LCA
·ALERT·
27 MARZO 2020

Riforma delle sanzioni per l'inosservanza delle misure di contenimento del contagio da Covid-19: accantonato il penale si passa alle sanzioni amministrative (con qualche eccezione)

Il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 ha corretto radicalmente il sistema sanzionatorio a presidio delle misure di contenimento del contagio.

Il Governo ha infatti deciso di accantonare l'opzione penale inizialmente adottata – vedi Alert del 20 marzo – per ricorrere alle **sanzioni amministrative**: d'ora in poi, chi infrangerà le misure non subirà un procedimento penale per violazione dell'art. 650 c.p. (che, si ricorda, sanziona l'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità), ma verrà **multato**.

Questa la previsione contenuta all'art. 4 del decreto-legge: "*Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2*" (che elenca tutte le misure finora adottate: limitazione della circolazione sul territorio nazionale salvo casi eccezionali, chiusura di attività commerciali, divieto di riunioni o assembramenti, chiusura di quasi tutte le attività di vendita al dettaglio e delle attività di impresa che non svolgono servizi essenziali, etc.), è 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 sanità*", con **aumento fino a un terzo** se il mancato rispetto delle misure avviene "***mediante l'utilizzo di un veicolo***".

Alla sanzione pecuniaria si aggiungerà, nelle violazioni concernenti i divieti e le limitazioni imposti agli esercizi commerciali e a varie attività (d'impresa, professionale, ludico-sportiva, ricreativa, educativa etc.), la sanzione amministrativa accessoria della **chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni**.

Salvo casi eccezionali di cui si dirà più avanti, dunque, il trasgressore delle misure di contenimento del contagio non rischia più un procedimento penale con relativa sanzione, bensì una multa: ma solo apparentemente questo potrebbe risultare un passo indietro nella minaccia e nell'efficacia sanzionatoria.

Il rapido intervento correttivo è stato infatti giustificato proprio dall'esigenza di produrre il risultato opposto, con l'introduzione di una sanzione con effetti concreti **più seri**, **rapidi ed efficienti** anche dal punto di vista sistematico.

Se da un lato il trasgressore non rischia più di macchiare la propria fedina penale, dall'altro è sanzionato con una multa **più salata** rispetto alla sanzione pecuniaria prevista dall'art. 650 c.p. (ammenda fino a 206 €) e sicuramente **più immediata**, prescindendo la sua applicazione dalla celebrazione di un procedimento penale.

Il tutto, con positivi effetti per l'efficienza sistematica, grazie all'eliminazione in culla di una montagna di procedimenti (a guardare i dati dei primi giorni, già 100.000) che avrebbero rischiato di paralizzare la già affaticata macchina della giustizia penale.

QUAL È LA PROCEDURA PER L'APPLICAZIONE DELLA SANZIONE AMMINISTRATIVA INTRODOTTA?

L'art. 4 specifica che si applica, in questo caso, la procedura prevista dalla **L. n. 689/1981**, caratterizzata da:

- **la possibilità di immediata contestazione dell'illecito**: quando è possibile, l'agente di Polizia contesta sul momento la violazione, consegnando apposito verbale al trasgressore; in caso contrario, quest'ultimo riceverà presso la propria residenza notifica dell'accertamento a suo carico;

- il pagamento in misura ridotta: l'art. 4 richiama, per il pagamento in misura ridotta, la disciplina del Codice della Strada. Quindi, come per le multe in esso previste, il trasgressore, ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni accessorie, può pagare, entro sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, una somma pari al minimo fissato dalla norma (**400 €**). Tale somma è poi ridotta del **30 per cento** (280 €) se il pagamento avviene entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione;
- l'ordinanza-ingiunzione: se non paga la sanzione in misura ridotta, la persona cui è contestato l'illecito riceverà la notifica della cd. ordinanza-ingiunzione, con cui il Prefetto (o la Regione, per le violazioni dei provvedimenti emanati dalle stesse), se ritiene fondato l'accertamento, determina la somma dovuta – come detto, in un range tra 400 e 3000 € – e ne intima il pagamento entro trenta giorni dalla notifica;
- l'esecuzione forzata: l'ordinanza costituisce titolo esecutivo, per cui, decorso inutilmente il termine per il pagamento, la somma sarà iscritta a ruolo.

È COMUNQUE POSSIBILE DIFENDERSI E CHIEDERE L'ANNULLAMENTO DELLA SANZIONE?

Ovviamente, nell'ambito del procedimento appena descritto in estrema sintesi, al destinatario della sanzione **è consentito difendersi** e chiedere l'archiviazione (prima) e l'annullamento (poi) dell'accertamento.

Il primo momento utile è quello **immediatamente successivo** alla contestazione/notificazione: entro trenta giorni, gli interessati possono far prevenire al Prefetto memorie difensive, documenti o chiedere di essere sentiti. Se il Prefetto si convince delle ragioni esposte, archivia la pratica, altrimenti emette l'ordinanza-ingiunzione di cui si è detto.

Il secondo spazio di difesa è rappresentato dalla possibilità di presentare **opposizione** avanti l'autorità giudiziaria contro l'ordinanza-ingiunzione; entro trenta giorni dalla notifica, si potrà agire in Tribunale per chiederne l'annullamento.

Per quanto riguarda il merito della difesa, premessa l'ovvia necessità di valutare caso per caso a seconda delle circostanze, esso non risulterà in verità molto diverso rispetto a prima.

Al di là della distinzione nominalistica tra contravvenzione penale e illecito amministrativo, gli argomenti difensivi spendibili nell'ambito del procedimento penale rimangono validi anche nel giudizio amministrativo.

Così, per fare solo un esempio, sarà senz'altro possibile richiamare a proprio favore le cause di giustificazione tipiche del diritto penale e richiamate dall'art. 4 L. 689/1981 (adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa).

In caso di contestazione della sanzione, è quindi preferibile avvalersi immediatamente dell'assistenza tecnica di un legale, per una tempestiva valutazione della più opportuna strategia difensiva.

QUALI FATTI RESTANO PENALMENTE RILEVANTI?

Il fatto che il Governo abbia infine deciso di ricorrere alla sanzione amministrativa non significa che abbia del tutto accantonato l'opzione penale per alcune, limitate condotte.

La clausola di riserva iniziale – "*salvo che il fatto costituisca reato*" – consente, nei casi più gravi, di non elevare la sanzione amministrativa e di contestare invece un **fatto penalmente rilevante**.

Il reato applicabile non potrà più essere l'art. 650 c.p., a fronte dell'espressa esclusione prevista del decreto-legge ("*non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale*"); a venire in considerazione sono, piuttosto, nei casi più gravi ed eclatanti, le fattispecie di reato a tutela della salute pubblica, in particolare l'**epidemia, dolosa e colposa** (artt. 438 – 452 c.p.), che, come si era osservato nel precedente Alert, già prima di questa riforma erano applicabili, ove ne sussistessero le condizioni.

Esempio: il titolare di un bar non rispetta la sospensione dell'attività di somministrazione di bevande e alimenti al pubblico. Si crea così un assembramento di persone; una di queste, positiva al COVID-19, che ne contagia delle altre.

In un simile scenario, potrebbe trovare applicazione non già la sanzione amministrativa, bensì il delitto di epidemia colposa, in quanto dalla violazione delle misure è derivato, per colpa del trasgressore, un contagio di altre persone penalmente rilevante.

Ancora: l'imprenditore che svolga attività non essenziali e, ciononostante, continui la produzione potrebbe essere chiamato a rispondere di lesioni colpose ai danni dei propri dipendenti qualora alcuni di questi contraessero il virus sul luogo di lavoro.

A questi casi esemplificativi si aggiunge poi l'unica inottemperanza che ancora adesso assume **sicura rilevanza penale**, proprio ai sensi del decreto-legge: la violazione del **divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone in quarantena** perché risultate positive al virus è adesso "*punita ai sensi dell'**articolo 260** del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie*" (art. 4 co. 6 del decreto-legge).

La norma cui si fa rinvio, l'art. 260 T.U.L.S., punisce la condotta di chi "*non osserva un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo*", il decreto -legge ha, contestualmente, innalzato la pena prevista per questo reato, che adesso è punita con **l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 a euro 5.000**.

Si tratta di un reato alquanto simile all'art. 650 c.p. per quanto riguarda la condotta incriminata (l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità), ma più severo dal punto di vista sanzionatorio.

Attenzione però: anche in questo caso, è fatta salva ed anzi esplicitata la possibilità "*che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del Codice penale* [epidemia colposa, n.d.r.] *o comunque più grave reato*".

Riassumendo:

- in termini generali, l'inosservanza delle misure prevede adesso l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, a meno che non si configuri un reato, che dovrà essere però diverso dall'art. 650 c.p. (quale, ad esempio, l'epidemia colposa);
- per una specifica inosservanza, la violazione della quarantena da parte di soggetto affetto da COVID-19, non si applica la sanzione amministrativa bensì la contravvenzione dell'art. 260 T.U.L.S.;
- se dalla violazione della quarantena, poi, conseguono fatti più gravi (quale un'epidemia), si applicheranno le pene previste dal Codice penale per questi fatti più gravi.

LA RIFORMA HA EFFETTI RETROATTIVI?

Sicuramente sì: l'art. 4 co. 8 dispone infatti che "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***".

Questa previsione dovrebbe comportare così:

- l'**archiviazione** di tutte le notizie di reato (per inosservanza delle misure) finora comunicate alle Procure della Repubblica, perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato;
- l'applicazione, in sostituzione, di una **multa** pari alla **metà del minimo** della sanzione amministrativa prevista dal decreto-legge (200 €).

CONTATTI

Criminal Law Team
lcapenale@lcalex.it