

# **PRIMI COMMENTI AL DECRETO LEGGE N. 19 DEL 25 MARZO 2020**

DE BERTI JACCHIA FRANCHINI FORLANI  
STUDIO LEGALE

Il Decreto Legge n. 19 del 25 marzo 2020 (per brevità il “Decreto Legge”) introduce, finalmente, un quadro normativo di rango primario all'interno del quale possano trovare adeguato collocamento gerarchico la miriade dei provvedimenti governativi, regionali e sindacali che le varie amministrazioni dello stato, ivi incluse le regioni e i comuni, hanno prodotto con ritmo incessante e con un coordinamento che non esitiamo a definire carente. Non sorprendentemente si sono verificati dubbi interpretativi e antinomie gerarchiche e per competenza che hanno posto seri dubbi sia ai professionisti che di tali provvedimenti dovevano fornire una interpretazione ragionevolmente attendibile ai propri clienti sia alle istituzioni medesime. L'esempio forse più fulgido di tale confusione interpretativa è dimostrato dal fatto che la Regione Lombardia ha inviato una nota alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di sapere se la propria Ordinanza n. 514 del 21 marzo 2020, come modificata e integrata dall'Ordinanza n. 515 del 22 marzo 2020, doveva considerarsi abrogata in virtù dell'adozione del DPCM del 22 marzo 2020.

Orbene, a questi e ad altri interrogativi, fornisce ora una risposta il Decreto Legge n. 19 del 25 marzo 2020, almeno in parte.

Andiamo con ordine.

L'articolo 1 del Decreto Legge individua le materie con riferimento alle quali potranno essere adottati, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità dello stesso, i provvedimenti volti a regolamentarle, a limitarle o vietarle del tutto.

Le materie oggetto di intervento sono:

- a) limitazione della circolazione delle persone, ivi incluse limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;
- b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;

- c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;
- d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;
- e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus;
- f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;
- g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;
- h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;
- i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;
- j) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;
- k) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;
- l) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;
- m) possibilità di disporre o di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale;
- n) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza;
- o) 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;
- p) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;
- q) 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;

- r) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;
- s) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
- t) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;
- u) 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;
- v) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;
- w) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);
- x) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;
- y) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;
- z) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;
- aa) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;
- bb) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;
- cc) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate.

Il Decreto Legge prevede, poi, che per la durata dell'emergenza, può essere imposto lo svolgimento delle attività non oggetto di sospensione in conseguenza dell'applicazione di misure di cui al presente articolo, ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità, con provvedimento del prefetto assunto dopo avere sentito, senza formalità, le parti sociali interessate. Questa norma fa così venir meno la discrezionalità, sin qui assoluta, degli imprenditori circa la continuazione o meno della loro attività qualora l'avessero ritenuta economicamente non sostenibile e/o non rispondente alla necessità di salvaguardare la salute propria e dei propri clienti. L'introduzione di questa norma non deve sorprendere, infatti, in quanto numerosi sono stati gli imprenditori attivi nelle categorie merceologiche elencate nell'Allegato 1 al DPCM 11 marzo 2020 e/o all'art. 1 del DPCM 22 marzo 2020 che, nonostante esercitassero attività escluse dall'obbligo di sospensione, ciò nondimeno hanno preferito chiudere. Orbene, il Decreto Legge – verosimilmente avendo a mente la minacciata serrata dei gestori delle stazioni di servizio erogatrici di combustibili per locomozione, ha inteso lanciare un messaggio chiaro e univoco: non saranno tollerate serrate qualora esse dovessero mettere in pericolo l'effettività e la pubblica utilità dell'attività a esse sottese.

Il Provvedimento individuato dall'art. 2 del Decreto Legge quale strumento principe per l'introduzione delle regolamentazioni, limitazioni e divieti alle attività di cui sopra è il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovrà essere adottato su proposta del Ministro della Salute e sentiti i Ministri dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze e gli altri ministri competenti per materia oltre che i presidenti delle singole regioni se riferentesi a una specifica regione ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni se riferentesi all'intero territorio nazionale. La proposta può provenire anche dai presidenti delle singole regioni qualora richiedano l'adozione di provvedimenti relativi al solo territorio regionale ovvero dal Presidente della Conferenza delle Regioni se il provvedimento di cui si chiede l'adozione sia relativo al territorio dello Stato nel suo complesso.

Nelle more dell'adozione di uno o più DPCM, ma solo in casi di estrema necessità e urgenza, tali provvedimenti possono essere adottati con Decreto del Ministro della Salute.

Sempre all'art. 2 si dispone la salvezza degli effetti prodotti e dagli atti adottati ai sensi del Decreto Legge n. 6 del 23 febbraio 2020 come convertito dalla Legge del 5 marzo 2020, n. 13. La medesima norma, poi, fa salve le disposizioni contenute nei DPCM adottati in data 8, 9, 11 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti. In proposito, si segnala che la formula adottata dal Decreto Legge lascia ancora qualche dubbio circa l'applicabilità dell'allegato 1 del DPCM dell'11 marzo 2020 laddove le attività ivi elencate non siano state riproposte nel testo del DPCM del 22 marzo 2020. Molti dubbi tra gli operatori commerciali ha, in particolare, sollevato la possibilità per gli operatori attivi in settori oggetto di sospensione di poter continuare la propria attività mediante le vendite online. A tal proposito, abbiamo fin dall'inizio ritenuto che tale modalità di operatività fosse, e sia, rimasta consentita e in tale direzione milita ora l'interpretazione autentica fornita dalle FAQ consultabili sul sito del Governo Italiano.

Per quanto concerne le misure adottate ai sensi del summenzionato Decreto Legge n. 6 del 23 febbraio 2020, il Decreto Legge ha scelto di confermarne la validità ma per un periodo temporale limitato a 10 giorni. Decorso il quale decadranno. Facendo così salva, tra l'altro, l'ordinanza della Regione Lombardia n. 514 del 21 marzo 2020 come modificata dall'ordinanza n. 515 del 22 marzo 2020.

Sebbene abbia salvato la validità e gli effetti dei provvedimenti adottati in precedenza alla entrata in vigore del Decreto Legge, il Governo nella sua funzione legislativa d'urgenza ha ritenuto, finalmente, necessario, mettere ordine e chiarezza, intestandosi, per il futuro, il diritto di adottare provvedimenti a carattere normativo – nelle forme dei regolamenti di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988, categoria alla quale appartiene il DPCM e il Decreto del Ministro della Salute – con

riferimento all'adozione di provvedimenti successivi tanto che ha provveduto all'abrogazione del Decreto Legge n. 6 del 23 febbraio 2020.

L'art. 3 del Decreto Legge dispone, poi, che nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Viene poi chiarito che i Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto di cui al comma 1. Tali disposizioni si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente. Con ciò dichiarando l'illegittimità di tali provvedimenti ma lasciando qualche dubbio circa l'efficacia dagli stessi fin qui espletata anche se, con riferimento ai provvedimenti sanzionatori eventualmente emessi in applicazione degli stessi se ne deve concludere per l'illegittimità da farsi valere mediante apposita impugnativa.

Infine, l'art. 4 fornisce un quadro d'insieme delle norme sanzionatorie e dei controlli.

In particolare, salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.

Qualora la violazione si verifichi nell'esercizio di un'attività commerciale viene prevista la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; si applicano le norme in materia di pagamento in misura ridotta. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 2, comma 1, sono irrogate dal Prefetto. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte.

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 5 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.

Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà.

Il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Nel ricordare che la suesposta disamina è soggetta alla non improbabile adozione di misure normative future e che necessita di una validazione e verifica caso per caso, il nostro studio è a disposizione dei propri clienti e di quanto vorranno a noi rivolgersi per analizzare l'impatto del Decreto Legge sulla loro attività professionale e commerciale.

26 marzo 2020

I nostri contributi di informazione e aggiornamento sulla crisi del Covid-19 e sulle sue implicazioni sono uno sforzo collettivo dello Studio ed una iniziativa di servizio. Per sottolinearlo, gli autori hanno rinunciato ad indicare il proprio nome in calce ai singoli lavori. Il presente articolo ha esclusivamente finalità informative e non costituisce parere legale.

*Our contributions of information and update on the Covid-19 crisis and its implications constitute a collective effort of the Firm and an initiative of service. For such reason, the authors decided not to sign individually their works and articles.  
This article is exclusively for information purposes, and should not be considered as legal advice.*

#### MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
milan@dejalex.com

#### ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
rome@dejalex.com

#### BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
brussels@dejalex.com

#### MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
moscow@dejalex.com