



Tonucci & Partners

# **MEMORANDUM**

**Covid-19**

**Guida pratica**

**Decreto Legge 25 marzo 2020 n. 19**

**Decreto MISE 25 marzo 2020**

**30 marzo 2020**

---



## 1. INTRODUZIONE

Il Decreto Legge 25 marzo 2020 n. 19 (il DL 19/2020), ha introdotto alcuni **principi di rango generale**, nonché **norme di dettaglio** che forniscono – nelle intenzioni del Governo – una **disciplina uniforme** rispetto agli obblighi gravanti su tutti i cittadini e rispetto alle attività commerciali e produttive.

Ulteriormente, sono definiti agli articoli 2 e 3 del DL 19/2020 i **rapporti tra la normativa nazionale e le norme regionali e comunali**, chiarendo un principio generale di prevalenza statale, salvo misure di urgenza adottabili da parte delle Regioni.

In linea generale, il DL 19/2020 ha attribuito al Governo con norma primaria (in luogo della decretazione ministeriale (DM) e del decreto del presidente del consiglio dei ministri (DPCM)) **il potere di adottate misure di carattere emergenziale per evitare la diffusione del COVID-19 su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso**, all'esito di una valutazione concreta nel rispetto dei principi (a) di adeguatezza, (b) proporzionalità, (c) del minore sacrificio imposto rispetto all'effettiva tutela dell'interesse alla salute e (d) della considerazione del rischio effettivamente presente e della sua localizzazione.



## 2. Il DL 19/2020

Le misure e i principi introdotti con il DL 19/2020, tassativamente indicati all'articolo 1, comma 2<sup>1</sup>, possono essere assunti dalle Autorità competenti

<sup>1</sup> Ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità, al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure:

- (a) limitazione della circolazione delle persone, 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 urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;
- (b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;
- (c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;
- (d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;
- (e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus;
- (f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;
- (g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso
- (h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;
- (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;
- (j) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;
- (k) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;
- (l) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;
- (m) possibilità di disporre o di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale;
- (n) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza;
- (o) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;
- (p) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;
- (q) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile;



garantendo comunque lo svolgimento di altre attività ritenute essenziali per l'interesse nazionale e con la garanzia di prestazione dei servizi minimi essenziali che eventualmente potranno essere imposte con provvedimento del prefetto assunto dopo avere sentito, senza formalità, le parti sociali interessate.

Il **DL 19/2020**, inoltre, prevede che le misure emergenziali potranno essere adottate con DPCM sentiti, oltre che i ministri competenti, (a) anche i

- 
- (r) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;
  - (s) 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 da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
  - (t) 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;
  - (u) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione
  - (v) dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;
  - (w) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;
  - (x) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità
  - (y) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);
  - (z) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;
  - (aa) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;
  - (bb) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;
  - (cc) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;
  - (dd) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;
  - (ee) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate



Presidenti delle regioni interessate nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune regioni,

ovvero (b) il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale o su iniziativa del Governo.

Parallelamente, **i provvedimenti** di cui al citato articolo 1, comma 2 del **DL 19/2020** potranno essere adottati su iniziativa dei Presidenti delle Regioni nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni e su iniziativa del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ovvero, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale sentito, di norma, **su iniziativa del Comitato Tecnico Scientifico** di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 3 febbraio 2020, n. 630.

È opportuno chiarire che **la potestà “normativa” delle Regioni rimane limitata per materia nell'ambito delle attività di loro competenza**, senza incidere sulle attività produttive e sulle attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Il DL 19/2020, vieta inoltre ai Sindaci la possibilità di adottare ordinanze contingibili e urgenti in contrasto con le misure statali.



### 3. COORDINAMENTO CON LA NORMATIVA DI EMERGENZA GIÀ ADOTTATA

Premessi questi cenni sulla nuova disciplina prevista dal **DL 19/2020**, è necessario chiarire quali siano i provvedimenti tuttora in vigore.

Il **DL 19/2020**, prevede infatti una disciplina transitoria per i provvedimenti adottati ed in particolare stabilisce che:

- (a) **gli effetti prodotti dai decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, sono fatti salvi;**
- (b) **le misure già adottate con i DPCM 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020, si continuano ad applicare;**
- (c) **le altre misure (vale a dire quelle di regioni e comuni), ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni.**

Rispetto alle attività produttive e commerciali, nel territorio della **REGIONE LOMBARDIA SONO QUINDI IN VIGORE:**

- (a) **il DPCM del 11 marzo 2020** <sup>2</sup>;
- (b) **il DPCM del 22 marzo 2020** <sup>3</sup>; e
- (c) **per ulteriori dieci giorni le Ordinanze 514/2020 e 515/2020** della Regione Lombardia <sup>4</sup>.

<sup>2</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/11/20A01605/sg>

<sup>3</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/22/20A01807/sg>

<sup>4</sup> <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/7cffa84f-f4b2-4558-9092-99c6571f5a3d/Ordinanza+514.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7cffa84f-f4b2-4558-9092-99c6571f5a3d-n3-Pa3e>



#### 4. IL DECRETO MINISTERIALE DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO 25 MARZO 2020

Con il Decreto Ministeriale del Ministero dello Sviluppo Economico del 25 marzo 2020<sup>5</sup>, è stato inoltre modificato l'elenco dei codici di cui all'Allegato 1 del DPCM 22 marzo 2020.

In particolare, NON POSSONO PIÙ ESSERE SVOLTE:

- (a) la fabbricazione di spago, funi e corde (codice ATECO 13.94);
- (b) la fabbricazione articoli di gomma (codice ATECO 22.1.);
- (c) la fabbricazione di macchine per l'agricoltura e la silvicoltura (codice ATECO 28.3);
- (d) la riparazione e manutenzione installazione di macchine e apparecchiature di:
  - stampi, porta stampi, sagome e forme per macchine (codice ATECO 33.11.01);
  - utensilerie ad azionamento manuale (codice ATECO 33.11.02);
  - armi, sistemi d'armi e munizioni (codice ATECO 33.11.03);
  - casseforti, forzieri e porte metalliche blindate (codice ATECO 33.11.04);
  - armi bianche (codice ATECO 33.11.05);
  - carrelli per la spesa (codice ATECO 33.11.07);
  - altri prodotti in metallo (codice ATECO 33.11.09);
  - giostre, altalene, padiglioni da tiro al bersaglio ed altre attrezzature per parchi di divertimenti (codice ATECO 33.12.92);

---

<https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/957bf394-db49-4e5e-8004-cad0e4174e6c/Ordinanza+515.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-957bf394-db49-4e5e-8004-cad0e4174e6c-n43ZRgQ>

<sup>5</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/26/20A01877/sg>



- aeromobili e veicoli spaziali (codice ATECO 33.16);
- Locomotive e di materiale rotabile ferro-tranviario (codice ATECO 33.16);

mentre proseguono le attività per la fabbricazione di container (codice ATECO 33.11.06);

- (e) la fabbricazione di macchine per l'industria alimentare, delle bevande e del tabacco incluse parti e accessori (codice ATECO 28.93);
- (f) la fabbricazione di macchine per l'industria delle materie plastiche e della gomma incluse parti e accessori (codice ATECO 28.95);
- (g) le attività di ingegneria civile (codice ATECO 42) per le quali non sono più consentite le attività di ingegneria idraulica (salvo naturalmente quanto necessario a garantire la continuità del Servizio Idrico integrato in quanto servizio pubblico essenziale), e connessa agli impianti sportivi e agli impianti industriali;
- (h) le “Attività delle agenzie di lavoro temporaneo (interinale)” (codice ATECO 78.2), che sono state consentite solo per:
- le attività commerciali di cui agli Allegati 1 e 2 del DPCM 11 marzo 2020; e
  - le attività produttive di cui all’Allegato 1 del DPCM 22 marzo 2020;
- (i) le “Attività dei call center” (codice ATECO 82.20.00) che sono state consentite limitatamente ai servizi inbound e comunque solo per:
- le attività commerciali di cui agli allegati 1 e 2 del DPCM 11 marzo 2020; e
  - le attività produttive di cui all’allegato 1 del DPCM 22 marzo 2020;
- (j) le “Attività e altri servizi di sostegno alle imprese” (codice ATECO 82.99.99) sono state consentite limitatamente all’attività relativa alle consegne a domicilio di prodotti.





### Le imprese le cui attività sono sospese:

- (a) **completano** le attività necessarie alla sospensione **entro il 28 marzo 2020**, compresa la spedizione della merce in giacenza;
- (b) **possono comunque proseguire** se organizzate in modalità **smart working**;
- (c) **possono comunque proseguire se sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività consentite** previa comunicazione al **Prefetto** della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, nella quale sono indicate specificamente le imprese e le amministrazioni beneficiarie dei prodotti e servizi attinenti alle attività consentite. **Il Prefetto può sospendere le predette attività** qualora ritenga che non sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. **Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, essa è legalmente esercitata sulla base della comunicazione resa.**

### INOLTRE, POTRANNO INVECE PROSEGUIRE LE SEGUENTI ATTIVITÀ, PRECEDENTEMENTE NON COMPRESSE NELL'ALLEGATO 1 AL DPCM 22 marzo 2020:

- (a) fabbricazione di radiatori e contenitori in metallo per caldaie per il riscaldamento centrale (codice ATECO 25.21);
- (b) fabbricazione di imballaggi leggeri in metallo (codice ATECO 25.92);
- (c) fabbricazione di batterie di pile e di accumulatori elettrici (codice ATECO 27.2);
- (d) fabbricazione di macchine automatiche per la dosatura, la confezione e per l'imballaggio (codice ATECO 28.29.30);
- (e) fabbricazione di macchine per l'industria della carta e del cartone (incluse parti e accessori) (codice ATECO 28.95.00); e
- (f) altri servizi di sostegno alle imprese ma limitatamente all'attività relativa alle consegne a domicilio di prodotti (codice ATECO 82.99.99).



## 5. LE SANZIONI E I CONTROLLI NEL NUOVO SISTEMA INTRODOTTO DALL'ART. 4<sup>6</sup> DEL D.L. 19 DEL 25.03.2020 ENTRATO IN VIGORE IL 26 MARZO 2020.

### 5.1) Inquadramento generale.

I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020, 22 marzo 2020, nonché le Ordinanze

---

<sup>6</sup> Articolo 4, Sanzioni e controlli.

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, e' punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanita', di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.

2. Nei casi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

3. Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; si applicano i commi 1, 2 e 2.1 dell'articolo 202 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di pagamento in misura ridotta. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 2, comma 1, sono irrogate dal Prefetto. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte. Ai relativi procedimenti si applica l'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

4. All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, 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 e' scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.

5. In caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa e' raddoppiata e quella accessoria e' applicata nella misura massima.

6. 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 2, lettera e), e' punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7.

7. Al comma 1 dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, le parole «con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000» sono sostituite dalle seguenti: «con l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000».

8. Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà'. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.

9. Il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 e' attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.



regionali sopra menzionate, nell'introdurre le specifiche misure di contenimento richiamate e nuovamente elencate all'art. 1 del DL 19/2020 (si veda nota 1), concludevano evidenziando che le condotte poste in essere in violazione delle misure sarebbero state punibili a norma dell'**art. 650 del codice penale**.

Tale ipotesi di reato (contravvenzione) era sanzionata **con la pena dell'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206,00 euro**.

Indipendentemente dal richiamo a tale fattispecie di reato, eventuali violazioni delle misure di contenimento, potevano risultare riconducibili alla speciale e più grave ipotesi descritta dall'**art. 260 del Regio Decreto, 27.07.1934, n. 1625 (Testo Unico delle Leggi Sanitarie)**, secondo cui “... *Chiunque non osserva un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo è punito con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000. Se il fatto è commesso da persona che esercita una professione o un'arte sanitaria la pena è aumentata. ...*”.

Inoltre, a seconda della tipologia di condotta contraria alle limitazioni imposte e delle conseguenze dannose da essa derivanti, potevano risultare applicabili, in luogo dell'art. 650 codice penale o dell'art. 260 del Regio Decreto n. 1625/1934, ipotesi di reati più gravi, quale ad esempio, **l'epidemia colposa (artt. 438 e 452 c.p.), fattispecie punita con la reclusione da uno a cinque anni**.



L'art. 4 del DL 19/2020, al fine di razionalizzare la situazione derivante dall'elevato numero di denunce per il reato di cui all'art. 650 c.p. pervenute alle Procure della Repubblica sul territorio nazionale, ha rivisitato il quadro sanzionatorio astrattamente applicabile, da un lato, sostituendo le sanzioni penali previste dall'art. 650 del codice penale con sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie con effetto retroattivo e, da altro lato, inasprendo le sanzioni penali previste dall'art. 260 Regio Decreto n. 1625/1934.

Ha infine individuato il procedimento di accertamento e irrogazione delle sanzioni amministrative concernenti violazioni riferibili al disposto dell'art. 650 c.p. e attribuito alle Forze Armate le funzioni di polizia giudiziaria per l'espletamento dei controlli e degli accertamenti sulle violazioni delle misure.

Prima di elencare di seguito le nuove sanzioni previste dall'art. 4 del DL 19/2020, deve essere opportunamente evidenziato che la concreta possibilità di qualificare le violazioni delle misure di contenimento ai sensi dell'art. 650 c.p. - con conseguente applicabilità delle nuove sanzioni amministrative - invece che ai sensi dell'art. 260 Regio Decreto n. 1625/1934 è discutibile, considerato che tutte le misure di contenimento, e non solo quella del divieto assoluto di allontanarsi dall'abitazione per chi sia risultato positivo al virus, sono intrinsecamente finalizzate a ridurre il pericolo concreto ed attuale di diffusione della malattia da virus COVID 19.



Nello stesso senso, secondo alcuni commentatori, sembra che, nello specifico, ove applicabile l'art. 650 c.p., il Legislatore, piuttosto che abolire la sanzione per chi viola il divieto, sembra aver generato una “successione punitiva nel tempo”: la punizione non è venuta meno, ma si è trasformata. Letta in quest'ottica, la legittimità dell'opera legislativa si gioca su altro fronte e, cioè, obbliga a chiedersi se la mutazione introduca un trattamento più grave del precedente. **Se la risposta fosse positiva (ovvero, la sanzione economica applicata al passato comporta più svantaggi di quelli che sarebbero derivati dall'applicazione dell'art. 650 c.p.), emergerebbe un palese *vulnus* al divieto di retroattività della *lex peior* (Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2019), imponendo - alle condotte realizzate prima della sua entrata in vigore - un trattamento sanzionatorio più rigoroso**

In ogni caso, si ricorda che le **violazioni rilevanti ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative o penali di seguito riepilogate, sono ravvisabili sia nei casi di mancata osservanza delle disposizioni che sospendono determinate attività, sia nei casi di spostamenti all'interno di uno stesso comune o in comuni diversi da quello di residenza o domicilio non giustificati da cause tassativamente indicate (comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o comunque per brevi distanze, ragioni di salute o, nel caso di spostamento in comune diverso da assoluta urgenza), sia in caso di violazione della misura di contenimento della**



quarantena o del divieto di allontanamento dal luogo di abitazione o di dimora per le persone risultate positive al virus Covid 19.

## 5.2) Prospetto delle nuove sanzioni amministrative.

Di seguito le **sanzioni** attualmente previste dall'art. 4 del Decreto – Legge n. 19/2020:

- (a) nel caso di violazione delle misure di contenimento diverse da quelle di cui all'art. 1, comma 2, lett. e) dello stesso Decreto – Legge (“*divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus*”), e fuori dai casi in cui sia configurabile il reato di cui agli artt. 438 e 452 codice penale o altro più grave reato, **ai fatti commessi dal 26 marzo 2020 si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 400,00 ad euro 3.000,00;**
- (b) nel caso di violazione delle misure di contenimento diverse da quelle di cui all'art. 1, comma 2, lett. e) dello stesso Decreto – Legge (“*divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus*”), e fuori dai casi in cui sia configurabile il reato di cui agli artt. 438 e 452 codice penale o altro più grave reato, **ai fatti commessi in data anteriore al 26 marzo 2020, si applica la sanzione pecuniaria minima ridotta della metà, pari quindi ad euro 200,00;**
- (c) nel caso di violazione delle misure di contenimento diverse da quelle di cui all'art. 1, comma 2, lett. e) dello stesso Decreto – Legge (nel caso di violazione delle misure di contenimento diverse da quelle di cui all'art. 1, comma 2, lett. e) dello stesso Decreto – Legge (“*divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate*



*positive al virus*”), e fuori dai casi in cui sia configurabile il reato di cui agli artt. 438 e 452 codice penale o altro più grave reato, se il fatto, è posto in essere mediante l’uso di un veicolo, le sanzioni sono aumentate fino ad un terzo;

(d) nel caso di violazione delle misure di seguito indicate si applica la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività' da 5 a 30 giorni e all'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, 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. **Elenco misure:**

- 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;
- limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;
- sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi,



attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza;

- 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 da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
- 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;
- limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;
- limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità.

### 5.3) Prospetto delle sanzioni penali.

Di seguito le sanzioni penali previste per l'ipotesi di reato di cui all'art. 260 Regio Decreto 17.07.1934 n. 1625:

- (a) nel caso di violazione della misura di contenimento di cui all'art. 1, comma 2, lett. e) dello stesso Decreto – Legge (*“ divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone*





*sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus”), e fuori dai casi in cui sia configurabile il reato di cui agli artt. 438 e 452 codice penale o altro più grave reato, ai fatti commessi prima del 26 marzo 2020, si applicano le pene dell’arresto fino a sei mesi e dell’ammenda da lire 40.000 a lire 800.0000;*

- (b) nel caso di violazione della misura di contenimento di cui all’art. 1, comma 2, lett. e) dello stesso Decreto – Legge (“*divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus*”), e fuori dai casi in cui sia configurabile il reato di cui agli artt. 438 e 452 codice penale o altro più grave reato, ai fatti commessi dal 26 marzo 2020, si applicano le nuove più severe pene dell’arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l’ammenda da euro 500 ad euro 5.000.

Qualora il fatto costituisca reato più grave, e possano ravvisarsi gli elementi costitutivi di fattispecie quali epidemia colposa, lesioni o omicidio, si applicano le pene stabilite dal codice penale per ciascuno di tali reati, sulle quali, l’art. 4 del Decreto – Legge in commento non ha apportato alcuna modifica.

#### **5.4) Le modifiche in materia di autocertificazioni.**

Al fine di consentire l’esecuzione dei controlli da parte delle Forze dell’Ordine circa il rispetto delle misure di contenimento, il Ministero dell’Interno ha adottato diversi modelli di autocertificazione i cui contenuti sono stati progressivamente modificati in conseguenza dei successivi interventi normativi sin qui richiamati.



L'ultima versione del modulo disponibile sul sito del Ministero dell'Interno, che i cittadini non hanno l'obbligo di detenere precompilato all'atto dell'eventuale controllo, e che può infatti essere compilato alla presenza del controllante, richiede sotto la responsabilità di chi la sottoscrive la seguente dichiarazione:

- a) di non essere sottoposto alla misura della quarantena ovvero di non essere risultato positivo al Covid 19, salvo che lo spostamento non sia stato disposto dalle Autorità Sanitarie;
- b) di indicare il luogo di inizio dello spostamento e l'indirizzo della destinazione che si debba raggiungere;
- c) di essere a conoscenza delle misure di contenimento del contagio vigenti alla data del controllo e adottate ai sensi degli artt. 1 e 2 del Decreto – Legge n. 19 del 25 marzo 2020;
- d) di essere a conoscenza delle eventuali ulteriori limitazioni disposte con provvedimenti Regionali indicandone la Regione e la data del provvedimento e altresì le ragioni giustificative dello spostamento secondo le previsioni in essi contenute;
- e) di essere a conoscenza delle sanzioni previste dall'art. 4 del Decreto – Legge n. 19 del 25 marzo 2020;
- f) che le ragioni dello spostamento in atto al momento del controllo sono dovute a comprovate esigenze lavorative, assoluta urgenza nel caso di trasferimenti in un comune diverso, situazioni di necessità quanto agli spostamenti all'interno di uno stesso comune o che rivestano carattere di quotidianità o che, comunque siano effetti abitualmente in ragione della brevità delle distanze da percorrere; motivi di salute.



È perciò molto importante, considerata la complessità delle dichiarazioni richieste e il contenuto tecnico - giuridico di larga parte delle stesse, che:

- (i) il dichiarante assuma corrette e complete informazioni, acquisite esclusivamente da fonti e testi ufficiali, sul contenuto delle misure di contenimento anche con specifico riferimento a quelle riguardanti le disposizioni nei confronti di chi sia sottoposto alla misura della quarantena o che sia risultato affetto da virus Covid 19;
- (ii) le circostanze rappresentate dal dichiarante nel modulo di autocertificazione per gli spostamenti siano rispondenti al vero, onde evitare di incorrere nelle sanzioni penali previste dall'art. 483 c.p. (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico);
- (iii) l'articolo 483, comma 1, del codice penale stabilisce, infatti, che *"... chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni ..."*;

le Forze dell'Ordine sono autorizzate, all'atto dell'eventuale controllo, a verificare le circostanze riportate dal dichiarante nel modulo di autocertificazione, con la conseguenza che ove dovessero emergere profili di falsità della dichiarazione, si procederebbe d'ufficio a trasmettere denuncia all'Autorità Giudiziaria competente.