

Covid-19, le misure di contenimento e le sanzioni

Il punto della situazione dopo l'ultimo decreto

La tempestosa serie di provvedimenti normativi e regolamentari emergenziali introdotti dal Governo e dalle Regioni per fare fronte alla diffusione dell'epidemia COVID-19, è stata riordinata dal decreto legge del 25 marzo (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 79 del 25-03-2020 D.L. 19 del 2020 avente ad oggetto "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19").

Con le norme appena introdotte, il Governo effettua una parziale abrogazione della precedente disciplina contenuta nel D.L. 23 febbraio 2020 n. 6 (convertito con legge 5 marzo 2020 n.13), con cui era stata disposta la prima disciplina di misure di contenimento della epidemia. E' possibile quindi fornire adesso qualche dettaglio sulla situazione.

Le misure di contenimento: nuova disciplina

Cosa diceva il vecchio testo

Il vecchio testo normativo demandava alle "autorità competenti" (Presidente del Consiglio, Regioni, Comuni) l'emanazione di provvedimenti di contenimento (art. 1 comma 2) e precisava che le misure potevano essere adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministero della Salute e sentiti il Ministero dell'Interno, quello della Difesa, quello delle Finanze e gli altri ministeri competenti per materia oltre che la Conferenza delle Regioni o le Regioni interessate).

Le Regioni e Gli Enti locali potevano emanare provvedimenti solo in caso di estrema urgenza e nelle more dell'adozione di provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Al prefetto era demandata l'esecuzione delle misure di contenimento e si era affidato alla successiva emanazione di provvedimenti attuativi assunti poi con i vari Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Con il predetto decreto si prevedevano anche sanzioni di carattere amministrativo e sanzioni di carattere penale.

Cosa dice il nuovo testo

Con il nuovo D.L. sono state elencate con precisione le misure di contenimento attraverso l'art. 1 comma 2 (lettere a – hh) che contiene un elenco dettagliato di 29 misure in grado di incidere sulla sfera privata delle persone, sulla sfera lavorativa e sulle attività di impresa di qualsiasi genere.

Dal punto di vista sistematico, il DL 19/2020:

- (a) elimina la possibilità di introdurre misure diverse da quelle specificamente previste dalla norma;
- (b) introduce un principio di adeguatezza e proporzionalità (correlato alla diffusione dell'epidemia) che consente di modulare sia l'estensione territoriale delle misure di contenimento sia la tipologia e la severità delle stesse;
- (c) legittima solamente gli organi centrali dello stato (Presidente del Consiglio dei Ministri) ad emanare le misure di contenimento (ad eccezione delle misure del Ministro della Salute che è autorizzato ad introdurre misure di contenimento, nelle more dell'adozione dei provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri);
- (d) limita i poteri delle Regioni che possono intervenire solo per le loro competenze e senza incidere sulle attività produttive e di rilevanza strategica; (e) vieta l'emanazione di ordinanze sindacali che contrastino con le misure statali (prevedendone l'inefficacia) e (f) introduce un corpus specifico di sanzioni prevedendo incidendo sia dal punto di vista amministrativo sia dal punto di vista penale.

Le sanzioni amministrative

Dal punto di vista amministrativo, le sanzioni introdotte (nel rispetto della riserva di legge prevista dalla legge 689/1981) sono due:

- (a) una sanzione amministrativa pecuniaria (cfr. art. 4 comma 1);

(b) una sanzione amministrativa accessoria di carattere interdittivo (art. 4 comma 2) che consiste nella chiusura dell'attività di impresa o ricreativa.

Per tutte le misure di contenimento indicate nell'art. 1 comma 2, il DL prevede l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000,00.

Per le sole misure di contenimento che prevedono limiti all'apertura di esercizi commerciali, luoghi di svolgimento di attività sportive, mercati, attività di formazione e istruzione e qualsiasi altra attività di impresa (ivi comprese le attività libero professionali) è prevista la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

E' evidente che la sanzione amministrativa accessoria trova applicazione esclusivamente a partire dal termine delle misure di contenimento quindi non si applica per tutta la durata della misura di contenimento.

Il DL prevede anche la possibilità di pagare la sanzione amministrativa in misura ridotta richiamando espressamente l'art. 202 del Codice della Strada.

In caso di reiterata violazione della disposizione di contenimento, la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.

Le norme in questione hanno efficacia retroattiva e così, per i fatti accertati in data anteriore al 25.03.2020, le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà.

L'applicazione delle sanzioni amministrative principali (pagamento somma) ed accessorie (chiusura attività) segue le regole ordinarie della L. 689/1981 pertanto può avvenire: (a) attraverso ordinanza del Prefetto o (b) attraverso ordinanza / decreto del Presidente della Regione o del Sindaco competente.

Il Prefetto può anche servirsi delle Forze di Polizia e delle Forze Armate per procedere alla erogazione delle sanzioni amministrative o per assicurare che la sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio venga eseguita e rispettata. Le Forze Armate assumono la qualifica di agenti di pubblica sicurezza solo per la esecuzione delle misure di contenimento.

L'autorità procedente (Forze di Polizia o Forze Armate o Polizia Municipale) può anche disporre la chiusura temporanea dell'attività o dell'esercizio per un periodo di durata non superiore a 5 giorni all'atto dell'accertamento ma, solo se necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione.

Le sanzioni penali

Cosa diceva il vecchio testo

Sul fronte penale il D.L. 6/2020 all'art. 3, co. 4 disponeva "Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale". Si trattava di una contravvenzione, e quindi reato, che secondo una lettura configurava una figura di reato autonoma rispetto a quella della inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, di cui all'art. 650 c.p., alla quale si faceva riferimento solo ai fini della pena.

Cosa dice il nuovo testo

Con il nuovo decreto all'art. 4 ai commi 6, 7, 8 il legislatore ha rinunciato al modello sanzionatorio dell'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità per tutte le fattispecie di violazioni delle norme di contenimento, ed ha ristretto la risposta penale alla sola violazione del divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e).

Tale violazione è, inoltre e salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 c.p. (Delitti colposi contro la salute pubblica) o comunque non configuri più grave reato, punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Testo unico delle leggi sanitarie), e sue modifiche successive con l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000.

Infine, il decreto stabilisce che le disposizioni che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto, e in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà.

La previsione di cui all'art. 260 del testo unico delle leggi sanitarie punisce "chiunque non osserva un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo". Anche tale fattispecie è una contravvenzione punita con le pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda non soggetta ad oblazione.

Per quanto riguarda le ipotesi di contravvenzioni previste con il D.L. 6/2020 convertito con legge 13/2020, si ritiene che si sia proceduto ad una depenalizzazione, determinando ai sensi e per gli effetti dell'art.2, co. 2 c.p. la perdita di rilevanza penale (*abolitio criminis*) delle classi di fatti riconducibili al nuovo illecito amministrativo. In sostanza per i fatti pregressi, non saranno più reati salva l'ipotesi della violazione della quarantena da parte di una persona positiva al virus, tuttora penalmente rilevante ai sensi dell'art. 4, co. 6 d.l. n. 19/2020, agli effetti dell'art. 2, co. 4 c.p.).

Barbara Bertolotti
(Responsabile Servizio Legale API Torino)

Pietro Floris
(Avvocato in Torino)

27/03/2020