

IL QUADRO GENERALE DELL'EMERGENZA COPVID-19 (a cura di Mimmo Carola)

IL QUADRO GENERALE DELL'EMERGENZA COPVID-19

(a cura di Mimmo Carola)

Il governo si è mosso a tentoni, procedendo all'adozione di decreti-legge e all'emissione di una serie di provvedimenti che dal punto di vista tecnico giuridico pongono molti problemi di interpretazione e il cui scopo principale è quello di evitare il diffondersi del virus utilizzando essenzialmente misure di costrizione sui movimenti della popolazione.

È evidente come questa strategia derivi essenzialmente dalla paura di una crescita esponenziale dei casi che porterebbe all'impossibilità materiale, per la mancanza di numero di letti nei reparti di terapia intensiva in tutta Italia, di cura.

In particolare il governo ha adottato cinque decreti legge, tre dei quali specifici, e uno dei quali già convertito in legge, nonché ben otto decreti del presidente del Consiglio dei ministri; da ricordare che i decreti del presidente del consiglio dei ministri non sono atti aventi forza di legge ma atti amministrativi, quindi fonti normative secondarie.

In sintesi il quadro dei provvedimenti ha portato dapprima al d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (successivamente convertito, con modificazioni, in legge n. 13 del 5 marzo 2020) con il quale sostanzialmente delegava ai sindaci la gestione dell'emergenza, ma riservandosi ulteriori atti per il contenimento della stessa, passando poi al d.l. 2 marzo 2020, n. 9, con il quale prevedeva essenzialmente misure di sostegno del reddito, rendendosi conto si rischiava che il problema

economico diventasse prevalente su quello sanitario, quindi con il d.l. 9 marzo 2020, n. 14 con il quale si adottavano misure per il potenziamento (con un ritardo biblico) del servizio sanitario nazionale e infine con il d.l. 15 marzo 2020, n. 17 riportante più che altro norme a sostegno dell'economia complessiva, prevedendo una serie di ammortizzatori sociali.

Queste le norme di legge.

Il tutto inframezzato da decreti del presidente del consiglio dei ministri il primo dei quali, quello del 23 febbraio 2020 all'art. 1 prevedeva misure urgenti di contenimento del contagio in alcuni comuni italiani, adottando peraltro dopo soli due giorni (25 febbraio) altre misure per tutta la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Veneto, la Liguria e il Piemonte queste ultime misure estese a tutta l'Italia con il decreto del 4 marzo, costretto a misure ancora più restrittive in data 8 marzo con nuovo decreto che, di fatto, andava a istituire una sorta di coprifuoco per la regione Lombardia e per le province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanò - Cusio - Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia, misure che il giorno successivo venivano estese a tutto il territorio nazionale.

Infine il giorno 11 marzo il nuovo decreto del presidente del consiglio dei ministri che qualcosa di ancora più restrittivo con riguardo alle chiusure degli esercizi commerciali, con la chiusura per tutti gli esercizi commerciali su tutto il territorio nazionale ad eccezione di chi vende generi alimentari e medicinali e pochi altri.

A presidio di tutte le restrizioni il D.P.C.M. del giorno 8 marzo 2020 ricordava (art. 4, c. 2) la violazione dell'art. 650 c.p. in relazione a quanto previsto dall'art. 3 comma 4 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, a meno di più grave reato.

L'effettività della norma veniva affidata agli organi di polizia tramite i prefetti che adottavano circolari in tutta Italia istituendo, in relazione al rispetto di quello che si potrebbe chiamare un divieto di spostamento non di necessità, una serie di controlli.

In ultimo è stato adottato il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19".

Si tratta di sei articoli che, di fatto, recuperando la congerie di decreti legge e di decreti del presidente del consiglio dei ministri fin qui adottati, recuperano il catalogo delle misure possibili per fronteggiare l'emergenza, ben ventinove tipologie di misure adottabili alle quali si aggiunge la trentesima: la possibilità per il prefetto di imporre (anziché sospendere) la continuazione di determinate attività ritenute indispensabili.

Anziché rendere omogeneo il territorio nazionale, per quanto riguarda le misure da adottare, si è scelta la strada dell'estrema varietà (art. 1) lasciando alle Regioni la possibilità di modulare le misure; nel frattempo però lo Stato mantiene quelle in vigore attualmente, richiamandole.

Le misure adottabili (art. 1 comma 2) sono essenzialmente le stesse recuperate dai vari provvedimenti normativi e amministrativi che si sono susseguiti nel tempo.

La violazione di tali misure, con particolare riferimento ai divieti di spostamento, non è più reato (art. 650 c.p.) a meno che la violazione delle stesse non integri reati specifici (il reato di cui all'art. 650 c.p. è una sorta di norma in bianco che si applica quando non siano applicabili specifiche norme); la violazione delle misure è illecito amministrativo punita con la sanzione da 400 euro a 3.000 euro.

La violazione di alcune di queste misure, in particolare:

i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;

m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, chiusura di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi;

p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, e delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione, nonché tutti i corsi di formazione;

u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;

v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;

z) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo;

comporta anche la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

In virtù del richiamo parziale al sistema sanzionatorio del codice della strada (art. 202 c. 1, c. 2, c. 2.1) il pagamento in misura ridotta è di 400 euro, con la possibilità di beneficiare dello "sconto" del 30% entro 5 giorni, estesi a 30 giorni dalla contestazione o notificazione fino al 31 maggio 2020 in considerazione dell'art. 108 del d.l. 17 marzo 2020,

n. 18.

Quello che non è ancora chiaro al momento è se i proventi siano dello Stato o dell'ente cui appartiene l'organo accertatore; sicuramente vanno corrisposti – almeno in senso tecnico – all'ente cui appartiene l'organo accertatore ai sensi dell'art. 202 cds richiamato dall'ultimo decreto-legge.

2. I PROVVEDIMENTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI

Il prologo del gran numero di provvedimenti che si sono susseguiti è costituito da alcune ordinanze del Ministro della salute (25 gennaio 2020, 30 gennaio 2020) e varie circolari della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute (22 gennaio 2020, 24 gennaio 2020, 31 gennaio 2020, 1° febbraio 2020, 3 febbraio, 8 febbraio 2020, 20 febbraio 2020) pressoché in concomitanza della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 che dichiara lo stato di emergenza per sei mesi.

Solamente in data 23 febbraio 2020 si ha l'adozione del primo decreto-legge, n. 6.

In parole povere **il primo provvedimento di un certo rilievo viene adottato solamente dopo un mese e mezzo che il problema si era manifestato**, cosa abnorme se si pensa che negli ultimi venti anni in Italia si sono adottati decreti-legge per le materie più disparate, che quasi mai avevano carattere di urgenza e indifferibilità.

Successivamente sono stati adottati altri 3 (quindi 4 in tutto) decreti-legge e 8 decreti del presidente del consiglio dei ministri, oltre a una serie innumerevole di circolari, ordinanze e direttive.

Di seguito il **quadro dei provvedimenti normativi e amministrativi che interessano per il lavoro della polizia locale.**

21 febbraio 2020

Ordinanza Ministero della salute (*Ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva COVID-19.*) [è l'ordinanza che prevede la quarantena tramite ordinanza del sindaco]

22 febbraio 2020

Circolare 850 del Ministero dell'interno

Circolare 5443 del Ministero della salute (*COVID-19. Nuove indicazioni e chiarimenti*) [contiene la definizione dei casi e di contatto stretto]

23 febbraio 2020

D.L. n. 6 (23 febbraio 2020)

DPCM – *Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

25 febbraio 2020

DPCM – *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

27 febbraio 2020

Circolare del Ministero della salute n. 6360 (*COVID-19. Aggiornamento*) [contiene l'aggiornamento circa la definizione di caso probabile e/o confermato di COVID-19 e di contatto stretto]

1° marzo 2020

DPCM – Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

2 marzo 2020

D.L. 2 marzo 2020, n. 9 – *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*

4 marzo 2020

DPCM – *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.*

5 marzo 2020

Conversione in legge, con modificazioni del d.l. 6/2020

Circolare Ministero dell'interno 15350/117

8 marzo 2020

DPCM – *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

Direttiva 15350/117 (14606)

9 marzo 2020

D.L. 9 marzo 2020, n. 14, *Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19.*

DPCM – *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di*

contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale

Ordinanza del Ministero della salute 7922 (COVID-19. Aggiornamento della definizione di caso)

11 marzo 2020

DPCM – Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale

17 marzo 2020

D.L. 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

22 marzo 2020

DPCM – Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale

25 marzo 2020

D.L. 25 marzo 2020, n. 19 – Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19

A questi si sono affiancati provvedimenti regionali e anche specifici provvedimenti dei vari sindaci,

alcuni in attuazione delle misure nazionali, come i provvedimenti di "quarantena con sorveglianza

attiva" per i casi a rischio, per un periodo di 14 giorni,

altri autonomi, in funzione di specifiche e

particolari esigenze, come la chiusura di parchi e giardini.

Nel complesso, dopo le prime misure di contenimento (come il divieto di allontanamento dal territorio, il divieto di accesso nel territorio, la sospensione di manifestazioni, l'applicazione delle misure della quarantena ad alcuni soggetti sospetti, e così via), rivolte ai soli territori comunali dove il virus si era manifestato, si è passati ad estendere tali misure ad intere regioni, ulteriormente restringendole ed inserendo anche obblighi di distanza interpersonale; infine le misure sono divenute sempre più strette e rivolte a tutto il territorio nazionale, arrivando ad un quadro complessivo che si riepiloga di seguito.

DIRETTIVE E CIRCOLARI

**Circolare Ministero dell'interno 24/3/2020
prot.300/A/2297/20/111/20/3** – Ritardi nel rilascio e

nel rinnovo delle carte tachigrafiche a seguito delle misure di prevenzione e contenimento connesse all'emergenza Covid-19.

**Circolare Ministero dell'interno 24/3/2020
prot.300/A/2309/20/115/28** – Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".
Prime indicazioni operative per l'uniforme applicazione delle norme riguardanti la circolazione

stradale

**Circolare Ministero dell'interno 23/3/2020
prot.300/A/2261/20108/9/1** – Applicazione del decreto

ministeriale 12 dicembre 2019, n. 578 recante “direttive e calendario per le limitazioni alla circolazione fuori dai centri abitati per l’anno 2020”. Esenzione dal divieto dei trasporti urgenti dei

rifiuti ospedalieri.

**Circolare Ministero dell’interno 23/3/2020
prot.555/DOC/C/DIPPS/FUN/CTR/1562/20 –**

Indicazioni per l’attuazione del D.P.C.M. 22 marzo 2020, recante misure urgenti per il contenimento del “COVID-19”. Aggiornamento del modello da utilizzare per le autodichiarazioni.

Circolare Ministero dell’interno 23/3/2020 n. 15350/117(2) Uff
– Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19

**Circolare Ministero dell’interno 20/3/2020
prot.300/A/2244/20/115/28** – Scorta da parte delle autorità di polizia dei veicoli commerciali dal valico di frontiera di ingresso sino al valico di uscita sul territorio della Repubblica di Serbia. Mancato rispetto dei periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo per i conducenti che effettuano il trasporto di persone e di merci su strada

Ordinanza Ministero della salute 20/3/2020 – Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento

e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale.

Circolare Ministero dell’interno 19/3/2020 prot.333-A – Polmonite da nuovo coronavirus (COVID-

19) – decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Disposizioni applicative.

Circolare Ministero dell’interno 19/3/2020

prot.557/PAS/U/003568/10089.D(1) – D.L. 17 marzo 2020, n.18 recante: “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

“- Disposizioni concernenti il tempo dei procedimenti e la validità delle autorizzazioni di polizia

Circolare Ministero dell'interno 18/3/2020 prot.15350/117(2)/Uff III-Prot.Civ. – Decreto-legge 17

marzo 2020, n. 18, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno

economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

Circolare Ministero dell'interno 18/3/2020 prot.557/LEG/141.510/2020 – Decreto-legge 17 marzo

2020, n. 18, recante “misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

Circolare Ministero della salute 18/3/2020 n. 9335 – Polmonite da nuovo coronavirus COVID-19 –

ulteriori informazioni e precauzioni ed indicazioni operative su utilizzo DPI.

Circolare Ministero dell'interno 17/3/2020 prot.555 DOC/C/DIPPS/FUN/CTR/1425/20 –

Indicazioni per l'attuazione del D.P.C.M. 9 marzo 2020, recante misure urgenti per il contenimento

del “COVID-19”. Aggiornamento del modello da utilizzare per le autodichiarazioni

Circolare Ministero dell'interno 16/3/2020 prot.333-G/Div. 2 –

2501.03.04/aa.gg – Polmonite da nuovo coronavirus” (COVID 19)
Trattamento economico personale Forze di Polizia. Compenso per
lavoro straordinario – Indennità Ordine Pubblico

Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri 16/3/2020 –
Emergenza Covid-19. Tutela dei dati personali

Circolare Ministero dell'interno 14/3/2020 n. 15350/ 117(2)/U
– Polmonite da nuovo corona-virus

(COVID-19)

Circolare Ministero dell'interno 13/3/2020 – Emergenza
coronavirus: violazione articolo 650 del

codice penale in relazione ai Decreti del Presidente del
Consiglio dei Ministri contenenti disposizioni attuative del
decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti
in materia di contenimento e gestione dell'emergenza
epidemiologica da COVID-19 – nuovo ambito/obiettivo SDI

Circolare Ministero dell'interno 13/3/2020
prot.300/A//2090/20/117/2 – Sospensione dei termini di
notificazione dei processi verbali, di esecuzione del
pagamento in misura ridotta, di svolgimento di attività
difensiva e per la presentazione di ricorsi giurisdizionali in
favore delle famiglie, lavoratori e imprese connesse
all'emergenza epidemiologica da COVID-19

Circolare Ministero dell'interno 12/3/2020 – Decreto del
Presidente del Consiglio dei Ministri del

giorno 11 marzo 2020. Ulteriori disposizioni attuative del
decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti
in materia di contenimento e gestione dell'emergenza
epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio
nazionale. Applicazione del lavoro agile

Circolare Ministero dell'interno 12/3/2020 n. 15350 –
Polmonite da nuovo corona virus (COVID-19).

Direttiva Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione 12/3/2020 n. 2 – Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Circolare Ministero della salute 9/3/2020 n. 7922 – COVID-19. Aggiornamento della definizione di

caso

Direttiva Ministero dell'interno 8/3/2020 n. 15350 – Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020, recante misure urgenti per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Circolare Ministero dell'interno 5/3/2020 – Polmonite da nuovo corona virus (2019-nCov).

Circolare Ministero della salute 29/2/2020 n. 6607 – Parere del Consiglio Superiore di Sanità: definizione di Paziente guarito da Covid-19 e di paziente che ha eliminato il virus SARS-CoV-2 35

Circolare Ministero della salute 29/2/2020 n. 2619 – Trasmissione linee di indirizzo assistenziale del paziente critico affetto da COVID-19

Circolare Ministero della salute 27/2/2020 n. 6144 – Precisazioni in ordine all'ordinanza del Ministro della salute del 21 febbraio 2020 recante "Ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva COVID-19"

Circolare Ministero della salute 27/2/2020 n. 6337 – Documento relativo ai criteri per sottoporre soggetti clinicamente asintomatici alla ricerca d'infezione da SARS-CoV-2 attraverso tampone rino-faringeo e test diagnostico

Circolare Ministero della salute 27/2/2020 n. 6360 – COVID-19. Aggiornamento.

Circolare Ministero della salute 25/2/2020 n. 5889 – Richiamo in ordine a indicazioni fornite con la circolare del 22 febbraio 2020.

Circolare Ministero dell'interno 22/2/2020 – Polmonite dal nuovo coronavirus (COVID-19). Aggiornamento

Circolare Ministero della salute 22/2/2020 n. 5443 – COVID-2019. Nuove indicazioni e chiarimenti

Ordinanza Ministero della salute 21/2/2020 – Ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva



COVID-1