

IL DECRETO-LEGGE N. 33 DEL 2020: IL DECRETO RIAPERTURE PER LA “FASE DUE”

Il decreto-legge n. 33 del 2020 segna l'ingresso in quella che **nel lessico corrente** è stata definita la **“fase due”** della gestione emergenziale provocata dall'epidemia da Covid-19, con un **allentamento delle limitazioni** e il **graduale ritorno alla normalità**.

Il provvedimento si iscrive nella **sequenza di atti normativi** adottati con una sua specificità giuridica, tale da configurare una sorta di **“terzo” momento della risposta ordinamentale delle istituzioni** all'emergenza sanitaria e alle sue conseguenze economico-sociali (in questo senso vedi [l'introduzione al dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati](#)).

In un primo momento, 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), il quale prevede una serie di strumenti, dalla deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri, alle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile, **proporzionati ai disastri naturali**. In questi casi le limitazioni ai diritti individuali non sono mai state estese come è accaduto con le restrizioni imposte dall'emergenza da Covid-19.

Con **l'aggravarsi della situazione sanitaria** e **l'estendersi dell'epidemia** a livello nazionale, si è fatto **ricorso alla decretazione d'urgenza**, tenuto conto della **riserva di legge** prevista dalla Costituzione, quando **si interviene sui diritti di libertà**.

È questa la fase, caratterizzata dal **susseguirsi di decreti-legge**. Se alcuni di questi risultano, prevalentemente, rivolti all'adozione di misure per fronteggiare l'emergenza sanitaria e socio-economica, il decreto-legge n. 6 del 2020 e, in misura maggiore, il decreto-legge n. 19 sono stati **finalizzati**, soprattutto, a definire una **“cornice giuridica”** all'interno della quale **sistematizzare i provvedimenti assunti**. In questa fase **torna centrale il Parlamento**, con il ricorso ad **una norma di rango primario**.

Mentre il **decreto-legge n. 6** manteneva ancora un **sistema “duale”**, elencava una serie di **misure a mero titolo semplificativo**, e **rinvitava poi alle autorità competenti** le misure concrete da adottare, lasciando **ampia discrezionalità ai Dpcm**. È sicuramente il **decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19** a segnare il cambio di passo: ha proceduto intanto ad una **“tipizzazione delle misure”** per fronteggiare l'emergenza, attraverso **“un atto di rango primario”**, ha previsto un pieno e adeguato **coinvolgimento del Parlamento**, con la **“parlamentarizzazione”** dei **Dpcm**, infine ha meglio definito il **rapporto tra Stato e**

Regioni. In particolare il ruolo delle Regioni risulta circoscritto alla introduzione di misure ulteriormente restrittive, senza però influire nelle attività produttive e in quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Rispetto a tale organizzazione ordinamentale della risposta all'epidemia, il **decreto-legge n. 33** segna **un'ulteriore evoluzione**, in quanto ammette **un'incidenza regolatoria regionale** sulle "attività economiche, produttive e sociali".

Si perfeziona il **quadro giuridico** all'interno del quale le **autorità competenti** assumono le misure necessarie per rispondere all'emergenza epidemiologica, prevedendo **procedure più trasparenti ed efficienti**, con una **migliore articolazione** dei rapporti tra **Governo e Parlamento** e ora di **Stato e Regioni**.

Il decreto-legge, **rimosse le limitazioni e restrizioni** disposte per la "**prima fase**", prevede misure concernenti: la **libertà di circolazione**; la **quarantena**; la **libertà di riunione** e la **compresenza in luoghi pubblici**; le **funzioni religiose**; le **attività didattiche e formative**; le **attività economiche, produttive e sociali**.

Nel caso si rendessero necessarie ulteriori misure di contenimento e per quanto riguarda il profilo sanzionatorio, il **decreto-legge n. 19** rimane lo **strumento giuridico di riferimento**.

"È un decreto – ha commentato in dichiarazione di voto, **Stefano Ceccanti (PD)** – che **riallarga i diritti**, per quanto possibile, nella situazione data, **consente gli spostamenti** da regione a regione e mette come eccezione solo motivata di inserire restrizioni ulteriori; quindi, **cambia il rapporto tra regola ed eccezione**. Anche dal punto di vista dei diritti, ripristina pienamente il **diritto di riunione**, esclusivamente con la logica della distanza di sicurezza di un metro, e **conferma il rapporto pattizio nella libertà religiosa** ... ed è anche **costituzionalmente fondato**, perché ricordo che la Presidente della Corte costituzionale ha richiamato [nella sua ultima relazione](#) i seguenti criteri: **necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità** e, soprattutto, **temporalità**."

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" - approvato dal Senato - ([AC 2554](#)) e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Per i riferimenti normativi vedi anche: "Coronavirus: le principali misure adottate dal Governo. Con collegamenti ipertestuali", nella [pagina dei dossier](#) a cura dei Deputati PD.

LA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE: ENDO-REGIONALE, INTER-REGIONALE, DA E PER L'ESTERO (ART.1, COMMI 1,2 ,3,4 E 5).

Per quanto concerne la **circolazione all'interno della Regione**, il provvedimento dispone

la **cessazione delle limitazioni**, imposte dal decreto-legge n. 19 del 2020¹, con effetto dal 18 maggio 2020. Mentre per quanto riguarda la **circolazione tra Regioni**, la cessazione delle misure restrittive è posticipata a **decorrere dal 3 giugno 2020**.

Da tali date **vengono**, quindi, **meno le misure limitative della circolazione** all'interno del territorio regionale e di quelle che impedivano gli spostamenti interregionali. Tali misure potrebbero, eventualmente, essere **adottate o reiterate**, solo con riferimento a **specifiche aree del territorio, regionale o nazionale**, interessate da un particolare **aggravamento della situazione sanitaria**, secondo **principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico** effettivamente presente in queste aree. Qualora dovessero ricorrere tali presupposti, i provvedimenti restrittivi potranno essere adottati con la **procedura** di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020². Questa prevede che le **eventuali misure di contenimento** siano **adottate** con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (**DPCM**), su proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri competenti e le Regioni interessate.

Fino al 2 giugno 2020, sono **vietati gli spostamenti da e per l'estero**, con mezzi di trasporto pubblici e privati; resta in ogni caso **consentito il rientro** presso il proprio **domicilio, abitazione o residenza**. A decorrere **dal 3 giugno 2020**, gli spostamenti da e per l'estero possono essere **limitati solo con provvedimenti** adottati ai sensi del predetto articolo 2 del [decreto-legge n. 19 del 2020](#), anche in relazione a **specifici Stati e territori**, secondo **principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico** e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e degli obblighi internazionali.

Gli spostamenti tra lo **Stato della Città del Vaticano** o la **Repubblica di San Marino** e le **regioni con essi rispettivamente confinanti** non sono soggetti ad **alcuna limitazione**³.

LE MISURE DI QUARANTENA (COMMI 6 E 7)

È fatto **divieto di mobilità dalla propria “abitazione o dimora”** alle **persone sottoposte alla misura della quarantena** per **provvedimento dell'autorità sanitaria** in quanto risultate **positive al virus Covid-19**, **fino all'accertamento della guarigione** o al **ricovero in una struttura sanitaria o in un'altra struttura destinata allo scopo**. Una disposizione successiva riguarda la **quarantena precauzionale**, disposta con provvedimento dell'autorità sanitaria, che si applica ad una **persona che non sia ammalata** ma che abbia avuto **“contatti stretti”** con soggetti confermatasi **positivi al virus** ammalati.

Una modifica introdotta dal Senato nel corso dell'esame in prima lettura del disegno di legge di conversione, ha aggiunto quale **alternativa alla quarantena precauzionale**, **“altra misura ad effetto equivalente”**, preventivamente **approvata dal Comitato tecnico-**

¹ Articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020.

² V. il dossier n. 50: [Il decreto-legge n. 19 del 2020: una “cornice giuridica” per le misure urgenti contro il Covid-19](#).

³ L'articolo 6 del Dpcm 11 giugno 2020 reca specifiche disposizioni in materia di spostamenti da o per l'estero.

scientifico⁴. È una misura pensata per alcune categorie di soggetti come gli sportivi, specialmente in relazione agli sport di squadra.

RIUNIONI IN LUOGHI PUBBLICI O APERTI AL PUBBLICO (COMMI 8, 9 E 10)

Rimane il **divieto di assembramento di persone**. Le **manifestazioni**, gli **eventi** e gli **spettacoli** di qualsiasi natura **con la presenza di pubblico**, inclusi quelli di carattere **culturale, ludico, sportivo e fieristico**, nonché ogni **attività convegnistica** o **congressuale**, in luogo pubblico o aperto al pubblico, si svolgono, tenuto conto dell'andamento dei dati epidemiologici, **secondo le modalità stabilite** con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del **decreto-legge n. 19 del 2020**.

In ogni caso si deve garantire il **rispetto della distanza di sicurezza interpersonale** di **almeno un metro**. I **sindaci** hanno la **facoltà di disporre la chiusura temporanea di aree pubbliche o aperte al pubblico** qualora non sia possibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza.

FUNZIONI RELIGIOSE (COMMA 11)

Le **funzioni religiose** con la partecipazione di persone sono tenute al rispetto dei **protocolli sottoscritti dal Governo e dalle confessioni religiose**, contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio. Allo stato attuale, oltre al protocollo con la **Chiesa cattolica**, risultano sottoscritti protocolli con le **Comunità Ebraiche Italiane**, le **Comunità islamiche**, le confessioni **Comunità Induista, Buddista**, le **Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane, le Comunità Ortodosse** ed altre confessioni religiose.

I **protocolli** sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni religiose sono **[allegati al Dpcm 11 giugno 2020](#)**.

TERMINI DI EFFICACIA DIVERSIFICATI (COMMA 12)

Una norma del decreto-legge abilita i provvedimenti, adottati ai sensi del più volte citato articolo 2 del decreto-legge n. 19, a stabilire **termini di efficacia diversificati**, ove dispongano in merito a: la **quarantena precauzionale** (di cui al comma 7); la **partecipazione del pubblico a eventi, spettacoli, convegni** (comma 8) o a **riunioni** (comma 10) o a **funzioni religiose** (comma 11).

⁴ Di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630.

SERVIZI EDUCATIVI E ATTIVITÀ DIDATTICHE (COMMA 13)

Le attività dei **servizi educativi per l'infanzia**⁵ e le attività didattiche nelle **scuole di ogni ordine e grado**, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le **Università** e le Istituzioni di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica (**AFAM**), di **corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e Università per anziani**, nonché i **corsi professionali** e le attività formative svolte **da altri enti pubblici**, anche territoriali e locali e **da soggetti privati**, sono svolte **con modalità definite** con provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020.

La disposizione, differenziandosi da quanto previsto nei precedenti decreti nn. 6 e 19 del 2020, **non reca una esplicita limitazione allo svolgimento di tali attività**, che erano state sospese solo nei comuni o nelle aree inizialmente colpite dal virus e poi anche in tutto il territorio nazionale dal Dpcm 4 marzo 2020. Inoltre, **non indica una modalità di svolgimento di tali attività**, che nei precedenti decreti era unicamente quella a distanza, rimettendo la decisione ai provvedimenti attuativi del DL19/2020.

LE ATTIVITÀ ECONOMICHE, PRODUTTIVE E SOCIALI (COMMI 14,15 E 16)

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.

Solo i **Dpcm** (emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020) o i **provvedimenti regionali**, previsti dal presente decreto-legge, possono **imporre misure limitative** delle attività economiche, produttive e sociali, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità.

Il **mancato rispetto** dei contenuti dei protocolli o delle linee guida regionali o, in assenza, di quelle nazionali, tale **“che non assicuri adeguati livelli di protezione”**, comporta la **sospensione dell'attività** fino a che non siano state ripristinate le condizioni di sicurezza.

Alle Regioni spetta il compito di **monitorare “con cadenza giornaliera”** l'andamento della **situazione epidemiologica** e, su tale base, le condizioni di **adeguatezza del sistema sanitario nazionale**. Gli **esiti del monitoraggio** sono comunicati giornalmente dalle Regioni **al Ministero della salute**, all'**Istituto superiore di sanità** e al **Comitato tecnico-scientifico**.

Sulla base dell'andamento della situazione epidemiologica nel territorio, **le Regioni** possono introdurre **misure derogatorie, ampliative o restrittive**, rispetto a quelle disposte dai

⁵ Di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65.

Dpcm. Con questa norma è **rafforzato il coinvolgimento delle Regioni** nella gestione dell'emergenza Covid-19, visto quanto disposto finora dall'articolo 3 del decreto-legge n. 19 del 2020, in base al quale alle Regioni **residuava soltanto la possibilità di introdurre “misure ulteriormente restrittive”** rispetto a quelle vigenti.

POTERI DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO (ART. 1-BIS)

Un articolo aggiuntivo, introdotto dal Senato, integra i **poteri del Commissario straordinario** per l'emergenza da Covid-19, disciplinati dall'articolo 122 del decreto-legge n. 18 del 2020⁶, per quanto concerne la **fornitura di mascherine facciali di tipo chirurgico**.

La disposizione prevede che il Commissario possa **stipulare appositi protocolli** con le associazioni di categoria delle **imprese distributrici**, al fine di disciplinare i **prezzi massimi di vendita al dettaglio**. I protocolli possono disciplinare “i rapporti economici necessari ad **assicurare l'effettiva fornitura e distribuzione**” delle **mascherine**, incluse le misure idonee a ristorare gli aderenti dell'eventuale differenza rispetto ai prezzi di acquisto.

LE SANZIONI (ART. 2)

La **disciplina sanzionatoria** ripete in sostanza il sistema già definito dal decreto-legge n. 19 del 2020, al quale rinviamo per gli approfondimenti. In sintesi, salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'**articolo 650 del codice penale** (“Inosservanza dei provvedimenti dall'Autorità”), si applica, per le violazioni delle misure disposte, la **sanzione amministrativa pecuniaria da 400 a 1.000 euro**. Nei casi in cui la violazione sia commessa **nell'esercizio di un'attività di impresa**, è prevista anche la **sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni**. Le sanzioni per le violazioni delle misure **disposte da autorità statali** sono irrogate dal **Prefetto**, mentre quelle per le violazioni delle misure disposte **da autorità regionali e locali** sono **irrogate dalle autorità che le hanno disposte**.

Quanto all'**accertamento** delle violazioni e al **pagamento in misura ridotta**, si applica l'articolo 4, comma 3, del **decreto-legge n. 19 del 2020**.

Inoltre, all'atto dell'accertamento delle violazioni, ove necessario **per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione**, l'autorità procedente può disporre la **chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio** per una durata **non superiore a cinque giorni**; il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione. In caso di **reiterata violazione** della medesima disposizione, la **sanzione amministrativa è raddoppiata** e quella **accessoria è applicata nella misura massima**.

Un emendamento approvato, nel corso dell'esame in prima lettura del disegno di legge di conversione al Senato, prevede che i **proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie**⁷ siano **devoluti allo Stato**, qualora si tratti di violazioni **accertate da funzionari, ufficiali,**

⁶ V. anche il [dossier n. 48: il decreto “Cura Italia”](#).

⁷ Nel caso siano accertate in un tempo successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge che le prevede.

agenti dello Stato; siano devoluti **agli enti territoriali** (Regioni, Province, Comuni), qualora l'accertamento sia **effettuato dai loro funzionari, ufficiali, agenti**.

Salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la salute pubblica (art. 452 del codice penale) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia), **l'inosservanza della quarantena** è punita ai sensi dell'articolo 260 del 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**⁸.

DISPOSIZIONI FINALI (ART. 3)

Nelle disposizioni finali, si prevede, tra l'altro che le **misure** del decreto-legge si applichino **dal 18 maggio 2020 al 31 luglio 2020**, fatti **salvi i diversi termini** previsti dal provvedimento.

⁸ Pene così modificate dall'art. 4, comma 7 del decreto-legge n. 19.