



Ufficio Legislativo e Affari Giuridici

Roma, 20 maggio 2020

Alle Organizzazioni Regionali
e Provinciali CONFESERCENTI

Ai Responsabili delle Federazioni di categoria

Prot. n. 4704.11/2020 GDA

Oggetto: **Riapertura delle attività economiche. Princìpi di sistema.**

Come è noto, il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, all'art. 14, stabilisce 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.

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 decreto-legge n. 19 del 2020 o del comma 16, dunque con DPCM o con provvedimenti delle Regioni.**

L'art. 1, comma 16, infatti, stabilisce che, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, **la Regione**, informando contestualmente il Ministro della salute, **può introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive**, rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2”.

Con DPCM 17 maggio 2020, il Presidente del Consiglio ha previsto che le attività commerciali al dettaglio, della ristorazione, degli stabilimenti balneari, dei servizi alla persona e delle strutture ricettive siano assoggettate alle linee guida adottate dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni, nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali, e comunque in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10.

Le **linee guida della Conferenza delle regioni** sono state fatte proprie dal Governo inserendole nell'allegato 17 al DPCM 17 maggio 2020: esse contengono le **“schede tecniche”** relative a:

- **RISTORAZIONE,**
- **ATTIVITÀ TURISTICHE (stabilimenti balneari e spiagge),**
- **STRUTTURE RICETTIVE, SERVIZI ALLA PERSONA (acconciatori ed estetisti),**
- **COMMERCIO AL DETTAGLIO,**
- **COMMERCIO AL DETTAGLIO SU AREE PUBBLICHE (mercati, fiere e mercatini degli hobbisti),**

- **UFFICI APERTI AL PUBBLICO,**
- **PISCINE,**
- **PALESTRE,**
- **MANUTENZIONE DEL VERDE,**
- **MUSEI, ARCHIVI E BIBLIOTECHE.**

Tali attività, dunque, essendo assicurate le relative misure di prevenzione attraverso l'applicazione delle linee guida adottate dalla Conferenza delle regioni, sono possibili fin dal 18 maggio (tranne il diverso termine del 25 maggio previsto per le palestre dal DPCM del 17 maggio), a meno che le Regioni, come stabilito dall'art. 1, comma 16, del DL n. 33, non stabiliscano diversamente.

Dando per scontato che le attività che non sono mai state sospese (commercio dei prodotti alimentari e dei generi di prima necessità elencati negli allegati ai DPCM emanati, da ultimo quello del 26 aprile 2020) si confermano attive, tranne previsioni limitative esplicitate da parte delle Regioni, **si pone il problema della modalità con cui le diverse Regioni si sono pronunciate, con le loro ordinanze, relativamente alla riaperture di attività che fino al 17 maggio risultavano sospese, diverse comunque da quelle dei settori sopra elencati.**

Alcuni esempi:

La **regione Emilia-Romagna**, con Ordinanza n. 82, del 17.5.2020, ha stabilito che

- a decorrere dal 18 maggio 2020 sono consentite le seguenti attività:
 - commercio al dettaglio in sede fissa; commercio su aree pubbliche (mercati, posteggi fuori mercato e chioschi); agenzie di servizi (a titolo di esempio, agenzie di viaggio e agenzie immobiliari) nel rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite dallo specifico protocollo regionale, allegato n. 1; servizi di somministrazione di alimenti e bevande ed attività, anche artigianali, che prevedono l'asporto e il consumo sul posto (a titolo esemplificativo bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) nel rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite dallo specifico protocollo regionale, allegato n. 2; servizi alla persona (barbieri, parrucchieri centri estetici, centri tatuatori e piercing), nel rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite dallo specifico protocollo regionale, allegato n. 3; attività ricettive alberghiere, nel rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite dallo specifico protocollo regionale allegato n. 4; strutture ricettive all'aria aperta, nel rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite dallo specifico protocollo regionale, allegato n. 5; attività di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio nel rispetto dei principi contenuti nelle linee guida nazionali; accesso alle spiagge libere e agli arenili.
- a decorrere dal 25 maggio 2020 sono consentite le attività degli stabilimenti balneari, nel rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite dallo specifico protocollo regionale, allegato n. 6; le attività dei parchi tematici, parchi divertimento, e luna park, nel rispetto delle norme di distanziamento sociale e senza alcun assembramento, previa adozione di specifico protocollo regionale e nel rispetto dei principi contenuti nelle linee guida nazionali; le attività ricettive extralberghiere e altre tipologie ricettive, nel rispetto delle norme sul distanziamento sociale e senza alcun assembramento, previa adozione di specifico protocollo regionale; dette strutture possono comunque esercitare l'attività dal 18 maggio 2020 nel rispetto dei principi contenuti nelle linee guida nazionali.

Nulla si dice nell'Ordinanza per le **altre attività economiche non espressamente richiamate.**

La **regione Toscana**, con Ordinanza n. 57, del 17.5.2020, ha disposto, tenuto conto del quadro epidemiologico regionale e fatto salvo quanto stabilito dalle "disposizioni generali" sopra riportate, la riapertura di **tutte le attività economiche, produttive e sociali** nel rispetto dei settori e della tempistica indicata dal governo nel DPCM del 17 maggio 2020 e delle misure previste nelle Linee guida di cui all'allegato 17 del DPCM 17 maggio 2020;

La **regione Campania**, con Ordinanza n. 48, del 17.5.2020, ha stabilito che

- a. **è consentita la riapertura delle attività inerenti ai servizi alla persona, ivi compresi i parrucchieri, i barbieri e i centri estetici**, con obbligo di puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nelle Linee Guida di cui al Documento allegato n.1 all'Ordinanza;
- b. salvo quanto previsto, per le attività svolte nei mercati, **è consentita la riapertura delle attività commerciali al dettaglio**, con obbligo di puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nelle Linee Guida di cui al Documento allegato n.2 all'Ordinanza;
- c. ferma la possibilità di esercizio dell'attività con consegna a domicilio e con modalità da asporto nel rispetto delle prescritte misure precauzionali in tutte le fasi (ivi comprese quelle di confezionamento e di trasporto), **con riferimento alle attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie):**
 - **a far data dal 18 maggio 2020, è consentito ai bar l'esercizio dell'attività al banco**, nel rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro e con modalità tali comunque da evitare assembramenti o affollamenti all'interno dell'esercizio commerciale e con divieto di consumazione al tavolo;
 - **a far data dal 21 maggio 2020, è consentita la ripresa delle attività in loco**, con obbligo di puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nelle Linee Guida di cui al documento allegato n.3 all'Ordinanza;
- d. **resta consentito l'esercizio delle attività mercatali, limitatamente a quelle di vendita di generi alimentari**, nel rispetto delle prescrizioni di cui alle Linee guida sulle misure di sicurezza per la riapertura dei mercati di generi alimentari, allegate all'Ordinanza n.45 dell'8 maggio 2020 e relative misure attuative, nelle more della relativa integrazione ed aggiornamento. **Le attività relative alle categorie merceologiche diverse da quelle sopra indicate restano sospese fino al 20 maggio 2020**, nelle more dell'integrazione ed aggiornamento delle Linee guida di settore a cura dell'Unità di Crisi regionale, di concerto con l'ANCI e sentite le categorie interessate;
- e. **è consentita la riapertura dei musei, biblioteche ed altri luoghi di cultura**, con obbligo di puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nelle Linee Guida di cui al documento allegato n.4 all'Ordinanza;
- f. **per le ulteriori attività economiche, ivi comprese le attività ricettive non alberghiere e balneari, la Regione ha dato mandato all'Unità di Crisi regionale, sentite le categorie interessate, di definire adeguate misure ai fini della ripresa in sicurezza delle attività entro il 25 maggio 2020.**

CONCLUSIONI

Orbene, considerate le diverse soluzioni individuate dalle Regioni e valutato il quadro delle norme stabilite dal Governo, in applicazione del DL n. 33 e del DPCM del 17 maggio, a nostro avviso, i **principi generali applicabili per le riaperture, tranne diverse previsioni specifiche regionali**, sono i seguenti:

- **le attività economiche e produttive sono tutte consentite, tranne che il Governo o le regioni, con il DPCM del 17 maggio o le rispettive Ordinanze, non prevedano diverse date specifiche per la riapertura di alcune di esse;**
- **in mancanza di un diverso criterio ricavabile da provvedimenti regionali, le attività non menzionate specificamente da Ordinanze regionali NON POSSONO CONSIDERARSI SOSPESE, E DUNQUE SONO LIBERAMENTE ESERCITABILI**, considerata l'avvenuta scadenza, lo scorso 17 maggio, delle previsioni di cui al DPCM 26 aprile 2020, che stabiliva l'elencazione tassativa delle attività sospese;
- **non per tutte le attività si impone l'adozione di uno specifico protocollo o linea guida**, poiché all'uopo vale quanto previsto dall'art. 1, comma 14, del DL n. 33, laddove afferma 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. **Per le attività per le quali non è stato adottato uno specifico protocollo o linea guida vale il Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali (all. 12 al DPCM 17.5.2020), a meno che la regione non preveda che la riapertura dell'attività è condizionata all'approvazione di uno specifico protocollo;**

- i *vademecum* e le linee guida predisposti dall'Associazione, anche in collaborazione con altre Associazioni dello stesso settore, non sono ovviamente vincolanti, ma sono da considerare esplicitazione utile alla corretta applicazione dei principi di cui al Protocollo condiviso;
- infine, si evidenzia che – come affermato in precedenti note dell'Ufficio Legislativo – **le regole applicabili in relazione alla prevenzione del contagio, che le imprese devono rispettare nell'adeguare le misure di sicurezza da porre in essere ed inserire nell'adeguamento del documento di valutazione dei rischi di cui al D. Lgs. n. 81/2008 sono quelle previste dalle linee guida della Conferenza delle regioni o della specifica Regione (qualora questa abbia integrato le prime o ne abbia adottato ulteriori specifiche per settori in esse non ricompresi), non quelle dei documenti tecnici di Comitati scientifici ed Enti che sono valse solo a supporto del Governo o delle Regioni, unici “decisori politici”.**

Cordiali saluti,

Giuseppe Dell'Aquila

