

Capitolo 1

La diffusione del COVID-19 e la legislazione d'emergenza

Alessandra Merenda

Sommario: 1.1. Premessa. – 1.2. L'analisi della situazione emergenziale a livello globale scaturita a seguito della diffusione del COVID-19. – 1.3. L'esame dei più rilevanti provvedimenti emergenziali per fronteggiare il rischio di diffusione del COVID-19 nella c.d. "fase 1". – 1.4. L'esame del D.P.C.M. 26 aprile 2020 che regola la gestione della c.d. "fase 2" di progressivo ritorno alla normalità. – 1.5. L'ulteriore estensione della c.d. "fase 2": l'esame del d.l. 16 maggio 2020, n. 33 e del D.P.C.M. 17 maggio 2020 (la c.d. "fase 2 bis"). – 1.6. La c.d. "fase 3": l'esame del D.P.C.M. 11 giugno 2020. – 1.7. L'ambito aziendale: *i*) le specifiche normative adottate per garantire la salubrità degli ambienti di lavoro; *ii*) la qualificazione dell'infezione da COVID-19 come "infortunio sul lavoro".

1.1. Premessa

1.1.1. La situazione di straordinaria emergenza che si è venuta a determinare in seguito alla diffusione, a livello planetario, del virus COVID-19, c.d. "coronavirus", ha comportato, e comporterà in futuro, una serie di stravolgimenti certamente epocali dello *status quo* esistente, sotto innumerevoli profili: sanitario, sociale, relazionale, economico, politico, di mobilità e, certamente non ultimo come importanza, lavorativo.

La pandemia in atto, infatti, non soltanto ha determinato, nell'immediatezza della crisi, un cambio radicale dello stile di vita del mondo occidentale, imponendo – con inevitabile costrizione delle libertà personali costituzionalmente garantite – l'adozione di ferree misure di distanziamento sociale sino a giungere al "*lockdown*" totale, ma inciderà, nel futuro, sullo stile di vita della popolazione in ogni ambito della quotidianità.

In un'ottica strettamente penalistica, *i*) l'emanazione, da parte del Governo italiano, di diversificati provvedimenti volti ad imporre – nella fase iniziale di *lockdown* e in quelle, successive, di progressivo ritorno alla normalità (le c.d. "fase 2" e "fase 3") – l'adozione di misure atte a contenere il rischio di diffusione dell'epidemia e *ii*) la previsione di un apparato sanzionatorio connesso alla violazione delle

prescrizioni imposte si riverberano, necessariamente, anche sulla riorganizzazione delle realtà aziendali, nonché sulla necessità di predisporre/aggiornare adeguate misure di prevenzione e protezione dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Ciò sotto un duplice profilo, sia quello degli obblighi dei datori di lavoro, ai sensi del Testo Unico in materia di sicurezza e di salute sui luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008), sia quello, diverso, dell'adempimento degli obblighi scaturenti dal rispetto della normativa in tema di Responsabilità Amministrativa degli Enti, di cui al d.lgs. n. 231/2001 (quanto, nello specifico, all'adozione/implementazione dei Modelli 231/2001 ed agli obblighi in capo all'Organismo di Vigilanza).

Compito, questo, estremamente arduo, anche in considerazione del fatto che molte problematiche connesse all'emergenza, *in primis* quella sanitaria connessa allo studio, al trattamento ed agli effetti del COVID-19, sono ancora in fase di accertamento e di risoluzione, ragion per cui non vi sono ancora, sul punto, evidenze scientifiche incontrovertibili.

L'intento degli Autori è, dunque, quello di effettuare, in un'ottica penalistica d'impresa, un'analisi quanto più dettagliata ed operativa del quadro normativo/sanzionatorio scaturito dall'emergenza epidemica in atto (che, per la rilevanza delle tematiche trattate, viene inevitabilmente a coinvolgere, trasversalmente, numerosi istituti giuridici), così da fornire un'interpretazione sistematica delle norme.

È infatti doveroso cercare di fornire degli "spunti operativi" che agevolino le imprese nel difficile compito di apprestare gli strumenti necessari per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori rispetto al contenimento del rischio di contagio da COVID-19, e di così assolvere agli obblighi dei datori di lavoro ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, nonché a quelli derivanti dalle previsioni del d.lgs. n. 231/2001.

Specularmente, un tale approfondimento consente, a parere di chi scrive, di affrontare, sempre da un punto di vista penalistico, le principali tematiche e criticità connesse alla prova di una responsabilità penale in capo al datore di lavoro in conseguenza di eventuali contestazioni derivanti dall'omesso adempimento degli obblighi precauzionali allo stesso imposti dalle norme.

1.2. L'analisi della situazione emergenziale a livello globale scaturita a seguito della diffusione del COVID-19

1.2.1. I coronavirus sono dei virus identificati come patogeni umani, sono comuni in molte specie animali, ma in alcuni casi possono evolversi e infettare l'uomo. Il coronavirus è stato correlato, in precedenza, alla sindrome respiratoria acuta grave (SARS-CoV), e, quindi, alla sindrome respiratoria mediorientale (MERS-CoV), una malattia infettiva acuta che è stata trasmessa dai dromedari all'uomo, principalmente nella Penisola arabica.

In base ai primi studi effettuati, si è appurato che il nuovo coronavirus (un ceppo che non è stato precedentemente mai identificato nell'uomo) si trasmette tramite secrezioni respiratorie, nonché attraverso un contatto ravvicinato. Va immediata-

mente specificato che, stante il repentino insorgere della pandemia, come rilevato in un approfondimento della Camera dei Deputati, “**mancano, allo stato, informazioni epidemiologiche e sierologiche complete**. I sintomi segnalati fino ad oggi nei pazienti con infezione da COVID-19 comprendono principalmente febbre e difficoltà respiratorie, con reperti radiologici di polmonite. I casi più gravi sviluppano polmonite grave, sindrome da distress respiratorio acuto, sepsi e shock settico che possono portare alla morte del paziente. Le persone con condizioni croniche sottostanti, e in generale i bambini molto piccoli e gli anziani, sembrano essere più vulnerabili alle forme gravi”¹.

Secondo uno studio pubblicato su “PNAS” (Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America) in data 8 aprile 2020 da ricercatori presso l’Università di Cambridge, nel Regno Unito, ed in Germania², effettuato mediante l’analisi dei primi 160 genomi virali completi sequenziati da pazienti COVID-19 dal 24 dicembre 2019 ai primi di marzo 2020, e finalizzato a ricostruire il percorso evolutivo del virus, ne sono state identificate 3 varianti genetiche (A, B e C), e si è ipotizzato che lo stesso sia giunto in Italia a seguito della prima infezione documentata in Germania il 27 gennaio.

Da quanto risulta dalle fonti di stampa, peraltro, i primi casi di infezione risalirebbero probabilmente ad ottobre 2019, ma sarebbero stati accertati, appunto, a dicembre 2019.

Il 9 gennaio 2020, l’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l’avvenuto isolamento, da parte delle Autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell’uomo: il 2019-nCoV, associato a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale³. Successivamente, le Autorità sanitarie locali e l’OMS hanno annunciato che il nuovo coronavirus si trasmetteva anche da uomo a uomo.

In data 30 gennaio 2020 l’OMS ha dichiarato “un’emergenza di sanità pubblica

¹ Cfr. “Provvedimento iniziative per prevenire e contrastare la diffusione del nuovo coronavirus (COVID-19)”, CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, 17 aprile 2020, p. 12.

² Cfr. “Phylogenetic network analysis of SARS-CoV-2 genomes”, Peter FORSTER (Institute of Forensic Genetics, 48161 Münster, Germany; McDonald Institute for Archaeological Research, University of Cambridge, Cambridge CB2 3ER, United Kingdom; Fluxus Technology Limited, Colchester CO3 0NU, United Kingdom), LUCY FORSTER (Lakeside Healthcare Group at Cedar House Surgery, St Neots PE19 1BQ, United Kingdom), COLIN RENFREW (McDonald Institute for Archaeological Research, University of Cambridge, Cambridge CB2 3ER, United Kingdom), and MICHAEL FORSTER (Fluxus Technology Limited, Colchester CO3 0NU, United Kingdom; Institute of Clinical Molecular Biology, Christian-Albrecht-University of Kiel, 24105 Kiel, Germany), “Not only does the network confirm the Italian origin of the Mexican virus (SI Appendix, Fig. S3), but it also implies that this Italian virus derives from the first documented German infection on 27 January 2020 in an employee working for the Webasto company in Munich, who, in turn, had contracted the infection from a Chinese colleague in Shang-hai who had received a visit by her parents from Wuhan ...”: Studio consultabile on line al link: <https://www.pnas.org/content/early/2020/04/07/2004999117>.

³ Cfr. “Provvedimento iniziative per prevenire e contrastare la diffusione del nuovo coronavirus” (COVID-19) CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, 17 aprile 2020, 2020, p. 1.

di rilevanza internazionale”⁴ (*Public Health Emergency of International Concern – PHEIC*), dovendosi intendere per **“emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale”** *“un evento straordinario che può costituire una minaccia sanitaria per altri Stati membri attraverso la diffusione di una malattia e richiedere una risposta coordinata a livello internazionale”*⁵.

Il 12 febbraio 2020 l’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha identificato il nome definitivo della malattia in “COVID-19” (*CO/VI* per indicare la famiglia dei coronavirus, *D* per “*disease*” e *19* come l’anno della scoperta), mentre la Commissione internazionale per la tassonomia dei virus (*International Committee on Taxonomy of Viruses – ICTV*) ha classificato il nuovo coronavirus “SARS-CoV2”.

L’11 marzo 2020, in considerazione della crisi internazionale determinatasi, sempre l’OMS ha dichiarato che l’infezione da coronavirus doveva essere considerata una *“pandemia”* a causa della velocità e della dimensione del contagio; *il giorno successivo* il direttore generale dell’OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, ha precisato che si trattava della prima pandemia scatenata da un coronavirus, ed ha chiesto ai vari Paesi di adottare una strategia su quattro fronti, sintetizzabili come segue: 1) preparare la popolazione ed approntare le misure sanitarie in quei Paesi che, all’epoca, non erano stati ancora contagiati dal virus; 2) individuare, prevenire, curare: ossia improntare una solida sorveglianza per trovare, isolare, testare e trattare ogni caso e per spezzare la catena di trasmissione; 3) ridurre ed eliminare la trasmissione del virus, mediante l’isolamento del maggior numero possibile di casi e la quarantena i loro contatti più stretti; 4) innovare e migliorare, cercando una via per prevenire l’infezione, salvare vite umane e minimizzare l’impatto⁶.

1.3. L’esame dei più rilevanti provvedimenti emergenziali per fronteggiare il rischio di diffusione del COVID-19 nella c.d. “fase 1”

1.3.1. Orbene, al fine di porre in essere le raccomandazioni dell’Organizzazione Mondiale della Sanità, il Governo italiano, dopo una prima fase di incertezza, ha

⁴ Cfr. WHO “Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)” del 30 gennaio 2020. Testo consultabile on line al link: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

⁵ Cfr. “IHR Procedures concerning public health emergencies of international concern (PHEIC)”: “the term Public Health Emergency of International Concern is defined in the IHR (2005) as ‘an extraordinary event’ which is determined, as provided in these Regulations: i) to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease; and ii) to potentially require a coordinated international response...”.

⁶ Cfr. WHO “Director-General’s opening remarks at the Mission briefing on COVID-19 – 12 March 2020”. Testo consultabile on line al link: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---12-march-2020>.

adottato una serie di provvedimenti, sia a livello statale, sia a livello locale, di carattere straordinario, che hanno imposto misure di contenimento del rischio di diffusione del virus sempre più stringenti (sino al completo *lockdown* del Paese).

Al momento della stesura del presente testo, sono stati, da ultimo, emanati i D.P.C.M. 26 aprile 2020, 17 maggio 2020, il d.l. 16 maggio 2020, ed il D.P.C.M. 11 giugno 2020, che delineano le modalità del graduale ritorno alla normalità del Paese (le c.d. “fase 2” e “fase 3”), nell’ottica di una progressiva e cautelata ripresa.

Il che, necessariamente, ha implicato, implica, ed implicherà, probabilmente anche al termine della “fase 3”, una vera e propria riorganizzazione della vita, nelle attività quotidiane, nelle relazioni, nei trasporti e, soprattutto, nel lavoro, con conseguente necessità di adeguare il sistema sanzionatorio esistente alle prescrizioni imposte dalla normativa d’urgenza, e di coordinare queste ultime sistematicamente con le norme già in vigore in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, mediante l’accurata analisi dei fattori di rischio, l’adozione di strumenti di distanziamento sociale (quale, ad esempio, il ricorso all’utilizzo di protezioni e di barriere fisiche), ed il (possibile) controllo del contagio mediante dispositivi elettronici.

È dunque preliminare al prosieguo della trattazione ripercorrere, in estrema sintesi, il contenuto dei principali provvedimenti assunti nel periodo di emergenza, principalmente *sotto il profilo delle misure adottate per il contenimento del rischio di diffusione del virus in ambito aziendale*, per poter così comprendere appieno quali novità siano state introdotte a livello normativo, e quali effetti si riverberino, in concreto, in un ambito operativo d’impresa (non saranno, quindi, oggetto di questa analisi i provvedimenti di natura prettamente fiscale/economica introdotti dalla legislazione di emergenza).

1.3.2. In estrema sintesi, nelle date del *22 e del 27 gennaio 2020* il Ministero della Salute ha emesso le *prime note* informative per le Autorità sanitarie, contenenti raccomandazioni prudenziali per il trattamento, la diagnosi e la segnalazione dei casi sospetti⁷. In una prima fase, le misure adottate sono state per lo più limitate alla gestione del traffico aereo proveniente dalla Cina ed all’utilizzo di misure di controllo negli aeroporti (cfr. *circolare del Ministero della Salute del 24 gennaio 2020*⁸; *ordinanze del 25 gennaio 2020 e del 30 gennaio 2020*, dello stesso Ministero⁹, nonché *comuni-*

⁷ Cfr. nota del 22 gennaio 2020, consultabile on line al link: <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=72796&parte=1%20&serie=null>, e nota del 27 gennaio 2020, consultabile on line al link: <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=72847&parte=1%20&serie=null>.

⁸ Cfr. circolare Ministero Salute del 24 gennaio 2020, consultabile on line al link: <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=72851&parte=1%20&serie=null>.

⁹ Cfr. ordinanze Ministero Salute del 25 e del 30 gennaio 2020, consultabili on line ai link: <https://www.camera.it/temiap/2020/01/28/OCD177-4285.pdf>, nonché <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00738/sg>.

cato stampa dell'ENAC – Ente Nazionale per l'Aviazione Civile – n. 7/2020 del 31 gennaio 2020¹⁰).

Il Governo italiano ha, quindi, deliberato, in data 31 gennaio 2020¹¹, “lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”. Con ordinanza del 3 febbraio 2020¹², il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha assicurato il coordinamento dei primi interventi necessari e con ordinanza del 21 febbraio 2020¹³ il Ministero della Salute ha disposto ulteriori misure profilattiche contro la diffusione del virus.

1.3.3. Ancorché oggi pressoché integralmente abrogato, non si può non far cenno al contenuto del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6¹⁴⁻¹⁵ recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”¹⁶, con il quale sono state adottate le prime rilevanti **misure di contenimento**. Il provvedimento in esame, infatti, rileva sotto due profili, avendo fornito le “linee di massima di operatività” per la fase emergenziale quanto:

i) all'imposizione della limitazione di libertà fondamentali, costituzionalmente garantite, quali la libertà di circolazione delle persone, di cui all'art. 16 della Costituzione, in base al quale: “ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”; ed

ii) alle modalità con cui il Governo avrebbe dovuto adottare i provvedimenti nella fase emergenziale, i.e., primariamente, attraverso l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (i c.d. “D.P.C.M.”).

1.3.4. Ha fatto pertanto seguito, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'emanazione di una serie di decreti attuativi del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6,

¹⁰ Cfr. comunicato stampa ENAC 7/2020 del 31 gennaio 2020, consultabile on line al link: https://moduliweb.enac.gov.it/Applicazioni/comunicati/PDF/2020_2608.pdf.

¹¹ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line sul sito della Gazzetta Ufficiale al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/sg>.

¹² Cfr. ordinanza Dipartimento della Protezione Civile 3 febbraio 2020, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/08/20A00802/sg>.

¹³ Cfr. ordinanza Ministero della Salute 21 febbraio 2020, consultabile on line al link: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-02-22&atto.codiceRedazionale=20A01220.

¹⁴ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg>.

¹⁵ Nota bene: all'art. 3, la parola “sentito” è stata sostituita da “sentiti”; “sola” è stata soppressa, e le parole “Conferenza dei presidenti delle regioni” sostituita da “conferenza delle regioni e delle province autonome” dalla legge in conversione 5 marzo 2020 n. 13.

¹⁶ Convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/09/20G00028/sg>; successivamente abrogato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (consultabile infra) ad eccezione degli artt. 3, comma 6 bis, e 4.

che hanno, di volta in volta, esteso *i*) il novero delle misure di contenimento del virus (sino a giungere alla sospensione delle attività commerciali al dettaglio, e, quindi, di quelle produttive, industriali e commerciali non essenziali); *ii*) l'applicabilità delle misure stesse, a partire da specifiche aree geografiche fino a coprire l'intero territorio nazionale, nonché *iii*) il relativo periodo di vigenza. I decreti attuativi hanno, inoltre, previsto specifiche misure di informazione e di prevenzione per l'intero territorio nazionale (cfr. i *D.P.C.M. 23 febbraio 2020*; *25 febbraio 2020*; *1° marzo 2020*¹⁷, *4 marzo 2020*¹⁸, *8 marzo 2020*¹⁹, *11 marzo 2020* e *22 marzo 2020*²⁰).

1.3.5. Il Governo ha, quindi, previsto, con un atto di rango primario (il *d.l. 25 marzo 2020, n. 19*, convertito con modificazioni in legge 22 maggio 2020 n. 35²¹), ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, da adottare *secondo i principi di adeguatezza e proporzionalità* (cfr. art. 1, comma 2)²², sostanzialmente ribadendo la necessità che tali misure venissero adottate con le medesime modalità indicate in precedenza (ossia con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con specifica, in sede di conversione in legge, della necessità di illustrare preventivamente alle Camere, ove possibile, il contenuto dei provvedimenti adottati; e, ove non possibile per ragioni di urgenza, della necessità di riferirne entro il giorno successivo alla pubblicazione), ed imponendone un termine di durata (periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte a seconda dell'andamento del contagio e sino al 31 luglio 2020). Infine, ha regolamentato, specificandone ambiti e limiti, le attribuzioni alle Regioni e dei Sindaci in ordine all'eventuale adozione di misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle governative (cfr. art. 3).

A tale decreto è stata data attuazione tramite l'emanazione del *D.P.C.M. 1°*

¹⁷ Cfr. testo dei provvedimenti, consultabili on line ai link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/02/23/45/sg/pdf>; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/25/20A01278/sg>; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/01/20A01381/sg>.

¹⁸ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/04/20A01475/sg>.

¹⁹ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20A01522/sg>.

²⁰ Cfr. testo dei provvedimenti, consultabili on line ai link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/11/20A01605/sg>; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/22/20A01807/sg>.

²¹ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg>. Si segnala che il decreto legge è stato convertito, con modificazioni, in legge 22 maggio 2020 n. 35 (testo della legge di conversione consultabile on line al link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2020-05-22;35>).

²² Misure attuabili anche prevedendo 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 di urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni.

aprile 2020²³, che ha prorogato sino al 13 aprile 2020 (cfr. art. 1) l'efficacia delle disposizioni dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8, 9, 11 e 22 marzo 2020, delle ordinanze del Ministro della Salute del 20 marzo 2020 e del 28 marzo 2020²⁴ (quest'ultima adottata di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti), ed ha disposto la sospensione di tutti gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati.

Con il D.P.C.M. 10 aprile 2020²⁵, infine, il Governo ha sostanzialmente esteso fino al 3 maggio 2020 l'efficacia delle misure già in essere, ed ha conseguentemente confermato tutti i divieti di spostamento, di svolgimento di manifestazioni ed eventi di qualsiasi natura, di attività ludica o ricreativa all'aperto, di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati, nonché di svolgimento delle attività produttive e commerciali (anche al dettaglio), di cui ai precedenti decreti. Sono state mantenute le prescrizioni sulla quarantena e le misure di informazione e prevenzione sull'intero territorio nazionale e introdotte specifiche regole per chi viaggia dall'estero.

1.4. L'esame del D.P.C.M. 26 aprile 2020 che regola la gestione della c.d. "fase 2" di progressivo ritorno alla normalità

1.4.1. Con il D.P.C.M. 26 aprile 2020²⁶ il Governo ha regolamentato, a partire dal 4 maggio 2020, l'ingresso nella seconda fase dell'emergenza, la c.d. "fase 2", di progressivo ritorno del Paese alla normalità dopo il periodo di *lockdown*.

In estrema sintesi:

a) per quanto concerne *le misure di contenimento del contagio* sull'intero territorio nazionale, si segnalano in particolare le seguenti disposizioni:

- sono stati consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità, comprese le visite ai congiunti (purché rispettato il divieto di assembramento, il distanziamento e l'uso di mascherine), ovvero per motivi di salute;
- è stato fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con

²³ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/02/20A01976/sg>.

²⁴ Cfr. ordinanza del Ministero della Salute 20 marzo 2020. Testo del provvedimento consultabile on line al link: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_4283_0_file.pdf, nonché quella del 28 marzo 2020, adottata di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il cui testo è consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/29/20A01921/sg>.

²⁵ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/11/20A02179/sg>.

²⁶ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/27/20A02352/sg>.

mezzi di trasporto pubblici o privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute; è stato consentito in ogni caso il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza;

– è stato fatto divieto assoluto di mobilità per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena o positivi al virus; ed è stato prescritto l'obbligo di rimanere a casa a quelli con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5° c.);

– è stato consentito l'accesso ai parchi, condizionato al rispetto delle distanze di sicurezza prescritte (salvo deroghe da parte delle Autorità locali);

– è stato consentito lo svolgimento individuale (ovvero con accompagnatore per i minori o le persone non completamente autosufficienti), di attività sportiva e motoria (con il rispetto delle distanze prescritte);

– sono state consentite le sessioni di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, nel rispetto delle norme di distanziamento sociale e senza alcun assembramento, a porte chiuse;

– sono rimaste sospese tutte le manifestazioni, gli eventi/gli accessi ai musei, mentre sono state consentite le riaperture dei luoghi di culto a condizione di evitare assembramenti, ancorché non la celebrazione di cerimonie (salvo i funerali con il rispetto delle specifiche prescrizioni indicate nel decreto medesimo);

– è stata inserita, relativamente ai servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), la possibilità di svolgere il solo servizio di asporto, fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e quello di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi.

b) Il decreto ha, inoltre, esteso il novero delle *attività produttive, industriali e commerciali* non più sospese a partire dal 4 maggio 2020, tra cui si segnalavano, in via esemplificativa, i settori tessile, abbigliamento, metallurgico, elettronico, manifatturiero, trasporti, telecomunicazioni, servizi informatici, nonché le attività di costruzioni di edifici e i lavori di costruzione specializzati.

Tali attività avrebbero però dovuto essere attuate nel rispetto: *i)* del Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus negli ambienti di lavoro del 24 aprile 2020 (cfr. *infra*), nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, *ii)* del Protocollo di regolamentazione nei cantieri, di pari data, e *iii)* di quello di regolamentazione nel settore del trasporto e della logistica, del 20 marzo 2020 (allegati al decreto medesimo), pena la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza.

c) Quanto alle *misure di contenimento del contagio* per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali, si veda il paragrafo 1.7.

Il decreto ha poi previsto misure di informazione e di prevenzione sull'intero territorio nazionale, nonché disposizioni in materia di ingresso (anche di breve du-

rata) nel territorio nazionale ed in materia di trasporto pubblico di linea. Le previsioni di cui al decreto, in vigore dal 4 maggio 2020, sono rimaste in vigore sino al 17 maggio 2020, ferme restando le misure di contenimento più restrittive adottate dalla Regioni, anche d'intesa con il Ministro della Salute, relativamente a specifiche aree del territorio regionale.

1.5. L'ulteriore estensione della c.d. "fase 2": l'esame del d.l. 16 maggio 2020, n. 33 e del D.P.C.M. 17 maggio 2020 (la c.d. "fase 2 bis")

1.5.1. Con il d.l. 16 maggio 2020, n. 33²⁷ il Governo ha modificato le misure di contenimento precedentemente adottate, con decorrenza dal 18 maggio 2020 fino al 31 luglio 2020, prescrivendo, nello specifico, la cessazione "*di 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*", (art. 1), con precisazione che tali misure avrebbero potuto essere adottate o reiterate solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica.

Il provvedimento ha, in sintesi, altresì vietato, sino al 2 giugno 2020:

– gli spostamenti interregionali e da e per l'estero (salvo esigenze lavorative, di assoluta urgenza, motivi di salute); spostamenti che sarebbero stati possibili dal successivo 3 giugno 2020, salvo limitazioni che avrebbero potuto essere adottate solo con le ormai consuete forme del decreto presidenziale ed in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree;

– la mobilità delle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura (quarantena applicata, in via precauzionale, ai soggetti che hanno invece avuto contatti stretti con casi confermati di positivi al covid-19);

– l'assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico;

mentre ha consentito le manifestazioni con l'adozione delle misure di precauzione già in essere, le attività didattiche, e le funzioni religiose, con partecipazione delle persone, a condizione del rispetto dei Protocolli sottoscritti con le rispettive confessioni.

Ha, quindi, ribadito che le attività economiche, produttive e sociali avrebbero

²⁷ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/16/20G00051/sg.>, al momento della pubblicazione del presente volume non ancora convertito in legge.

dovuto 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 nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali, ferma restando la relativa sospensione, fino al ripristino delle condizioni di sicurezza, in caso di mancato rispetto delle stesse.

1.5.2. Con il *D.P.C.M. 17 maggio 2020*²⁸, quindi, il Governo ha introdotto *disposizioni attuative* sia del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, sia del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, in vigore dalla data del 18 maggio 2020 al 14 giugno 2020, ed in sostituzione di cui al *D.P.C.M. 26 aprile 2020*.

In particolare, si segnala che tale provvedimento, all'art. 1, tra le varie misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale, ha prescritto che:

- i soggetti con infezione respiratoria caratterizzata da febbre maggiore di 37,5° c. dovessero rimanere presso il proprio domicilio, contattando il medico curante;
- fosse consentito l'accesso del pubblico ai parchi, lo svolgimento di attività sportiva o motoria all'aperto, nonché in strutture *ad hoc* (per le ultime solo dal 25 maggio 2020), la ripresa degli allenamenti negli sport di squadra a porte chiuse, lo svolgimento di manifestazioni "in forma statica", la partecipazione alle funzioni religiose, l'accesso ai musei e agli altri istituti di cultura, lo svolgimento delle attività commerciali al dettaglio, fermo restando il divieto di assembramento, il rispetto delle prescritte distanze di sicurezza, dei diversi protocolli o linee guida, nonché delle varie misure di contenimento del contagio; i servizi di ristorazione fossero invece consentiti a condizione che le Regioni avessero preventivamente accertato la compatibilità dello svolgimento delle relative attività con l'andamento della situazione epidemiologica dei rispettivi territori, e che avessero individuato i protocolli o le linee guida applicabili;
- gli spettacoli restassero sospesi sino al 14 giugno 2020, potendo riprendere, successivamente a tale data, soltanto previa adozione delle specifiche prescrizioni indicate.

Il provvedimento ha poi fornito disposizioni in materia di ingresso in Italia, di transiti e soggiorni di breve durata, di spostamenti da e per l'estero, in materia di trasporti e di disabilità.

1.6. La c.d. "fase 3": l'esame del D.P.C.M. 11 giugno 2020

1.6.1. Con il *D.P.C.M. 11 giugno 2020*²⁹, quindi, il Governo ha introdotto ulte-

²⁸ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/17/20A02717/sg>.

²⁹ Cfr. testo del provvedimento, consultabile on line al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/06/11/20A03194/sg>.

riori *disposizioni attuative* sia del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, sia del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, in vigore dalla data del 15 giugno 2020 (in sostituzione di quelle del D.P.C.M. 17 maggio 2020) al 14 luglio 2020.

Il decreto in esame ha stabilito, tra le varie misure, che:

- i soggetti con febbre superiore ai 37,5 gradi debbano rimanere presso il proprio domicilio;
- l'accesso ai parchi e alle aree giochi sia consentito a tutti a condizione che venga mantenuta la distanza di almeno un metro (con contestuale divieto di assembramento);
- l'attività sportiva sia consentita con il rispetto della distanza interpersonale di almeno due metri;
- dal 12 giugno le competizioni sportive di interesse nazionale siano consentite purchè a porte chiuse; dal 25 giugno siano consentiti gli sport di contatto (previo accertamento, da parte delle Regioni, dell'andamento della situazione epidemiologica), mentre le attività sportive di base e l'attività motoria in genere (presso centri sportivi pubblici e privati) siano consentite nel rispetto delle norme di distanziamento sociale e senza alcun assembramento;
- le manifestazioni pubbliche siano consentite soltanto in forma statica e con il rispetto delle misure di contenimento;
- le sale giochi, scommesse e bingo siano consentite previo accertamento, da parte delle Regioni, dell'andamento della situazione epidemiologica;
- i cinema, i teatri ed i concerti siano consentiti con il rispetto delle prescrizioni di contenimento e di distanziamento (con numero massimo di mille spettatori per gli spettacoli all'aperto e di 200 spettatori nelle sale al chiuso);
- l'accesso nei luoghi di culto e le funzioni religiose con la partecipazione di persone debbano avvenire nel rispetto dei protocolli siglati con le rispettive confessioni e con misure tali da evitare assembramenti;
- i musei ed i luoghi di cultura siano aperti nel rispetto delle misure di sicurezza (fruizione contingentata e divieto di assembramento), nonché dei protocolli o delle linee guida adottate dalla Regioni;
- siano ancora sospese le scuole e le Università di ogni ordine e grado (mentre permane la didattica e gli esami universitari a distanza);
- le attività di centri benessere, termali, culturali e sociali siano consentite a condizione che le Regioni abbiano preventivamente accertato la compatibilità dello svolgimento di tali attività con l'andamento della situazione epidemiologica in atto;
- il commercio al dettaglio sia consentito a condizione che venga assicurato il distanziamento, l'ingresso dilazionato e il divieto di sostare all'interno dei locali oltre il tempo necessario all'acquisto dei beni, nel rispetto dei protocolli o delle linee guida;
- le attività dei servizi di ristorazione, quelle inerenti i servizi alla persona e quelle balneari siano consentite a condizione che le Regioni abbiano preventiva-