** (nuovo termine dello stato di emergenza [deliberato](#) dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 2020) l'efficacia di quanto previsto dall'art. 101, co. 6-ter, citato.

Ancora dopo, l'art. 1, co. 3, lett. a), del **D.L. 125/2020** (L. 159/2020) aveva prorogato l'efficacia dello stesso fino al **31 dicembre 2020 (e non fino al 31 gennaio 2021)**, nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei ministri 7 ottobre 2020](#)).

Da ultimo, il numero 14 dell'allegato 1, in combinato disposto con l'art. 19, del **D.L. 183/2020** (L. 21/2021) aveva ulteriormente prorogato l'efficacia del citato art. 101, co. 6-ter, fino al **30 aprile 2021** (ulteriore nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2021](#)).

La **L. 240/2010** ha confermato, anticipandone la decorrenza, la scelta, già fatta dalla L. 230/2005, di **messa ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato**, individuando, invece, **due tipologie di contratti di ricerca a tempo determinato**.

In particolare, l'art. 24, co. 1, della L. 240/2010 ha disposto che, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, al fine di svolgere **attività di**



**ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti**, le università possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

Il co. 3 – come modificato, da ultimo, dall’art. 1, co. 338, lett. *b*), della L. 232/2016 (L. di bilancio 2017) – ha previsto che la prima tipologia (lett. *a*)) consiste in contratti di durata triennale, **prorogabili per due anni**, per una sola volta, **previa positiva valutazione** delle attività didattiche e di ricerca svolte (**RtD di tipo A**). La seconda tipologia (lett. *b*)) consiste in contratti triennali – originariamente non rinnovabili, ma divenuti definitivamente tali proprio a seguito dell’intervento disposto dalla L. di bilancio 2017 –, riservati a candidati che hanno usufruito dei contratti di cui alla lett. *a*), o che hanno conseguito l’abilitazione scientifica nazionale (ASN), o che sono in possesso del titolo di specializzazione medica, ovvero che, per almeno tre anni anche non consecutivi, hanno usufruito di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, oppure di contratti, assegni o borse analoghi in università straniere (nonché, ai sensi dell’art. 29, co. 5, della medesima L. 240/2010, a candidati che hanno usufruito per almeno 3 anni di contratti a tempo determinato stipulati in base all’art. 1, co. 14, della L. 230/2005) (**RtD di tipo B**).

Il co. 5 prevede che **nel terzo anno** della seconda tipologia di contratto l’università, nell’ambito delle risorse disponibili per la programmazione, **valuta il titolare del contratto che abbia conseguito l’ASN**, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato. Se la valutazione ha esito positivo, il titolare del contratto, alla scadenza dello stesso, è inquadrato come **professore di seconda fascia (associato)**. In base al co. 5-*bis* – introdotto dall’art. 19, co. 1, lett. *f*), del **D.L. 76/2020** (L. 120/2020) – **è possibile anticipare già a dopo il primo anno** di contratto il passaggio in questione, qualora l’università abbia le necessarie risorse nella propria programmazione e nei limiti delle risorse assunzionali disponibili per l’inquadramento nella qualifica di professore associato. Resta fermo il previo esito positivo della valutazione che, in tal caso, comprende anche lo svolgimento di una prova didattica nell’ambito del settore scientifico-disciplinare di appartenenza del titolare del contratto.

Con riferimento al passaggio dei ricercatori a tempo determinato di tipo B al ruolo dei professori associati, il [DM 344/2011](#) ha precisato che, ai fini della **valutazione dell’attività di ricerca scientifica**, le università disciplinano la stessa avendo riguardo ai seguenti aspetti: *a*) organizzazione, direzione e coordinamento di gruppi di ricerca nazionali e internazionali, ovvero partecipazione agli stessi; *b*) conseguimento della titolarità di brevetti; *c*) partecipazione in qualità di relatore a congressi e convegni nazionali e internazionali; *d*) conseguimento di premi e riconoscimenti nazionali e internazionali per attività di ricerca.

**10\_Articolo 102, comma 6, D.L. 18/2020**  
*(Modalità di svolgimento delle prove compensative per il riconoscimento di qualifiche professionali sanitarie)*

La proroga in esame - stabilita **fino al 31 luglio 2021** (rispetto al termine previgente del 30 aprile 2021) - concerne una **norma transitoria sulle modalità di svolgimento delle prove compensative, per i casi in cui, per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, il riconoscimento del possesso di una qualifica professionale** (conseguita in altri Paesi dell'Unione), nell'ambito delle **professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione**, richieda lo svolgimento di tale prova<sup>60</sup>.

La norma transitoria è posta dall'**articolo 102, comma 6**, del [D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27](#).

Il citato **comma 6** prevede che, nel periodo temporale summenzionato, la prova in oggetto possa essere effettuata con modalità a distanza, con svolgimento della prova pratica secondo la modalità di cui al punto 2 della [circolare del Ministero della salute e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica del 30 settembre 2016, prot. 46319](#) (circolare concernente le prove finali dei corsi di laurea afferenti alle classi di laurea delle professioni sanitarie). Tale modalità consiste nello svolgimento di una prova con domande a risposta chiusa e a risposta aperta su casi clinici o situazioni paradigmatiche della pratica professionale; la suddetta modalità è alternativa a quella definita dal precedente punto 1 della circolare, che prevede lo svolgimento di una simulazione pratica<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Cfr. la disciplina di cui al [D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 206](#), "Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania".

<sup>61</sup> Entrambe le modalità, secondo la suddetta circolare, possono essere integrate con un colloquio, ove la Commissione, in accordo con gli ordini professionali o le associazioni di categoria, lo ritenga necessario.

## 11\_Articolo 122, comma 4, D.L. 18/2020

### *Durata dell'incarico del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19)*

Tra i termini di cui l'allegato 2 del decreto-legge n. 52 del 2021 in esame dispone la posticipazione (al 31 luglio 2021: per una precedente proroga cfr. il decreto-legge n. 183 del 2020), figura quello riferito all'operato del **Commissario straordinario** preposto al rafforzamento della risposta sanitaria all'emergenza da Covid-19.

Questo Commissario è stato istituito dall'articolo 122 del decreto-legge n. 2020, il quale ha previsto (al comma 4) che esso operi "fino alla scadenza del predetto stato di emergenza e delle relative eventuali proroghe".

L'attivazione ed esercizio dei poteri e facoltà del Commissario ha dunque una proiezione temporale determinata, nella norma istitutiva, *per relationem*, con riferimento alla durata dello stato emergenziale.

Il **Commissario straordinario** preposto al rafforzamento della risposta sanitaria all'emergenza da Covid-19 è stato istituito dall'**articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020**, il quale ha previsto (al comma 4) che esso operi fino alla scadenza dello stato di emergenza.

L'attivazione ed esercizio dei poteri e facoltà del Commissario ha dunque una proiezione temporale determinata *per relationem*, con riferimento alla durata dello stato emergenziale (si ricorda che la delibera del Consiglio dei ministri del 13 gennaio 2021 ha differito lo stato di emergenza al 30 aprile 2021).

L'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020 ha previsto che con decreto del Presidente del Consiglio fosse nominato il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica in atto.

Le sue competenze sono ritagliate nel modo che segue:

- ✓ organizzare, acquisire e produrre ogni genere di **beni strumentali** utili a contenere l'emergenza, nonché programmare e organizzare ogni attività connessa. Rientrano tra tali compiti: il reperimento delle risorse umane e strumentali necessarie; l'individuazione dei fabbisogni; l'acquisizione e distribuzione di farmaci, apparecchiature, dispositivi medici e di protezione individuale. Nell'esercizio di queste attività il Commissario può avvalersi di soggetti attuatori e di società in *house* nonché delle centrali di acquisto. Per i contratti di acquisto di beni strumentali o comunque la stipulazione di atti negoziali volti a fronteggiare l'emergenza epidemiologica, è prevista la **esenzione dal controllo della Corte dei Conti** (sono benintesi fatti salvi gli obblighi di rendicontazione) nonché dalla disciplina del controllo di regolarità amministrativa e contabile, interno alla Presidenza del Consiglio;
- ✓ provvedere (raccordandosi con le regioni e le aziende sanitarie) al potenziamento della **capienza delle strutture ospedaliere** (anche mediante

l'allocazione delle dotazioni infrastrutturali), con particolare riferimento ai reparti di terapia intensiva e sub-intensiva;

- ✓ disporre la **requisizione** e circa la gestione di beni mobili, mobili registrati e immobili (anche tramite il Capo del Dipartimento per la protezione civile o se necessario ai prefetti territorialmente competenti);
- ✓ adottare ogni intervento utile per preservare e potenziare le **filieri produttive** dei beni necessari per il contrasto e il contenimento dell'emergenza (v. anche l'articolo 5 del decreto-legge n. 18 del 2020);
- ✓ provvedere alla costruzione di nuovi **stabilimenti** - o alla riconversione di quelli esistenti tramite il commissariamento di rami d'azienda - per la produzione dei beni necessari per il contenimento, anche organizzando la **raccolta di fondi** occorrenti e definendo le modalità di acquisizione e di utilizzazione dei fondi privati destinati all'emergenza (v. al riguardo l'articolo 99 del decreto-legge n. 18), organizzandone la raccolta e controllandone l'impiego;
- ✓ organizzare e svolgere le attività propedeutiche alla concessione degli **aiuti** per far fronte all'emergenza sanitaria, da parte delle **autorità** competenti **nazionali** ed **europee**, nonché tutte le operazioni di controllo e di monitoraggio dell'attuazione delle misure;
- ✓ provvedere alla gestione coordinata del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE, di cui al regolamento (CE) 2012/2002) e delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione destinato all'emergenza.

Circa la competenza sopra ricordata in materia di requisizioni, invero la disposizione deve essere coordinata con quanto previsto dall'articolo 6 del medesimo decreto-legge n. 18, il quale attribuisce la medesima competenza al Capo del Dipartimento della protezione civile, entro un 'corpo' di disposizioni che disciplinano sia il procedimento sia le garanzie. Inoltre il Commissario può avvalersi dei prefetti, ove disponga la requisizione 'in proprio' e senza tramite.

Successive disposizioni hanno ampliato lo spettro delle attribuzioni del Commissario.

L'articolo 20 del decreto-legge n. 137 del 2020 ha previsto l'istituzione del **servizio nazionale di risposta telefonica per la sorveglianza nazionale**; ed ha previsto che il Ministro per la salute possa delegare la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del servizio al Commissario straordinario. Tale delega è stata conferita al Commissario, con decreto ministeriale del 30 ottobre 2020.

La legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021) ha previsto (articolo 1, commi 457-465) la istituzione di un **piano strategico nazionale dei vaccini**, appositamente disponendo circa: i poteri del Commissario sostitutivi in caso di inadempimenti o ritardi di regioni e province autonome nell'attuazione del piano; la redazione da parte del Commissario di un elenco dei medici, infermieri e assistenti sanitari disponibili a partecipare all'attuazione del piano (nell'ambito di una somministrazione di lavoro a termine), indi la individuazione mediante procedura pubblica di una o più agenzie di somministrazione di lavoro, ai fini della stipulazione da parte di queste ultime di contratti a tempo determinato con i

soggetti iscritti nell'elenco; l'individuazione delle strutture dove procedere alla somministrazione dei vaccini.

Nello svolgimento delle sue funzioni, ancora prevede l'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020, il Commissario "collabora con le **regioni**" - alle quali spetta la competenza normativa in materia di sanità secondo l'articolo 117 della Costituzione.

E nell'ambito di quelle funzioni il Commissario può adottare - "anche su richiesta delle regioni" - in via **d'urgenza** "i **provvedimenti necessari a fronteggiare ogni situazione eccezionale**".

Tali provvedimenti sono immediatamente comunicati alla **Conferenza Stato-regioni** e alle singole regioni su cui il provvedimento incida, le quali possono chiederne il **riesame**.

I provvedimenti del Commissario *non* hanno portata normativa - senza così incidenza sulla ripartizione di competenza normativa profilata dall'articolo 117 della Costituzione (che la attribuisce alle regioni, per quanto concerne la organizzazione dei servizi sanitari), trovando piuttosto copertura sotto l'articolo 120 della Costituzione, là dove questo menziona un potere statale d'intervento sostitutivo per il caso di pericolo grave per l'incolumità pubblica.

I provvedimenti possono essere adottati "**in deroga a ogni disposizione vigente**, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea". Può valere ricordare, per inciso, come numerose disposizioni del Codice dei contratti pubblici recepiscano norme europee, siano pertanto da ascrivere agli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (cfr. ad es. la sentenza della Corte Costituzionale n. 166 del 2019).

Le misure adottate dal Commissario devono essere in ogni caso "adeguatamente **proporzionate**" alle finalità perseguite.

Sono previsioni configuranti un generale potere derogatorio in capo al Commissario.

Per questo riguardo, la giurisprudenza costituzionale sin dai suoi esordi (già con la sentenza 8 del 1956: lì si trattava del potere prefettizio d'ordinanza, previsto dall'articolo 2 del Testo unico di pubblica sicurezza) ebbe modo di rilevare come il diritto emergenziale e i poteri che esso imputa a Governo ed amministrazione non si pongano *extra ordinem* bensì debbano presentare alcuni connotati (come efficacia limitata nel tempo, calibrata sui dettami della necessità ed urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione ove non siano provvedimenti individuali; conformità ai principi generali dell'ordinamento giuridico). Rimane fermo - può aggiungersi, ancora sulla scorta della giurisprudenza costituzionale - che qualsivoglia conferimento di poteri amministrativi debba rispettare un principio di legalità sostanziale, talché i poteri conferiti non è sufficiente siano finalizzati alla tutela di un bene o valore, debbono essere altresì determinati nel contenuto e nelle modalità, sì da mantenere costantemente una pur elastica copertura legislativa dell'azione amministrativa (evitando di risultare - come rilevava la sentenza della Corte costituzionale n. 127 del 1995 - "non adeguatamente circoscritti nell'oggetto, tali da derogare a settori di normazione primaria richiamati in termini assolutamente

generici, e a leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale, senza prevedere, inoltre, l'intesa per la programmazione generale degli interventi").

Infine, l'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020 ha disposto la **gratuità** dell'incarico di Commissario (salvo eventuali rimborsi spese) e la sua **compatibilità** con altri incarichi pubblici o privati.

Egli si avvale delle componenti e delle **strutture operative** del Servizio nazionale della Protezione civile, nonché del Comitato tecnico scientifico costituito presso il medesimo Dipartimento.

Può avvalersi altresì di qualificati **esperti** in materie sanitarie e giuridiche, "nel numero da lui definito".

Sull'attività del Commissario è il Presidente del Consiglio (o un Ministro da lui delegato) a **riferire in Parlamento**.

Con d.P.C.m. 18 marzo 2020 Commissario fu nominato il dottor Domenico Arcuri.

Successivamente, con d.P.C.m. 1° marzo 2021 è stato nominato il generale Francesco Paolo Figliuolo.

Risultano emesse (al momento di pubblicazione del presente fascicolo) complessivamente quaranta ordinanze.

Tra le prime ordinanze emesse, possono rammentarsi la n. 11 del 26 aprile 2020 sui prezzi massimi di vendita al consumo delle mascherine facciali, ossia l'ordinanza che è intervenuta a calmierare i prezzi di vendita al pubblico delle mascherine facciali ad uso medico (stabilendo che il prezzo finale di vendita al consumo delle mascherine di tipo I, II e IIR, non possa essere superiore a 0,50 euro cadauna, al netto dell'Iva)<sup>62</sup>; la n. 10 del 16 aprile 2020 sulla stipula del contratto di concessione gratuita della licenza d'uso sul software di *contact tracing* e di appalto di servizio gratuito; la n. 4 del 23 marzo 2020 su agevolazioni alle imprese. Una più recente ordinanza n. 34 del 19 dicembre 2020 ha per oggetto il servizio di supporto telefonico sblocco Immuni. L'ordinanza n. 1 del 2021 concerne l'utilizzo del deposito militare dell'Aeroporto di Pratica di Mare, ai fini della conservazione e della distribuzione dei vaccini. L'ordinanza n. 2 del 9 febbraio 2021 ha per oggetto il supporto mediante piattaforma informativa all'attuazione del Piano strategico dei vaccini (di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 2 del 2021).

Intervenuto il 1° marzo 2021 l'avvicendamento alla carica di Commissario, si sono avute l'ordinanza n. 1 dell'11 marzo 2021, recante organizzazione della struttura di supporto del nuovo Commissario, e l'ordinanza n. 2 del 15 marzo 2021, con la quale si dispone che, in attuazione del piano strategico nazionale dei vaccini, dosi di vaccino eventualmente residue a fine giornata e non conservabili siano somministrate

---

<sup>62</sup> Circa le mascherine facciali di tipo chirurgico quali beni essenziali per fronteggiare l'emergenza, vale ricordare come una novella introdotta (dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 33 del 2020) nell'articolo 122 (quale suo comma 1-bis) del decreto-legge n. 18 del 2020, ha previsto che il Commissario possa stipulare appositi protocolli con le associazioni di categoria delle imprese distributrici. Questo, al fine di disciplinare i prezzi massimi di vendita al dettaglio e i rapporti economici onde assicurare l'effettiva fornitura e distribuzione dei beni. Rientrano in tale ambito di azione le misure atte a ristorare gli aderenti ai protocolli dell'eventuale differenza rispetto ai prezzi di acquisto. Rimane ferma la facoltà di cessione diretta, da parte del Commissario, ad un prezzo non superiore a quello di acquisto.

in via eccezionale alle persone a disposizione (secondo l'ordine di priorità individuato dal piano). Tra le attività del Commissario infatti, si è ricordato, rientra l'attuazione del piano vaccinale (con l'obiettivo di raggiungere a regime il numero di 500 mila somministrazioni al giorno su base nazionale, vaccinando almeno l'80% della popolazione entro il mese di settembre 2021). L'ordinanza n. 3 del 29 marzo 2021 dispone che ciascuna Regione o Provincia autonoma proceda alla vaccinazione (in attuazione del Piano strategico nazionale dei vaccini) non solo della popolazione residente ma anche di quella domiciliata per motivi che importino presenza continuativa in quel territorio; l'ordinanza n. 4 del 30 marzo 2021 nomina la società Poste italiane soggetto attuatore, ai fini del servizio di prenotazione, registrazione e certificazione mediante la piattaforma informativa nazionale (prevista dall'articolo 3 del decreto-legge n. 2 del 2021) strumentale per l'attuazione del piano strategico di vaccinazione; l'ordinanza n. 5 del 2 aprile 2021 nomina la Protezione civile della regione Calabria soggetto attuatore per l'implementazione del piano vaccinale; l'ordinanza n. 6 del 9 aprile 2021 dispone circa l'ordine di priorità (in primo luogo persone d'età superiore a ottant'anni; persone con elevate fragilità e, ove previsto dalle raccomandazioni rese dal Ministero della salute, familiari conviventi, *caregivers*, genitori/tutori/affidatari; persone d'età ricompresa tra settanta e settantanove anni).

Inoltre risultano, dalla sua istituzione ad oggi, emessi dal Commissario alcuni bandi di gara, tra cui alcuni relativi a: la messa in opera di padiglioni temporanei destinati alla somministrazione dei vaccini anti-Covid 19 (procedura che tuttavia è stata poi annullata, non decreto del nuovo Commissario in data 23 marzo 2021); il reperimento di personale aggiuntivo somministratore dei vaccini, entro il piano nazionale vaccinale anti-Covid; per materiale utile per la campagna di vaccinazione (come sodio cloruro per la diluizione del vaccino, aghi, siringhe); per la fornitura di attrezzature per le terapie intensive e semi-intensive, di ambulanze e di auto mediche destinate all'emergenza. Innanzi, il 2 ottobre 2020 vi è stata l'indizione di una "Procedura aperta di massima urgenza in 21 lotti per la conclusione di Accordi Quadro con più operatori economici ai sensi dell'articolo 33 della Direttiva 2014/24/UE per l'affidamento di lavori, servizi di ingegneria ed architettura e altri servizi tecnici, al fine dell'attuazione dei piani di riorganizzazione della rete ospedaliera nazionale di cui all'articolo 1 del D.L. n. 34/2020, convertito in Legge dall'articolo 1 della L. n. 77/2020" (altri bandi precedenti sono stati: "Richiesta di Offerta per Test molecolari SARSCoV-2"; "Gara in procedura semplificata e di massima urgenza per l'acquisizione di kit, reagenti e consumabili per l'effettuazione di 150.000 test sierologici finalizzati ad un'indagine campione sulla diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2"; "Avviso di indizione di gara in procedura semplificata e di massima urgenza per l'acquisizione e la distribuzione di 2.000.000 kit rapidi qualitativi per l'effettuazione di test sierologici sull'intero territorio nazionale prioritariamente destinati agli operatori scolastici"; "Avviso di indizione di gara in procedura aperta semplificata e di massima urgenza per l'acquisizione e la distribuzione di banchi scolastici e sedute attrezzate sull'intero territorio nazionale"; "Avviso di indagine di mercato per l'acquisizione di manifestazione di interesse da parte di operatori economici a partecipare a procedure negoziate per la conclusione di uno o più contratti aventi ad oggetto la fornitura di attrezzature per le terapie intensive e semi-intensive, dispositivi e servizi connessi, destinati all'emergenza sanitaria Covid-19"; "Avviso di indagine di consultazione preliminare di mercato per l'acquisizione di relazioni e altra documentazione tecnica e di

manifestazione di interesse da parte di operatori economici a partecipare a una procedura negoziata avente ad oggetto l'acquisizione della disponibilità temporanea di quattro strutture movimentabili da adibire a terapia intensiva").

Altre ordinanze commissariali hanno avuto ad oggetto la nomina dei soggetti attuatori dei piani di riorganizzazione della rete ospedaliera delle singole Regioni.

Si ricorda che l'articolo 40 del decreto-legge n. 41 del 2021 ha autorizzato la **spesa per l'anno 2021 di 1.238.648.000 euro**, per gli interventi di competenza del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica (istituito dall'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020).

Tali risorse, da trasferire sull'apposita contabilità speciale intestata al Commissario, si ripartiscono nel modo che segue:

- ✓ **388.648.000 euro** per specifiche iniziative volte a consolidare il **piano strategico nazionale dei vaccini** per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2, inteso a garantire il massimo livello di copertura vaccinale sul territorio nazionale (piano adottato dal Ministro della salute, ai sensi dell'articolo 1, comma 457 della legge n. 178 del 2020). Rientrano in tali iniziative - esplicita la disposizione qui in commento - le attività relative allo stoccaggio e alla somministrazione dei vaccini, le attività di logistica funzionali alla consegna dei vaccini, l'acquisto di beni consumabili necessari per la somministrazione dei vaccini, il supporto informativo e le campagne di informazione e sensibilizzazione;
- ✓ **850.000.000 euro** sono attribuiti, prevede la disposizione, "su richiesta del medesimo Commissario per le effettive e motivate esigenze di spesa connesse all'emergenza pandemica", di cui 20 milioni destinati al funzionamento della struttura di supporto del medesimo Commissario.

Il comma 2 prescrive che il Commissario straordinario rendiconti periodicamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministero dell'economia e delle finanze circa l'effettivo utilizzo delle somme di cui al comma 1.

Il comma 3 destina un incremento di 700 milioni per l'anno 2021 al Fondo per le emergenze nazionali (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della protezione civile, ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo n. 1 del 2018, recante il Codice della protezione civile).

Di tali aggiuntive risorse, 19 milioni sono da indirizzare - espressamente prevede la disposizione - "al ripristino della capacità di risposta del Servizio nazionale della Protezione Civile". Il Fondo emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio è allocato sul capitolo 7441 del bilancio del Ministero dell'economia e finanza. Nel bilancio 2021-2023, quel capitolo reca stanziamenti (di competenza e cassa) pari a 940 milioni per il 2021, a 340 milioni per ciascuna degli anni 2022 e 2023.



**12 - Articolo 1, comma 4-bis, del D.L. 22/2020**  
***(Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione  
a livello di istituzione scolastica)***

Il **numero 12** dell'allegato 2 – in combinato disposto con l'art. 11 – proroga ulteriormente (dal 31 aprile 2021) **fino al 31 luglio 2021** l'efficacia delle disposizioni recate dall'art. 1, co. 4-*bis*, del D.L. 22/2020 (L. 41/2020), volte a garantire l'operatività del **gruppo di lavoro operativo per l'inclusione** a livello di istituzione scolastica.

In argomento, si ricorda, preliminarmente, che, ai sensi dell'**art. 15**, co. 10, della **L. 104/1992**, al fine della definizione dei Piani educativi individualizzati (PEI) e della verifica del processo di inclusione, compresa la proposta di quantificazione di ore di sostegno e delle altre misure di sostegno, tenuto conto del profilo di funzionamento, **presso ogni istituzione scolastica** sono costituiti i **Gruppi di lavoro operativo per l'inclusione dei singoli alunni o studenti** con accertata condizione di disabilità. Ogni Gruppo di lavoro operativo è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori dell'alunno o dello studente, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, delle figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con l'alunno o lo studente, nonché con il necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare.

In base al co. 11, all'interno del Gruppo di lavoro operativo è assicurata la partecipazione attiva degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica nel rispetto del principio di autodeterminazione.

Al riguardo, l'art. 1, co. 4-*bis*, del **D.L. 22/2020** (L. 41/2020) aveva previsto la possibilità di effettuare in **videoconferenza** le sedute del Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione, fino al perdurare dello [stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020](#) (ossia, fino al **31 luglio 2020**).

Tale possibilità era poi stata prorogata fino al **15 ottobre 2020** (nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020](#)), dal numero 21 dell'allegato 1, in combinato disposto con l'art. 1, co. 3, del **D.L. 83/2020** (L. 124/2020).

Ancora dopo, l'art. 1, co. 3, lett. *a*), del **D.L. 125/2020** (L. 159/2020) aveva prorogato l'efficacia delle stesse disposizioni fino al **31 dicembre 2020 (e non fino al 31 gennaio 2021)**, nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei ministri 7 ottobre 2020](#)).

Da ultimo, il numero 17 dell'allegato 1, in combinato disposto con l'art. 19, del **D.L. 183/2020** (L. 21/2021) aveva ulteriormente prorogato l'efficacia del citato art. 1, co. 4-*bis*, fino al **30 aprile 2021** (ulteriore nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2021](#)).

**13\_Articolo 3, comma 1, D.L. 22/2020**  
*(Misure urgenti per la tempestiva adozione dei provvedimenti del  
Ministero dell'istruzione)*

Il **numero 13** dell'Allegato 2 - in combinato disposto con l'art. 11 - proroga (dal 30 aprile 2021) **fino al 31 luglio 2021**, l'efficacia delle disposizioni che prevedono un **termine ridotto di sette giorni** (derogatorio rispetto a quello ordinario di venti giorni) per l'espressione dei **pareri** da parte del **Consiglio superiore della pubblica istruzione (CSPI)**.

In dettaglio, il citato numero 13 del Allegato 2 menziona l'**articolo 3, comma 1, del [D.L. 22/2020](#)** (L. 41/2020) secondo cui, a decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del medesimo D.L. 22/2020 (quindi dal 9 aprile 2020) e fino al perdurare della vigenza dello stato di emergenza - inizialmente disposto con la [delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020](#) per la durata di 6 mesi, fino al 31 luglio 2020) - il **CSPI** rende il suo **parere** entro **sette giorni dalla richiesta**. Decorso tale termine si può prescindere dal parere.

Detta disciplina costituisce una **deroga alla vigente legislazione**, secondo la quale i **pareri** del CSPI, disciplinati dall'art. 3, co. 5, del [d.lgs. 233/1999](#) come modificato dall'art. 3, co. 2-ter, del D.L. 22/2020, sono resi nel **termine ordinario** di **venti** giorni dalla richiesta, salvo che per motivi di particolare **urgenza** il Ministro assegni un termine diverso, che non può comunque essere inferiore a **dieci** giorni. Decorso il termine di venti giorni o quello inferiore assegnato dal Ministro, si può prescindere dal parere.

Il [D.L. 83/2020](#) (L. 124/2020) ha già disposto una **prima proroga**, dal 31 luglio 2020 al 15 ottobre 2020, della disposizione in commento, consentendo così di prolungare l'applicazione del **termine ridotto di sette giorni per l'espressione dei pareri del CSPI**. Ciò, in corrispondenza del nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020](#), fissato appunto al 15 ottobre 2020.

Il [D.L. 125/2020](#) (L. 159/2020) ha poi disposto una **seconda proroga** della deroga alla disciplina recata dal citato art. 3, co. 5, del d.lgs. 233/1999, **riferendola al 31 dicembre 2020** e non al 31 gennaio 2021, nuovo termine dello stato di emergenza, dichiarato con [delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020](#).

Una terza proroga era stata indi disposta ai sensi dell'art.19, comma 1, del [D.L. 183/2020](#) fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021.

La disposizione in esame reca dunque una quarta proroga, fissando il termine di applicazione della disciplina derogatoria **al 31 luglio 2021**.

Si segnala che l'attuale CSPI è stato costituito con [D.M. 31 dicembre 2015](#) e dura in carica **cinque anni**. Il 30 dicembre 2020 - scaduto dunque il quinquennio - il CSPI ha approvato un [Documento di fine mandato](#) recante anche considerazioni sullo stato attuale del sistema scolastico.

Le elezioni per il rinnovo, indette per il 13 aprile con Ordinanza n.173 del 9 dicembre 2020, sono state sospese in considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica (si veda la [nota del direttore generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione](#) contenente chiarimenti sulle elezioni n.4086 del 25 febbraio 2021).

**14\_Articolo 6, comma 4, D.L. 22/2020**  
***(Misure urgenti per lo svolgimento degli esami di Stato di  
abilitazione all'esercizio delle professioni e dei tirocini  
professionalizzanti e curricolari)***

L'articolo **11 del decreto-legge in esame** proroga fino al **31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'**allegato 2** del medesimo decreto-legge, tra cui, al **n. 14**, l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 22 del 2020.

In dettaglio, il comma 4 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 22 del 2020 (conv. L. n. 41 del 2020) con riguardo alle professioni diverse da quelle indicate dai commi 1 e 3 del medesimo articolo 6, prevede che ai fini del conseguimento dei requisiti necessari alla partecipazione agli esami di Stato di abilitazione, per le sole sessioni di esame nelle quali abbia rilievo il periodo ricompreso tra il 9 marzo 2020 e il termine dello stato di emergenza (originariamente fissato per il 31 luglio 2020 e successivamente prorogato, prima fino al 15 ottobre e poi fino al 30 aprile e infine con il decreto in esame prorogato fino al 31 luglio 2021), le amministrazioni competenti all'organizzazione degli esami di Stato possono non tener conto di tale periodo, in deroga alle disposizioni vigenti, al fine di consentire, tra l'altro, il riconoscimento degli anzidetti requisiti e l'ammissione dei candidati che abbiano conseguito la laurea nella sessione di cui all'articolo 101, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18.

L'articolo 6 del D.L. n. 22 introduce misure urgenti per lo svolgimento degli esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni e dei tirocini professionalizzanti e curricolari. I commi 1 e 3 dell'articolo 6 riguardano specificatamente: le professioni di dottore agronomo e dottore forestale, agrotecnico, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, geometra, ingegnere, perito agrario, perito industriale, psicologo (la disposizione in esame richiama le professioni regolamentate ai sensi del [decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328](#)); le professioni di odontoiatra, farmacista, veterinario, tecnologo alimentare, dottore commercialista ed esperto contabile; la professione di revisione legale e infine la **professione forense**.

Il primo periodo del comma 1 dell'articolo 101 del D.L. n. 18 prevede, in deroga alle disposizioni dei regolamenti di ateneo, la **proroga al 15 giugno 2020** dell'ultima sessione delle prove finali per il conseguimento del titolo di studio relative all'anno accademico 2018/2019.

**Con la proroga** in esame, la possibilità per le amministrazioni competenti (prevista dal summenzionato comma 4 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 22) di ridurre i requisiti stabiliti per la partecipazione agli esami di Stato summenzionati trova applicazione con riguardo a tutte le

ipotesi in cui, nell'ambito del periodo ricompreso tra il 9 marzo 2020 e il **31 luglio 2021**, le sessioni di laurea si siano svolte in ritardo in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

## **15\_Articolo 4, D.L. 23/2020**

### ***Proroga delle forme semplificate di sottoscrizione e comunicazione relative a contratti finanziari)***

L'**articolo 11** del decreto legge in esame **proroga fino al 31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'**allegato 2 - n. 15 del medesimo decreto legge**, riferite all'articolo 4 del decreto legge n. 23 del 2020, che disciplina la sottoscrizione contratti e comunicazioni in modo semplificato.

L'**articolo 4** del decreto n. 23 del 2020 stabilisce una **disciplina applicabile** (originariamente fino al 31 luglio 2020 e successivamente, per intervenuta proroga, fino al 30 aprile 2021) alla **conclusione dei** contratti relativi a **operazioni e servizi bancari e finanziari** (disciplinati dall'articolo 117 del decreto legislativo n. 385 del 1993, Testo unico bancario - TUB), dei **contratti di credito** (125-*bis* del TUB), dei contratti relativi a **servizi di pagamento** (126-*quinquies* del TUB) e dei contratti relativi al **servizio di** trasferimento tra i conti di pagamento detenuti nella stessa valuta (126-*quinquiesdecies* del TUB), **ferme restando le previsioni** sulle tecniche di conclusione dei contratti mediante strumenti informativi o telematici, i contratti, conclusi con la clientela al dettaglio come definita dalle disposizioni della Banca d'Italia in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari.

Con riferimento ai tali **contratti**, i quali devono essere redatti, a pena di nullità, in forma scritta, l'articolo in esame stabilisce che, gli stessi **si intendono validamente conclusi se il cliente esprime il proprio consenso mediante il proprio indirizzo di posta elettronica non certificata o con altro strumento idoneo**, laddove risultino rispettate alcune **specifiche condizioni**.

In particolare, viene disposto che, durante lo stato di emergenza, risultino **soddisfatti i requisiti di validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici** previsti dall'articolo 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo n. 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale), a condizione che tali documenti mediante i quali viene espresso il consenso siano:

- **accompagnati da copia di un documento di riconoscimento** in corso di validità del contraente;
- facciano **riferimento ad un contratto identificabile in modo certo**,
- siano **conservati insieme al contratto** medesimo con modalità tali da garantirne la sicurezza, l'integrità e l'immodificabilità.

Viene inoltre previsto che il **requisito della consegna di copia del contratto** sia soddisfatto mediante la **messa a disposizione del cliente di copia del testo del contratto su supporto durevole** e che l'intermediario consegni la copia cartacea del contratto al cliente alla prima occasione utile successiva al termine dello stato di emergenza.

La [direttiva 2011/83/UE](#) sui diritti dei consumatori definisce (articolo 2) il "**supporto durevole**" come ogni strumento che permetta al consumatore o al professionista di conservare le informazioni che gli sono personalmente indirizzate in modo da potervi accedere in futuro per un periodo di tempo adeguato alle finalità cui esse sono destinate e che permetta la riproduzione identica delle informazioni memorizzate.

Si prevede, infine, che il **medesimo strumento** impiegato per esprimere il consenso al contratto possa essere utilizzato dal cliente **per esercitare il diritto di recesso** previsto dalla legge.

## **16\_Articolo 27-bis, comma 1, D.L. 23/2020** **(Disposizioni in materia di distribuzione dei farmaci agli assistiti)**

L'articolo 11 del decreto legge in esame **proroga fino al 31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'**Allegato 2 - n. 16**, estendendo in tal modo **la possibilità per le farmacie convenzionate con il Servizio sanitario nazionale di dispensare i farmaci già erogati in regime di distribuzione diretta da parte delle strutture sanitarie pubbliche.**

In premessa, si ricorda che le disposizioni dell'articolo 27-*bis* del decreto legge n. 23 del 2020<sup>63</sup> sono state inizialmente prorogate (dal 31 luglio al 15 ottobre 2020) dall'art. 1, comma 3, del decreto legge n. 83 del 2020<sup>64</sup>. Successivamente, l'efficacia delle predette disposizioni è stata estesa al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, comma 3, lett. *a*), del decreto legge n. 125 del 2020<sup>65</sup>. In ultimo, le disposizioni in commento sono state prorogate al 30 aprile 2021 dall'art. 19, comma 1, del decreto legge n. 183/2020<sup>66</sup>.

Per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'**articolo 27-bis, comma 1**, del decreto legge n. 23 del 2020 (legge n. 40 del 2020), ha esteso alle **farmacie convenzionate** con il Servizio sanitario nazionale la possibilità di dispensare agli assistiti i farmaci distribuiti dalle strutture sanitarie (aziende ospedaliere e aziende sanitarie locali)<sup>67</sup>. Si ricorda che la distribuzione diretta è intesa come la dispensazione, per il tramite delle strutture sanitarie, di medicinali ad assistiti. Tale distribuzione può avvenire

---

<sup>63</sup> *Misure urgenti misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali* (cd. Decreto Credito e liquidità)

<sup>64</sup> *Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124/2020.

<sup>65</sup> *Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159/2020.

<sup>66</sup> *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto"*, convertito con modificazioni dalla legge n. 21/2021.

<sup>67</sup> La **distribuzione diretta** è intesa come la dispensazione, per il tramite delle strutture sanitarie, di medicinali ad assistiti. Questa distribuzione può avvenire anche attraverso specifici **accordi** con le farmacie territoriali, pubbliche e private (**distribuzione per conto**).



anche attraverso specifici accordi con le farmacie territoriali, pubbliche e private (distribuzione per conto).

**17\_Articolo 38, commi 1 e 6, D.L. 23/2020**  
*(Disposizioni urgenti in materia contrattuale per la medicina convenzionata)*

La proroga in esame - stabilita **fino al 31 luglio 2021** (rispetto al termine previgente del 30 aprile 2021) - concerne **una norma transitoria** relativa alla corresponsione di **incrementi del trattamento economico ai medici di medicina generale ed ai pediatri di libera scelta** - norma posta dal **comma 1 dell'articolo 38** del [D.L. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla L. 5 giugno 2020, n. 40](#) -.

La proroga in esame fa letteralmente riferimento anche al **comma 6** dello stesso **articolo 38** - **comma** concernente gli specialisti ambulatoriali convenzionati -. *Si valuti se tale richiamo sia superfluo, considerata la portata normativa del comma*<sup>68</sup>.

Il suddetto **comma 1** prevede la corresponsione in via immediata - con i relativi arretrati - ai **medici di medicina generale** ed ai **pediatri di libera scelta** degli **incrementi** del trattamento economico contemplati dall'[Atto di indirizzo per il rinnovo dell'accordo collettivo nazionale della medicina convenzionata](#), approvato dal Comitato di Settore Regioni-Sanità in data 9 luglio 2019 ed integrato in data 29 agosto 2019.

Più in particolare, i suddetti incrementi - relativi sia alla quota capitaria (cioè, per assistito) sia alla quota oraria - per i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta sono riconosciuti, in via transitoria, **nelle more della conclusione** dell'accordo collettivo nazionale per il 2016-2018 relativo alla medicina generale ed alla pediatria di libera scelta (**commi 1 e 2** del citato articolo 38); il riconoscimento concerne anche gli arretrati. Gli incrementi medesimi cessano qualora le trattative per il suddetto accordo non si concludano - secondo la formulazione del **comma 2** dello stesso **articolo 38** - entro sei mesi dalla fine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 (quest'ultimo è prorogato fino al 31 luglio 2021 dall'**articolo 10, comma 1**, del presente **D.L. n. 52**).

Le **relazioni illustrativa e tecnica** del disegno di legge di conversione del citato D.L. n. 23<sup>69</sup> rilevano che gli incrementi previsti dal suddetto Atto di indirizzo sono pari all'1,84% per il periodo 1° gennaio 2018-31 marzo 2018 e al 4,23% dal 1° aprile 2018.

Per i medici di medicina generale, ai sensi del **comma 2** del citato articolo 38, il nuovo accordo collettivo deve tener conto - in termini coerenti con la parte normativa prevista dal suddetto Atto di indirizzo -

---

<sup>68</sup> Cfr. *infra*.

<sup>69</sup> Cfr. l'[A.C. n. 2461](#).

anche dei compiti di cui al **comma 3** dello stesso **articolo 38**. Quest'ultimo **comma** reca il principio secondo cui i medici di medicina generale devono garantire la reperibilità a distanza per tutta la giornata, anche con l'ausilio del personale di studio, in modo da contenere il contatto diretto e conseguentemente limitare i rischi di contagio dei medici e del personale stesso.

Si ricorda che il **comma 6** del citato **articolo 38** prevede, per gli specialisti ambulatoriali convenzionati - medici e odontoiatri, veterinari ed altri professionisti sanitari (biologi, chimici, psicologi) ambulatoriali -, l'adeguamento in via immediata del trattamento economico relativo al 2018, in base al summenzionato Atto di indirizzo per il rinnovo dell'accordo collettivo nazionale della medicina convenzionata; la relazione tecnica del disegno di legge di conversione del citato D.L. n. 23<sup>70</sup> rileva che l'adeguamento consiste esclusivamente nella decorrenza anticipata - dal 1° aprile 2018, anziché dal 1° settembre 2018 - dell'incremento già riconosciuto, pari al 4,23%, dall'accordo collettivo nazionale sottoscritto il 25 giugno 2019 e oggetto dell'[intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome il 31 marzo 2020](#).

Si ricorda che il **comma 7** del citato **articolo 38** specifica che agli oneri derivanti dal **medesimo articolo** si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

---

<sup>70</sup> Cfr. l'[A.C. n. 2461](#).

**18\_Articolo 40, commi 1, 3 e 5, D.L. 23/2020**  
***(Disposizioni urgenti in materia di sperimentazione dei medicinali  
per l'emergenza epidemiologica da COVID-19)***

La proroga in esame - stabilita **fino al 31 luglio 2021** (rispetto al termine previgente del 30 aprile 2021) - concerne la disciplina transitoria - posta dall'**articolo 40**<sup>71</sup> del [D.L. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla L. 5 giugno 2020, n. 40](#) - sulla **sperimentazione clinica dei farmaci**, con riferimento a pazienti affetti dal virus **COVID-19**, nonché sull'**uso compassionevole**<sup>72</sup> **dei farmaci in fase di sperimentazione** destinato ai medesimi pazienti.

Le misure temporanee in esame hanno la finalità di migliorare la capacità di coordinamento e di analisi delle evidenze scientifiche disponibili. Tali norme assorbono la disciplina già posta ai fini in oggetto dall'**articolo 17** del [D.L. 17 marzo 2020, n. 18 \(convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27\)](#) - articolo abrogato, con decorrenza dal 9 aprile 2020, dal **comma 8** del presente **articolo 40** (il **comma 2** dell'**articolo 1** della citata L. di conversione n. 40 fa salvi gli effetti giuridici prodottisi prima dell'abrogazione) -.

Più in particolare, il **comma 1** dell'**articolo 40** prevede che, per la suddetta finalità, l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) possa accedere a tutti i dati degli studi clinici sperimentali, degli studi osservazionali e dei programmi di uso terapeutico compassionevole, con riferimento a pazienti affetti dal virus COVID-19. Restano ferme le disposizioni vigenti in materia di sperimentazione clinica dei medicinali. Sia in tale **comma** sia in alcuni dei **commi successivi**, la disciplina presenta alcune modifiche e precisazioni terminologiche rispetto alla versione di cui al suddetto **articolo 17** abrogato. Esse, tra l'altro<sup>73</sup>: limitano l'ambito ai medicinali, espungendo il riferimento ai dispositivi medici; estendono le norme specifiche e transitorie in oggetto alla categoria degli studi osservazionali (si ricorda che tali studi - nell'ambito dei quali i farmaci sono prescritti secondo le indicazioni dell'autorizzazione all'immissione in commercio - non sono assoggettati alla disciplina generale in materia di sperimentazione clinica

---

<sup>71</sup> Benché la norma di proroga richiami esclusivamente i **commi 1, 3 e 5** del citato **articolo 40**, gli altri **commi** del **medesimo articolo** sono implicitamente compresi, per connessione, nella **proroga in oggetto**.

<sup>72</sup> L'uso compassionevole concerne i medicinali sottoposti a sperimentazione clinica, con riferimento all'impiego degli stessi al di fuori della sperimentazione. Cfr., in materia, il [D.M. 7 settembre 2017](#).

<sup>73</sup> Per altre differenze rispetto all'**articolo 17** abrogato, cfr. *infra*.

dei medicinali<sup>74</sup>); distinguono, ai fini dell'applicazione delle norme in oggetto, in conformità alla distinzione operata dal [D.M. 7 settembre 2017](#), tra la fattispecie di un programma di uso terapeutico compassionevole per una pluralità di pazienti (sulla base di un protocollo clinico) e l'ipotesi di usi terapeutici compassionevoli nominali (inerenti a singoli pazienti, con impiego del medicinale in base alle evidenze scientifiche e non nell'ambito di un protocollo clinico definito).

In base al **comma 2 dell'articolo 40**, con riferimento all'ambito suddetto (costituito dai pazienti affetti dal virus COVID-19), i protocolli degli studi clinici sperimentali sui medicinali di fase I, II, III e IV<sup>75</sup>, degli studi osservazionali sui farmaci e dei programmi di uso terapeutico compassionevole sono preventivamente valutati da parte della Commissione consultiva tecnico-scientifica ([CTS](#)) dell'AIFA. La Commissione comunica gli esiti della valutazione anche al Comitato tecnico-scientifico istituito ai sensi dell'articolo 2 dell'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile, e successive modificazioni. Relativamente agli studi di fase I, la Commissione si avvale del parere della Commissione per l'accertamento dei requisiti dei prodotti farmaceutici di nuova istituzione (Commissione istituita presso l'Istituto superiore di sanità ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al [D.P.R. 21 settembre 2001, n. 439](#)); tale parere non era contemplato nel suddetto **articolo 17** abrogato.

Ai sensi del **comma 3 dell'articolo 40**, il comitato etico dell'Istituto nazionale per le malattie infettive-IRCCS "Lazzaro Spallanzani" è individuato quale comitato etico unico nazionale per la valutazione degli studi e dei programmi in oggetto (con riferimento, come detto, ai pazienti affetti da COVID-19) ed esprime il relativo parere nazionale, anche tenendo conto della valutazione della Commissione consultiva tecnico-scientifica dell'AIFA. Il suddetto comitato etico (**comma 4 dell'articolo 40**) acquisisce, dai promotori, tutta la documentazione necessaria, unitamente ai protocolli degli studi clinici sperimentali sui medicinali di fase I, II, III e IV<sup>76</sup>, degli studi osservazionali sui farmaci e dei programmi di uso terapeutico compassionevole per la cura dei pazienti con COVID-19, nonché degli eventuali emendamenti; la versione posta dal suddetto

<sup>74</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 1, e l'articolo 2, comma 1, lettera c), del [D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 211](#), e successive modificazioni, recante attuazione della direttiva 2001/20/CE relativa all'applicazione della buona pratica clinica nell'esecuzione delle sperimentazioni cliniche di medicinali per uso clinico.

<sup>75</sup> Per "protocollo" degli studi sperimentali suddetti deve intendersi "il documento in cui vengono descritti l'obiettivo o gli obiettivi, la progettazione, la metodologia, gli aspetti statistici e l'organizzazione della sperimentazione" (articolo 2, comma 1, lettera h), del citato D.Lgs. n. 211 del 2003). Per la distinzione delle fasi nella sperimentazione clinica si fa rinvio al sito internet [AIFA](#).

<sup>76</sup> Per la distinzione delle fasi nella sperimentazione clinica, cfr. *supra*, in nota.

**articolo 17** abrogato faceva riferimento esclusivamente all'acquisizione degli studi sperimentali sui medicinali di fase II, III e IV, degli eventuali emendamenti e delle richieste dei medici per gli usi compassionevoli.

Il **comma 4** dell'**articolo 40** specifica altresì che per le valutazioni delle richieste di usi terapeutici compassionevoli nominali (inerenti, come detto, a singoli pazienti, con impiego del medicinale in base alle evidenze scientifiche e non nell'ambito di un protocollo clinico definito) si applicano le disposizioni già vigenti in materia (attualmente stabilite dal citato [D.M. 7 settembre 2017](#)). Tale norma di chiusura non figurava nel suddetto **articolo 17**. Al riguardo, le circolari dell'AIFA [del 6 aprile 2020](#) (emanata durante la vigenza del medesimo **articolo 17**) e [del 22 maggio 2020](#) hanno specificato che per le richieste di usi terapeutici nominali resta competente il comitato etico locale.

Il **comma 5** dell'**articolo 40** prevede che il suddetto parere del comitato etico nazionale sia comunicato all'AIFA e sia quindi pubblicato, insieme con il protocollo approvato da parte del parere, sul sito *internet* istituzionale di quest'ultima. Il **comma** demanda inoltre all'AIFA di emanare, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sentito il comitato etico dell'Istituto Spallanzani, una circolare che - al fine di fronteggiare l'emergenza da COVID-19 - definisca le procedure semplificate per l'acquisizione delle domande di sperimentazione clinica e per le modalità di adesione agli studi, in deroga alle procedure vigenti. In merito, come accennato, era stata già emanata dall'AIFA la [circolare](#) del 6 aprile 2020, durante la vigenza del suddetto **articolo 17**; successivamente, è stata emanata la [circolare](#) del 22 maggio 2020. Anche le procedure e le modalità stabilite dalla circolare trovano applicazione limitatamente al periodo temporale summenzionato.

Il **comma 6** dell'**articolo 40** prevede (tale disposizione non era presente nell'**articolo 17** abrogato) che per gli studi sperimentali di cui al **medesimo articolo** senza scopo di lucro non occorra la stipula di una specifica polizza assicurativa. In merito, la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del citato D.L. n. 23<sup>77</sup> osserva che, in considerazione dell'emergenza in oggetto, "è stato previsto che le menzionate sperimentazioni ove siano *non profit*, rientrino nelle coperture delle polizze assicurative già in essere nelle strutture sanitarie coinvolte nella sperimentazione".

Il **comma 7** dell'**articolo 40** reca la clausola di invarianza finanziaria, specificando che le amministrazioni pubbliche svolgono i compiti previsti dalle norme in esame con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

---

<sup>77</sup> Cfr. l'[A.C. n. 2461](#).

Riguardo ai compiti del comitato etico nella sperimentazione clinica, si ricorda, in sintesi, che l'articolo 6, comma 1, del [D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 211](#), stabilisce che esso debba esprimere il proprio parere prima dell'inizio di qualsiasi sperimentazione clinica (in merito alla quale sia stato interpellato come comitato competente). Il medesimo articolo detta i criteri per la formulazione del parere. Il comitato etico è "un organismo indipendente, composto da personale sanitario e non, che ha la responsabilità di garantire la tutela dei diritti, della sicurezza e del benessere dei soggetti in sperimentazione e di fornire pubblica garanzia di tale tutela, esprimendo, ad esempio, un parere sul protocollo di sperimentazione, sull'idoneità degli sperimentatori, sulla adeguatezza delle strutture e sui metodi e documenti che verranno impiegati per informare i soggetti e per ottenerne il consenso informato" (articolo 2, comma 1, lettera *m*), del medesimo decreto legislativo). L'articolo 7 dello stesso D.Lgs. n. 211, e successive modificazioni, disciplina il parere unico in caso di sperimentazioni, basate su un unico protocollo, condotte da più centri.

Riguardo ai compiti del comitato etico nelle procedure inerenti all'uso compassionevole dei farmaci in fase di sperimentazione, cfr. il [D.M. 7 settembre 2017](#).

Riguardo al comitato etico dell'IRCCS Lazzaro Spallanzani, si veda la [pagina internet](#) ad esso dedicata.

**19\_Articolo 4, commi 1 e 3, D.L. 34/2020**  
**(Misure urgenti per l'avvio di specifiche funzioni assistenziali per l'emergenza COVID-19)**

L'articolo 11 del decreto legge in esame **proroga fino al 31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'**Allegato 2 - n. 19** relative alla **remunerazione di specifiche funzioni assistenziali riconosciute alle strutture sanitarie inserite nei piani emergenziali da COVID-19.**

In premessa, si ricorda che le disposizioni dell'articolo 4, commi 1 e 3, del decreto legge n. 34 del 2020<sup>78</sup> sono state inizialmente prorogate (dal 31 luglio al 15 ottobre 2020) dall'art. 1, comma 3, del decreto legge n. 83 del 2020<sup>79</sup>. Successivamente, l'efficacia delle predette disposizioni è stata estesa al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, comma 3, lett. a), del decreto legge n. 125 del 2020<sup>80</sup>. In ultimo, le disposizioni in commento sono state prorogate al 30 aprile 2021 dall'art. 19, comma 1, del decreto legge n. 183/2020<sup>81</sup>.

**L'articolo 4, commi 1 e 3**, del decreto legge n. 34 del 2020 (legge n. 77 del 2020), prevede che le regioni, anche quelle sottoposte a piano di rientro<sup>82</sup>, e le province autonome possano erogare, a favore delle strutture sanitarie inserite nei piani emergenziali, una **remunerazione per la specifica funzione assistenziale** correlata ai maggiori costi per l'allestimento dei reparti e un **incremento tariffario** per le attività rese a pazienti affetti da COVID-19.

---

<sup>78</sup> *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (cd. Decreto Rilancio).

<sup>79</sup> *Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124/2020.

<sup>80</sup> *Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159/2020.

<sup>81</sup> *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto"*, convertito con modificazioni dalla legge n. 21/2021.

<sup>82</sup> Sono sei le Regioni attualmente sottoposte alla disciplina dei Piani di rientro (PdR): Puglia, Abruzzo, Sicilia, Calabria, Campania e Molise; Calabria e Molise sono commissariate. Nell'ultimo tavolo di verifica del 22 luglio 2020, la fase di commissariamento della Regione Lazio è stata dichiarata conclusa.



Più precisamente, le strutture sanitarie interessate devono essere inserite nei piani adottati per **incrementare la dotazione dei posti letto in terapia intensiva** e nelle **unità operative di pneumologia e di malattie infettive**; reparti da allestire con la necessaria dotazione per il supporto ventilatorio, in conformità alle indicazioni fornite dal Ministro della salute, come previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera *b*) del decreto legge n. 18 del 2020<sup>83</sup>.

Compatibilmente con il fabbisogno sanitario riconosciuto per l'anno 2020, la remunerazione della specifica funzione assistenziale e l'incremento tariffario sono riconosciuti anche agli enti del Servizio sanitario nazionale (di cui all'articolo 19, comma 2, lettera *c*), del D.Lgs. 118/2011<sup>84</sup>), ovvero: alle aziende sanitarie locali, alle aziende ospedaliere, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici, anche se trasformati in fondazioni ed alle aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale.

Le modalità di determinazione della specifica funzione assistenziale e dell'incremento tariffario sono rimesse ad un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, avendo riguardo alle attività effettivamente svolte e ai costi effettivamente sostenuti dalle strutture relativi:

- all'allestimento e ai costi di attesa di posti letto di ricovero ospedaliero per acuti per pazienti affetti da COVID-19 nelle discipline medico-internistiche e di terapia intensiva istituiti su indicazione della regione;
- all'allestimento e ai costi di attesa di reparti di pronto soccorso dedicati alla gestione dei casi accertati di COVID-19 e dei casi sospetti di COVID-19, istituiti su indicazione della regione.

---

<sup>83</sup> *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (cd. decreto Cura-Italia).

<sup>84</sup> *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

## **20\_Articolo 9, D.L. 34/2020** **(Proroga dei piani terapeutici)**

L'articolo 11 del decreto legge in esame **estende fino al 31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'**Allegato 2 - n. 20** relative alla **proroga dei piani terapeutici** in scadenza nel periodo emergenziale.

In premessa, si ricorda che le disposizioni dell'articolo 9 del decreto legge n. 34 del 2020<sup>85</sup> sono state inizialmente prorogate (dal 31 luglio al 15 ottobre 2020) dall'art. 1, comma 3, del decreto legge n. 83 del 2020<sup>86</sup>. Successivamente, l'efficacia delle predette disposizioni è stata estesa al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, comma 3, lett. a), del decreto legge n. 125 del 2020<sup>87</sup>. In ultimo, le disposizioni in commento sono state prorogate al 30 aprile 2021 dall'art. 19, comma 1, del decreto legge n. 183/2020<sup>88</sup>.

L'**articolo 9** del decreto legge n. 34 del 2020 (legge n. 77 del 2020) ha previsto la **proroga (validità per ulteriori 90 giorni) dei piani terapeutici in scadenza durante il periodo dell'emergenza epidemiologica da COVID-19**. La disposizione chiarisce che i piani terapeutici devono includere la fornitura di ausili, dispositivi monouso e altri dispositivi protesici per incontinenza, stomie e alimentazione speciale, laringectomizzati, per la prevenzione e trattamento delle lesioni cutanee, per patologie respiratorie e altri prodotti correlati a qualsivoglia ospedalizzazione a domicilio.

La norma prevede inoltre che le Regioni adottino procedure accelerate per l'effettuazione delle prime autorizzazioni dei nuovi piani terapeutici.

---

<sup>85</sup> *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (cd. Decreto Rilancio).

<sup>86</sup> *Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124/2020.

<sup>87</sup> *Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159/2020.

<sup>88</sup> *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto"*, convertito con modificazioni dalla legge n. 21/2021.

## 21\_Articolo 33, D.L. 34/2020

### *(Proroga delle forme di sottoscrizione e comunicazione di contratti finanziari e assicurativi in modo semplificato)*

L'articolo 11 del decreto legge in esame **proroga fino al 31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'**allegato 2 - n. 21 del medesimo decreto legge**, riferite all'articolo 33 del decreto legge n. 34 del 2020, che disciplina la sottoscrizione di contratti finanziari e assicurativi in modo semplificato nonché disposizioni in materia di distribuzione di prodotti assicurativi.

L'articolo 33 del decreto legge n. 34 del 2020, estendendo le previsioni già adottate dall'**articolo 4 del [decreto legge n. 23 del 2020](#)** con riferimento alla **conclusione dei** contratti relativi a **operazioni e servizi bancari e finanziari**, dei **contratti di credito**, dei contratti relativi a **servizi di pagamento** e dei contratti relativi al servizio di **trasferimento tra i conti di pagamento** detenuti nella stessa valuta, stabilisce una **disciplina applicabile** (originariamente fino al 31 luglio 2020 e successivamente, per intervenuta proroga, fino al 30 aprile 2021) alla **conclusione di specifiche categorie di contratti legati all'attività finanziaria e assicurativa**.

Si tratta, in particolare, dei **contratti** relativi allo svolgimento **dei servizi e delle attività di investimento**, disciplinati dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 58 del 1998 (Testo unico della finanza - TUF), dei contratti relativi all'adesione ad **offerte al pubblico di prodotti finanziari**, disciplinati dalle disposizioni di attuazione adottate ai sensi dell'articolo 95 del TUF, per gli strumenti finanziari comunitari e i prodotti finanziari diversi dalle quote o azioni di Organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) aperti, e dell'articolo 98-*quater* per le quote o azioni di OICR aperti, nonché dei **contratti di assicurazione** disciplinati dall'articolo 1888 del codice civile e dell'articolo 165 del decreto legislativo n. 209 del 2005 (Codice delle assicurazioni private - CAP).

Con riferimento ai tali **contratti**, **ferme restando le previsioni** sulle tecniche di conclusione dei contratti mediante strumenti informativi o telematici, l'articolo in esame stabilisce che gli stessi **si intendono validamente conclusi se il cliente esprime il proprio consenso mediante comunicazione inviata dal proprio indirizzo di posta elettronica non certificata o con altro strumento idoneo**, laddove risultino rispettate alcune **specifiche condizioni**.

In particolare, viene disposto che, durante lo stato di emergenza, risultano **soddisfatti i requisiti di validità ed efficacia probatoria dei**

**documenti informatici** previsti dall'articolo 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo n. 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale), a condizione la comunicazione mediante la quale viene espresso il consenso sia:

- **accompagnata da copia di un documento di riconoscimento** in corso di validità del contraente;
- faccia **riferimento ad un contratto identificabile in modo certo**,
- sia **conservata insieme al contratto** medesimo con modalità tali da garantirne la sicurezza, l'integrità e l'immodificabilità.

Viene inoltre previsto che il **requisito della consegna di copia del contratto** sia soddisfatto mediante la **messa a disposizione del cliente di copia del testo del contratto su supporto durevole** e che l'intermediario consegni la copia cartacea del contratto al cliente alla prima occasione utile successiva al termine dello stato di emergenza.

La [direttiva 2011/83/UE](#) sui diritti dei consumatori definisce (articolo 2) il "**supporto durevole**" come ogni strumento che permetta al consumatore o al professionista di conservare le informazioni che gli sono personalmente indirizzate in modo da potervi accedere in futuro per un periodo di tempo adeguato alle finalità cui esse sono destinate e che permetta la riproduzione identica delle informazioni memorizzate.

Si prevede, infine, che il **medesimo strumento** impiegato per esprimere il consenso al contratto possa essere utilizzato dal cliente **per esercitare il diritto di recesso** previsto dalla legge.

Il **comma 2-*bis*** stabilisce che, nell'ambito delle misure di cui all'articolo in esame volte a semplificare gli adempimenti concernenti i contratti finanziari e assicurativi e in considerazione dello stato di emergenza nel territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, **gli articoli 4-*sexies*, 4-*septies*, 4-*decies*, 193-*quinquies* e 194-*septies* del TUF**, nella **formulazione vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 165 del 2019**, e le **disposizioni regolamentari emanate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) ai sensi del menzionato articolo 4-*sexies*, comma 5, continuano ad applicarsi** fino alla data del 31 dicembre 2020.

Con il decreto legislativo n. 165 del 2019 sono state adottate disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 129 del 2017, di attuazione della direttiva 2014/65/UE (cosiddetta "MiFID II"), relativa ai mercati degli strumenti finanziari e di adeguamento della normativa nazionale alle

disposizioni del regolamento UE n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari.

Nell'ambito del **riparto di competenze** fra la **CONSOB** e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (**IVASS**), il decreto legislativo correttivo alle norme di attuazione della "MiFID II" ha **eliminato l'obbligo (ripristinato fino al 31 dicembre 2020 dall'articolo in esame) di notifica preventiva alla CONSOB dei documenti contenenti le informazioni chiave (KID) per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (PRIIPs), che ricomprendono anche i prodotti di investimento assicurativo (IBIP).**

In particolare, l'articolo 1, comma 3 del decreto legislativo n. 165 del 2019 ha **abrogato l'articolo 4-decies del TUF** che contiene tale prescrizione.

Sono stati di conseguenza **modificati** anche i seguenti articoli del TUF:

- **4-sexies**. In particolare, è stata eliminata la lettera *c*) del comma 2, che identifica la CONSOB come autorità competente alla notifica preventiva del KID. È stato inoltre riformulato il comma 5, sostituendo la delega regolamentare relativa alle modalità di attuazione degli obblighi abrogati con una **delega a individuare**, a fini di vigilanza, **modalità di accesso ai KID prima che i PRIIP siano commercializzati in Italia**, tenendo conto dell'esigenza di contenimento degli oneri per i soggetti vigilati;
- **4-septies**, con l'eliminazione del rinvio agli obblighi del *4-decies*;
- **193-quinquies**, con abrogazione del comma 2, che sanziona la violazione degli obblighi eliminati;
- **194-septies** eliminando dalle fattispecie elencate nel comma 1 le violazioni del *4-decies*.

## **22\_Articolo 34 D.L. 34/2020** *(Disposizioni in materia di Buoni fruttiferi postali)*

L'**articolo 11 del decreto-legge in esame** proroga fino al **31 luglio 2021**, le disposizioni legislative di cui all'**allegato 2** del medesimo decreto-legge, tra cui, al **n. 22**, l'articolo 34 del [decreto-legge n. 34 del 2020](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 77 del 2020](#), in materia di **Buoni fruttiferi postali**. L'articolo precisa inoltre che le disposizioni prorogate vengono attuate nei **limiti delle risorse disponibili** autorizzate a **legislazione vigente**.

In estrema sintesi, l'**articolo 34** consente, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 34 (19 maggio 2020) e fino al termine del periodo di emergenza, in deroga alla normativa vigente, la **stipula per via telefonica dei contratti di collocamento dei Buoni fruttiferi postali dematerializzati**, nel rispetto delle previsioni sulla comunicazione delle condizioni contrattuali e delle informazioni preliminari disposte dal Codice del consumo per la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori (commi 1 e 2). L'articolo dispone inoltre che i buoni fruttiferi postali il cui **termine di prescrizione cade nel periodo di emergenza** sono esigibili dai sottoscrittori o dagli aventi causa entro due mesi successivi al termine del predetto stato di emergenza (comma 3).

Con Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha **dichiarato lo stato di emergenza** per sei mesi (quindi fino al 31 luglio 2020) in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Lo stato di emergenza è stato **successivamente prorogato** fino al 15 ottobre 2020 con delibera del Consiglio dei Ministri adottata il 29 luglio 2020, al 31 gennaio 2021 con Delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020 e al 30 aprile 2021 con Delibera del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021. Per un quadro generale delle misure per l'emergenza coronavirus, si veda il relativo [tema web](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

L'articolo 1, comma 3, del [decreto-legge n. 83 del 2020](#) (legge n. 124 del 2020), come modificato dall'articolo 1, comma 3, lettera *b*), n. 6), del [decreto-legge n. 125 del 2020](#) (legge n. 159 del 2020) ha già disposto una **prima proroga**, dal 31 luglio 2020 al 31 dicembre 2020, delle disposizioni recate dall'articolo 34.

Una **ulteriore proroga** è stata quindi disposta dall'articolo 19, comma 1, del [decreto-legge n. 183 del 2020](#) (legge n. 21 del 2021), che ha fissato il termine di applicazione della disciplina derogatoria alla data di cessazione

dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021.

Più nel dettaglio, il **comma 1** dell'articolo 34 del decreto-legge n. 34 del 2020 stabilisce che i contratti relativi al servizio di **collocamento dei Buoni postali fruttiferi postali dematerializzati**, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 34 del 2020 (19 maggio 2020) e fino termine del periodo di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020 (ma si veda sopra per la proroga della misura), possono essere stipulati anche mediante **telefonia vocale** in deroga all'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al [D.P.R. n. 144 del 2001](#) (concernente i servizi di bancoposta), previo accertamento con le medesime modalità della identità del sottoscrittore, purché il consenso del sottoscrittore reso telefonicamente sia attestato mediante registrazione vocale, con modalità tali da garantirne la sicurezza, l'integrità e l'immodificabilità, custodita dal proponente.

Per effetto del decreto-legge in esame, tale **possibilità di stipula viene estesa anche ai contratti stipulati** fino alla data del **31 luglio 2021**.

**L'articolo 2, comma 3, del D.P.R. n. 144 del 2001** dispone che alle attività di raccolta di risparmio e alle attività connesse o strumentali svolte in seno all'attività di bancoposta siano applicabili le disposizioni in materia di vigilanza (articolo 5 del Testo unico bancario - TUB), di emissioni di obbligazioni e titoli (articolo 12 TUB), in materia di succursali estere (articolo 15 commi 1, 2 e 16 commi 1, 2 e 5 TUB), tutte le norme relative alle partecipazioni nelle banche (dunque articoli da 19 a 24 TUB), i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza posti a carico degli esponenti aziendali (articolo 26 TUB), di esercizio della vigilanza, con l'esclusione delle norme sui controlli sulle succursali in Italia di banche comunitarie (articoli da 50 a 54, da 56 a 58, da 65 a 68 TUB), di provvedimenti straordinari in relazione a banche autorizzate in Italia, nel caso di crisi (articolo 78 TUB). Si applicano inoltre alcune disposizioni di trasparenza, in particolare quelle delle norme sull'emissione e sul rimborso della moneta elettronica (articoli 114-*bis* e 114-*ter* del TUB), relative a operazioni e servizi bancari e finanziari e in materia di diritto di recesso (articoli da 115 a 120-*bis* TUB) e alle modalità di calcolo del Tasso Annuo Effettivo Globale – TAEG per la concessione di finanziamenti e le tutele previste in materia di credito al consumo (articoli da 121, comma 3, a 126 del TUB), con esclusivo riferimento all'attività di intermediario svolta da Poste Italiane in seno all'attività di bancoposta. Sono altresì operative le disposizioni introdotte nel Testo Unico a seguito del recepimento della disciplina europea dei servizi di pagamento (articoli da 126-*bis* a 128-*quater* del TUB), nonché regole generali, spese addebitabili, controlli, contenzioso (articolo 129 del TUB). Infine, si applicano le norme che sanzionano l'omissione delle comunicazioni relative alle partecipazioni in banche, in società appartenenti ad un gruppo bancario e in intermediari finanziari (articolo 140 TUB) e le disposizioni sanzionatorie contenute negli articoli da 143 a 145 del TUB.

Il comma 1 prosegue prevedendo che, prima che il sottoscrittore sia vincolato dal contratto di collocamento concluso telefonicamente, gli dovranno essere fornite le **informazioni previste dalla normativa vigente in materia di commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori** di cui al [decreto legislativo 206 del 2005](#), ivi comprese le informazioni relative all'esercizio del diritto di recesso.

Successivamente alla conclusione del contratto relativo al servizio di collocamento viene in ogni caso trasmessa senza ritardo al sottoscrittore **copia cartacea** del contratto relativo al servizio di collocamento, comprensivo delle condizioni generali di contratto.

Il cliente può usare il medesimo strumento impiegato per esprimere il consenso al contratto anche per esercitare il **diritto di recesso**, nel rispetto dei termini previsti dal citato decreto legislativo n. 206 del 2005, sulla commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori. Il termine per il diritto di recesso decorre dalla ricezione della copia cartacea, a seguito di trasmissione o spedizione per posta. Per l'esercizio degli altri diritti previsti dalla legge o dal contratto stesso, il sottoscrittore può usare il medesimo strumento impiegato per la conclusione del contratto fino al termine del periodo di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020.

Per effetto del decreto-legge in esame, tale scadenza è **prorogata** fino al **31 luglio 2021**.

Il **comma 2** precisa che resta salva l'applicazione, in quanto compatibili, delle previsioni del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, in materia di **commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori**, ivi incluso l'art. *67-quaterdecies* sul pagamento dei servizi finanziari offerti a distanza.

**L'articolo 67-quaterdecies del decreto legislativo n. 206 del 2005 (Pagamento dei servizi finanziari offerti a distanza)** stabilisce che il consumatore può effettuare il pagamento con carte di credito, debito o con altri strumenti di pagamento, ove ciò sia previsto tra le modalità di pagamento, che gli sono comunicate.

Fatta salva l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 12 del decreto-legge n. 143 del 1991, l'ente che emette o fornisce lo strumento di pagamento riaccredita al consumatore i pagamenti non autorizzati o dei quali questi dimostri l'eccedenza rispetto al prezzo pattuito ovvero l'effettuazione mediante l'uso fraudolento della propria carta di pagamento da parte del fornitore o di un terzo. L'ente che emette o fornisce lo strumento di pagamento ha diritto di addebitare al fornitore le somme riaccreditate al consumatore.

Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo n. 82 del 2005, sul valore probatorio della firma elettronica e dei documenti elettronici, è in capo



all'ente che emette o fornisce lo strumento di pagamento l'onere di provare che la transazione di pagamento è stata autorizzata, accuratamente registrata e contabilizzata e che la medesima non è stata alterata da guasto tecnico o da altra carenza. L'uso dello strumento di pagamento non comporta necessariamente che il pagamento sia stato autorizzato.

Relativamente alle operazioni di pagamento da effettuarsi nell'ambito di contratti a distanza, il fornitore adotta condizioni di sicurezza conformi a quanto disposto ai sensi dell'articolo 146 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, avendo riguardo, in particolare, alle esigenze di integrità, di autenticità e di tracciabilità delle operazioni medesime.

Il **comma 3** dispone infine che i buoni fruttiferi postali il cui **termine di prescrizione** cade **nel periodo di emergenza** deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 sono esigibili dai sottoscrittori o dagli aventi causa entro due mesi successivi al termine del predetto stato di emergenza. Per effetto del decreto-legge in esame, tale scadenza è, **quindi, prorogata** fino al **30 settembre 2021** (due mesi successivi al termine dello stato di emergenza).

Come precisato dal Governo nella relazione illustrativa del decreto-legge n. 34 del 2020, la disposizione è finalizzata ad assicurare **maggiori risorse per il sostegno al finanziamento per la realizzazione degli investimenti a supporto dell'economia** del Paese nonché a prevedere l'adozione di procedure semplificate in linea con le **misure di prevenzione** della diffusione del virus Covid-19 di cui alla normativa vigente in materia.

Si tratterebbe di una soluzione volta a contemperare l'esigenza di accesso ai prodotti di risparmio postale, nella forma di buoni fruttiferi postali, di quella parte della popolazione con bassa propensione all'uso di canali telematici digitali e di quella che non dispone affatto di tali canali, con quella di assicurare l'adozione delle misure di prevenzione della diffusione del coronavirus di cui alla normativa vigente in materia, a tutela dei lavoratori del servizio postale e dei sottoscrittori dei buoni fruttiferi postali.

La norma per tale via assicurerebbe maggiori risorse per il sostegno, tra l'altro, del finanziamento delle infrastrutture nazionali e del sistema imprenditoriale attraverso il risparmio postale.

## **Articolo 83, D.L. 34/2020** **(Sorveglianza sanitaria)**

L'articolo 11 del decreto-legge in esame proroga sino al **31 luglio 2021** le disposizioni legislative di cui all'**allegato 2** del medesimo decreto-legge, tra cui, al n. 23, l'articolo 83 del D.L. 34/ 2020, in base al quale i datori di lavoro pubblici e privati, per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive e commerciali in relazione al rischio di contagio da virus SARS-CoV, assicurano la sorveglianza sanitaria eccezionale dei lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio, in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, anche da patologia COVID-19, o da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o comunque da comorbilità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità.

In dettaglio, l'articolo 83, di cui si dispone la proroga nei termini suddetti, prevede la **sorveglianza eccezionale fino alla data di cessazione dello stato di emergenza per rischio sanitario sul territorio nazionale**, fermo restando quanto previsto dall'articolo 41 del D.Lgs. 81/2008, che definisce le competenze e le modalità nello svolgimento della sorveglianza sanitaria ordinaria<sup>89</sup>, e con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente (**comma 1**). **Tale disposizione era già stata prorogata al 31/12/2020 dall'articolo 37- ter del dl 104/2020<sup>90</sup> ed al 30 aprile 2021 dal d.l. 183/2020.**

Nel caso non sia fatto obbligo ai datori di lavoro di nominare il medico competente (ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81), è possibile per gli stessi chiedere ai servizi

---

<sup>89</sup> In coerenza con quanto declinato nel Documento tecnico, pubblicato il 23 aprile u.s., elaborato dall'Istituto ed approvato dal Comitato tecnico scientifico istituito presso il Dipartimento della Protezione Civile, in deroga alle disposizioni generali di cui al d.lgs. n. 81/2008 e in conseguenza dello stato emergenziale, al fine di individuare le misure preventive, aggiuntive o specifiche per una tutela, quanto maggiore possibile, rispetto ad un eventuale contagio da Covid-19, i datori di lavoro pubblici e privati saranno tenuti a sottoporre i lavoratori alle misure di sorveglianza sanitaria eccezionale. Trattasi di sorveglianza sanitaria eccezionale, in quanto misura connessa ad uno stato emergenziale e finalizzata alla prevenzione esclusiva del rischio da contagio, ad esclusione quindi degli altri rischi specifici della mansione, normati dal D.Lgs. 81/2008 e s.m.i.

<sup>90</sup> La legge 13 ottobre 2020, n. 126 di conversione del decreto-legge n. 104 del 2020, all'articolo 37- ter ha modificato il decreto-legge n. 83/2020, ricomprendendo nell'ambito delle disposizioni indicate nell'allegato I del medesimo decreto le disposizioni concernenti la Sorveglianza sanitaria eccezionale di cui all'articolo 83 in parola. Per effetto della citata disposizione e in conseguenza di quanto precedentemente disposto dal decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, dalla data di entrata in vigore della stessa, i termini delle disposizioni inerenti la sorveglianza sanitaria eccezionale sono stati prorogati al 31 dicembre 2020.

territoriali INAIL che tale sorveglianza sanitaria possa essere svolta da propri medici del lavoro (ferma restando la possibilità di nominarne uno per il periodo emergenziale da parte degli stessi datori di lavoro di cui sopra). L'INAIL provvede su tali richieste anche avvalendosi del contingente di personale di 200 medici specialisti di cui all'articolo 10 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18<sup>91</sup>. Con decreto interministeriale del Ministro della salute di concerto con il Ministro del lavoro e il Ministro delle economie e finanze acquisito il parere della Conferenza Stato Regioni, da adottarsi entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, viene definita la relativa tariffa per l'effettuazione di tali prestazioni. Al personale medico di cui sopra non si applicano le disposizioni del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 di cui agli articoli 25 (Obblighi del medico competente), 39 (Svolgimento dell'attività di medico competente), 40 (rapporti del medico competente con il Servizio sanitario nazionale) e 41 (Sorveglianza sanitaria) (**comma 2**).

Qualora, a seguito dell'esperimento delle procedure di sorveglianza sanitaria di cui al presente articolo, fosse accertata la inidoneità del lavoratore alla mansione, ciò non potrebbe in ogni caso giustificare il recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro (**comma 3**).

Nell'ambito delle finalità previste dalla disposizione in esame, l'INAIL è autorizzato, previa convenzione con ANPAL, all'assunzione con contratti di lavoro a tempo determinato, della durata massima di 15 mesi, di figure sanitarie, tecnico-specialistiche e di supporto di età non superiore a 29 anni, a valere sulle risorse di cui al **Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani**, nel limite massimo di spesa di 20,895 milioni di euro per l'anno in corso e 83,579 milioni di euro per il 2021 (**comma 4**).

Nell'ambito della Programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020, l'Unione Europea ha istituito una linea di finanziamento specifica per far fronte al tema dell'occupazione giovanile, mediante il Programma Operativo Nazionale **Iniziativa Occupazione Giovani** (PON IOG). Con il PON IOG, a titolarità del Ministero del lavoro, viene attuata in Italia l'iniziativa Garanzia Giovani, che è il Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile. Esso prevede, nei Paesi con un tasso di disoccupazione superiore al 25%, appositi stanziamenti per la realizzazione di misure di orientamento, istruzione e formazione e inserimento al lavoro, a sostegno dei giovani che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo.

Il PON ha un budget di circa **2,8 miliardi** di euro, di cui oltre 2,1 milioni di contributo UE, a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE). La parte restante costituisce il cofinanziamento nazionale. In merito allo stato di utilizzo delle

---

<sup>91</sup> Tale contingente è assunto conferendo incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi, eventualmente prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza, e comunque non oltre il 31 dicembre 2020.

risorse del programma, alla data del 3 dicembre 2019<sup>92</sup> risultano pagamenti per circa 1,3 miliardi, con un livello di avanzamento del programma del 47,5% rispetto al complesso delle risorse programmate.

---

<sup>92</sup> Bollettino statistico del Ministero dell'economia e delle finanze, recante il [Monitoraggio politiche di coesione – Programmazione 2014-2020 – Situazione al 31 dicembre 2019](#).

**Articolo 90, commi 3 e 4, D.L. 34/2020**  
*(Disposizioni in materia di lavoro agile)*

L'articolo 11 proroga sino al 31 luglio 2021 le disposizioni richiamate dal numero 24 dell'Allegato 2 al presente decreto, concernente **la possibilità per i datori di lavoro privati di ricorrere allo *smart working* in forma semplificata, prescindendo quindi dagli accordi individuali** generalmente richiesti dalla normativa vigente.

Le disposizioni richiamate dal suddetto numero 24 dell'Allegato 2 sono quelle di cui all'articolo 90, commi 3 e 4, del D.L. 34/2020. Conseguentemente, la suddetta proroga – che opera nei limiti delle risorse disponibili autorizzate a legislazione vigente - concerne:

- **la possibilità per i datori di lavoro privati di applicare la modalità di lavoro agile ad ogni rapporto di lavoro subordinato**, nel rispetto dei principi dettati in materia dalla normativa vigente, **anche in assenza degli accordi individuali** ivi previsti<sup>93</sup> (di cui all'art. 90, c. 3, del D.L. 34/2020);
- **l'obbligo per i datori di lavoro privati di comunicare, in via telematica**, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i nominativi dei lavoratori e la data di cessazione della prestazione di lavoro in modalità agile, ricorrendo alla documentazione resa disponibile nel sito internet del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di cui all'art. 90, c. 4, del D.L. 34/2020).

La disposizione in commento non prevede invece la proroga del comma 1, secondo periodo, del richiamato art. 90 del D.L. 34/2020 che riconosceva – sino al 15 ottobre 2020<sup>94</sup> - il **diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile** in favore **dei lavoratori maggiormente esposti al rischio di contagio Covid-19**<sup>95</sup>.

Per completezza, si ricorda che parte della suddetta platea di **lavoratori** cosiddetti **fragili** rientra anche nell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 26, c. 2-bis, del D.L. 18/2020. Tale articolo riconosce, dal 16 ottobre 2020 sino al 30 giugno 2021 - termine così prorogato dall'art. 15, co. 2, del D.L. 41/2021 (cosiddetto decreto Sostegni) - il diritto allo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile in favore dei lavoratori dipendenti pubblici e privati in

<sup>93</sup> Per quanto riguarda lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, il comma 2 del richiamato articolo 90 precisa che questo può attuarsi anche attraverso l'uso di strumenti informatici nella disponibilità del dipendente, qualora non siano forniti dal datore di lavoro.

<sup>94</sup> Tale termine era stato originariamente prorogato al 31 dicembre 2020 dal D.L. 125/2020, ma tale previsione non è stata confermata in sede di conversione.

<sup>95</sup> In ragione dell'età, o della condizione di immunodepressione, o dell'esito di patologie oncologiche, o dello svolgimento di terapie salvavita o comunque di una comorbilità accertata dal medico competente che possono caratterizzare una maggiore rischiosità.

possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, inclusi i lavoratori in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità. La modalità agile può essere realizzata anche attraverso la destinazione a mansione diversa (ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti collettivi vigenti) o attraverso lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale anche da remoto.

**Articolo 100, D.L. 34/2020**  
***(Avvalimento Comando dei Carabinieri per la tutela del Lavoro)***

L'articolo 11 del decreto-legge in esame proroga sino al 31 luglio 2021 le disposizioni legislative di cui all'allegato 2 del medesimo decreto-legge, tra cui, al n. 25, l'articolo 100 del D.L. 34/ 2020, in vigore fino al 30 aprile 2021, che dispone la facoltà di avvalimento in via diretta, da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del Comando dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro e delle articolazioni dipendenti, limitatamente al personale già in organico.

Tale facoltà è prevista, eccezionalmente, dall'articolo 100 del dl 34/2020 (la cui efficacia è stata prorogata al 31 dicembre 2020 dall'articolo 1, comma 3, del dl 83/2020), al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e fino alla data di cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri, per far fronte all'emergenza epidemiologica e al fine di assicurare una tempestiva vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel processo di riavvio delle attività produttive e comunque non oltre il 31 dicembre 2020 e si aggiunge alla facoltà di avvalersi dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in base a quanto stabilito dalla Convenzione concernente gli obiettivi assegnati all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (2019- 2021)<sup>96</sup>.

L'avvalimento previsto dalla norma dovrà avvenire nell'ambito dell'attuale contingente di organico e di mezzi assegnato dall'Ispettorato al Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro. Pertanto la norma non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

---

<sup>96</sup> Come evidenziato dalla Relazione illustrativa al D.L. 34/2020, la norma richiama quanto già disposto dalla Convenzione concernente gli obiettivi assegnati all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (2019-2021) sottoscritta tra il ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Direttore dell'Ispettorato Nazionale del lavoro in data 25 novembre 2019, in relazione alla situazione emergenziale in corso nel nostro Paese che comporta la necessità di intensificare le ispezioni al fine di consentire una regolare dinamica di ripresa delle attività produttive che salvaguardi le basilari esigenze di salute e sicurezza dei lavoratori. La Convenzione citata in norma per altro prevede in via generale la possibilità del Ministro del lavoro di "avvalersi del Comandante dei carabinieri per la tutela del lavoro e per il suo tramite delle strutture dallo stesso gerarchicamente dipendenti onde disporre a pieno di specifiche professionalità, le cui prerogative, tipiche della polizia giudiziaria meglio si attagliano alle citate esperienze operative".

## **26 (prima parte)\_Articolo 232, comma 4, D.L. 34/2020** *(Stati di avanzamento lavori in edilizia scolastica)*

L'articolo 11 del decreto-legge in esame **proroga fino alla data del 31 luglio 2021** quanto disposto **dall'articolo 232, comma 4, del D.L. 34/2020** che autorizza gli enti locali a procedere al **pagamento degli stati di avanzamento dei lavori** (cd. SAL), per interventi di **edilizia scolastica**, anche in deroga ai limiti fissati per gli stessi nell'ambito dei contratti di appalto.

L'art. 232, comma 4 del D.L. 34/2020 è stato dapprima prorogato fino al 15 ottobre 2020 ad opera dell'art. 1, comma 3, del D.L. 83/2020, fino al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, comma 3, lett. a) del D.L. 125/2020 e fino al 30 aprile 2021 dall'art. 19, comma 1 del D.L. 183/2020.

Come ricordato dall'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione) ([Atto di segnalazione n. 5 del 29 aprile 2020](#)), in materia di sospensione delle attività contrattuali rilevano le seguenti disposizioni: l'art. 107 (sospensione) del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) e gli articoli 10 (sospensione dei lavori) e 23 (sospensione dell'esecuzione) del [decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 7 marzo 2018, n. 49](#) (*Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione*).

In materia, invece, di emissione e pagamento degli acconti del corrispettivo di appalto, i riferimenti normativi risultano essere l'art. 113-*bis* (termini di pagamento. clausole penali, recentemente sostituito dall'art. 5, comma 1, della L. 37/2019 – Legge europea 2018) del Codice medesimo e l'art. 14 (documenti contabili) del citato D.M. 49/2018.

Dal complesso delle richiamate disposizioni si evince che al verificarsi delle circostanze di cui ai commi 1, 2 e 4 del citato art. 107 del Codice dei contratti pubblici (cioè circostanze speciali, ragioni di necessità o di pubblico interesse, o cause imprevedibili o di forza maggiore), il direttore dei lavori dispone la sospensione dell'esecuzione del contratto, compilando, se possibile con l'intervento dell'esecutore o di un suo legale rappresentante, il verbale di sospensione in cui si dà atto dello stato di avanzamento dei lavori.

In sostanza, con l'attuale normativa vigente, non è prevista in corrispondenza della sospensione dei lavori l'emissione di un certificato di pagamento relativo allo stato avanzamento lavori, che, quindi, interviene, in aderenza a quanto previsto dall'art. 14, comma 1, lett. d), del D.M. 49/2018, secondo i termini e le modalità definite nella documentazione di gara e nel contratto, indipendentemente dalla sospensione.

Su tale ultimo punto, il Codice dei contratti pubblici disciplina la modifica dei contratti durante il periodo di efficacia all'art. 106 e, per quel



che qui interessa, al comma 1, lett. c) di tale disposizione, che prevede la **modifica del contratto** da parte del RUP, se ricorrono entrambe le seguenti condizioni:

- la necessità di modifica è determinata da circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore (...). Tra le predette circostanze può rientrare anche la **sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti**;
- la modifica non altera la natura generale del contratto.

Pertanto, l'art. 232, comma 4, del D.L. 34/2020 – tenuto conto che non richiama espressamente l'art. 106, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 50/2016 – appare finalizzato a superare l'ostacolo al pagamento anticipato rappresentato dalla previsione di tale ultima disposizione, secondo cui per il pagamento anticipato del SAL occorre preliminarmente modificare – in modo consensuale – il contratto di appalto tramite un atto aggiuntivo, in cui indicare le nuove modalità di pagamento delle rate in acconto, svincolando, così, l'emissione del SAL dagli importi indicati nel contratto medesimo.

L'art. 232, comma 4, appare in linea con la richiesta formulata nella citata [segnalazione ANAC n. 5/2020](#), ove si sottolinea che consentire “alle stazioni appaltanti di emettere lo stato di avanzamento lavori anche in deroga alle disposizioni della documentazione di gara e del contratto, limitatamente alle prestazioni eseguite sino alla data di sospensione dei lavori a causa dell'epidemia in corso, potrebbe rappresentare uno strumento di aiuto particolarmente efficace per gli operatori economici per affrontare la carenza di liquidità connessa alla sospensione delle attività”.

## **26 (seconda parte)\_Articolo 232, comma 5, del D.L. 34/2020** *(Accelerazione dell'esecuzione degli interventi di edilizia scolastica)*

Il **numero 26** dell'allegato 2 – in combinato disposto con l'art. 11 – proroga ulteriormente (dal 31 aprile 2021) **fino al 31 luglio 2021** l'efficacia delle previsioni recate dall'art. 232, co. 5, del D.L. 34/2020 (L. 77/2020), volte ad accelerare l'esecuzione degli **interventi di edilizia scolastica** nella fase di sospensione delle attività didattiche (evidentemente, relative, nella previsione originaria, all'a.s. 2019/2020).

L'art. 232, co. 5, del D.L. 34/2020 (L. 77/2020) ha previsto che, al fine di accelerare l'esecuzione degli interventi di edilizia **durante la fase emergenziale di sospensione delle attività didattiche** – che, per l'a.s. 2019/2020, è stata avviata, sull'intero territorio nazionale, a decorrere dal 5 marzo 2020 –, per tutti gli atti e i decreti relativi a procedure per l'assegnazione delle risorse in materia di edilizia scolastica, i **concerti** e i **pareri** delle Amministrazioni centrali coinvolte sono acquisiti entro il termine di **10 giorni** dalla relativa richiesta formale. Decorso tale termine, il Ministero dell'istruzione indice nei tre giorni successivi apposita **conferenza di servizi** convocando tutte le Amministrazioni interessate e trasmettendo contestualmente alle medesime il provvedimento da adottare.

Successivamente, il numero 34 dell'allegato 1, in combinato disposto con l'art. 1, co. 3, del **D.L. 83/2020** (L. 124/2020), aveva prorogato fino al **15 ottobre 2020** (nuovo termine dello stato di emergenza [deliberato](#) dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 2020) l'efficacia di tali previsioni.

Nel prosieguo, la stessa efficacia era stata prorogata dall'art. 1, co. 3, lett. a), del **D.L. 125/2020** (L. 159/2020) fino al **31 dicembre 2020 (e non fino al 31 gennaio 2021)**, nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei ministri 7 ottobre 2020](#)).

Da ultimo, la medesima efficacia era stata prorogata fino al **30 aprile 2021** (ulteriore nuovo termine dello stato di emergenza dichiarato con [delibera del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2021](#)) dal numero 17 dell'allegato 1, in combinato disposto con l'art. 19, del **D.L. 183/2020** (L. 21/2021).

In particolare, a seguito delle disposizioni in esame, si prevede anzitutto la **proroga fino al 31 luglio 2021** della previsione in base alla quale per tutti gli atti e i decreti relativi a procedure per l'assegnazione di risorse in materia di edilizia scolastica, i **concerti** o i **pareri** da parte di altre pubbliche amministrazioni centrali sono acquisiti entro **10 giorni** dalla relativa richiesta formale.

Con specifico riferimento a **pareri, visti e nulla osta** relativi a interventi di **edilizia scolastica**, l'art. 1, co. 260, della L. 160/2019 (L. di bilancio 2020) ha previsto, a **regime**, che gli stessi sono resi dalle amministrazioni competenti entro

**30 giorni** dalla richiesta, anche tramite conferenza di servizi. Decorso inutilmente tale termine, gli stessi si intendono acquisiti con esito positivo.

Nella disciplina generale sui procedimenti amministrativi recata dall'art. 16 della L. 241/1990, invece, i **pareri** degli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni sono resi entro **20 giorni** dal ricevimento della richiesta<sup>97</sup>.

In base all'art. 17-*bis* della medesima L. 241/1990, gli assensi, i **concerti** o i nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche ovvero di gestori di beni o servizi pubblici, sono resi entro **30 giorni** dal ricevimento dello schema di provvedimento. In caso di decorso del termine senza che sia stato comunicato l'atto di assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

Inoltre, si proroga **fino al 31 luglio 2021** la previsione in base alla quale, decorso il termine di 10 giorni, nei 3 giorni successivi il Ministero dell'istruzione indice apposita **conferenza di servizi**, convocando tutte le Amministrazioni interessate e trasmettendo contestualmente alle medesime il provvedimento da adottare.

Al riguardo si ricorda che, in base all'art. 232, co. 6, dello stesso D.L. 34/2020 (L. 77/2020), la conferenza di servizi si svolge in **forma simultanea** e in modalità sincrona, **anche in via telematica**, e si conclude entro **7 giorni** dalla sua indizione. La determinazione motivata di conclusione della conferenza sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, da parte delle amministrazioni coinvolte nel procedimento. La mancata partecipazione alla conferenza di servizi si intende quale silenzio assenso.

Con la determinazione motivata di conclusione della conferenza, il Ministero dell'istruzione procede all'adozione degli atti e dei provvedimenti di propria competenza<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Tale termine non si applica in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.

<sup>98</sup> In base all'art. 14-*ter*, co. 2, della L. 241/1990, invece, in caso di indizione di conferenza di servizi simultanea, i lavori della stessa si concludono non oltre 45 giorni decorrenti dalla data della prima riunione. Qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è fissato in 90 giorni.

