GIUSTIZIA INSIEME

Diritto dell"emergenza Covid-19 e recovery fund

Il diritto ai tempi del coronavirus: come cambia la nostra vita e perché

di Maurizio Bozzaotre

16 marzo 2020

Il diritto ai tempi del coronavirus: come cambia la nostra vita e perché
di Maurizio Bozzaotre

sommario: 1. Cronaca di un'emergenza nazionale: dall'epidemia alla pandemia – 2. I primi provvedimenti di contenimento del virus – 3. Il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e decreti attuativi – 4. (segue): il DPCM 9 marzo 2020 – 5. (segue): il DPCM 11 marzo 2020 – 6. Gli altri decreti-legge emanati dal Governo – 7. Conseguenze e sanzioni in caso di violazioni – 8. Alcune (provvisorie) valutazioni: le libertà individuali ai tempi del virus.

Stiamo tutti vivendo una situazione del tutto inedita, con significative conseguenze sulla nostra vita familiare, lavorativa e di relazione. Anche sul piano strettamente giuridico, l'impatto del virus COVID-19 e delle misure adottate per contrastarlo sono assolutamente dirompenti. Proviamo a evidenziare gli aspetti più importanti.

1. *Cronaca di un'emergenza nazionale: dall'epidemia alla pandemia*

È notizia di questi giorni: l'OMS ha dichiarato che il COVID-19 sia ormai da considerarsi una *pandemia*. Secondo i parametri OMS, una pandemia è la diffusione in tutto il mondo di una nuova malattia coinvolgendo almeno due continenti. Non è la *gravità* di una malattia il parametro decisivo perché venga dichiarata una pandemia, bensì la *facilità* con la quale una malattia si diffonde. La dichiarazione di pandemia implica che ogni Paese metta a punto un

Piano pandemico e che lo aggiorni costantemente sulla base delle linee guida dell'Oms.

Come siamo arrivati a tutto ciò? Non farà male un breve riepilogo di quanto accaduto in questi ultimi mesi.

Il 9 gennaio scorso l'Organizzazione Mondiale della Sanità comunicava al mondo la scoperta, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo virus mai identificato prima nell'uomo, il "2019-nCoV" (da "2019-newCoronaVirus") o "COVID-2019" (da "COronaVIrusDisease-2019"), associato a un focolaio di casi di polmonite registrati nella città di Wuhan, nella parte centrale della Repubblica Popolare Cinese. Il 30 gennaio veniva dichiarata dall'OMS la situazione di emergenza internazionale di salute pubblica a causa dell'epidemia del COVID-19 con una serie di linee guida a livello globale. Allarme giustificato dal fatto che contro questo nuovo virus non ci sono vaccini né farmaci specifici, e si ritiene che il tempo di svilupparli non sarà breve; a ciò si accompagnano un alto grado di letalità ed una grande facilità di diffusione (**[1]**).

Il giorno successivo, 31 gennaio, il Consiglio dei Ministri del Governo italiano deliberava lo "stato di emergenza nazionale", situazione prevista e disciplinata dall'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018 (codice della protezione civile). In particolare, con questo provvedimento il Governo deliberava, per la durata di sei mesi, lo "*stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*", prevedendo la possibilità di intervenire a mezzo di ordinanze emanate dal Dipartimento della protezione civile, in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Si deve ricordare che le ordinanze di protezione civile emesse nell'ambito di uno stato di emergenza di rilievo nazionale possono essere adottate «*in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate*» (art. 25, d.lgs. 1/2018).

Occorre sottolineare che sin da quel momento la situazione veniva inquadrata nel novero degli eventi emergenziali di cui all'art. 7, lett. c), d.lgs. 1/2018, ossia tra le «*emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24*» (**[2]**).

2. *I primi provvedimenti di contenimento del virus*

Nella fase immediatamente successiva si susseguivano una serie di ordinanze da parte di enti locali delle zone prossime ai primi focolai di contagio (ad esempio il Comune di Codogno in data 21 febbraio). Provvedimenti fondati sulle disposizioni contenute nel Testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000). In particolare, all'art. 50 si prevede il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti "*in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale*". Nel caso in cui l'emergenza superi il territorio comunale, l'art. 50 citato prevede che "*l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali*". Ed è quello che è accaduto, atteso che l'emergenza epidemiologica ha ben presto superato gli ambiti dei singoli comuni per assumere una valenza territoriale assai più ampia.

In questo quadro, occorre ricordare in via generale che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, le competenze in materia di tutela della salute e di protezione civile appartengono al novero delle competenze "concorrenti" tra Stato e Regioni, spettando dunque allo Stato fissare i principi generali e alle singole Regioni la normativa di dettaglio. Questa ripartizione ovviamente può porre dei problemi di coordinamento in caso di situazioni di necessità e urgenza che giustifichino il ricorso a misure straordinarie. A tale proposito, l'art. 32 della legge n. 833 del 1978 (istitutiva del servizio sanitario nazionale) prevede che il Ministro della sanità possa emettere «*ordinanze di carattere contingibile e urgente, 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*», ed analogo potere di emettere ordinanze nelle medesime materie viene attribuito anche al Presidente della Giunta regionale (oltre che al Sindaco), con efficacia limitata al territorio regionale o una sua parte.

3. *Il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e decreti attuativi*

A questo punto, visto l'aggravarsi della situazione, interveniva il Governo con il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, recante "*misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito, con modificazioni, con legge n. 13 del 5 marzo 2020. Al decreto-legge facevano seguito una serie di decreti governativi di attuazione.

Si tratta di atti oggi in gran parte superati dai più recenti provvedimenti, ma che è utile esaminare sinteticamente per avere un'idea della risposta che progressivamente si è inteso dare

per far fronte all'emergenza.

In sintesi, il DL 6/2020 prevedeva che nei Comuni o aree ove vi fossero soggetti positivi al COVID-19, le autorità competenti fossero tenute ad adottare ogni misura di contenimento adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione. Le misure comprendevano: divieto di allontanamento e di accesso al comune o all'area interessata; sospensione di manifestazioni, eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato; sospensione dei servizi educativi e dei viaggi di istruzione; sospensione dell'apertura dei musei; sospensione delle procedure di concorsi pubblici e attività degli uffici pubblici, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità; applicazione di misure di "quarantena con sorveglianza attiva" per chi avesse avuto contatti stretti con persone affette dal virus; sospensione dell'attività lavorativa per alcune tipologie di impresa e chiusura di alcune tipologie di attività commerciali; possibilità che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità fosse condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale; limitazione all'accesso o sospensione dei servizi trasporto di merci e di persone. Era altresì prevista la facoltà di adottare ulteriori misure di contenimento.

Il testo del DL 6/2020 prevedeva che l'attuazione di tali misure di contenimento dovesse essere disposta con *decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri* (DPCM), su proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri e il Presidente della Regione competente ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso le misure interessassero più Regioni. Si prevedeva che, in casi di "estrema necessità e urgenza", le stesse misure si potessero adottare, anche prima dell'adozione del DPCM, dalle autorità regionali o locali ai sensi dell'articolo 32 legge 833/78 sopra citato. Si garantiva l'esecuzione delle misure con l'ausilio delle forze di polizia e, ove occorresse, delle forze armate; un espresso richiamo veniva operato all'art. 650 codice penale per il mancato rispetto delle misure di contenimento, salvo che il fatto non costituisca più grave reato.

Al decreto-legge facevano seguito vari decreti attuativi del Presidente del Consiglio.

1) DPCM 23 febbraio 2020 (stessa data del decreto-legge) recante "misure urgenti di contenimento del contagio nei Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto", indicando gli undici Comuni interessati e alcune misure urgenti di contenimento sul piano nazionale.

2) DPCM 25 febbraio 2020, recante ulteriori misure urgenti, con particolare riferimento a misure previste per scuole e università, alcune valide nei comuni delle regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte e altre su tutto il territorio nazionale.

3) DPCM 1° marzo 2020, recante ulteriori misure di contenimento del contagio negli undici Comuni già individuati, nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e nelle province di Pesaro-Urbino, Savona, Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona, assieme a ulteriori misure sull'intero territorio nazionale.

4) DPCM 4 marzo 2020, recante ulteriori disposizioni attuative applicabili sull'intero territorio nazionale. Veniva innanzi tutto disposta la *sospensione assoluta* di una serie di attività, quali: congressi, riunioni, meeting ed eventi in cui fosse coinvolto personale sanitario o incaricato di servizi pubblici essenziali o di pubblica utilità; eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato; servizi educativi per l'infanzia, attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore e universitaria, corsi professionali, master; viaggi d'istruzione, iniziative di scambio o gemellaggio, visite guidate e uscite didattiche comunque denominate, programmate da istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado; divieto agli accompagnatori di pazienti nei dipartimenti emergenze e accettazione e pronto soccorsi di permanere nelle sale di attesa salve diverse indicazioni del personale preposto.

Venivano poi previste una serie di ipotesi di *sospensione con eccezioni*: manifestazioni, eventi e spettacoli, ivi inclusi cinematografici e teatrali, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato, che comportassero affollamento di persone tale da non consentire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro; rimaneva consentito, nei Comuni diversi da quelli della "zona rossa" lo svolgimento di eventi e competizioni, nonché sedute di allenamento degli atleti, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse, ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico, fermo restando l'obbligo di controlli idonei a contenere il rischio di diffusione del virus; sport di base e attività motorie svolte all'aperto ovvero all'interno di palestre, piscine e centri sportivi di ogni tipo, erano ammessi a condizione che fosse possibile il mantenimento della distanza interpersonale di almeno di un metro; erano esclusi dalla sospensione corsi post universitari connessi alle professioni sanitarie, ivi inclusi quelli per i medici in formazione specialistica, i corsi di formazione specifica in medicina generale, le attività dei tirocinanti delle professioni sanitarie, nonché le attività delle scuole dei ministeri dell'interno e della difesa; l'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA) e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, era limitata ai soli casi indicati dalla direzione della struttura, tenuta ad adottare le misure necessarie.

5) DPCM 8 marzo 2020 recante ulteriori misure di contenimento, ove si inasprivano sia le misure in atto nella cosiddetta "zona rossa" (Regione Lombardia e province di Modena, Parma, Piacenza,

Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro-Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia) che quelle vigenti sull'intero territorio nazionale.

In particolare, con le prime si prevedeva il divieto di spostamento «*in entrata e in uscita dai suddetti territori, nonché all'interno dei medesimi territori*», salvo spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o per motivi di salute; consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. Ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5° C) era fortemente raccomandato di rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante; divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus.

Quanto alle misure da applicare sull'intero territorio nazionale, spiccavano le seguenti: sospensione di manifestazioni, eventi e spettacoli di qualsiasi natura, ivi inclusi quelli cinematografici e teatrali, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato; chiusura di pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati; chiusura di musei e altri istituti e luoghi della cultura; svolgimento delle attività di ristorazione e bar, con obbligo, a carico del gestore, di far rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro; sport di base e attività motorie in genere, svolti all'aperto ovvero all'interno di palestre, piscine e centri sportivi di ogni tipo, erano ammessi esclusivamente a condizione del rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro; qualora possibile, era raccomandato ai datori di lavoro di favorire la fruizione di periodi di congedo ordinario o ferie; ferma restando la sospensione le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri, l'apertura dei luoghi di culto era condizionata all'adozione di misure tali da evitare assembramenti, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro; divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus.

4. *(segue): il DPCM 9 marzo 2020*

Visto il carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, con un notevole incremento dei casi sul territorio nazionale, e la necessità di misure volte a garantire uniformità nell'attuazione dei programmi di profilassi, il 9 marzo veniva emesso il sesto DPCM.

Si tratta di un provvedimento di assoluto rilievo, in quanto prevede che le misure di contenimento del contagio stabilite in precedenza per la regione Lombardia e le quattordici province della cosiddetta "zona rossa" si applichino fino al 3 aprile 2020 *all'intero territorio nazionale*.

Sarà il caso di riassumerle:

a) *divieto di ogni spostamento* (non si può intendere in altro modo l'applicazione all'intero territorio nazionale dell'espressione "spostamento in entrata e in uscita dai suddetti territori, nonché all'interno dei medesimi territori" contenuta nel precedente decreto), salvo spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o per motivi di salute. È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza;

b) ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5° C) è fortemente raccomandato di rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante;

c) divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus;

d) sospesi eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati. Resta consentito lo svolgimento dei predetti eventi e competizioni, nonché sedute di allenamento di atleti professionisti e atleti di categoria assoluta che partecipano ai giochi olimpici o a manifestazioni nazionali o internazionali, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse, ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico;

e) si raccomanda ai datori di lavoro pubblici e privati di promuovere, durante il periodo di efficacia del presente decreto, la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti dei periodi di congedo ordinario e di ferie, fermo restando la possibilità di svolgere lavoro agile;

f) chiusi gli impianti dei comprensori sciistici;

g) sospese tutte le manifestazioni organizzate nonché gli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico quali ad esempio, grandi eventi, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati;

h) sospesi i servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza di attività scolastiche e formazione superiore, comprese università, corsi professionali, master, corsi per professioni sanitarie e università per anziani,

corsi professionali e attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza; vengono esclusi corsi per medici in formazione specialistica e di formazione specifica in medicina generale, nonché le attività dei tirocinanti delle professioni sanitarie. Al fine di mantenere il distanziamento sociale, è da escludersi qualsiasi altra forma di aggregazione alternativa;

i) ferma restando la sospensione delle cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri, l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro;

j) chiusi tutti i musei e gli altri istituti e luoghi della cultura;

k) sospese le procedure concorsuali pubbliche e private ad esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero in modalità telematica; sono esclusi dalla sospensione i concorsi per il personale sanitario, ivi compresi gli esami di Stato e di abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo, e quelli per il personale della protezione civile;

l) consentite le attività di ristorazione e bar dalle 6.00 alle 18.00, con obbligo, a carico del gestore, di predisporre le condizioni per garantire la possibilità del rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro;

m) consentite le attività commerciali diverse da quelle di cui alla lettera precedente a condizione che il gestore garantisca un accesso ai predetti luoghi con modalità contingentate o comunque idonee a evitare assembramenti di persone, tenuto conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei locali aperti al pubblico, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza di almeno un metro, tra i visitatori, con sanzione della sospensione dell'attività in caso di violazione. In presenza di condizioni strutturali o organizzative che non consentano il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro, le richiamate strutture dovranno essere chiuse;

n) sospesi i congedi ordinari del personale sanitario e tecnico, nonché del personale le cui attività siano necessarie a gestire le attività richieste dalle unità di crisi costituite a livello regionale;

o) nelle giornate festive e prefestive sono chiuse le medie e grandi strutture di vendita, nonché gli esercizi commerciali presenti all'interno dei centri commerciali e dei mercati. Nei giorni

feriali, il gestore dei richiamati esercizi deve comunque predisporre le condizioni per garantire la possibilità del rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro, con sanzione della sospensione dell'attività in caso di violazione. In presenza di condizioni strutturali o organizzative che non consentano il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro, le richiamate strutture dovranno essere chiuse. La chiusura non è disposta per farmacie, parafarmacie e punti vendita di generi alimentari, il cui gestore è chiamato a garantire comunque il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro, con sanzione della sospensione dell'attività in caso di violazione;

p) chiuse palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali (fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza), centri culturali, centri sociali, centri ricreativi;

q) sospesi gli esami di idoneità, da espletarsi presso gli uffici periferici della motorizzazione civile aventi sede nei territori di cui al presente articolo; con apposito provvedimento dirigenziale è disposta, in favore dei candidati che non hanno potuto sostenere le prove d'esame in ragione della sospensione, la proroga dei termini;

Si stabilisce inoltre il divieto di ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Ulteriori prescrizioni riguardano lo sport: sono sospesi eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati. Gli impianti sportivi sono utilizzabili, a porte chiuse, soltanto per sedute di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, riconosciuti di interesse nazionale dal CONI e dalle rispettive federazioni, in vista della loro partecipazione ai giochi olimpici o a manifestazioni nazionali ed internazionali; resta consentito esclusivamente lo svolgimento di eventi e competizioni sportive organizzati da organismi sportivi internazionali, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse, ovvero all'aperto ma senza la presenza di pubblico; in tutti tali casi, le associazioni e società sportive sono tenute ad effettuare i controlli idonei; lo sport e le attività motorie svolti all'aperto sono ammessi esclusivamente a condizione che sia possibile consentire il rispetto della distanza interpersonale di un metro.

5. *(segue): il DPCM 11 marzo 2020*

Infine (per ora), nella serata dell'11 marzo è stato emesso un altro DPCM, il settimo in venti giorni, contenente un ulteriore inasprimento delle misure fin qui adottate.

In sintesi si prevede quanto segue.

1) *Attività commerciali*. Sospese tutte le attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per alcune attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità espressamente individuate nell'allegato 1 al decreto (farmacie e parafarmacie, ipermercati, supermercati, discount alimentari; e poi commercio al dettaglio di: prodotti surgelati, prodotti alimentari, bevande e tabacchi, carburante, computer, periferiche, attrezzature per telecomunicazioni, elettronica di consumo audio e video, elettrodomestici, apparecchiature informatiche e per telecomunicazioni, ferramenta, vernici, vetro piano e materiale elettrico e termoidraulico, articoli igienico-sanitari, articoli per l'illuminazione, giornali, riviste e periodici, medicinali non soggetti a prescrizione medica, articoli medicali e ortopedici, articoli di profumeria, prodotti per toletta e l'igiene personale, piccoli animali domestici, materiale per ottica e fotografia, combustibile per uso domestico e riscaldamento, saponi, detersivi, prodotti per lucidatura e affini; vendita di prodotti via internet, televisione, per corrispondenza, radio, telefono, o a mezzo di distributori automatici), sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali, purché sia consentito l'accesso alle sole predette attività. Sono chiusi, indipendentemente dalla tipologia di attività svolta, i mercati, salvo quelli di generi alimentari.

2) *Bar e ristoranti*. Sono sospese le attività dei servizi di ristorazione (bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), ad esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale, a patto che garantiscano la distanza di sicurezza. Consentita la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie per l'attività di confezionamento e di trasporto. Restano aperti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande posti nelle aree di servizio e rifornimento carburante situati lungo la rete stradale, autostradale e all'interno delle stazioni ferroviarie, aeroportuali, lacustri e negli ospedali.

3) *Servizi alla persona*. Sono sospese le attività inerenti servizi alla persona (fra cui parrucchieri, barbieri, estetisti) diverse da quelle individuate nell'allegato 2 del decreto (lavanderia e pulitura di articoli tessili e pelliccia, lavanderie industriali e altre lavanderie, tintorie, servizi di pompe funebri e attività connesse). Restano garantiti i servizi bancari, finanziari, assicurativi nonché l'attività del settore agricolo, zootecnico agro-alimentare incluse le filiere che ne forniscono beni e servizi.

4) *Trasporti pubblici*. Si stabilisce che i Presidenti di Regione possano disporre la programmazione del servizio di trasporto pubblico locale, anche non di linea, con possibilità di riduzione e soppressione dei servizi in relazione alla necessità di contenere l'emergenza coronavirus, tenendo conto delle effettive esigenze e assicurando i servizi minimi essenziali. Il

Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, può disporre, al fine di contenere l'emergenza sanitaria da coronavirus, la programmazione con riduzione e soppressione dei servizi automobilistici interregionali e di trasporto ferroviario, aereo e marittimo, sulla base delle effettive esigenze e al fine di assicurare i servizi minimi essenziali.

5) *Lavoro pubblico*. Ferma restando la raccomandazione di promuovere la fruizione di congedi ordinari e ferie, e fatte salve le attività strettamente funzionali alla gestione dell'emergenza, le pubbliche amministrazioni assicurano lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative in forma agile (a domicilio o a distanza) del proprio personale dipendente, e individuano le attività indifferibili da rendere in presenza.

Per tutte le attività che restano aperte deve essere in ogni caso garantita la distanza di sicurezza interpersonale di un metro, invitando ove possibile all'utilizzo di modalità di lavoro agile.

6) *Attività produttive e professionali*. Per quanto riguarda attività produttive e professionali si raccomanda che:

- sia attuato il massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità di lavoro agile per le attività che possono essere svolte al domicilio o a distanza;
- siano incentivati ferie e congedi retribuiti per i dipendenti nonché altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva;
- siano sospese le attività dei reparti aziendali non indispensabili alla produzione;
- si assumano protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non fosse possibile rispettare la distanza interpersonale di un metro, con adozione di strumenti di protezione individuale;
- siano incentivate le operazioni di sanificazione dei luoghi di lavoro, anche utilizzando a tal fine forme di ammortizzatori sociali;
- ad ogni modo, limitare al massimo gli spostamenti all'interno dei siti e contingentare l'accesso agli spazi comuni, favorendo intese tra organizzazioni datoriali e sindacali.

7) *Durata delle misure*. Si stabilisce che le prescrizioni del decreto producano effetto fino al 25 marzo 2020 (anteriore, quindi, rispetto a quella del 3 aprile valida per le altre misure adottate in precedenza).

Quel che sembra importante precisare è che non si tratta di una serrata totale o un "lockdown" (blocco della produzione) come scattò a Wuhan dopo l'esplosione del virus. Anzi, l'industria, la grande produzione e tutte le filiere collegate, pur applicando e rispettando le misure anti-contagio, sono invitate a continuare.

Come è stato rilevato dai primi commenti giornalistici (Nadia Fusani) questo decreto è un aggiustamento che le stesse associazioni di categoria (negozianti) auspicavano: infatti, restare

aperti per incassare pochissimo appare davvero come uno spreco di energie e risorse. Anche perché, in virtù dei recenti stanziamenti governativi (25 miliardi di euro), nel prossimo futuro saranno previsti indennizzi o risarcimenti, che potrebbero non spettare a chi rimane aperto. Ecco perché, nel dubbio, sono stati gli stessi negozianti ad aver chiesto la serrata dei negozi. Un altro esempio di quanto assurda e paradossale sia la situazione che stiamo vivendo.

6. ***Gli altri decreti-legge emanati dal Governo***

Per completezza, si debbono qui richiamare brevemente gli altri provvedimenti assunti dal Governo dopo il 23 febbraio, questa volta nella forma di decreto-legge. Essi sono:

1) decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese;

3) decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, recante misure straordinarie ed urgenti per lo svolgimento dell'attività giudiziaria (**[3]**);

4) decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, recante disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale.

Si tratta di misure settoriali che, in virtù delle caratteristiche dei settori su cui vanno ad incidere (si pensi alle misure che incidano su istituti processuali o che comportino aumenti di spesa), necessitano di essere disposte da norme aventi forza e valore di legge.

7. ***Conseguenze e sanzioni in caso di violazioni***

Quali sono le conseguenze in caso di violazione alle prescrizioni sopra elencate? Occorre fare alcune necessarie distinzioni.

Cominciamo dalle *persone fisiche*.

Come si è visto, nei decreti sopra citati vengono disposti una serie di *divieti,* che possiamo distinguere in assoluti o relativi. Tra i divieti *assoluti* spicca quello di uscire di casa per coloro che siano risultati positivi al virus o che siano sottoposti alla misura della quarantena. Per tutti gli altri, il divieto di uscire di casa può considerarsi *relativo* in quanto soffre di alcune (tre) eccezioni: "comprovate esigenze lavorative", situazioni di "necessità", "motivi di salute"; è poi previsto che sia consentito il rientro per coloro che si trovino fuori della propria residenza, domicilio o dimora.

Vi sarebbe poi una terza categoria di soggetti: coloro che siano affetti da sintomatologia da infezione respiratoria e febbre maggiore di 37,5° C, per i quali viene "*fortemente raccomandato di*

rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante". Al di là della dubbia valenza giuridica di una condotta "fortemente raccomandata", sembra comunque di ritenere che per costoro l'uscita di casa possa dirsi consentita solo nei casi di "necessità", venendo ovviamente meno sia le esigenze lavorative (quanto meno per i lavoratori dipendenti) che i "motivi di salute" (essendo previsto un vero e proprio obbligo di contattare il medico).

La violazione di questi divieti può comportare, a seconda dei casi, l'applicazione di norme incriminatrici (**[4]**).

Innanzi tutto, nei decreti viene espressamente previsto (ma in realtà non ve ne era necessità) che il mancato rispetto degli obblighi e divieti verrà sanzionato ai sensi dell'art. 650 c.p., che punisce con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206 la condotta di chi non osservi un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni (fra le altre) di igiene, se il fatto non costituisce un più grave reato. Ma questa non è l'unica fattispecie astrattamente ipotizzabile.

Come si diceva, le misure imposte con i decreti prevedono alcune eccezioni al divieto di uscire di casa (esigenze lavorative, situazioni di necessità, motivi di salute), addossando però all'interessato l'onere di dimostrare la sussistenza delle situazioni che consentono la possibilità di spostamento. Si prevede al tempo stesso che tale onere possa essere assolto mediante *un'autodichiarazione* ai sensi degli artt. 46 e 47 DPR n. 445 del 2000, resa anche attraverso la compilazione di moduli appositamente predisposti in dotazione agli operatori delle Forze di polizia. Com'è ovvio, la veridicità di tali dichiarazioni sarà suscettibile di verifica, anche *ex post*. Pertanto, chi avesse dichiarato il falso andrà incontro alle conseguenze previste dall'art. 483 c.p. ("Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico"), che punisce con la reclusione fino a due anni la condotta di chi attesti falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità.

Ma le conseguenze penali possono essere assai più gravi.

Viene qui in rilievo l'art. 438 c.p., («Epidemia»), che punisce con l'ergastolo «*chiunque cagiona un'epidemia mediante la diffusione di germi patogeni*». Si tratta di reato doloso, dunque la condotta sarà punibile se vi sia la coscienza e volontà di diffondere germi patogeni, assieme alla rappresentazione di provocare un evento definibile come "epidemia". Il codice penale prevede anche la fattispecie colposa, all'art. 452 («Delitti colposi contro la salute pubblica»), stabilendo: a) la reclusione da tre a dodici anni se dal fatto deriva la morte di più persone; b) la reclusione da uno a cinque anni, per il solo fatto di aver colposamente diffuso l'epidemia.

Si consideri che, secondo una recente sentenza della Cassazione (Cass. Pen., sez. IV, sent. n. 9133 del 2018), la nozione di "epidemia" sul piano giuridico deve intendersi più ristretta e circoscritta rispetto all'omologo concetto elaborato in campo medico. In ambito medico, per epidemia si intende ogni malattia infettiva o contagiosa suscettibile di rapida ed imponente manifestazione in un medesimo contesto e in un dato territorio colpendo un numero di persone tale da destare un notevole allarme sociale e un correlativo pericolo per un numero indeterminato di individui. Diversamente, il legislatore penale, con la locuzione «*mediante la diffusione di germi patogeni*» ha voluto circoscrivere l'alveo di punibilità alle condotte caratterizzate da determinati percorsi causali. In altre parole, affinché vi possa essere una condotta penalmente rilevante, occorre che questa si estrinsechi attraverso una precisa modalità di realizzazione, ossia la propagazione – volontaria o colposa – di germi patogeni di cui l'agente sia in possesso. Ciò detto, se il delitto in esame si muove lungo le coordinate di una tipicità oggettiva causalmente orientata, non è possibile determinare in astratto se possa rientrare nella fattispecie anche la condotta di chi, pur consapevole di essere contagiato, se ne vada in giro incurante delle prescrizioni e dei divieti. Ogni valutazione dipenderà, evidentemente, dalle concrete modalità del suo comportamento. In giurisprudenza non si rinvengono precedenti utili al riguardo, e ciò anche perché, fortunatamente, siamo di fronte ad una situazione per tanti aspetti inedita (**[5]**).

Infine, c'è la possibilità di configurare anche un'ulteriore fattispecie di reato, prevista all'art. 260, RD n. 1265 del 1934 (Testo unico leggi sanitarie), che punisce con l'arresto fino a sei mesi la condotta di chiunque non osservi un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo, prevedendosi un aumento della pena «*se il fatto è commesso da persona che esercita una professione o un'arte sanitaria*». Si ritiene che questo reato possa concorrere con quelli previsti agli artt. 438 e 452 c.p., stante la diversità dei beni protetti.

Venendo alle *attività commerciali e produttive* in genere, può dirsi quanto segue.

Per le attività produttive e commerciali che non sono sospese, la violazione delle norme di precauzione (distanza interpersonale, ecc.) può comportare la chiusura dell'esercizio o dell'attività: lo prevedono espressamente i vari decreti.

Si ricordi anche che l'imprenditore ha il dovere primario di garantire la tutela della salute dei propri dipendenti. In termini generali, l'art. 2087 codice civile prevede che «*l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro*». Questa previsione trova poi una specifica declinazione in normative specifiche, a cominciare da quella contenuta nel d.lgs. 81/2008 (Testo Unico in materia di tutela

della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro). In buona sostanza, l'imprenditore è tenuto ad adottare tutte le misure idonee a prevenire rischi per la salute dei lavoratori.

Come si è visto, le misure contenute nei vari DPCM di cui sopra invitano i datori di lavoro a promuovere la fruizione di periodi di congedo ordinario o ferie per i loro dipendenti, oppure a ricorrere a modalità di lavoro agile (a casa o a distanza) qualora possibile. In caso di impossibilità, il datore dovrà assicurare, rispetto a quei dipendenti la cui presenza sul luogo di lavoro è ritenuta necessaria, il rispetto delle cautele e precauzioni tese a garantire la salute degli stessi, (c'è chi ritiene fondatamente che questo valga non soltanto per i luoghi di lavoro ma anche per il tragitto casa-lavoro). Qualora ciò non avvenga, il datore potrà incorrere in responsabilità di tipo civile e penale, in caso di danno alla salute del lavoratore. Si potrebbe ad esempio ipotizzare il reato di lesioni/omicidio colposo commesso con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Trattandosi di reati presupposto della responsabilità amministrativa *ex* d.lgs. 231/2001, con potenziale rischio di una contestazione a carico dell'ente, vi è l'esigenza che le aziende si dotino di procedure interne volte a garantire la più idonea osservanza delle cautele poste a tutela della salute dei dipendenti (**[6]**).

8. ***Alcune (provvisorie) valutazioni: le libertà individuali ai tempi del virus***

Il quadro normativo che si è cercato di prospettare pone evidentemente una serie di questioni molto delicate, giacché le misure sopra descritte vanno ad incidere pesantemente su *libertà e diritti fondamentali* garantiti dalla nostra Costituzione, come ad esempio la libertà di circolazione (art. 16), la libertà di riunione (art. 17), il diritto all'istruzione, ecc.

Ora, vista la situazione di indubbia emergenza, non sembra possa dubitarsi che misure eccezionali siano legittime, anche sul piano costituzionale. Non dimentichiamo che lo stato di emergenza sanitaria è stato dichiarato non solo dalle autorità italiane ma anche dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. È evidente che siffatto stato di emergenza consente, anzi impone, interventi straordinari e urgenti.

Nello specifico, ad esempio, in tema di *libertà di circolazione* è la stessa Costituzione a prevedere espressamente, all'art. 16, che questa possa essere limitata «*per motivi di sanità o di sicurezza*», che nel caso in questione sicuramente sussistono. Dal canto suo, l'art. 17 dispone che la *libertà di riunione* possa essere vietata per «*comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica*». Si consideri poi che l'art. 32 della Costituzione stabilisce che la salute sia tutelata non solo come «*fondamentale diritto dell'individuo*» ma anche come «*interesse della collettività*», il che autorizza misure atte a tutelare tale interesse collettivo. Si potrebbe anche menzionare l'art. 120 Cost., ove

si prevede espressamente che il Governo centrale possa "sostituirsi" a Regioni, Province e Comuni in caso di «*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*» (**[7]**).

Questi riferimenti normativi ci consentono di soffermare per un attimo la nostra attenzione su un aspetto di non poca importanza, riguardante la capacità e prontezza di risposta all'emergenza da parte del Governo e dell'apparato pubblico in genere. Come si è visto all'inizio, lo stato di emergenza nazionale è stato dichiarato dal Governo il 31 gennaio, appena un giorno dopo che l'OMS aveva dichiarato lo stato di emergenza internazionale. Dopo di che, il primo provvedimento adottato a livello nazionale si è avuto il 23 febbraio, e da quella data abbiamo avuto una quasi quotidiana *escalation* di misure sempre più stringenti. Ora, ragionando col senno di poi si può anche ritenere piuttosto lungo il periodo di "silenzio" dal 31 gennaio al 23 febbraio, ma si deve anche considerare che a quest'ultima data i casi di COVID-19 noti erano poche centinaia su tutto il territorio nazionale, in gran parte concentrati in zone circoscritte. Si noti che la Costituzione e i principi generali del nostro ordinamento – come si è visto – autorizzano sì misure limitative di diritti e libertà individuali per motivi di sanità o incolumità pubblica, ma a patto che tali motivi siano "comprovati", vale a dire evidenti e documentati. Man mano che l'emergenza cresceva e la situazione si andava aggravando si sono adottate misure progressivamente più restrittive, e né poteva essere diversamente se vogliamo rispettare i principi che sono a fondamento del nostro Stato democratico di diritto. Quando si parla di comprimere libertà fondamentali non si può... giocare di anticipo.

Si può dunque ritenere che le misure che si è cercato di descrivere, anche nel loro concreto divenire, siano dotate di "copertura" costituzionale, sia sul piano formale (si rammenti che tutti i vari DPCM trovano la loro fonte legittimante in un atto avente forza e valore di legge come il DL 6/2020, convertito in legge dal Parlamento) sia sul piano sostanziale. A una condizione, ovviamente: che tali misure abbiano carattere *determinato* sul piano *temporale*. Abbiano cioè una *scadenza* (come in effetti è stabilito in tutti i decreti). Va da sé, infatti, che tutti questi provvedimenti sono giustificati fino a quando la situazione rimanga emergenziale; non appena l'emergenza dovesse cessare e la situazione migliorare, tutte le libertà e i diritti che oggi sono compressi dovranno immediatamente tornare a riespandersi in tutte le loro facoltà e possibilità.

In conclusione, pur rimanendo vigili e pronti a denunciare ogni abuso contro i nostri diritti fondamentali, non dobbiamo dimenticare che queste misure hanno lo scopo di tutelare quegli stessi diritti fondamentali, a cominciare dal diritto alla vita e alla salute. È chiaro, però, che l'efficacia di queste misure rispetto agli obiettivi perseguiti dipenderà in modo determinante dai nostri comportamenti individuali. Osservare queste prescrizioni sui nostri luoghi di vita e di

lavoro in modo spontaneo e ordinato, da un lato, impedirà che vengano adottate misure ancor più stringenti e repressive (già qualcuno invoca l'intervento dell'esercito nelle strade: davvero vogliamo giungere a tanto?); dall'altro, consentirà un pronto ritorno ad una situazione di normalità che ci faccia pensare a quel che stiamo vivendo come un brutto ricordo.

Ecco, quando l'emergenza sarà finita avremo tutti il dovere di non dimenticare quanto preziose siano le nostre libertà e i nostri diritti, e soprattutto quanto dobbiamo essere grati a tutti coloro che negli ospedali e nelle strutture sanitarie hanno combattuto in trincea questa battaglia, nonché ai tanti che, assicurando una serie di servizi essenziali (sicurezza, trasporti, ecc.), hanno garantito che la nostra vita, pur con grandi limitazioni, tutto sommato potesse continuare. Non dimentichiamolo. Non dimentichiamoli.

[1] Si veda R. Burioni, *Virus, la grande sfida. Dal coronavirus alla peste: come la scienza può salvare l'umanità*, Milano, 2020.

[2] Sul punto G. Battarino, *Decreto-legge "COVID-19", sistemi di risposta all'emergenza, equilibrio costituzionale*, in **http://www.questionegiustizia.it/articolo/decreto-legge-covid-19-sistemi-di-risposta-all-emergenza-equilibrio-costituzionale_01-03-2020.php**.

[3] Su cui G. Battarino, *Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza da COVID-19. Una prima lettura del Decreto Legge 11 dell'8 marzo 2020 in tema di giustizia*, in **http://www.questionegiustizia.it/articolo/misure-straordinarie-ed-urgenti-per-contrastare-l-emergenza-da-covid-19_09-03-2020.php**.

[4] Per un primo inquadramento si veda A. Scarcella, *Emergenza Coronavirus: conseguenze penali in caso di trasgressione alle regole dettate dal Governo*, in Utet Pluris, 10.3.2020.

[5] Non è certo questa la sede per una trattazione approfondita sui delitti di epidemia dolosa e colposa. In dottrina si vedano, tra i più recenti: Ardizzone, *Epidemia*, in Digesto pen., IV, Torino, 1990; Id., *Comune pericolo (delitti colposi)*, in Digesto pen., II, Torino, 1988, 390 Bonfiglioli, *Epidemia (Art. 438)*, in Cadoppi, Canestrari, Manna, Papa, *Trattato di diritto penale. Parte spec.*, vol. IV, pp. 390 ss.; Barbalinardo, *sub art. 438*, in Comm. Lattanzi, Lupo, vol. IX, pp. 507 ss.

[6] Vedi più diffusamente F. Sbisà, *Compliance ex 231/2001: indicazioni operative per il datore dopo i provvedimenti sul Coronavirus*, in Utet Pluris, 11.3.2020.

[7] Per queste e altre lucidissime considerazioni si veda l'intervista al prof. Gaetano Azzariti in "La Repubblica" («*Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*»)

dell'8.3.2020. Primi approfondimenti in A. Candido, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in Forum Quad. Cost., 10.3.2020