



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

N. 15350/117(2)/UffIII-Prot.Civ.

Roma, 26 marzo 2020

AI SIGG.RI PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AI SIGG.RI COMMISSARI DEL GOVERNO PER LE
PROVINCE DI

TRENTO e BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE
DELLA VALLE D'AOSTA

AOSTA

e, p.c. ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

AL MINISTERO DELLA DIFESA

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE
FINANZE

AL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

AL MINISTERO DELLA SALUTE

ROMA

AL SIG. CAPO DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI
INTERNI E TERRITORIALI

AL SIG. CAPO DELLA POLIZIA- DIRETTORE
GENERALE DEL DIPARTIMENTO DELLA
PUBBLICA SICUREZZA



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

AL SIG. CAPO DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA'
CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

AL SIG. CAPO DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL
FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA
DIFESA CIVILE

AL SIG. CAPO DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE
DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE
CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E
FINANZIARIE

SEDE

OGGETTO: Decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19".
Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 25 marzo 2020, di modifica del d.P.C.M. 22 marzo 2020.

La straordinaria necessità ed urgenza di emanare nuove disposizioni per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha condotto all'adozione del decreto legge in oggetto, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 79 del 25 marzo 2020.

Il provvedimento in parola rimodula e precisa le misure già contemplate dai provvedimenti adottati in attuazione del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, (convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13)¹, regolamentandone le modalità di adozione secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso.

Con l'art. 1, comma 1, del decreto legge si introduce la possibilità di adottare, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al termine dello stato di emergenza - dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 e fissato al 31 luglio 2020 - una o più delle misure indicate nel comma 2 dello stesso articolo, eventualmente modulandone l'applicazione in aumento o in diminuzione secondo l'andamento dell'epidemia.

La puntuale elencazione contenuta nell'art. 1, comma 2, ripropone l'ampia articolazione di misure finalizzate a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti

¹ Abrogato a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 25 marzo 2020, ad eccezione degli art. 3, comma 6 bis, e 4.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

dall'attuale situazione epidemiologica, suscettibili di incidere sulle libertà di circolazione, di riunione, di culto, di impresa.

Un rilevante elemento di novità, sul quale si richiama la particolare attenzione delle SS.LL., è contenuto nell'art. 1, comma 3, del decreto, che prevede, per la durata dell'emergenza, il potere del Prefetto di imporre lo svolgimento delle attività che non sono oggetto di provvedimenti di sospensione e delle quali sia assolutamente necessario assicurare l'effettività e la pubblica utilità.

L'ampia formulazione della previsione normativa affida al prudente apprezzamento delle SS.LL. la valutazione in merito alla ricorrenza dei presupposti necessari all'esercizio del potere in parola, che riveste, come è evidente, carattere di straordinarietà e della cui eventuale attivazione si chiede di voler comunque informare preventivamente questo Gabinetto.

Si evidenzia, infatti, in proposito, come le SS.LL. siano chiamate a svolgere una delicata funzione di contemperamento tra l'esigenza di garantire la continuità di servizi di pubblica utilità e il rispetto della libera iniziativa individuale, tanto che la norma stessa ha previsto espressamente la necessità della preventiva ed informale consultazione delle parti sociali interessate.

L'art. 2 del decreto-legge conferma la previsione che le misure di contenimento sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, allorché riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale.

La norma introduce, peraltro, la possibilità che tali decreti siano adottati su proposta dei presidenti delle regioni o del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, sentiti i Ministri sopra citati, a seconda che le misure riguardino una o alcune specifiche regioni ovvero l'interotteritorio nazionale.

E' stato inoltre previsto uno specifico richiamo, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità in sede di adozione dei decreti attuativi, al Comitato tecnico-scientifico, istituito con ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020.

Il decreto fa salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati in attuazione del citato decreto legge del 23 febbraio 2020, n. 6, ovvero ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n.833 e confenna la vigenza, fino al 3 aprile 2020, delle misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dell' 8 marzo 2020, del 9 marzo 2020, dell'11 marzo 2020 e del 22 marzo 2020, per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del decreto in argomento. Le ulteriori misure, adottate con provvedimenti statali ovvero con ordinanze regionali o sindacali, ancora vigenti alla stessa data, continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Con l' art. 3 si è inteso delineare una cornice normativa all' interno della quale inquadrare l'adozione di misure urgenti da parte di Regioni e Comuni per il contenimento ed il contrasto dell' emergenza in atto.

E' previsto, in primo luogo, che le ordinanze regionali e comunali, adottate per ragioni di sanità sulla base della normativa in materia, possano essere emanate nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 2, comma 1, del nuovo decreto-legge, ma con efficacia limitata fino a tale momento e solanlente per specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario in tutto o in parte del territorio della Regione o del Comune interessati.

In tale quadro è, altresì, stabilito che, nell'ambito delle misure di cui all'art. 1, comma 2, le Regioni e i Comuni potranno disporre prescrizioni più restrittive rispetto a quelle statali, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza che le stesse possano in alcun modo incidere sulle attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Si segnala, inoltre, il secondo comma dell'articolo in parola il quale precisa che i Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali.

Tale ultima norma recepisce la *ratio* dell'articolo 35 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, che viene, dunque, abrogato ai sensi dell'art. 5, comma I, lettera b), del decreto-legge in esame.

Nel confermare le indicazioni già fornite con circolare del 2 marzo scorso in tema di provvedimenti adottati dai Sindaci ex artt. 50 e 54 del T.U.E.L., le SS.LL., con riferimento alle ordinanze regionali, nell' esercizio delle funzioni di monitoraggio attribuite dalle vigenti disposizioni e nel rispetto del principio di leale collaborazione, avranno cura di far rilevare, per il tramite del Prefetto capoluogo di regione e d'intesa con questo Gabinetto, le problematiche applicative che dovessero discendere dall'adozione di provvedimenti non coerenti con le previsioni statali.

Per quanto riguarda il sistema delle sanzioni, l' art. 4 del decreto legge innova la precedente disciplina, superando lo strumento originariamente individuato nell'art. 650 del codice penale a favore di una differenziazione tra gli illeciti.

Viene operata infatti una distinzione tra le ordinarie violazioni delle misure di contenimento, punite con sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie (chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni) e la specifica violazione del divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus (art. 1, comma 2, lett. e), costituente reato ai sensi dell' art. 260 del Testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7 dello stesso art. 4 del decreto legge in esame.

L'art. 4, al comma 3, conferma l'applicazione della legge n. 689 del 1981 in tema di accertamento delle violazioni, rinviando altresì ai commi 1, 2, e 2.1 dell' art. 202 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, che disciplinano le diverse modalità di pagamento in misura ridotta delle sanzioni amministrative.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Se l'intervenuta depenalizzazione delle ordinarie violazioni comporta il venir meno della possibilità di garantire l'immediata effettività della sanzione attraverso lo strumento del sequestro preventivo, si evidenzia che la stessa finalità è assicurata dalla previsione introdotta dall'art. 4, comma 4, del decreto legge.

Tale norma stabilisce, infatti, che, all'atto dell'accertamento di alcune specifiche violazioni, espressamente indicate al comma 2 dello stesso art. 4, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, per una durata non superiore a 5 giorni. Tale periodo di chiusura provvisoria viene scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.

L'efficacia afflittiva della sanzione accessoria della chiusura provvisoria è ulteriormente rafforzata dalla previsione della sua applicazione nella misura massima in caso di reiterazione della violazione.

In tema di irrogazione di sanzioni, l'art. 4, comma 3, stabilisce la competenza del Prefetto in relazione alla violazione delle misure di cui all'art. 2, comma 1, adottate con decreti presidenziali; le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'art. 3, invece, sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte, prevedendo in tal senso una specifica competenza di regioni e comuni.

Il pagamento delle sanzioni pecuniarie irrogate dalle SS.LL. dovrà essere effettuato mediante bonifico bancario sul Capo XIV Capitolo 3560 "Entrate eventuali e diversi concernenti il Ministero dell'interno" PG 6 "Altre entrate di carattere straordinario", IBAN IT 12 A 0100003245350014356006 (Tesoreria Centrale di Roma).

La n01ma prevede, altresì, la sospensione dei termini per i relativi procedimenti stabilita dall'art. 103 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 e, più specificamente per la parte che qui interessa, dal primo comma di quell'articolo.

Si richiama inoltre l'attenzione sulla previsione dell'art. 4, comma 8, del decreto in parola che, nell'affrontare le questioni di diritto intertemporale originate dalle disposizioni introdotte dal nuovo decreto in materia sanzionatoria, stabilisce che le nonne che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, prevedendo, tuttavia, una applicazione delle sanzioni amministrative nella misura minima ridotta della metà.

In proposito, si evidenzia che trovano applicazione, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 101 ed in particolare quella di cui all'art. 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n.507, concernente la trasmissione degli atti dei procedimenti relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi da parte dell'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa competente.

Le SS.LL. vorranno pertanto assumere i necessari contatti con i locali Uffici Giudiziari per concordare tempi e modalità di trasmissione dei relativi atti, esplorando la possibilità di regolarne il flusso in modo da non gravare eccessivamente, nell'attuale contesto



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

emergenziale, sull'organizzazione di codesti Uffici, al fine di consentire l'osservanza dei termini di legge per la notifica agli interessati delle violazioni amministrative.

Nel solco dei precedenti interventi normativi, il decreto legge rinnova l'attribuzione ai Prefetti della funzione di assicurare, informandone preventivamente il Ministro dell'Interno, l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, sentiti i competenti comandi territoriali, delle Forze armate al cui personale impiegato nell'applicazione delle misure di cui agli articoli 1 e 2 dello stesso decreto legge, è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza con provvedimento prefettizio.

Appare evidente come la disposizione in esame s'inquadri nel generale contesto delle funzioni e delle prerogative riservate dalla legge al Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza cui compete la funzione di coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza (art. 13, comma 3 della legge 1 aprile 1981 n.121).

Si richiama, infine, l'attenzione delle SS.LL. sulle disposizioni contenute nel decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 25 marzo 2020 che modifica il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 marzo 2020, ai sensi dell'art.1, lett. a) dello stesso decreto.

Il provvedimento aggiorna l'elenco dei codici ATECO, integrando, da un lato, le filiere già previste nell'allegato 1 al decreto e, dall'altro sospendendo le attività non ritenute essenziali.

Al riguardo, si segnala la disposizione dell'art. 1, comma 3, del decreto ministeriale che fissa al 28 marzo 2020 il termine entro il quale le imprese, tra quelle individuate dall'aggiornamento devono completare le attività necessarie alla sospensione, compresa la spedizione della merce in giacenza.

Si confida nella consueta e puntuale collaborazione delle SS.LL., facendo riserva di fornire ulteriori chiarimenti e puntualizzazioni.

IL CAPO DI GABINETTO
F.to Piantedosi