

dossier

25 febbraio 2021

Disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

D.L. 15/2021 – A.S. 2100



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 358



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - ✉ st_istituzioni@camera.it - [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 405

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 (<i>Denominazione del territorio nazionale in zone</i>)	5
Articolo 2 (<i>Limiti agli spostamenti</i>)	8
Articolo 3 (<i>Sanzioni</i>)	12
Articolo 4 (<i>Entrata in vigore</i>).....	17

Articolo 1 *(Denominazione del territorio nazionale in zone)*

L'**articolo 1** del presente decreto-legge opera **un'integrazione della disciplina legislativa dei criteri di classificazione della regione in relazione ai tipi di scenario e ai livelli di rischio epidemiologico relativo al COVID-19**. L'integrazione in oggetto individua quattro tipi di aree territoriali: zona bianca, zona gialla, zona arancione e zona rossa; tale elenco, in base alle relative nozioni, è esaustivo, in quanto ogni regione ricade necessariamente in uno dei quattro tipi. La **relazione illustrativa** del disegno di legge di conversione del presente decreto¹ osserva che l'integrazione viene posta a fini di "chiarezza" e di "leggibilità", relativamente alle misure in materia di emergenza epidemiologica da COVID-19.

Più in particolare, le quattro zone in oggetto vengono definite secondo i medesimi criteri di classificazione già vigenti, relativi al suddetto rischio epidemiologico e posti dai **commi 16-quater, 16-quinquies e 16-sexies**² dell'**articolo 1** del [D.L. 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 luglio 2020, n. 74](#), e successive modificazioni. L'integrazione in oggetto è operata mediante l'inserimento di un **comma 16-septies** nel medesimo articolo 1 del D.L. n. 33.

Quest'ultimo comma, sulla base dei suddetti criteri, denomina:

- come zona bianca le regioni nei cui territori l'incidenza settimanale dei contagi da COVID-19 sia inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti per tre settimane consecutive e che si collochino in uno scenario di tipo 1, con un livello di rischio basso³;
- come zona arancione le regioni nei cui territori l'incidenza settimanale dei suddetti contagi sia superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collochino in uno scenario di tipo 2, con livello di rischio almeno moderato, nonché le regioni che, in presenza di un'analogha incidenza

¹ Per la suddetta relazione, cfr. l'[A.S. n. 2100](#).

² I **commi 16-quinquies e 16-sexies** summenzionati sono stati introdotti dall'articolo 1, comma 5, del D.L. 14 gennaio 2021, n. 2, **attualmente in fase di conversione alle Camere**.

³ Ai sensi del comma 16-bis del citato articolo 1 del D.L. n. 33, gli scenari e i livelli di rischio sono individuati in base al documento "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale](#)" (documento riportato anche nell'**allegato 25** del [D.P.C.M. 14 gennaio 2021](#)). In particolare, lo scenario di tipo 1 definisce una "situazione di trasmissione localizzata (focolai) sostanzialmente invariata rispetto al periodo luglio-agosto 2020"; lo scenario di tipo 2 definisce una "situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve-medio periodo"; lo scenario di tipo 3 definisce una "situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo"; lo scenario di tipo 4 definisce una "situazione di trasmissibilità non controllata con criticità nella tenuta del sistema sanitario nel breve periodo".

Riguardo alle procedure di classificazione, cfr. il seguito della presente scheda.

settimanale dei contagi, si collochino in uno scenario di tipo 1 con livello di rischio alto;

- come zona rossa le regioni nei cui territori l'incidenza settimanale dei suddetti contagi sia superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti e che si collochino in uno scenario di tipo 3, con livello di rischio almeno moderato. *Sotto il profilo letterale, si valuti l'opportunità di adoperare - anziché la locuzione "in uno scenario di tipo 3" - la locuzione "in uno scenario almeno di tipo 3", considerato che i parametri attuali⁴ contemplano anche la possibilità di uno scenario di tipo 4;*
- come zona gialla le regioni che non rientrino in nessuna delle definizioni suddette.

Si ricorda che la classificazione come zona arancione o come zona rossa determina, ai sensi del citato **comma 16-quater**, l'applicazione di misure restrittive aggiuntive rispetto a quelle poste per le zone gialle. Attualmente, per ognuna delle tre suddette categorie, il complesso delle misure restrittive è stabilito dal **d.P.C.m. 14 gennaio 2021**⁵, avente efficacia fino al 5 marzo 2021⁶. La formulazione del medesimo **comma 16-quater** non esclude l'eventualità che le misure restrittive aggiuntive vengano ulteriormente articolate e differenziate all'interno della zona arancione e all'interno della zona rossa⁷.

Per le regioni che vengano invece classificate come zona bianca cessa, ai sensi del citato **comma 16-sexies**, l'applicazione delle misure restrittive, ivi comprese quelle previste per le regioni gialle, ferme restando l'applicazione, per lo svolgimento di specifiche attività, dei protocolli individuati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri⁸ e l'eventuale adozione, con i medesimi decreti, di specifiche misure restrittive, in relazione a determinate attività (particolarmente rilevanti dal punto di vista epidemiologico).

Si ricorda altresì che la procedura di individuazione della classificazione e i termini temporali di durata della stessa sono stabiliti⁹ dai **commi 16-bis e 16-ter** del medesimo **articolo 1** del D.L. n. 33.

⁴ Per i relativi riferimenti, cfr. *supra*, in nota.

⁵ Adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del **D.L. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 maggio 2020, n. 35**.

⁶ In base all'attuale disciplina legislativa, il limite temporale massimo delle misure restrittive per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 è posto al 30 aprile 2021 (cfr. gli articoli 1, 2 e 3 del citato D.L. n. 19 del 2020, e successive modificazioni, e l'articolo 1 del citato D.L. n. 33 del 2020, e successive modificazioni).

⁷ Come accennato, le misure restrittive e i relativi ambiti sono definiti, in linea di massima, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati ai sensi del citato articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020.

⁸ Si ricorda che i protocolli per l'esercizio delle attività sono in genere individuati dai medesimi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che, ai sensi del citato articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020, definiscono le misure restrittive (relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19) e i relativi ambiti.

⁹ In base ai rinvii presenti nei **commi 16-quater e 16-sexies**.

In base a tali norme, sulla base dei dati acquisiti e delle relative elaborazioni condotte dalla Cabina di regia per la classificazione del rischio¹⁰, il Ministro della salute, sentito sui medesimi dati il Comitato tecnico-scientifico¹¹, può individuare, con ordinanza, sentiti i presidenti di regione interessati, le regioni da inquadrare in un ambito di misure diverso rispetto al complesso di misure valide per la generalità del territorio nazionale (ovvero per le regioni gialle).

Tali ordinanze ministeriali sono efficaci per un periodo minimo di 15 giorni, salvo che risulti necessaria, a seguito del monitoraggio, l'adozione di misure più rigorose; in ogni caso, le ordinanze perdono efficacia allo scadere del termine di efficacia dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla cui base sono adottate¹², fatta salva la possibilità di reiterazione dei medesimi provvedimenti. Si rileva che, in sede interpretativa, si è assunto che l'efficacia delle ordinanze di rinnovo (di determinazione, cioè, dello stesso livello o scenario già stabilito da precedenti ordinanze) possa avere anche una durata inferiore a 15 giorni.

L'accertamento della permanenza per 14 giorni in un livello di rischio o scenario inferiore (rispetto a quello che abbia determinato le misure restrittive aggiuntive) comporta in ogni caso una nuova classificazione, costituita da quella per la quale sia prevista la categoria di misure restrittive di grado immediatamente inferiore; la nuova classificazione - fatta salva la diversa valutazione da parte della Cabina di regia - è applicata per almeno 14 giorni.

Per tutti i casi di classificazione che comportino un grado di misure restrittive superiore rispetto al complesso di misure valide per la generalità del territorio nazionale (ovvero per le regioni gialle), con ordinanza del Ministro della salute, adottata d'intesa con i presidenti delle regioni interessate, in ragione dell'andamento del rischio epidemiologico certificato dalla Cabina di regia, in ogni momento può essere disposta, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'esenzione dall'applicazione di tali misure restrittive specifiche.

¹⁰ Si ricorda che il [decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020](#) reca la disciplina dei criteri relativi alle attività di monitoraggio relativo all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e prevede che, tramite una Cabina di regia (la quale assicuri il coinvolgimento delle regioni e delle province autonome, nonché dell'Istituto Superiore di Sanità), il Ministero della salute operi una classificazione settimanale del livello di rischio della trasmissione del virus SARS-CoV-2 nelle regioni e province autonome.

Si ricorda altresì che, ai sensi del citato comma 16-*bis* dell'articolo 1 del D.L. n. 33, il Ministero della salute pubblica sul proprio sito *internet* istituzionale, con cadenza settimanale, i risultati del monitoraggio del rischio sanitario connesso all'evoluzione della situazione epidemiologica relativa alla diffusione del virus SARS-CoV-2 e comunica tali risultati ai Presidenti di Camera e Senato.

¹¹ Comitato istituito dall'articolo 2 dell'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile. Tale articolo è stato oggetto di successive novelle (da parte di altre ordinanze).

¹² Tali decreti sono i medesimi che, ai sensi del citato articolo 2, comma 1, del D.L. n. 19 del 2020, definiscono, come detto, le misure restrittive (relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19) e i relativi ambiti.

Articolo 2 **(Limiti agli spostamenti)**

È posto un divieto di spostamenti tra regioni, fino al 27 marzo 2021.

Inoltre è posta una disciplina limitativa per gli spostamenti verso abitazioni private, del pari fino al 27 marzo 2021.

Il **comma 1** scandisce un **divieto di spostamenti tra regioni** (e province autonome), su tutto il territorio nazionale, fino **al 27 marzo 2021**.

Sono fatti salvi, tuttavia, gli spostamenti:

- ✓ motivati da comprovate esigenze lavorative;
- ✓ situazioni di necessità;
- ✓ o dettati da motivi di salute.

È comunque consentito "il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione".

La disposizione riproduce il divieto valevole:

- ✓ per il periodo dal 21 dicembre al 6 gennaio, quale dettato dall'articolo 1, comma 2 del decreto-legge n. 158 del 2020 (lì con alcuni inasprimenti per le giornate del 25-26 dicembre e del 1° gennaio, cui hanno fatto seguito le ulteriori disposizioni del decreto-legge n. 172 del 2020, recanti restrizioni per alcune altre giornate);
- ✓ per il periodo dal 7 al 15 gennaio 2021, quale dettato dall'articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 1 del 2021;
- ✓ per il periodo dal 16 gennaio al 15 febbraio 2021, dall'articolo 1, comma 3 del decreto-legge n. 2 del 2021;
- ✓ per il periodo dal 16 al 25 febbraio 2021, dall'articolo 1 del decreto-legge n. 12 del 2021.

È invalsa con il decreto-legge n. 158 del 2 dicembre 2020 una determinazione con decreto-legge di un divieto di spostamento interregionale valevole su tutto il territorio nazionale.

Diversamente l'articolo 1, comma 3 del decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020 prevedeva che (dal 3 giugno 2020) gli spostamenti interregionali fossero limitati con d.P.C.m. (o nelle more, in casi di necessità, con ordinanza del Ministro della salute: ossia i provvedimenti adottati ai sensi dell'*articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020*) nonché "solo in relazione a specifiche aree del territorio nazionale" (secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente nelle aree).

Il comma 2 detta limitazioni agli spostamenti verso abitazione private nella regione - se 'zona gialla' - o nel Comune - se 'zona arancione'.

È consentito lo spostamento verso **una** sola abitazione privata "**abitata**".

Siffatto spostamento è consentito solo **una volta al giorno**, in un arco temporale compreso **fra le ore 05:00 e le ore 22:00**.

Lo spostamento è consentito nel limite di **due persone**, ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi.

Possono aggiungersi i **minori infra-quattordicenni** sui quali tali persone esercitino la potestà genitoriale, nonché le persone **disabili o non autosufficienti** loro conviventi.

L'ambito territoriale di applicazione di tali previsioni è la Regione.

È tuttavia più circoscritto - il Comune - qualora la regione sia 'zona arancione'.

I criteri di determinazione dei 'colori' delle zone in cui ripartire il territorio nazionale sono disciplinati come, ricordato *supra*, dall'articolo 1 del decreto-legge in esame.

È a notare una diversità di previsione circa gli spostamenti di cui qui si tratta, tra la presente disposizione e quella analoga contenuta nel decreto-legge n. 2 del 2021.

In quest'ultima, la 'zona rossa' era equiparata alla 'zona arancione', così lì consentendosi lo spostamento endo-comunale, purché verso una sola abitazione privata abitata (ed una sola volta al giorno, tra le ore 05:00 e le 22.00) da parte di non più di due persone (e dei minori infra-quattordicenni loro accompagnatori nonché dei disabili, nei termini sopra sunteggiati).

Di contro, nel presente decreto-legge n. 15 la 'zona rossa' è espressamente esclusa dall'applicazione della previsione.

Ne segue che in 'zona rossa' non sia consentito lo spostamento predetto.

Risulta infatti superata, dalla nuova previsione, la disposizione del d.P.C.m. del 14 gennaio 2021 (in attesa di un nuovo d.P.C.m. di suo 'aggiornamento', non ancora emanato al momento di pubblicazione della presente nota) autorizzativa dello spostamento anche in 'zona rossa' con i limiti previsti dal decreto-legge n. 2, di cui ricalcava le prescrizioni.

Talché continua ad applicarsi solo la parte dell'articolo 3, comma 4, lettera a) del d.P.C.m. citato, secondo cui è vietato ogni spostamento in entrata e in uscita dai territori in 'zona rossa', nonché all'interno dei medesimi territori (salvo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute, o strettamente necessari ad assicurare lo svolgimento della didattica in presenza nei limiti in cui essa sia consentita, od il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza).

La diversità di formulazione rende non del tutto 'sovrapponibile' la disposizione del presente decreto-legge rispetto a quella del precedente

decreto-legge n. 2 del 2021. Di qui l'abrogazione di quest'ultima (ossia il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 2), disposta dal **comma 4**.

Nel caso di limitazione necessariamente entro il Comune degli spostamenti verso l'abitazione privata abitata - dunque di 'zona arancione', secondo la nuova formulazione qui posta - una deroga è posta dal **comma 3**.

Si prevede infatti che per i Comuni con popolazione non superiore a 5000 abitanti, siano altresì consentiti gli spostamenti verso abitazioni situate in diverso Comune, purché ad una distanza non superiore a 30 chilometri dai relativi confini.

Rimangono però esclusi, in ogni caso, gli spostamenti verso i capoluoghi di provincia.

Per questa parte, la formulazione del presente decreto-legge n. 15 non si discosta da quella del decreto-legge n. 2.

Questo insieme di disposizioni, circa il divieto di spostamenti verso abitazioni private abitate nella Regione (o nel Comune, nelle condizioni sopra ricordate), è valevole fino al **27 marzo 2021**.

Il comma 2 dunque ribadisce quanto già previsto dal decreto-legge n. 2 del 2021, introduttivo del riferimento ad abitazioni private "*abitate*", tacendo circa quelle *non* abitate.

A parte questa diversità - circa il fatto che l'abitazione privata sia abitata - la disposizione del decreto-legge n. 2 già riproduceva previsione limitativa degli spostamenti verso abitazioni private innanzi recata dal decreto-legge n. 172 del 18 dicembre 2020 per il periodo dal 24 dicembre al 6 gennaio, indi prorogato al 15 gennaio dal decreto-legge n. 1 del 5 gennaio 2021 (suo art. 1, comma 3).

La formulazione del decreto-legge n. 2, peraltro, ha esteso le medesime limitazioni anche agli spostamenti (verso abitazioni private abitate) all'interno del territorio entro cui lo spostamento sarebbe stato, diversamente, in generale incondizionato (per una regione 'zona gialla', o 'zona arancione' per un ambito territoriale, in quest'ultimo caso, più limitato).

La disciplina di limitazioni agli spostamenti verso le "abitazioni private" è stata - nella sequenza di decreti-legge intervenuti a dettar misure di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica - una previsione introdotta dal decreto-legge n. 172 del 2020.

A seguire, il decreto-legge n. 1 del 5 gennaio 2021 ha esteso l'applicazione della limitazione al periodo dal 7 al 15 gennaio 2021.

Successivamente il decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021 ha prorogato ulteriormente la misura limitativa per il periodo dal 16 gennaio al 15 marzo 2021, al contempo specificando che essa si riferisca ad abitazioni private "*abitate*" (senza soffermarsi su quelle non abitate).

Quanto alle 'seconde case', il d.P.C.m. del 14 gennaio 2021 e la circolare del Ministero dell'interno del 18 gennaio 2021 non hanno recato una espressa previsione.

Peraltro non figura riprodotta nel d.P.C.m. del 14 gennaio 2021 la seguente disposizione, invece contenuta nel d.P.C.m. del 3 dicembre 2021: "è comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione, con esclusione degli spostamenti verso le seconde case ubicate in altra regione o provincia autonoma". Sicché, si potrebbe argomentare, l'espunzione di quel divieto di spostamento importa la ri-espansione della libertà di spostamento.

Tale è l'interpretazione fatta propria nelle cd. *faq* (acronimo che sta per *frequent asked questions*) pubblicate in data 20 gennaio 2020 sul sito internet della Presidenza del Consiglio.

Si legge nella *faq* ora ricordata: "Dal 16 gennaio 2021, le disposizioni in vigore consentono di fare "rientro" alla propria residenza, domicilio o abitazione, senza prevedere più alcuna limitazione rispetto alle cosiddette "seconde case". Pertanto, proprio perché si tratta di una possibilità limitata al "rientro", è possibile raggiungere le seconde case, anche in un'altra Regione o Provincia autonoma (e anche da o verso le zone "arancione" o "rossa"), solo a coloro che possano comprovare di avere effettivamente avuto titolo per recarsi nello stesso immobile anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2. Tale titolo, per ovvie esigenze antielusive, deve avere data certa (come, per esempio, la data di un atto stipulato dal notaio, ovvero la data di registrazione di una scrittura privata) anteriore al 14 gennaio 2021. Sono dunque esclusi tutti i titoli di godimento successivi a tale data (comprese le locazioni brevi non soggette a registrazione). Naturalmente, la casa di destinazione non deve essere abitata da persone non appartenenti al nucleo familiare convivente con l'avente titolo, e vi si può recare unicamente tale nucleo. La sussistenza di tutti i requisiti indicati potrà essere comprovata con copia del titolo di godimento avente data certa (art. 2704 del codice civile) o, eventualmente, anche con autocertificazione. La veridicità delle autocertificazioni sarà oggetto di controlli successivi e la falsità di quanto dichiarato costituisce reato".

Così come si legge, nella medesima *faq*, quel che si debba intendere, oltre che per domicilio e residenza (i quali trovano una definizione entro l'articolo 43 del codice civile), per "abitazione".

"Il concetto di abitazione non ha una precisa definizione tecnico-giuridica. Ai fini dell'applicazione dei provvedimenti anti-Covid, dunque, l'abitazione va individuata come il luogo dove si abita di fatto, con una certa continuità e stabilità (quindi per periodi continuativi, anche se limitati, durante l'anno) o con abituale periodicità e frequenza (per esempio in alcuni giorni della settimana per motivi di lavoro, di studio o per altre esigenze). Per fare un esempio, le persone che per motivi di lavoro vivono in un luogo diverso da quello del proprio coniuge o partner, ma che si ritrovano con lui/lei con regolare frequenza e periodicità nella stessa abitazione, possono spostarsi per raggiungere tale abitazione. Merita evidenziarsi che sia il decreto-legge n. 2 del 2021 che il d.P.C.m. del 14 gennaio 2021 non hanno reiterato l'esclusione delle cd. seconde case (abitazioni non principali) ubicate fuori regione dal novero delle proprie abitazioni cui è sempre consentito il rientro".

Articolo 3 **(Sanzioni)**

L'**articolo 3** disciplina le sanzioni per la violazione delle misure di contenimento del contagio di cui all'**articolo 2** del decreto-legge in esame, operando un rinvio alle disposizioni di cui all'articolo 4 del [decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#) (convertito dalla legge n. 35 del 2020).

L'**articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020**, al **comma 1**, prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque violi le misure di contenimento previste da d.P.C.m., da ordinanze del Ministro della salute o da provvedimenti delle regioni, è soggetto alla **sanzione amministrativa pecuniaria** del pagamento di una **somma da 400 a 1.000 euro**.

La sanzione è **aumentata fino a un terzo** (da 533 a 1.333 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un **veicolo**.

In base al **comma 2** del medesimo art. 4 del D.L. n. 19, si applica altresì la **sanzione amministrativa accessoria** della **chiusura** dell'esercizio o dell'attività **da 5 a 30 giorni** per le violazioni che riguardano specifiche attività ricreative, commerciali o professionali.

La sanzione accessoria è prevista - in base ai richiami operati dall'art. 4 del D.L. n. 19 alle singole disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge medesimo - per le violazioni relative alla chiusura e luoghi di aggregazione quali cinema, teatri, discoteche, alle competizioni sportive e alla chiusura di centri sportivi, alla sospensione delle attività educative, delle attività commerciali, delle attività di somministrazione di bevande e alimenti, alla limitazione o sospensione delle attività professionali e di lavoro autonomo e alle limitazioni allo svolgimento di fiere e mercati.

All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, l'organo accertatore può disporre subito, in via cautelare, e per un periodo non superiore a 5 giorni, la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio, "ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione". Tali giorni di chiusura saranno poi scomputati dalla sanzione accessoria effettivamente irrogata (**comma 4**).

Ai sensi del **comma 5**, se l'**illecito amministrativo** è **reiterato**, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata (da 800 a 2.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva è applicata nella misura massima (30 giorni). Secondo la formulazione testuale, la sanzione aggravata è prevista "in caso di reiterata violazione della disposizione di cui al comma 1".

In base al **comma 1**, le sanzioni amministrative dovranno essere applicate salvo che la violazione delle misure integri gli estremi di un reato; al riguardo la norma esclude espressamente non solo l'applicabilità dell'art. 650 c.p., ma anche di altre contravvenzioni previste per la violazione di misure imposte

per ragioni di sanità e segnatamente dunque dall'art. 260 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al [r.d. n. 1265 del 1934](#).

È dunque venuta meno la contravvenzione per l'inosservanza degli ordini dell'autorità (punita con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro), già prevista dall'[art. 4 del decreto-legge n. 6 del 2020](#), abrogato dall'articolo 5 del decreto-legge n. 19 del 2020.

Il comma 3 delinea il **procedimento di applicazione della sanzione amministrativa**, specificando che:

- si applicano, per quanto non stabilito dall'articolo in esame, le disposizioni della Sezione I (Principi generali) e II (Applicazione) della [legge n. 689 del 1981](#);

In base alla citata legge, l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria avviene secondo il seguente procedimento: *a)* accertamento, contestazione-notifica al trasgressore; *b)* pagamento in misura ridotta o inoltro di memoria difensiva all'autorità amministrativa: archiviazione o emanazione di ordinanza ingiunzione di pagamento da parte dell'autorità amministrativa; *c)* eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione davanti all'autorità giudiziaria (giudice di pace o tribunale); *d)* accoglimento dell'opposizione, anche parziale, o rigetto (sentenza ricorribile per cassazione); *e)* eventuale esecuzione forzata per la riscossione delle somme.

Dal punto di vista procedimentale, occorre innanzitutto che essa sia accertata dagli organi di controllo competenti o dalla polizia giudiziaria (art. 13). La violazione deve essere immediatamente contestata o comunque notificata al trasgressore entro 90 giorni (art. 14) ed egli può - salvo il pagamento di una sanzione in misura ridotta (v. infra) - presentare entro 30 giorni scritti difensivi all'autorità competente; quest'ultima, dopo aver esaminato i documenti e le eventuali memorie presentate, se ritiene sussistere la violazione contestata determina l'ammontare della sanzione con ordinanza motivata e ne ingiunge il pagamento (cd. ordinanza-ingiunzione, art. 18).

Entro 30 giorni dalla sua notificazione l'interessato può presentare opposizione all'ordinanza ingiunzione (che, salvo eccezioni, non sospende il pagamento), inoltrando ricorso all'autorità giudiziaria competente (artt. 22, 22-bis). In base all'art. 6 del decreto-legislativo 150/2011, l'autorità giudiziaria competente sulla citata opposizione è il **giudice di pace** a meno che, per il valore della controversia (sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro) o per la materia trattata, non sussista la competenza del tribunale. L'esecuzione dell'ingiunzione non viene sospesa e il giudizio che con esso si instaura si può concludere o con un'ordinanza di convalida del provvedimento o con sentenza di annullamento o modifica del provvedimento. Il giudice ha piena facoltà sull'atto, potendo o annullarlo o modificarlo, sia per vizi di legittimità che di merito. In caso di condizioni economiche disagiate del trasgressore, l'autorità che ha applicato la sanzione può concedere la rateazione del pagamento (art. 26) Decorso il termine fissato dall'ordinanza ingiunzione, in assenza del pagamento, l'autorità che ha emesso il provvedimento procede alla riscossione delle somme dovute con esecuzione forzata in base alle norme previste per l'esazione delle imposte dirette (art. 27). Il termine

di prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie è di 5 anni dal giorno della commessa violazione (art. 28).

- è possibile procedere al **pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta** in base alle disposizioni del Codice della strada ([art. 202, commi 1, 2 e 2.1 del d.lgs. n. 285 del 1992](#)). Conseguentemente, ferma l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative accessorie, l'illecito si estingue pagando una somma pari al minimo edittale ridotto del 30% (**280 euro**) entro 5 giorni dalla contestazione ovvero il minimo edittale (**400 euro**) entro 60 giorni dalla contestazione;
- la sanzione è irrogata dal **prefetto**, in caso di violazione delle misure di contenimento disposte con d.P.C.m. o con ordinanze del Ministro della salute e dalle autorità regionali;

Inoltre, il **comma 3** in esame prevede che si applichi, ai procedimenti in oggetto, l'articolo 103 del D.L. n. 18 del 2020 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 27 del 2020), concernente la sospensione dei termini. Si ricorda che il suddetto articolo 103 ha previsto la sospensione dei termini inerenti allo svolgimento dei procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente, per il periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020; successivamente, l'articolo 37 del D.L. n. 23 ha disposto il differimento di quest'ultimo termine al 15 maggio 2020.

Il **comma 6** dell'art. 4, D.L. n. 19, ha introdotto il nuovo reato **contravvenzionale di inosservanza della quarantena**. Si tratta della 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", di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *e*), del decreto-legge n. 19 del 2020¹³.

Si ricorda che in materia di sanzioni e controlli per le violazioni delle misure di contenimento per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 è intervenuto anche l'articolo 2 del [decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33](#) (convertito dalla legge n. 74 del 2020). Riguardo al coordinamento tra le disposizioni del decreto-legge n. 19 e quelle del decreto-legge n. 33, l'articolo 1-*bis* del [decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83](#) (convertito dalla legge n. 124 del 2020) stabilisce che le disposizioni del primo si applichino nei limiti della loro compatibilità con quanto stabilito dal secondo.

Ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.L. n. 33, salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la **salute pubblica** (art. 452 c.p.) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia), **l'inosservanza della quarantena** (di cui all'articolo 1, comma 6 del DL n. 33) è punita ai sensi dell'articolo 260 del testo unico delle leggi sanitarie (di cui al regio decreto 27 luglio

¹³ Non integra invece tale reato – bensì costituisce illecito amministrativo – l'inosservanza della "quarantena precauzionale", prevista quale misura limitativa dall'articolo 1, comma 2, lettera d), del decreto-legge n. 19 del 2020 per i soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che sono entrati nel territorio nazionale dall'estero.

1934, n. 1265), cioè con l'arresto da 3 a 18 mesi e con l'ammenda da 500 a 5.000 euro, pene così inasprite dall'**art. 4, comma 7** del D.L. n. 19 in parola.

Tale disposizione reca misure analoghe a quanto previsto dall'art. 4, comma 6, del D.L. n. 19. Si deve tuttavia osservare che l'inosservanza della quarantena di cui all'art. 1, comma 6, del D.L. n. 33, disciplina tale fattispecie in maniera difforme rispetto all' art. 1, co. 2, lett. e) del D.L. n. 19, sia con riguardo ai profili della autorità competente a disporre la misura, sia in relazione alla durata.

Il **comma 8** dell'art. 4, D.L. n. 19, regola i profili di **diritto intertemporale**, con riguardo alle **violazioni delle misure di contenimento** legate all'emergenza, commesse nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del decreto-legge n. 6 del 2020 e la sua abrogazione ad opera del decreto-legge in esame. Tale **comma 8** prevede che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (*Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio*). Il richiamo di tali articoli è operato ai fini della disciplina dei procedimenti definiti con sentenza irrevocabile e della trasmissione all'autorità amministrativa competente, da parte dell'autorità giudiziaria, degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi. Inoltre, il rinvio, contenuto nell'art. 101, all'articolo 16 della legge n. 689 del 1981 **consente**, anche per le sanzioni applicate retroattivamente, il pagamento in forma ridotta (somma ridotta di un importo pari ad un terzo del massimo della pena edittale), entro il termine di sessanta giorni.

L'art. 3 del citato DL n. 6 qualificava come illecito penale, di natura contravvenzionale, il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dal decreto-legge stesso, prevedendo che, se il fatto non costituisse più grave reato, si applicasse l'art. 650 del codice penale.

Il **comma 9** dell'art. 4 del DL n. 19 attribuisce la **qualifica di agente di pubblica sicurezza** al personale militare impiegato nelle misure di contenimento. Il richiamato personale, potrà, quindi, procedere al fermo e **all'identificazione delle persone sottoposto a controllo**, analogamente a quanto già contemplato per il personale militare impiegato nelle operazioni di controllo del territorio di cui all'operazione "Strade sicure" (cfr. al riguardo la pagina internet [Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico](#) a cura del Servizio studi della Camera).

Il medesimo **comma 9** prevede, inoltre, che il **Prefetto**, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicuri l'esecuzione delle misure previste dal decreto-legge avvalendosi delle Forze di polizia, del personale delle polizie municipali munito della qualifica di agente di pubblica

sicurezza e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.

Si stabilisce che il Prefetto assicuri l'esecuzione delle misure di contenimento nei **luoghi di lavoro, avvalendosi anche del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato nazionale del lavoro**, limitatamente alle sue proprie competenze in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

In base alla legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale ([L. 7 marzo 1986, n. 65](#)) al personale di polizia municipale è affidato, in particolare, lo svolgimento di quattro ordini di funzioni: di polizia locale (art. 1); di polizia giudiziaria (art. 5, lettera *a*)); di polizia stradale (art. 5, lettera *b*)); di pubblica sicurezza (art. 5, lettera *c*)). L'articolo 5 specifica altresì (comma 2) che il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di agente di pubblica sicurezza, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti: *a*) godimento dei diritti civili e politici; *b*) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione; *c*) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici. Il prefetto, sentito il sindaco, dichiara la perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza qualora accerti il venir meno di alcuno dei suddetti requisiti.

Va inoltre ricordato che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla Azienda sanitaria locale competente per territorio, in base a quanto disposto dall'art. 13 del [D.Lgs. 81/2008](#), che ne conferma la competenza ispettiva primaria (già prevista dal D.Lgs. 626/1994), riconoscendo una competenza integrativa ad altri organismi (tra cui il Corpo nazionale dei vigili del fuoco), per quanto di specifica competenza,

L'Ispettorato nazionale del lavoro (istituito dal [D.Lgs. 149/2015](#)) esercita e coordina sul territorio nazionale la funzione di vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nei limiti delle competenze attribuite al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, come stabilito dal citato art. 13. Al fine di evitare la sovrapposizione degli interventi, si coordina con i servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali (nonché delle Agenzie regionali per la protezione ambientale).

Per completezza, si segnala che, allo scopo di far fronte all'emergenza da COVID-19, il 14 marzo 2020 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra il Governo e le parti sociali che contiene linee guida volte ad agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio ([qui](#) una sintesi del contenuto).

Si ricorda, infine, che l'art. 2, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 33 prevede che i **proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie** - che siano accertate in tempo *successivo* all'entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto-legge che le preveda - siano **devoluti** allo **Stato**, qualora si tratti di violazioni accertate da funzionari, ufficiali, agenti dello Stato; siano devoluti agli **enti territoriali** (regioni, province, comuni), qualora l'accertamento sia effettuato da loro funzionari, ufficiali, agenti.

Articolo 4
(Entrata in vigore)

L'**articolo 4** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **24 febbraio 2021**.