

## **Emergenza Epidemiologica e decretazione d'urgenza**

I Decreti Legge (DL) e i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), emanati per il contenimento della pandemia da “coronavirus Covid-19”, **rappresentano presidi essenziali e indispensabili di tutela della salute pubblica, quindi rispondenti a inevitabili e legittime scelte di politica emergenziale, e, come vedremo, del tutto conformi alla Costituzione e all'ordinamento giuridico italiano.**

### **Lo Stato di Emergenza fino al 31 luglio 2020**

**La Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020** ha deliberato, ai sensi del Codice della Protezione Civile (Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018) lo stato di emergenza fino al 31 luglio 2020.

### **Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale**

Al verificarsi degli eventi che, a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate, presentano i requisiti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c), ovvero nella loro imminenza, **il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri**, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, **delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25**.

Per quel che riguarda invece le **ordinanze del Ministero della salute**, esse hanno un sicuro fondamento giuridico nell'art. 32 della legge n. 833/1978 (Riforma sanitaria), che conferisce al Ministro della sanità il potere di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica.

Con la citata delibera del Consiglio dei ministri, veniva dichiarato lo stato di emergenza nazionale per una durata di 6 mesi, ossia fino al 31 luglio 2020. Come riferito, la dichiarazione è stata deliberata ai sensi del Codice della Protezione Civile (art. 24 D.Lgs 1/2018), e non prevede alcuna forma di convalida parlamentare.

La **base legale** è invece contenuta nel primo Decreto Legge n. 6 del 23 febbraio 2020, emanato dal Governo. Dalla lettura combinata degli articoli 1 e 3 del DL n. 6/2020 emerge che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, può disporre tutta una serie di misure restrittive di spostamenti individuali e attività produttive finalizzate a prevenire il contagio. Il DL non ha disposto direttamente misure restrittive, ma, piuttosto, **ha conferito formale autorizzazione, tramite un DL che è un atto avente forza di Legge, al Governo, nella persona del Presidente del Consiglio, ad adottare tutte le necessarie misure restrittive per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Coronavirus a mezzo di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM).**

In altre parole, **il DL rappresenta la base legale e legislativa di tutti i successivi DPCM emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.**

#### **Piena costituzionalità delle ulteriori misure restrittive a mezzo dei DPCM**

I nove DPCM adottati in forza della delega conferita dal summenzionato DL n. 19/2020 hanno progressivamente ampliato l'ambito di applicazione e la portata restrittiva delle misure di volta in volta previste.

Dunque particolare rilievo assume in tal senso **il Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19 entrato in vigore il 26/03/2020.**

L'art. 1 fissa come limite temporale all'esercizio dei poteri emergenziali governativi il **31 luglio 2020**, ossia la fine dello stato di emergenza nazionale dichiarato ai sensi del Codice della Protezione civile. L'articolo 1 del DL afferma anche che **le misure restrittive dovranno essere adottate avendo riguardo ai principi di adeguatezza e proporzionalità**.

Il particolare il DL indica i presupposti legali della decretazione d'urgenza e la costituzionalità delle conseguenti limitazioni dei diritti individuali necessaria per prevenire la diffusione del contagio

Dunque, il **Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19**, in combinato disposto col precedente DL n. 6/2020 un provvedimento avente forza di legge previsto dalla Costituzione, **attribuisce un potere pieno al Presidente del Consiglio dei Ministri, con DPCM, fino al 31 luglio 2020, di disporre misure limitative delle libertà personali finalizzate alla gestione della prevenzione del contagio virale in atto, mentre le relative sanzioni sono previste dal DL.**

### **DPCM e decretazione d'urgenza**

Il D.P.C.M. è un provvedimento emanato, in forma di decreto, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e che, al pari di ogni decreto ministeriale, ha natura amministrativa.

In quanto atto amministrativo, *non ha forza di legge e ha carattere di fonte normativa secondaria*. **Viene utilizzato, di norma, per dare attuazione a disposizioni di legge, quali sono, come abbiamo visto, i citati Decreti Legge.**

A differenza del Decreto Legge non è soggetto ad alcuna conversione da parte del Parlamento, ed è sottratto, a seguito di eventuale sollevamento di questione di legittimità costituzionale, al vaglio della Consulta.

**Correttamente il Governo è ricorso in prima battuta ad uno strumento diverso dal DPCM, ovvero a Decreto Legge n. 6/2020, convertito in legge dal Parlamento che lo ha votato e approvato.**

Difatti, **in ragione della situazione di estrema gravità e urgenza legata al particolare contesto pandemico-emergenziale in corso, il primo strumento utilizzato è stato il decreto-legge, ovvero un provvedimento legislativo in senso pieno che il Governo può adottare in casi di necessità e urgenza, senza delega del Parlamento (come invece avviene nel caso del Decreto Legislativo) e ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione e sotto la sua responsabilità: deliberato dal Consiglio dei Ministri e emanato con decreto del Presidente della Repubblica, che lo controfirma, entra in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, che avviene immediatamente dopo la sua emanazione.**

Il decreto-legge ha un carattere di provvisorietà, poiché entro 60 giorni, deve essere convertito in legge da parte delle Camere. A differenza del D.P.C.M., il decreto-legge non sfugge, quindi, al vaglio del Parlamento e neppure all'eventuale successivo sindacato di legittimità da parte della Corte costituzionale. Oltre che al vaglio preventivo del Presidente della Repubblica, che appone ad esso la sua firma.

**I due Decreti Legge n. 6 e n. 19 del 2020 sono entrambi stati regolarmente approvati e convertiti in Legge dal Parlamento, con un voto a netta maggioranza.**

Nella fase sanitario-emergenziale in essere, il Governo (*rectius*: il Presidente del Consiglio) si è correttamente avvalso della possibilità offerta dai due Decreti Legge sopra menzionati, e ha proseguito l’azione anticontagio facendo in seguito ripetutamente ricorso (in modo del tutto legale e costituzionale), in base ai due decreti legge, ai propri DPCM, per garantire l’applicazione tempestiva di misure urgenti e concrete (e di volta in volta mutevoli in base all’andamento epidemiologico) volte al contenimento della diffusione del virus Covid-19.

**La scelta operata dal Governo**, nonostante le obiezioni mascherate da argomenti giuridicamente infondati e in realtà spesso dettate da preoccupazioni estranee ad una obiettiva valutazione giuridica, **è, sotto il profilo giuridico-formale, immune da qualunque critica.**

#### **Tutela costituzionale delle libertà fondamentali e riserva di legge**

I DD.P.C.M. emanati nell’attuale contesto emergenziale hanno indubbiamente imposto significative limitazioni a certe libertà fondamentali e diritti inviolabili previsti e tutelati dalla Costituzione:

- *articolo 13, la libertà personale;*
- *articolo 16, la libertà di circolazione;*
- *la libertà di riunione (art. 17), di associazione (art. 18), di culto (art. 19).*

La Costituzione peraltro ammette restrizioni della libertà personale «*nei soli casi e modi previsti dalla legge*» (art. 13), oltre a tutte le limitazioni alla libertà di circolazione necessarie «*per motivi di sanità o di sicurezza*» (art. 16); e difatti tutte le misure definite dai D.P.C.M. sono state emanate in attuazione dei Decreti Legge di cui all’articolo 77 della Costituzione, e dunque con pieno rispetto della «riserva di legge».

Le trasgressioni ai divieti comportano l'applicazione di pesanti sanzioni pecuniarie, decise con Decreto legge, come sopra indicato, e non con DPCM.

Difatti il Decreto Legge n. 19 del 25 marzo 2020, se da una parte ha inasprito le sanzioni amministrative, dall'altra ha eliminato le sanzioni penali di cui all'art. 650 del Codice Penale per la gran parte delle violazioni previste dal precedente DL.

Il **D.L. n. 33 del 2020, in vigore dal 16 maggio 2020**, introduce, come recita la rubrica, **“Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”** ed inaugura la c.d. **“fase 2”**, caratterizzata da un prudentiale allentamento delle severe misure restrittive introdotte dagli artt. 2 e 3 d.l. n. 19 del 2020, in considerazione di una sensibile attenuazione della diffusione del virus sul territorio nazionale, come accertato dai dati epidemiologici registrati in queste ultime settimane.

Il nucleo centrale delle **nuove misure di contenimento** è contenuto nell'art. 1.

In primo luogo si stabilisce che, **a decorrere dal 18 maggio 2020, “cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19”**; è quindi consentito il **libero spostamento all'interno della Regione** in cui si abita, senza necessità di documentarne le ragioni con apposita autocertificazione; tali misure, tuttavia, possono essere adottate o reiterate nel caso di un aggravamento delle situazione epidemiologica anche solo in riferimento a specifiche aree territoriali (comma 1).

In secondo luogo, si disciplina la **mobilità fra le regioni, che rimane vietata sino al 2 giugno 2020, “salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute”**; è invece consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza.

**Dal 3 giugno 2020 gli spostamenti interregionali non subiranno più limitazioni; eventuali restrizioni potranno essere disposte con decreto del Presidente del Consiglio**

dei ministri, di cui all'art. 2 l. n. 19 del 2020, "in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree".

La medesima disciplina è prevista per gli **spostamenti da e per l'estero**, che rimangono vietati sino al 2 giugno 2020, salvo che ricorra una delle consuete ragioni che legittimano lo spostamento, ovvero nel caso di rientro al proprio domicilio, abitazione o residenza; anche in tal caso, dal 3 giugno 2020 eventuali limitazioni potranno essere imposte ai sensi dell'art. 2 l. n. 19 del 2020.

Nessuna restrizione, invece, è posta per gli spostamenti tra lo Stato della Città del Vaticano o la Repubblica di San Marino e le regioni con essi rispettivamente confinanti.

Permane il **divieto di allontanamento** della propria **abitazione** o dimora per chi è sottoposto alla misura della **quarantena** per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultato **positivo al virus** COVID-19; tale obbligo permane "fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata" (comma 6). Il divieto di allontanamento è imposto anche ai soggetti in **quarantena precauzionale**, ossia a coloro che "hanno avuto contatti stretti con casi confermati di soggetti positivi al virus COVID-19 e agli altri soggetti indicati con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020"; anche in tal caso, la quarantena precauzionale è applicata con provvedimento dell'autorità sanitaria (comma 7).

I commi da 8 a 16 disciplinano ulteriori aspetti della vita sociale.

Permane invariato il **divieto di assembramento** di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico (comma 8). Le riunioni devono svolgersi garantendo il rispetto della **distanza** di sicurezza interpersonale di **almeno un metro**. Il sindaco può disporre la chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico nel caso sia impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di **almeno un metro**. Le manifestazioni, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura con la presenza di pubblico si svolgono, ove ritenuto possibile sulla

base dell'andamento dei dati epidemiologici, con le modalità stabilite con i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 2 l. n. 19 del 2020.

Le **funzioni religiose** con la partecipazione di persone possono svolgersi nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio.

In relazione alle **attività economiche, produttive e sociali**, esse 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.

Il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali, che non assicuri adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza.

Le **regioni** hanno l'obbligo di monitorare **“con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale”**. I dati regionali sono comunicati giornalmente dalle regioni al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al comitato tecnico-scientifico.

**In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2 d.l. n. 19 del 2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie, non solo più restrittive ma anche ampliative rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo art. 2.**

Le **misure** di cui si è dato conto hanno un'efficacia temporale circoscritta, in quanto, **come stabilisce l'art. 3, comma 3, “si applicano dal 18 maggio 2020 al 31 luglio 2020”**, fatti salvi i diversi termini previsti dall'art. 1 sopra indicati.

Con riferimento alla **violazione delle misure di contenimento**, viene confermato **l'impianto alla base del d.l. n. 19 del 2020**, all'insegna dell'impiego, in prima battuta, di **sanzioni** di tipo **amministrativo**, relegando a un ruolo di secondo piano l'utilizzo della sanzione penale.

**L'art. 2, comma 1**, salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'art. 650 c.p., **prevede per la violazione delle disposizioni di cui all'art. 1, ovvero dei decreti e delle ordinanze emanati in attuazione del presente decreto, la sanzione amministrativa pecuniaria** di cui all'art. 4, comma 1, d.l. n. 19 del 2020, **ossia il pagamento di una somma il cui importo oscilla da 400 a 3.000 euro**. Si applica, in aggiunta, anche la **sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni se la violazione è commessa nell'esercizio di un'attività di impresa. 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.**

Per quanto riguarda i **profili applicativi**, valgono le disposizioni di cui all'art. 4, comma 3, d.l. n. 19 del 2020: **le violazioni amministrative sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689 ed è ammissibile il pagamento della sanzione in misura ridotta del 30%**, ai sensi dell'art. 202, i commi 1, 2 e 2.1 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285. 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.

La **sanzione penale** è confermata per la (sola) violazione del **divieto di allontanamento** della propria **abitazione** o dimora da parte di chi è sottoposto alla misura della **quarantena** per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultato **positivo al virus** COVID-19, previsto dall'art. 1, comma 6; in tal caso, “salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave”, si

applica la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 260 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che commina l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e l'ammenda da 500 a 5.000 euro.

Un rapido cenno, infine, all'eventuale **responsabilità** penale del **datore di lavoro** ovvero del **commerciano nel caso in cui, nel luogo di lavoro ovvero nell'esercizio pubblico, avvenga il contagio di un lavoratore o di un cliente**, questione che è stata molto dibattuta in questi ultimi giorni e di cui non si occupa in maniera espressa il provvedimento in esame.

Valgono, ovviamente, le regole generali di **imputazione del fatto all'agente**: oltre al **verificarsi di un evento (nel caso di specie, di lesioni personali) causalmente ricollegabile alla condotta dell'agente (una prova pressoché diabolica, salvo casi eclatanti)**, occorre anche accertare **un coefficiente soggettivo, ossia il dolo o, come è più ragionevole ritenere in casi del genere, la colpa**. A tal proposito, è indubbia **l'importanza dei protocolli e delle linee guida, regionali o nazionali, il cui scrupoloso rispetto, da parte del datore di lavoro o dell'esercente, escluderà nei suoi confronti un rimprovero per colpa**.

---