



Commissione di diritto penale

Una prima lettura della normativa sanzionatoria disciplinata dal D.L. 19/2020

1. Premessa.

L'emergenza derivante dalla diffusione epidemiologica del virus Covid-19 ha inevitabilmente impegnato il nostro Legislatore nella elaborazione di efficaci strumenti di contrasto.

Ciò è avvenuto, come noto, attraverso una “duplice operazione” giuridica.

Per un verso, limitando talune forme di libertà personale, in guisa tale da evitare ogni forma di contatto sociale e impedire così la capacità diffusiva del c.d. coronavirus.

Per altro verso, prevedendo un armamentario sanzionatorio attivabile nei confronti di quanti si siano posti in violazione di quelle limitazioni, in guisa tale da garantire una “leale” (benché autoritaria) osservanza delle regole di condotta normativamente imposte.

Entro questo secondo versante, è noto a tutti come il Legislatore sia ricorso, quantomeno sino al d.l. 19/2020, allo strumento penale. Ciò non solo per la forte carica simbolica della quale lo strumento punitivo-penale è dotato, in quanto capace di “tranquillizzare” la società “inquietata” rispetto alle multifattoriali e recenti forme di emergenza; ma anche per utilizzarne la sua formidabile carica repressivo-coercitiva, anzitutto in chiave personale.

Addentrandosi nella “selva oscura” della recente legislazione dell'emergenza da Coronavirus, le scelte adottate dal Legislatore non mancano tuttavia di suscitare delle perplessità, delle quali si cercherà di fornirne contezza nel presente contributo esplicativo.

2. La prima tappa (normativa) dell'emergenza: il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6

Con la decretazione d'urgenza in oggetto, il Legislatore, dopo aver previsto e regolamentato misure di contenimento da imporre ai cittadini e agli esercenti attività imprenditoriali al fine di evitare la diffusione del contagio da Covid-19 – rinviando ad autonomi d.p.c.m. la loro effettiva disciplina e attuazione – sanzionava l'inosservanza alle misure limitative mediante la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 4, del seguente tenore: «*salvo che il fatto costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'art. 650 del codice penale*».

Tale disposizione, da intendersi oggi abrogata per effetto del d.l. 19/2020 (su cui V. *Infra*), ha introdotto una autonoma figura di reato all'interno del nostro ordinamento.

Ed invero, contrariamente alla “semplificazione” giornalistica – e non solo – che impropriamente individuava nell'art. 650 c.p. la fattispecie incriminatrice applicabile alle condotte inottemperanti, il richiamo operato dall'art. 3, comma 4, d.l. 6/2020 alla disposizione citata era da considerarsi non già *quod factum* bensì solo *quod poenam*.

Ciò era ricavabile non solo dalla dizione legislativa («è punito ai sensi dell'art. 650 del codice penale»), ma anche in considerazione del fatto che l'art. 3, comma 4, d.l. 6/2020 individuava compiutamente la condotta penalmente rilevante (ossia, «*il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto*»).

A tacer dall'esatta qualificazione giuridica da attribuire alla fattispecie di nuovo conio, ai primi commentatori è anzitutto balzata agli occhi la scarsa efficacia dissuasiva dell'incriminazione: trattandosi di reato bagatellare la sanzione era oblazionabile, con conseguente estinzione del reato, attraverso una pena pecuniaria a dir poco irrisoria. Effetto, tra l'altro, al quale si sarebbe potuti giungere attraverso un dispendioso sforzo di energie processuali, dovendo l'Ufficio di Procura investire della notizia *criminis* l'Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari mediante la

richiesta di emissione di un decreto penale di condanna o di esercizio, in altre forme, dell'azione penale.

Il reato di nuovo conio presentava evidenti profili di criticità non solo sotto il profilo della efficacia ed effettività della sanzione, ma altresì con riferimento al principio di ragionevolezza ed uguaglianza dell'incriminazione.

Ed infatti, il d.l. 6/2020 era concepito, nella sua matrice unitaria, come strumento legislativo di carattere locale e circoscritto. Al riguardo, l'art. 1 della decretazione in commento, limitava l'operatività delle disposizioni in esso contenute nei «*comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona*», rinviando a successivi provvedimenti, anche di carattere territoriale, l'indicazione delle misure limitative delle libertà personali (vedasi a supporto l'ultimo periodo del primo comma dell'art. 1: «*le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica*»).

Evidente la frattura costituzionale innescata dal Legislatore dell'emergenza.

Per un verso, la normativa in analisi si poneva in aperto contrasto con l'art. 120, secondo e terzo comma Cost., nella parte in cui pone il divieto alle regioni di introdurre provvedimenti limitativi delle libertà personali.

Per altro verso, con l'art. 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui, rinviando a fonti territoriali il compito di individuare misure di contenimento, faceva dipendere l'irrogazione della sanzione (pur sempre penale) di cui all'art. 3 d.l. 6/2020 da una normativa locale, essendo (anche) questa chiamata a "riempire di contenuti" il precetto individuato dal Legislatore.

Di talché, si poneva un ulteriore, evidente, profilo di criticità in ordine alla effettività del reato introdotto dall'art. 3 d.l. 6/2020, ben potendo il Giudice adito sindacare la legittimità costituzionale del provvedimento la cui inosservanza è stata contestata al cittadino.

3. La seconda tappa (normativa) dell'emergenza: il d.l. 25 marzo 2020, n. 19

Nella (ragionevole e plausibile) consapevolezza di simili “cortocircuiti” innescabili per effetto della normativa d’urgenza precedentemente emanata, il Legislatore italiano ha abrogato l’art. 3 d.l. 6/2020, rimodulando la reazione sanzionatoria verso le eventuali violazioni delle misure di contenimento adottate ai sensi del medesimo decreto.

L’art. 4, comma 1, d.l. 19/2020 invero, statuisce che: *«Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all’art. 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell’art. 2, comma 1, ovvero dell’art. 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 ad euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall’art. 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all’art. 3, comma 3»*.

Sono altresì previste delle misure sanzionatorie aggravanti.

Il medesimo comma 1, prevede altresì un aggravio della sanzione pecuniaria laddove il fatto sia commesso mediante l’utilizzo di un veicolo; il comma 5, in caso di reiterata violazione della medesima disposizione, impone il raddoppio della sanzione amministrativa.

La depenalizzazione attuata dal Legislatore, nel momento in cui ha trasformato in illeciti amministrativi comportamenti che, prima, erano sottoposti a sanzione penale, pur riuscendo a rispondere in termini di maggiore effettività ed efficacia ai comportamenti inosservanti delle misure di contenimento, non manca di suscitare talune perplessità.

Ed invero, come emerge dal tenore letterale della disposizione, la sanzione amministrativa viene comminata per effetto del mancato rispetto delle misure di contenimento *«applicate ai sensi dell’art. 2, comma 1»* (ossia, quelle applicate dal Presidente del Consiglio dei Ministri); *«ovvero dell’art. 3»*, ossia quelle applicate dai Presidenti delle Regioni.

Nessun cenno, viceversa, al secondo comma dell'art. 2, ossia quelle individuate dal Ministero della Salute, con la conseguenza per cui, allo stato, eventuali infrazioni alle misure di contenimento da questo individuate ben potrebbero essere considerate insuscettibili di misura sanzionatoria.

Sempre rimanendo alla lettura dell'art. 4 d.l. 19/2020, il Legislatore ha previsto altresì delle sanzioni accessorie.

Ai sensi del secondo comma della citata disposizione, le violazioni alle misure di contenimento commesse dagli esercenti attività commerciali, sono suscettibili di essere sanzionate con la pena accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività commerciale da 5 a 30 giorni.

Anche in questo caso, è previsto un aggravio della pena accessoria, in caso di reiterata violazione della medesima disposizione: il quinto comma, dispone infatti come la misura accessoria sia applicata nella misura massima.

Anche sotto tale profilo, la recente normativa introdotta dal Legislatore presta il fianco a profili di criticità, sindacabili anche in sede Costituzionale: l'aver previsto una sanzione accessoria in misura "fissa" – quale è quella di cui al quinto comma dell'art. 4 – si pone in contrasto con la recente sentenza della Corte Costituzionale, la numero 222/2018, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle pene accessorie fisse previste per la bancarotta fraudolenta.

Il Legislatore, ha in ogni caso ritenuto di dover lasciare intatta la possibilità per il diritto penale di avocare a sé le violazioni più gravi alle norme di contenimento contenute nel medesimo decreto.

Ciò è avvenuto riscoprendo una vera e propria "anticaglia" del sistema punitivo, costituita dalla contravvenzione di cui all'art. 260 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (Testo Unico delle Leggi Sanitarie), che punisce «*chiunque non osserva un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo*».

La contravvenzione in parola, è richiamata dal comma 6 del d.l. 19/2020 che contestualmente, al comma successivo, ha provveduto a rideterminare,



inasprendole, le sanzioni connesse alla violazione in parola (arresto da 3 mesi sino a 18 mesi e l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000).

Anche rispetto a tale incriminazione sia consentito evidenziare un profilo di criticità sotto il suo profilo applicativo.

Preliminarmente, deve salutarsi con favore la restrizione dello spettro di operatività della contravvenzione in esame.

Ed invero, ai sensi del sesto comma dell'art. 4 d.l. 19/2020, il reato risulta applicabile solo nei casi in cui sia violata la misura della c.d. "quarantena obbligatoria" e non alle ipotesi di c.d. "quarantena precauzionale". Ed infatti, la disposizione in esame richiama, sottoponendola alla sanzione dell'art. 260 T.U. 1265/1934, «*la violazione di cui all'art. 1, comma 2, lett. e)*» ossia, per l'appunto, il «*divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus*», non richiamando viceversa la disposizione di cui alla lettera d) che prevede, per l'appunto, le condizioni della c.d. quarantena precauzionale.

Limitazione dello spettro di operatività della fattispecie in esame da salutarsi con assoluto favore, eliminando il Legislatore ogni tuziorismo processual-difensivo teso ad evidenziare l'inconsapevolezza della possibilità di diffusione del virus, nei citati casi, con conseguente esclusione dell'elemento soggettivo del reato.

Tuttavia, come cennato, la contravvenzione in parola suscita dubbi in ordine alla sua concreta applicabilità.

Ed infatti, il reato di cui al T.U. della Salute Pubblica condivide la medesima natura giuridica dell'art. 650 c.p. Si tratta, in entrambe i casi, di norme penali in bianco, il cui *deficit* di determinatezza e tassatività della fattispecie è recuperato, per via interpretativa, ritenendo sanzionabili solo quelle condotte che si siano poste in contrasto con provvedimenti individuali e concreti; detto altrimenti, nei confronti di provvedimenti emanati *ad certam personam*. Ciò è tanto più evidente laddove si consideri che l'art. 260 della normativa citata, parla espressamente – al pari



dell'art. 650 c.p. – di un “ordine”: provvedimento che, per sua espressa natura, ha per l'appunto carattere individuale e concreto.

Con la conseguenza per cui la contravvenzione in parola non pare possa, ad un attento vaglio giuridico, essere applicata al mancato rispetto alla normativa in oggetto, stante il suo evidente carattere generale ed astratto.

4. La terza tappa dell'emergenza: ulteriori ipotesi delittuose astrattamente configurabili per l'inosservanza del d.l. 19/2020.

L'art. 4, comma 1, del d.l. 19/2020 introduce la disciplina sanzionatoria derivante dal mancato rispetto delle norme di contenimento della normativa medesima con una clausola di riserva: «*salvo che il fatto costituisca più grave reato*».

E così, secondo anche i principi generali ricavabili dalla legge n. 689 del 1981, la sanzione amministrativa in oggetto – effettivamente portatrice di elevata carica simbolica stante l'elevata comminatoria pecuniaria – è destinata ad esser posta nel nulla qualora il fatto sia altresì penalmente rilevante.

Ciò, in buona sostanza, impedirà la comminazione della predetta sanzione amministrativa qualora sia contestata e/o applicata la contravvenzione dell'art. 260 del Testo Unico della Sicurezza Pubblica, richiamata, come visto, dalla medesima normativa d'urgenza.

Un difetto di coordinamento interno allo stesso corpo normativo, forse predicabile quale vera e propria “svista” del Legislatore, laddove si ponga mente ad un ulteriore passaggio del primo comma dell'art. 4, il quale, dopo aver delineato i limiti edittali della sanzione amministrativa, esclude in caso di sua integrazione che si applichino «*le sanzioni contravvenzionali previste dall'art. 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità*».

In buona sostanza, il Legislatore, nella materia di che trattasi, ha per un verso derogato al principio generale in materia di concorso tra sanzioni amministrative e sanzioni penali, introducendo l'operatività esclusiva della prima in luogo della

seconda; facendo tuttavia salva, per altro verso, detta possibilità con esclusivo riferimento alla disposizione di cui all'art. 650 c.p.

Nessun richiamo, nella deroga di che trattasi, all'art. 260 T.U. Sanità Pubblica che, pertanto, renderà inoperante la sanzione amministrativa in omaggio ai principi generali della legge n. 689/1981.

Da ultimo, deve registrarsi che la “rinata” contravvenzione di cui all'art. 260, per esplicita formulazione dell'art. 4, comma 6 d.l. 19/2020, troverà applicazione *«salvo che il fatto costituisca violazione dell'art. 452 del codice penale o comunque più grave reato»*.

5. La quarta tappa dell'emergenza: i reati connessi alle autocertificazioni.

Tra i diversi paradossi giuridici che la Legislazione dell'emergenza ha innescato, vi è anche la tematica concernente le autocertificazioni, delle quali, ad oggi, si è perso il conto di quanti “modelli” siano stati divulgati e diffusi ai fini del loro utilizzo da parte delle Autorità di P.G. preposte ai controlli.

Sebbene siffatti modelli abbiano assunto, nell'arco di poco più di 20 giorni, forme e fattezze diverse, si caratterizzano tutti per una costante: quello di contenere la dicitura *«consapevole delle conseguenze penali previste in caso di dichiarazioni mendaci a pubblico ufficiale»*, richiamando esplicitamente l'art. 495 c.p.

È evidente, come detta disposizione sia del tutto inefficace, in quanto verosimilmente inapplicabile al caso concreto o, comunque, non idonea ad incorporare le finalità preventive della normativa di contenimento di cui al d.l. 19/2020.

Come noto, l'art. 495 c.p. prevede il reato di false attestazioni concernenti *«sulla identità o su qualità personali proprie o di altri»*. Il falso, in buona sostanza, attiene alla rappresentazione soggettiva che il soggetto autocertificante fornisce della sua persona, a prescindere dagli ulteriori contenuti dichiarativi contenuti nel



medesimo modello. Sicché, il delitto in parola non sarà certamente applicabile laddove la certificazione comprovante la necessità dello spostamento sia risultata, ad un controllo successivo, falsa o mendace.

A cura, per la Commissione, di
Cons. Avv. Irma Conti, Coordinatrice
Avv. Massimo Biffa, Autore del contributo