

**TRIBUNALE di Lodi - Uff. indagini preliminari – sentenza n. 290 del 29 agosto 2022**

**COVID 19: INDISPENSABILE LA PIENA CONOSCENZA DELLA RESTRIZIONE SANITARIA CON ISOLAMENTO DOMICILIARE**

*Il reato di inottemperanza al divieto di mobilità delle persone sottoposte alla misura della quarantena in quanto risultate positive al virus COVID-19 è fattispecie autonoma e speciale rispetto a quella di cui all'art. 260 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, ed è posta a presidio sia del dovere di solidarietà sociale, sia del diritto alla salute quale interesse collettivo, sanciti rispettivamente dagli artt. 2 e 32 della Costituzione. Perché detta fattispecie criminosa possa dirsi integrata è peraltro necessario che sia affermata e provata la piena conoscenza, da parte del destinatario, dell'ordine di isolamento che si assume violato.*

**TRIBUNALE DI LODI**

**UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI**

Il Giudice per le Indagini Preliminari, dott. Francesco Salerno, in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nei confronti di:

P.M., nato a M. il (...), elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia, avv. Raimonda Aliu del foro di Lodi

**IMPUTATO**

reato previsto e punito dall'art. 260 R.D. n. 1265 del 1934, per non avere osservato un ordine legalmente dato dall'Autorità per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo. In particolare, per avere violato la restrizione sanitaria con isolamento domiciliare perché positivo al virus Covid19, come indicato dal ATS Milano con nota 21 aprile 2022.

In Lodi il 24.01.2022

**Svolgimento del processo**

Rilevato

Il Pubblico Ministero ha chiesto emettersi decreto penale di condanna nei confronti dell'imputato, per il reato indicato in epigrafe.

L'imputazione si fonda anzitutto sul contenuto dell'annotazione di Polizia Giudiziaria del 24 gennaio 2022, redatta dall'Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico della Questura di Lodi, di protocollo n. (...) MIPGWEB, il cui contenuto è di séguito riportato testualmente, nelle parti di interesse per il giudizio.

Vi si legge quindi che "... nel transitare lungo via D. a L., si procedeva al controllo di un'auto-vettura marca Opel modello Karl targata (...) e dei suoi tre occupanti". "Il conducente veniva

identificato per P.M. mentre i due occupanti per C.L. e K.M.M., quest'ultimo figlio del proprietario del veicolo":

Ebbene, "da accertamenti effettuati in banca dati S.D.I. emergeva che a carico del P. risultava una restrizione sanitaria in atto, inserita in data 21.01.2022 dal Comando Provinciale Ufficio Focal Point di Milano e recitante "Persona sottoposta ad isolamento obbligatorio perché positiva covid 19...".

"Si interpellava il P. circa quanto emerso ed il medesimo asseriva di essersi recato presso una farmacia in data 19.01.2022 per effettuare un tampone rinofaringeo che, a suo dire, sarebbe risultato negativo, significando inoltre che non era a conoscenza della restrizione sanitaria di cui è destinatario".

"Il predetto veniva invitato a produrre qualsiasi documentazione atta a confermare quanto da lui dichiarato e, non essendone in grado, veniva indagato in stato di libertà ai sensi dell'art. 260 R.D. n. 1265 del 1934 - Testo Unico delle Leggi Sanitarie poiché in violazione dell'art. 1 c. 2 lettera e) della L. n. 35 del 2020".

"Al termine- degli atti di rito il P. veniva invitato a fare ritorno nell'immediato presso la propria abitazione e a rimanervi, avendo inoltre cura di indossare i Dispositivi di Protezione Individuale previsti". Inoltre, gli operanti "invitavano il Kluc ed il C. a fare rientro a loro volta nelle proprie abitazioni poiché soggetti che hanno avuto un contatto diretto con un soggetto risultato positivo al Covid-19 ed a mantenere indossate le mascherine FFP2 di cui erano già in possesso ...".

Secondo le informazioni raccolte dalla Polizia Giudiziaria, "i ragazzi al momento del controllo avevano appena terminato di trascorrere la serata all'interno del vicino "Bingo Palace", motivo per cui gli operanti "prendeivano contatti con la ... responsabile dell'attività summenzionata ..., informandola che all'interno dei locali di cui sopra aveva trascorso la serata un soggetto positivo al Covid-19".

Infine, nell'annotazione si precisa che "P. risultava possessore di Green Pass e che il controllo di quest'ultimo risultava regolare, significando che l'accesso ai locali del "Bingo Palace" era avvenuto secondo normative vigenti" (annotazione Questura di Lodi, cit., pag. 2).

È altresì in atti la lettera della A.T.S. della città metropolitana di Milano, recante la data del 21 aprile 2022, in cui "si comunica che il sig. P.M. ... è risultato essere caso covid-19 a far data del 19.01.2022, a seguito di esito positivo di tampone nasofaringeo antigenico effettuato il medesimo giorno presso la farmacia C., sita a S. G. M. (M.) in via della L. n. 44".

"La disposizione", si legge ancora nella comunicazione dell'ATS, "di isolamento domiciliare obbligatorio è stata trasmessa via sms in data 20.01.2022 al seguente recapito telefonico: (...)".

"Successivamente, il sig. P. ha effettuato, presso l'istituto policlinico S.D. S.p.a. di S.D.M., un tampone nasofaringeo molecolare in data 25.01.2022 con esito positivo".

"L'isolamento domiciliare obbligatorio si è concluso in data 03/02/2022 a seguito di esito negativo di tampone nasofaringeo molecolare effettuato il medesimo giorno e refertato dall'ASST di Melegnano e della Martesana". "La disposizione di fine isolamento domiciliare obbligatorio ... è stata trasmessa via sms in data 4.02.2022 al suddetto recapito telefonico" (Comunicazione ATS Milano 21.04.2022, cit.).

Il fatto, così come rappresentato nel capo di imputazione, in base ai su richiamati atti d'indagine, è punito dall'art. 2, comma 3, del D.L. 16 maggio 2020, n. 33, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", secondo cui "salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 6, è punita ai sensi dell'articolo 260 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265".

Il contenuto dell'obbligo penalmente sanzionato va ricercato nel disposto di cui all'art. 1, comma 6, del D.L. n. 33 del 2020, richiamato dalla norma incriminatrice, ove si prevede il "divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata".

La normativa su indicata, applicabile *ratione temporis*, è stata successivamente affiancata dall'identica disciplina di cui all'art. 13, comma 2 bis, del D.L. 22 aprile 2021, n. 52, introdotta con D.L. 24 marzo 2022, n. 24, a decorrere dal 1° aprile 2022.

Analogo disposizione era, inoltre, contenuta nel D.L. 25 marzo 2020, n. 19, il cui articolo 4, comma 6, in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, lett. e), dello stesso testo di Legge, sanzionava la violazione del "divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus", sempre con la pena di cui all'art. 260, R.D. n. 1265 del 1934.

Va subito detto che la contestata violazione della quarantena obbligatoria, allo stato, risulta punita non già in forza dell'art. 260 R.D. n. 1265 del 1934, bensì della disposizione di cui dall'art. 2, comma 3, del D.L. n. 33 del 2020 cit.: altrimenti opinando si negherebbe, infatti, a quest'ultimo precetto (così come a quelli precedenti e successivi di contenuto assimilabile) portata innovativa dell'ordinamento, riducendone il significato a una affatto superflua indicazione interpretativa di una norma penale previgente. La corretta individuazione della disposizione applicabile alle condotte come quella oggi in contestazione non è, ovviamente, una formale questione di topografia legislativa, sol che si ponga mente, ad esempio, agli effetti che una eventuale abrogazione dell'art. 260 cit. avrebbe sulla nuova normativa. E infatti, in tale ipotesi, questa manterrebbe vigore, solo se - come ci sembra corretto - fosse considerata un'autonoma norma incriminatrice.

L'autonomia della fattispecie di cui all'art. 2, comma 3, D.L. n. 33 del 2020 comporta, inoltre, la non applicabilità della stessa ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore.

È allora corretto ritenere che il Legislatore dell'emergenza abbia introdotto una nuova figura di reato, mediante un enunciato in cui il richiamo all'art. 260 del R.D. n. 1265 del 1934 ha il solo scopo di individuare la pena applicabile. È ben vero, infatti, che la violazione della quarantena è punita "ai sensi" (e non già "con le pene") dell'art. 260 cit., che sanziona l'inosservanza di "un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo". L'ostacolo lessicale è tuttavia agevolmente vinto da una lettura di tipo logico-sistematico, che pone l'art. 2, comma 3, D.L. n. 33 del 2020 (e le analoghe disposizioni penali successiva-

mente emanate) in posizione di specialità rispetto alla previsione, a carattere generale, di cui al testo unico delle leggi sanitarie del 1934.

L'innovatività della norma penale in questione appare da ultimo riconosciuta, sia pure incidentalmente, dalla Corte Costituzionale, nella recente decisione in cui, espressamente indicandosi la disposizione penale in materia di quarantena obbligatoria di cui al D.L. n. 33 del 2020 quale "figura contravvenzionale di reato" (Corte Cost. 26 maggio 2022, n. 127, 2 dei "Considerato di in diritto"), implicitamente se ne sancisce l'autonomia rispetto ad altre previsioni incriminatrici.

Non meno cruciale è la questione della compatibilità delle limitazioni di movimento degli individui, che la nuova disciplina stabilisce, con i diritti fondamentali di libertà sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il primo riferimento è evidentemente al divieto di restrizione della libertà personale, "se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge", stabilito dal primo comma dell'art. 13 Cost..

In proposito la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, D.L. n. 33 del 2020, sollevata con riferimento all'art. 13 Cost. La previsione di una doppia riserva - di legge e di giurisdizione - in materia di restrizioni di libertà personale è stata, infatti, ritenuta non pertinente con riguardo alle nuove prescrizioni sulla quarantena obbligatoria. È stato quindi chiarito che "l'obbligo, per chi è sottoposto a quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria, in quanto risultato positivo al virus COVID-19, di non uscire dalla propria abitazione o dimora non restringe la libertà personale, ... perché esso non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia" (Corte Cost. 127/22, cit., 4.1).

Come è stato evidenziato, la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria prevista dall'art. 1, comma 6, cit. "non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto e quindi non incide sulla libertà personale", considerato che si è in presenza "di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque, quali siano lo stile di vita e le condizioni personali e sociali" e che, di conseguenza, la misura predisposta dal legislatore interessa una vasta e indeterminata platea di persone (Corte Cost. 127/22, cit., 6).

È, poi, da escludersi che l'accertamento dello stato di positività incida sulla dignità della persona "anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui, accomunati da null'altro che dall'esposizione ad un agente patogeno trasmissibile per via aerea" (Corte Cost. 127/22, cit., loc. ult. cit.).

Proprio la generalità e la irrilevanza, ai fini dell'applicazione della quarantena, di valutazioni che attengono alla personalità del destinatario, vale, poi, ad escludere radicalmente che la prescrizione sanitaria sia assimilabile, sul piano giuridico, alla misura cautelare degli arresti domiciliari (Corte Cost. 127/22, cit., 6.1).

Le motivazioni su richiamate consentono di escludere che le disposizioni in materia di quarantena obbligatoria introdotte per limitare la diffusione del virus Covid-19, qui applicabili, pongano problemi di compatibilità con altri diritti fondamentali dell'individuo e, segnatamente, con l'art. 16 Cost., alla cui stregua sono consentite limitazioni della libertà di circolazione delle per-

sone sul territorio nazionale, se stabilite per legge in via generale e per motivi di sanità o di sicurezza.

A conclusioni non difformi si giunge vagliando la disciplina della quarantena obbligatoria alla luce dell'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in cui è contenuto un elenco tassativo dei casi in cui è ammessa la restrizione della libertà personale, comprendente "la detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa" (art. 5, 1, lett. e) CEDU).

La Corte Europea, affrontando la questione della legittimità, alla stregua del citato art. 5 CEDU, dello stato di isolamento della popolazione imposto dalla legge di uno Stato membro in una delle fasi più acute della pandemia, ha, preliminarmente, riconosciuto "che la pandemia di COVID-19 può avere effetti molto gravi non solo sulla salute, ma anche sulla società, sull'economia, sul funzionamento dello Stato e sulla vita in generale, e che la situazione deve quindi essere qualificata come un "contesto eccezionale imprevedibile"" (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Quarta Sezione, 13.04.2021, in proc. 49933/20, T. c. Romania, 39).

Nel verificare se l'ordine di isolamento domiciliare integri una restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 5, CEDU, si fa quindi richiamo ad alcuni indici di giudizio, e, segnatamente, alla circostanza che il soggetto sottoposto alla prescrizione in questione "non era sotto sorveglianza individuale da parte delle autorità" né "afferitava di essere stato costretto a vivere in uno spazio ristretto e di non essere in grado di stabilire contatti sociali", giungendosi anche in questo caso alla conclusione per cui l'ordine di isolamento non può essere assimilato ad un provvedimento degli arresti domiciliari (Corte EDU, T. c. Romania, cit., 43).

Sia pure attraverso argomentazioni non sovrapponibili a quelle adottate dalla Consulta (anche in ragione della diversità di oggetto del provvedimento sottoposto al giudizio della Corte di Strasburgo, che era il confinamento collettivo e non già la quarantena individuale) la Corte EDU ha quindi chiarito che il grado delle restrizioni imposte alla libera circolazione dal provvedimento legislativo impugnato non fosse di intensità tale da consentire di ritenere che il confinamento generale imposto dalle autorità costituisca una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5, 1 della Convenzione (Corte EDU, T. c. Romania, cit., 45).

Anche alla luce delle citate decisioni, può allora dirsi che la previsione sulla quarantena obbligatoria, così come quella più generale sul confinamento vigente nelle fasi più acute della pandemia da Covid-19, è pienamente compatibile con i principi, fondamentali del nostro ordinamento, come declinati alla luce della Carta Costituzionale e della Convenzione E.D.U.: si tratta, infatti, di prescrizioni introdotte a tutela della salute, quale "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", sancito dall'art. 32 Cost..

Esse, nel momento in cui impongono al singolo un sacrificio per il bene comune, rispecchiano e attuano, altresì, il principio di solidarietà sociale (art. 2 Cost.).

Venendo al caso in esame, la condotta addebitata all'imputato è, dunque, quella descritta dall'art. 2, comma 3, D.L. n. 33 del 2020, che, richiamando l'art. 1, comma 6 dello stesso testo di Legge, punisce la violazione dell'"ordine", impartito dall'autorità sanitaria, di non allontanarsi dall'abitazione per le persone sottoposte a quarantena.

Quanto al contenuto della prescrizione rilevante, può utilmente richiamarsi la risalente e tuttora valida massima giurisprudenziale dettata con riguardo alla norma generale di cui all'art. 260 R.D. n. 1265 del 1934, secondo cui, per stabilire se un determinato provvedimento possa essere qualificato come "ordine" occorre riferirsi al suo contenuto intrinseco e al suo aspetto formale, tenendo presente che costituiscono ordini i provvedimenti con i quali la p.a. impone obblighi di dare, di fare o di non fare.

La giurisprudenza formatasi sull'interpretazione dell'art. 650 c.p. ha poi chiarito da tempo che per "provvedimento legalmente dato dall'autorità", al quale può senz'altro assimilarsi quello rilevante ai sensi dell'art. 2, comma 3, D.L. n. 33 del 2020, deve intendersi "l'estrinsecazione di una potestà amministrativa ad incidere direttamente su situazioni soggettive con forza innovativa", non rientrandovi evidentemente "gli atti normativi (con le tipiche caratteristiche dell'astrattezza e della generalità) che, pur potendosi rivolgere ad una ben determinata categoria di persone, non incidono direttamente su situazioni soggettive e attive o passive e determinano la modificazione in modo definitivo ed irreversibile, non di singoli rapporti, ma dell'ordinamento giuridico perché costituiscono vere e proprie fonti di diritto".

Occorre a questo punto verificare se, nel caso di specie, un siffatto "ordine" sia stato emanato nei confronti di P..

Consta, è vero, il già citato atto proveniente dall'ATS di Milano, in cui si rappresenta che l'imputato è "sottoposto a isolamento domiciliare obbligatorio". Non vi è, tuttavia, evidenza di una prescrizione, scritta o orale, rivolta all'imputato e dallo stesso in qualche modo percepita, con cui costui è stato reso edotto del risultato del test e conseguentemente invitato a non lasciare la propria abitazione fino a un certo termine.

Eppure, la piena conoscenza da parte del destinatario del "provvedimento dell'autorità sanitaria", con cui si impone il "divieto di mobilità" è senza alcun dubbio elemento costitutivo delle fattispecie di reato di cui all'art. 2, comma 3, del D.L. 16 maggio 2020, n. 33. È infatti evidente che, "ai fini della sussistenza del reato di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, è necessario che il provvedimento stesso sia stato previamente reso noto al soggetto inottemperante" (Cass., Sez. I, sentenza n. 46637 dell'11.11.2009 - Rv. 245501-01).

La necessaria recettività dell'ordine deriva dalla stessa natura del provvedimento, che si assume disobbedito, che è atto di carattere amministrativo diretto a uno o più soggetti determinati.

L'imputazione per il reato in questione dovrebbe, pertanto, fornire, oltre al contenuto dell'ordine che si assume violato, anche precise indicazioni sul tempo e sul modo in cui il destinatario ne è venuto a conoscenza, analogamente a quanto regolarmente accade, ad esempio, nell'ipotesi di contestazione dell'inottemperanza al provvedimento di cui all'art. 2 d.lgs. n. 159 del 2011, punibile ai sensi dell'art. 73 dello stesso Testo di Legge.

Si tratta, infatti, di un requisito incidente sul sostrato obiettivo del reato, prima ancora che sulla componente psicologica e soggettiva dello stesso, e che non può essere sostituito dalla comunicazione con cui, nel caso che ci occupa, l'autorità sanitaria ha rappresentato agli Organi di indagine di avere inviato un ordine di isolamento domiciliare a mezzo di messaggio elettronico. Una simile attestazione, in quanto priva di indicazioni in merito al contenuto del messaggio, alla tito-

larità dell'utenza del destinatario, alla effettiva ricezione dello stesso al momento del fatto, non afferma né tantomeno dimostra la conoscenza dell'ordine da parte di P..

Va aggiunto che, secondo quanto riferito dalla Polizia Giudiziaria nell'annotazione su richiamata, P., al momento del fatto contestato, era in possesso di regolare e autentica "certificazione verde" (Green Pass), il cui valore è proprio quello di attestare la non positività al virus covid-19 del destinatario. La vigenza, al momento del fatto, della certificazione suddetta dovrebbe poi desumersi dal fatto che l'imputato è stato controllato all'uscita da un locale pubblico, ove, secondo la normativa vigente, si accede solo previo controllo di un Green Pass valido.

Di fronte a questo quadro, non vi è motivo per non dar credito a quanto affermato dall'incensurato M.P. agli operanti di polizia giudiziaria nel corso del controllo del 24 gennaio scorso, da cui l'accusa in esame è scaturita, e cioè che egli non fosse a conoscenza né dell'esito positivo dell'esame al quale si era sottoposto giorni prima, né del conseguente obbligo di quarantena.

Si constata, dunque, la radicale assenza, già nella stessa rappresentazione del fatto addebitato all'imputato, di uno degli elementi materiali della fattispecie di reato astrattamente applicabile, consistente nell'emanazione e nell'effettiva percezione da parte del destinatario di un ordine dell'autorità amministrativa, di cui si assume la violazione.

Va, a questo punto, ricordato che il giudice per le indagini preliminari può prosciogliere la persona nei cui confronti il Pubblico Ministero abbia richiesto l'emissione di decreto penale di condanna per una delle ipotesi indicate nell'art. 129 c.p.p. (così, ex multis, Cass., Sez. III, sentenza n. 36240 del 26.11.2020 - dep. 17.12.2020), tra le quali rientra V insussistenza del fatto.

Alla luce di quanto detto, si impone una pronuncia di proscioglimento dell'imputato, con la formula indicata in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

il giudice per le indagini preliminari

letto l'art. 129 c.p.p.

**ASSOLVE**

l'imputato dal reato a lui ascritto, perché il fatto non sussiste.

Conclusione

Così deciso in Lodi, il 29 agosto 2022.

Depositata in Cancelleria il 29 agosto 2022.