

## **Modalità interpretative delle norme ed applicazione delle sanzioni nella disciplina della cosiddetta "fase 2", finalizzata alla ripresa della situazione economica e al contenimento del contagio da COVID-19**

**Di Fabrizio Fratoni\***



Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 108 del 27 aprile 2020 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2020, sono state emanate ulteriori disposizioni in materia di contenimento del contagio da COVID-19, al fine di avviare la tanto auspicata, specie da parte del mondo economico ed imprenditoriale, cosiddetta "fase 2". Rispetto al DPCM 10 aprile 2020. Tale provvedimento introduce, quali principali elementi di novità: la possibilità di effettuare spostamenti regionali ove motivati da comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità (tra cui rientra sempre l'approvvigionamento di generi alimentari anche fuori comune nel caso in cui il punto vendita più vicino e/o accessibile alla propria abitazione sia ubicato nel territorio di altro comune, come precisato dalla circolare del Ministro dell'Interno datata 24 marzo 2020) ovvero per motivi di salute. Dal 4 maggio u.s., sono considerati "necessari" gli spostamenti per incontrare i congiunti, possibilità consentita solo se si trovano nell'ambito della regione, e sempre con mascherine di protezione<sup>1</sup> e nel rispetto del distanziamento sociale. Una definizione giuridica di "congiunti" si trova dall'art. 307, comma 4, del codice penale, ma tale concetto può essere interpretato più estensivamente, come ha sottolineato la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed essere ricavata indirettamente e sistematicamente, dalle norme sulla parentela e affinità, nonché dalla

---

<sup>1</sup> Il 26 aprile il Commissario straordinario per l'emergenza ha firmato un'ordinanza che fissa il prezzo di vendita al consumo per i rivenditori finali delle mascherine facciali ad uso medico (cd. chirurgiche) a 0,50€ al pezzo, iva esclusa.

giurisprudenza in tema di responsabilità civile. Quindi, alla luce di questi riferimenti, deve ritenersi che i “congiunti” cui fa riferimento il decreto ricomprendano: i coniugi, i partner conviventi, i partner delle unioni civili, le persone che sono legate da uno stabile legame affettivo, nonché i parenti fino al sesto grado (come, per esempio, i figli dei cugini tra loro) e gli affini fino al quarto grado (come i cugini del coniuge). Sono, invece, vietate le trasferte interregionali se non motivate da ragioni (comprovate) di lavoro, di assoluta urgenza o di salute, mentre è stata concessa dal decreto sia la facoltà di fare rientro, anche con spostamento interregionale, presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. A riguardo occorre precisare che mentre per domicilio si intende il luogo in cui si è stabilita la sede principale dei propri affari, la residenza è il luogo in cui si ha la dimora abituale (art. 43 c.c.), mentre il diritto di abitazione di una casa, indipendentemente dalla residenza anagrafica o dalla sede degli affari, si sostanzia nella facoltà di abitarvi per il soddisfacimento dei bisogni propri e della propria famiglia (art. 1022 c.c.). Peraltro, la concessa possibilità di riapertura di parchi, ville e giardini pubblici, dalle nuove disposizioni è sempre condizionata al rigoroso rispetto del divieto di assembramento e del distanziamento sociale, ma rimane fermo il divieto di attività ludica/ricreativa all'aperto. Non possono essere utilizzate le aree attrezzate per il gioco dei bambini che restano chiuse, le norme consentono, infatti, al Sindaco di poter disporre la temporanea chiusura di specifiche aree in cui non sia possibile assicurare altrimenti il rispetto di quanto previsto dalle norme sul distanziamento. Viene, invece, permessa dal provvedimento la possibilità di svolgervi individualmente attività sportiva o motoria, prima limitata alla “prossimità” rispetto al luogo di abitazione, come prevedeva l’art. 1, lett. F, del DPCM 10 aprile 2020. Sarà possibile per garantire le esigenze di svago e motorie, anche la presenza di un accompagnatore per i minori o per le persone non completamente autosufficienti, ma è sempre obbligatorio rispettare la distanza interpersonale di almeno due metri, se si tratta di attività sportiva, e di un metro, se si tratta di semplice attività motoria, ma in ogni caso sono vietati gli assembramenti. Al fine di svolgere l’attività motoria o sportiva, è consentito anche di spostarsi con mezzi pubblici o privati, per raggiungere il luogo individuato per svolgere tali attività, è inoltre consentito di utilizzare la bicicletta per svolgere attività motoria all’aperto, ma non è consentito svolgere attività motoria o sportiva fuori dalla propria Regione. Il provvedimento pur vietando la partecipazione delle persone alla celebrazione dei riti religiosi in luoghi di culto, consente, invece, la facoltà di celebrare, esclusivamente, le cerimonie religiose funebri, con partecipazione massima di 15 persone ed è stato anche permesso alle persone di spostarsi nell’ambito della propria regione per far visita nei cimiteri ai defunti. Come per i parchi, anche nei cimiteri deve sempre essere rispettato il divieto di assembramento e, ove non fosse possibile evitare tali assembramenti, il Sindaco può disporre la temporanea chiusura. Peraltro, nella fase “2” viene sancita anche la possibilità, per università e conservatori di musica, di svolgere esami, tirocini e attività di ricerca/ laboratorio in presenza, anche utilizzando le relative biblioteche sempre a condizione che sia ridotto il rischio di prossimità e aggregazione. La parte fondamentale del Decreto in questione è, senza dubbio, quella che prevede il riavvio delle attività produttive industriali e commerciali<sup>2</sup> indicate nell'allegato 3 al provvedimento, con possibilità, per il MISE, di modificare, con proprio decreto, l'elenco di quelle consentite di cui resta ferma la prosecuzione dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali. In

---

<sup>2</sup> In particolare, all’interno degli uffici la norma primaria di prevenzione è rappresentata dal distanziamento, ove quest’ultimo non possa essere assicurato, si dovrà ricorrere all’uso di maschere facciali, ferma restando la valutazione da parte dei datori di lavoro di posizionare “separatori”.



particolare per quel che concerne la riapertura dei cantieri, l'allegato 3, richiama la categoria "ingegneria civile", identificata con il codice Ateco 42 all'interno della quale rientrano, a titolo esemplificativo, le attività costruzione di strade, autostrade e piste aeroportuali, costruzione di linee ferroviarie e metropolitane, costruzione di ponti e gallerie, costruzione di opere di pubblica utilità per il trasporto di fluidi, costruzione di opere di pubblica utilità per l'energia elettrica e le telecomunicazioni, le costruzioni di opere idrauliche e il completamento di alloggi popolari<sup>3</sup>. Anche la coltivazione del terreno per uso agricolo o forestale e l'attività diretta alla produzione per autoconsumo rientrano nei codici ATECO "0.1." e "02" e sono quindi consentite, a condizione che il soggetto interessato attesti, con autodichiarazione completa di tutte le necessarie indicazioni per la relativa verifica, il possesso di tale superficie agricola o forestale produttiva e che essa sia effettivamente adibita ai predetti fini, con indicazione del percorso più breve per il raggiungimento del sito. Si precisa tuttavia che i tagli boschivi possono proseguire solo se la Regione o Provincia autonoma competente ha prorogato con proprio atto i termini per la stagione di taglio. Bisogna comunque evidenziare per tutte le attività produttive ammesse dal decreto, che la mancata attuazione dei protocolli che non assicurino adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza. Le Regioni sono, peraltro, chiamate a un monitoraggio giornaliero della situazione epidemiologica, anche ai fini dell'adozione di nuovi provvedimenti restrittivi a cura del Governo, che comunque ha determinato con il provvedimento in questione l'introduzione dell'obbligo diffuso di indossare le mascherine di protezione "nei luoghi confinati aperti al pubblico", inclusi i mezzi di trasporto, e ovunque non si possa rispettare la prescritta distanza interpersonale (ne sono esonerati, tra gli altri, i bambini fino a 6 anni). Il decreto, con riguardo al monitoraggio ed esecuzione delle misure, rimette l'attività al Prefetto, che si avvale delle Forze di Polizia, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, e ove occorra, anche delle Forze Armate. Per la verifica del rispetto dei provvedimenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la medesima autorità di pubblica sicurezza si avvale espressamente dell'Ispettorato nazionale del lavoro e del Comando Carabinieri per la Tutela del lavoro. Il decreto non modifica le seguenti disposizioni, che rimangono vigenti: la necessità di giustificare ogni spostamento mediante autocertificazione, la possibilità di mantenere operative le attività commerciali connesse con la filiera agroalimentare, gli esercizi al dettaglio indicati nell'allegato 1 e quelli relativi ai servizi alla persona di cui all'allegato 2, mentre rimane la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione escluse le mense e i catering continuativi su base contrattuale, che garantiscano la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro. In materia di corsi, il provvedimento prevede la facoltà di rideterminare, con decreto direttoriale generale, le modalità didattiche/ organizzative dei corsi di formazione e di quelli a carattere universitario di tutte le amministrazioni, comprese le Forze Armate e di Polizia, che siano però già in fase di espletamento alla data del 9 marzo 2020<sup>4</sup>. Il testo normativo prevede ancora la quarantena obbligatoria in occasione di ingresso in Italia, con espressa sospensione di tutti i servizi di crociera delle navi battenti bandiera italiana

<sup>3</sup> Va evidenziato come il 24 aprile 2020 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha condiviso con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Anci, Upi, Anas S.p.a., R.F.I., ANCE, Alleanza delle cooperative, Feneal-Uil, Filca-CISL e Fillea-CGIL un apposito protocollo di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri edili, costituente l'Allegato 7 al DPCM.

<sup>4</sup> Peraltro, per tali attività addestrative è stata consentita l'eventuale soppressione di prove non ancora svolte, ferma restando la validità di quelle già sostenute ai fini della formazione della graduatoria finale, senza che le assenze dai corsi di formazione (connesse con l'epidemia) concorrano al raggiungimento del limite per il loro rinvio o la dimissione dei frequentatori.

o straniera. Appare indispensabile evidenziare l'aggiornamento delle sanzioni amministrative e penali<sup>5</sup>, delle condotte imputabili alla persone, ad iniziare dal divieto di ogni spostamento delle persone fisiche all'interno, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute ovvero spostamenti per incontrare congiunti (purché venga rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie), alle quali si applica Art. 4 del D.L. n. 19/2020, in relazione all'art. 1, co. 1, lett. a) del DPCM del 26 aprile 2020, se tali disposizioni vengono violate, si applica la sanzione amministrativa del pagamento in misura ridotta di €400. Viene applicata la medesima sanzione a chi contravviene al divieto di trasferirsi o spostarsi con mezzi di trasporto pubblici o privati in Regione diversa da quella in cui si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute, mentre viene consentito, in ogni caso, il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza<sup>6</sup>. Pertanto, una volta che si sia fatto rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza anche provenendo da un'altra Regione (come consentito a partire dal 4 maggio 2020), non saranno più consentiti spostamenti al di fuori dei confini della Regione in cui ci si trova, qualora non ricorra uno dei motivi legittimi di spostamento. In conclusione, sarà ancora decisivo per la ripartenza delle attività economiche e sociali del nostro paese il senso civico e l'impegno di tutti nel rigoroso rispetto delle nuove disposizioni, ma per la concreta applicazione sarà essenziale anche la preparazione ed il buon senso degli operatori e soprattutto delle forze dell'ordine, le quali potranno utilizzare la modulistica riportata nella **tabella 2**.

\*Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri

---

<sup>5</sup> Meglio evidenziati nella **tabella 1** di sintesi e prospetto operativo delle violazioni delle norme per prevenire il contagio dal virus Covid 19 , in caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.

<sup>6</sup> Tale disposizione persegue la finalità di scongiurare spostamenti in ambito nazionale, eventualmente correlati alla sospensione delle attività produttive, che possano favorire la diffusione dell'epidemia. Rimangono consentiti, i movimenti effettuati per comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute, che rivestano carattere di quotidianità o comunque siano effettuati abitualmente in ragione della brevità delle distanze da percorrere. Rientrano, in tale casistica gli spostamenti per esigenze lavorative in mancanza, nel luogo di lavoro, di una dimora alternativa a quella abituale o per stato di necessità.