

## IL D.L. 25 MARZO 2020, N. 19, RECANTE «MISURE URGENTI PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19»: VERSO UNA "NORMALIZZAZIONE" DEL DIRITTO PENALE DELL'EMERGENZA?

di Carlo Ruga Riva

(Professore ordinario di Diritto penale presso l'Università di Milano-Bicocca)

SOMMARIO: 1. La disciplina previgente – 2. La nuova disciplina in tema di emergenza epidemiologica da COVID-19 – 2.1. Gli illeciti amministrativi punitivi – 2.2. La disciplina penale – 2.3. Profili di diritto punitivo intertemporale – 3. Un primo bilancio: verso una "normalizzazione" del diritto penale dell'emergenza?

1. Il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 ha operato una profonda riorganizzazione delle competenze ad adottare provvedimenti di contenimento del rischio sanitario da coronavirus; fin qui, come noto, il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 non aveva chiaramente distinto e distribuito le competenze tra Governo (tramite DPCM, ordinanze del Ministero della salute), regioni e comuni (tramite, rispettivamente, ordinanze dei Presidenti di regione e ordinanze sindacali, entrambe contingibili e urgenti).

In presenza di un quadro normativo confuso, si era assistito ad un fiorire di provvedimenti non o mal coordinati, vigenti nello stesso periodo sul territorio nazionale o su parti di esso; provvedimenti spesso non coincidenti, con i quali misure di contenimento più o meno restrittive convivevano disorientando il cittadino tenuto ad osservarle, a pena, tra l'altro, di sanzione penale (l'art. 4, co. 3 del d.l. n. 6/2020 richiamava *quoad poenam* l'art. 650 Cp per le violazioni di tutti i provvedimenti, statali, regionali o comunali)<sup>1</sup>.

Alla notevole gamma di autorità competenti ad adottare le misure di contenimento del rischio sanitario si aggiungeva l'estrema vaghezza delle misure, indicate nel d.l. n. 6/2020 solo in via esemplificativa, con la facoltà, per le autorità competenti, di adottare «misure ulteriori», con gli unici pseudo paletti del criterio finalistico (di contenimento del rischio epidemiologico) e dei vaghissimi parametri della adeguatezza e proporzione delle misure di contenimento, ovvero nulla di contenutisticamente vincolante.

Nonostante (o più probabilmente proprio in ragione del) la vaghezza delle misure e della pluralità delle autorità competenti ad adottarle, in poche settimane di vigenza

---

<sup>1</sup> Si vedano i commenti di G. Gatta, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, in *Sistema penale*, 16 marzo 2020; G. Pighi, *La trasgressione delle misure per contrastare il coronavirus: tra problema grave e norma penale simbolica*, in *questa Rivista*, 20.3.2020; B. Romano, *Il reato di inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità al tempo del Coronavirus*, in *www.ilpenalista.it*, 16 marzo 2020; C. Ruga Riva, *La violazione delle ordinanze regionali e sindacali in materia di corona virus: profili penali*, in *Sistema penale 2020*, 231 ss.

115.000 persone sono state denunciate<sup>2</sup> per il reato sopra indicato.

In estrema sintesi, l'impianto complessivo del d.l. n. 6/2020 era stato criticato<sup>3</sup> perché finiva con il rinviare in bianco a fonti secondarie, e in particolare ai DPCM, aspetti non certo di dettaglio, e tra questi anche la tipologia di misure di contenimento da adottare, misure tutte incidenti su diritti di libertà (circolazione, riunione, associazione, di impresa ecc.), in violazione della riserva di legge.

Agli occhi del penalista i profili sopra indicati impattavano, come accennato, sull'art. 3, co. 4 d.l. n. 6/2020, il quale incriminava le violazioni di tutte le misure di contenimento adottate dalle varie autorità competenti (anche regionali e comunali), richiamando *quoad poenam* l'art. 650 Cp.

Poiché l'atto avente forza di legge (il d.l. n. 6/2020) era inidoneo a precisare con sufficiente nettezza i contorni della fattispecie penale (integrata da provvedimenti a carattere normativo e a destinatario indeterminato sostanzialmente non vincolati nel contenuto), la violazione (anche) dell'art. 25, co. 2 Cost. era patente<sup>4</sup>.

2. A fronte del quadro normativo sopra sintetizzato, il Governo è intervenuto con d.l. n. 19 del 25.3.2020<sup>5</sup>, la cui base legale è espressamente individuata, in premessa, nell'art. 16 della Costituzione, nel tentativo di mettere ordine tra le fonti e di distinguere i soggetti preposti all'adozione delle misure di contenimento del rischio sanitario.

L'art. 1, per la prima volta da quando è stato dichiarato lo stato di emergenza per il virus COVID-19, crea un catalogo chiuso delle misure di contenimento (co. 2).

Si tratta di 29 tipologie di misure, le quali toccano non solo la libertà di circolazione (come da preambolo), bensì anche la libertà personale più strettamente intesa (obbligo di quarantena precauzionale nonché divieto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte a quarantena in quanto risultate positive al virus), la libertà di impresa (obblighi di chiusura per varie attività commerciali)<sup>6</sup>, ed altre libertà (di riunione<sup>7</sup>, di associazione ecc.).

L'art. 1, co. 3 prevede poi, a determinate condizioni, obblighi di svolgimento di

<sup>2</sup> Cfr. *Coronavirus, per i centomila denunciati il reato cambia: pagheranno 200 euro al posto della denuncia*, in [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it) del 26 marzo 2020, ove si riporta il dato (fonte Ministero dell'Interno), di 115.138 denunciati a fronte di 2.675.113 controllati.

<sup>3</sup> *Si vedano ad es. i contributi pubblicati in federalismi.it* di L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*; M. Cavino, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*; L.A. Mazzaroli, "Riserva di legge" e "principio di legalità" in tempo di emergenza nazionale, nonché quello di F. Filice-G.M. Locati, *Lo stato democratico di diritto alla prova del contagio*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020.

<sup>4</sup> G. Gatta, *Coronavirus*, cit., specie p. 4; C. Ruga Riva, *La violazione delle ordinanze regionali*, cit., 243.

<sup>5</sup> Per i primi commenti a tale decreto legge v. C. Cupelli, *Emergenza Covid-19: dalla punizione degli "irresponsabili" alla tutela degli operatori sanitari*, in *Sistema penale*, 30 marzo 2020; G. Gatta, *Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza COVID-19, più aderente ai principi costituzionali, e un nuovo approccio al problema sanzionatorio: luci e ombre nel d.l. 25 marzo 2020, n. 19*, in *Sistema penale*, 26 marzo 2020; A. Natale, *Il decreto legge n. 19 del 2020: le previsioni sanzionatorie*, in *Questione giustizia*, 28 marzo 2020.

<sup>6</sup> Cfr. art. 1, co. 2 lett. u, v, z e aa.

<sup>7</sup> Cfr. art. 1, co. 2 lett. f e lett. i.

determinate imprese o attività<sup>8</sup>, la cui inosservanza, per altro, a differenza delle violazioni di cui al co. 2, non pare sanzionata (cfr. *infra*, 2.1.).

La scelta – tramite un atto avente forza di legge – della indicazione tassativa delle misure adottabili è da salutare con favore, perché rispettosa della riserva di legge e perché, limitando l'inesausta fantasia delle autorità competenti (abbiamo tutti sotto gli occhi alcune bizzarre ordinanze di Presidenti di regione e Sindaci) offre anche maggiori garanzie di certezza, di uniformità e di ponderato bilanciamento degli interessi in gioco (salute vs diritti di libertà e diritti sociali vari).

L'art. 2 “centralizza” – salvo le eccezioni di cui si dirà – l'attuazione delle misure di contenimento previste dall'art. 1 in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con appositi DPMC, su iniziativa del Ministro della Salute o dei Presidenti delle regioni coinvolte, sentiti vari Ministri e, «di norma», il comitato scientifico insediato presso il Dipartimento della Protezione civile, limitatamente alla valutazione di adeguatezza e proporzione delle suddette misure.

Eccezioni all'attuazione delle misure di contenimento tramite DPCM sono previste, nelle more della loro adozione, vuoi a favore del Ministero della salute<sup>9</sup> (tramite ordinanza *ex art.* 32 l. 23.1.1978 n. 833) nei casi di «estrema necessità e urgenza», vuoi a favore delle Regioni<sup>10</sup> (tramite ordinanza contingibile e urgente), per misure di carattere regionale o infraregionale, «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso».

Si è voluto in questo modo contemperare le esigenze di uniformità delle misure con eventuali specificità territoriali: all'interno delle misure tipizzate le regioni possono adottare misure più restrittive (*non meno* restrittive), senza comunque incidere «sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale».

Si tratta di un modello cooperativo già seguito, dalla giurisprudenza costituzionale, nella “materia” ambiente, rispetto alla quale le regioni possono introdurre livelli di tutela più elevati rispetto alle normative statali e agli standard *ivi* fissati.

D'altro canto, il potere di ordinanza dei Sindaci, pur non inibito, è ingessato entro limiti stretti: essi «non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1.

Parrebbe quindi che le ordinanze sindacali potranno al più specificare dettagli delle misure rientranti nell'elenco chiuso dell'art. 1 del decreto legge in commento, senza innovare in alcun modo.

L'art. 3 co. 3 preclude inoltre alle varie autorità competenti in materia di sanità (ad es. regioni e sindaci), l'impiego di poteri derivanti loro da altri fonti.

Quest'ultimo divieto dovrebbe togliere ogni dubbio sulla inesistenza di poteri

---

<sup>8</sup> Art. 1, co. 3: «Per la durata dell'emergenza di cui al comma 1, può essere imposto lo svolgimento delle attività non oggetto di sospensione in conseguenza dell'applicazione di misure di cui al presente articolo, ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità, con provvedimento del prefetto assunto dopo avere sentito, senza formalità, le parti sociali interessate».

<sup>9</sup> V. art. 2, co 2.

<sup>10</sup> Cfr. art. 3.

residuali (ulteriori cioè a quelli specificamente previsti da singoli provvedimenti legislativi *ad hoc*, come quello in commento) in capo a regioni e comuni, tutt'altro che peregrino in vigenza del d.l. n. 6/2020<sup>11</sup>.

Parrebbero quindi preclusi a Regioni e Comuni i poteri di ordinanza previsti, in materia di sanità, dalla l. n. 833/1978, dall'art. 117 del d.lgs. 31.3.1998, n. 112 e dal codice della protezione civile (d.lgs. 2.1.2018, n. 1), normative più generali che cedono il passo alla disciplina speciale rappresentata dal d.l. in commento.

La leale collaborazione tra Stato e Regioni viene assicurata attraverso uno schema agile, nel senso che i provvedimenti destinati a disciplinare di regola la materia (ovvero i DPCM) sono adottati «sentiti» i Presidenti di Regione coinvolti o il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, o su loro proposta, senza ovviamente intese formalizzate che sarebbero incompatibili con le tempistiche necessarie in tempi di emergenza.

La cattiva coscienza del legislatore, ben consapevole di avere esautorato il Parlamento dalle scelte sanitarie di contrasto al coronavirus, trova un lenitivo nell'art. 2, co.5, a tenore del quale «Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto».

Si tratta di una sorta di obbligo di informazione che dovrebbe responsabilizzare il Governo nell'uso prudente e davvero necessitato dei DPCM (o delle ordinanze del Ministero della salute).

2. L'art. 4 del testo in commento, rubricato «Sanzioni e controlli», introduce importanti novità nell'approccio repressivo alle violazioni delle misure di contenimento del rischio sanitario.

In primo luogo, si abbandona la “penalizzazione a tappeto” discendente dall'art. 3, co. 4 del previgente d.l. n. 6/2020 (punito *quoad poenam* ai sensi dell'art. 650 Cp), che è abrogato (cfr. art. 5).

Ora, per la violazione di 28 delle 29 tipologie di misure indicate nell'art. 1, co. 2 è prevista la sanzionata amministrativa pecuniaria da 400 a 3.000 euro e, in taluni casi<sup>12</sup>, la sanzione interdittiva della chiusura dell'esercizio commerciale o delle attività da 5 a 30 giorni.

La sanzione penale è circoscritta alla violazione di una sola tra le misure elencate nell'art. 1, co. 2, e cioè alla violazione del «divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus» (lett. e).

2.1. Il testo in commento ha puntato molto sulla sanzione amministrativa, forse anche alla luce delle molte critiche che erano state mosse all'art. 3, co. 4 del d.l. n. 6/2020, il quale rendeva applicabile l'art. 650 Cp alla violazione di tutte le misure di contenimento all'epoca indicate in via (solo) esemplificativa, nonché di tutte le misure

<sup>11</sup> Cfr. sul punto C. Ruga Riva, *La violazione delle ordinanze regionali*, cit., 235 ss.

<sup>12</sup> Si tratta della violazione delle misure previste dall'articolo 1, comma 2, lettere i, m, p, u, v, z e aa.

ulteriori adottate dalle molte autorità competenti.

La scelta di per sé è apprezzabile, perché proporzionata alla relativa scarsa offensività di molte delle violazioni riconducibili all'art. 1.

Non sembra invece che l'ingolfamento della macchina della giustizia, paventato in relazione all'ondata delle oltre 115.000 denunce sporte per il precedente reato sanzionato dall'art. 650 Cp, sia destinato a venire meno con la depenalizzazione.

È infatti probabile che molti dei verbali redatti per gli illeciti amministrativi verranno impugnati in sede giurisdizionale, ingolfando altri settori della giustizia in sofferenza non inferiore rispetto al "penale".

L'art. 4 si apre con una doppia clausola di riserva: l'illecito amministrativo si applica «salvo che il fatto costituisca reato», e non si applicano comunque «le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3».

La clausola di riserva posta in apertura mette fuori gioco la regola stabilita dall'art. 9 l. 24.9.1981, n. 689 (secondo cui quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa si applica la disposizione speciale) e riguarda i casi nei quali la violazione di una delle misure di cui all'art. 1, co.2 integri di per sé reato: si pensi ad es., al caso della evasione della persona posta agli arresti domiciliari (art. 385 Cp) che, così facendo, violi anche l'obbligo di quarantena precauzionale o altri divieti di circolazione, o naturalmente ai reati di epidemia (dolosa o colposa).

Il riferimento alle «sanzioni contravvenzionali previste dall'art. 650 Cp», certo discutibile sul piano della tecnica normativa<sup>13</sup>, dipende probabilmente dal fatto che la contravvenzione di inosservanza di provvedimenti legalmente dati è stata richiamata dall'art. 3, co. 4 d.l. n. 6/2020 solo *quoad poenam*.

L'esclusione del campo di applicazione dell'art. 650 Cp non sembra valere rispetto alla violazione di misure di contenimento, pur date per ragioni di sanità, *diverse* da quelle di cui all'art. 1, co. 2: si pensi ad es. al TSO disposto da un Sindaco nei confronti di un cittadino che, provato psicologicamente dalla situazione di emergenza, dia in escandescenze.

Più complesso è il caso di chi, violando una delle disposizioni generali e tipizzate di contenimento del rischio, divenga destinatario di provvedimenti *ad personam*: è il caso ad es. di chi, avendo violato il divieto di uscita dalla propria abitazione se non per giustificato motivo, sia sanzionato e diffidato, ad es., a rimanere in autoquarantena, come previsto da una ordinanza del Presidente della Regione Campania<sup>14</sup>.

*Quid iuris* se viola anche la diffida?

In linea generale la ripetuta violazione delle stesse misure (così è da intendersi

<sup>13</sup> C. Cupelli, *Emergenza Covid-19*, cit., 3 s.

<sup>14</sup> Prescindiamo in questa sede, per motivi di spazio, dalla legittimità di tale ordinanza (sulla quale vedi C. Ruga Riva, *La violazione delle ordinanze regionali*, cit., 240 ss.), nella parte in cui prevedeva l'obbligo di autoisolamento domiciliare anche per il non malato di coronavirus, così come dal tema della perdurante vigenza delle ordinanze anteriori all'entrata in vigore del testo in commento, sulla quale v. *infra*, 2.2.

l'espressione «reiterata violazione della medesima disposizione<sup>15</sup>»), sanzionata come illecito amministrativo, comporta il raddoppio della medesima sanzione amministrativa pecuniaria e, se del caso, l'applicazione della sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio o attività nel limite massimo (art. 4, co. 5), fissato in 30 giorni<sup>16</sup>.

Va però osservato che, nel caso sopra esemplificato ed in altri consimili, può dubitarsi che la violazione sia esattamente la stessa: un conto è violare disposizioni rivolte a tutti indistintamente, un conto violare, successivamente, una disposizione rivolta ad un determinato soggetto destinatario di specifica diffida.

La formula «e da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3» ricomprende anzitutto le fattispecie contravvenzionali previste dal testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265), con l'esclusione dell'art. 260 limitatamente al caso della violazione della misura più severa di cui all'art. 1, co. 2 lett. e, la quale è oggetto di apposita fattispecie penale (cfr. *infra*, 2.2.).

Se la violazione delle misure di cui all'art. 1, co. 2 è realizzata con un veicolo le sanzioni amministrative sono aumentata fino ad un terzo.

Il riferimento al plurale («le sanzioni») non è chiaro, posto che una sola è la sanzione (pecuniaria) menzionata nell'art. 4, co. 1; d'altra parte il plurale non sembra potersi riferire alla diversa sanzione interdittiva prevista, appunto, solo al comma successivo.

L'aggravante appare bizzarra: non si capisce perché l'autista di un mezzo, che magari guida da solo in strade semideserte, sia reputato più pericoloso del pedone ciarliero che, magari, si intrattenga con chiunque gli capiti a tiro.

Se le violazioni riguardano esercizi commerciali o attività si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

L'applicazione della sanzione interdittiva può essere immediata, per una durata non superiore a 5 giorni: in tal caso il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata.

L'art. 4 co. 1 soffre di due lacune, non è dato sapere quanto intenzionali.

Le sanzioni amministrative sono infatti previste per le violazioni delle sole misure indicate nell'art. 1, co. 2, adottate ai sensi dell'art. 2, co. 2 (con DPCM) o dell'art. 3 (con provvedimenti dei Presidenti di Regione): non dunque per le violazioni delle ordinanze del Ministro della salute (adottate ex art. 2, co. 3), né, d'altra parte, sono previste sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di cui all'art. 1, co. 3 (obblighi di esercitare determinate industrie e attività).

<sup>15</sup> G. Gatta, *Un rinnovato assetto*, cit., 10.

<sup>16</sup> Dubita della legittimità di tale pena (in senso sostanziale) fissa, G. Gatta, *Un rinnovato assetto*, cit., 10. A ben vedere, però, si tratta da un lato di una misura di natura preventiva più che punitiva, rimessa all'autorità amministrativa in prima battuta e a quella giurisdizionale civile in eventuale seconda battuta; dall'altro lato la misura fissa è comunque calcolata partendo da un *range* di base ragionevole (da 5 a 30 giorni). Il problema si pone rispetto a casi diversi, nei quali la prima violazione è già punita rispettivamente con il massimo o con il minimo del periodo di chiusura, poiché per entrambi la seconda violazione comporta la chiusura per il medesimo tempo massimo, cioè per ulteriori 30 giorni. È dunque un problema di uguaglianza in senso stretto, più che di pena fissa.

La prima omissione può forse spiegarsi con la eccezionalità e caducità delle ordinanze del Ministro della salute, vevoli nelle more dell'adozione dei DPCM, e destinate a perdere efficacia con la loro emanazione<sup>17</sup>; la seconda ponendo mente al fatto che l'omessa attività doverosa (ad. es. apertura di determinate industrie) di regola ha effetti non tanto sulla sanità pubblica, quanto sull'economia<sup>18</sup>.

2.2. La repressione penale è circoscritta in maniera condivisibile alla violazione di una sola delle molte misure elencate nell'art. 1, co. 2, ovvero a quella di maggior disvalore per il bene della salute e della incolumità pubblica.

Si tratta della 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, co. 2 lett. e).

Il precetto è nuovo, mentre la sanzione penale, antica, è stata oggetto di *restyling*: la contravvenzione è infatti punita, oggi, con la pena dell'arresto da 3 a 18 mesi e dell'ammenda da 500 a 5.000 euro, così elevata dall'art. 4, co. 7.

Il richiamo all'art. 260 del r.d. n. 1265/1934 è *quoad poenam*, posto che il precetto è tutto contenuto nell'art. 4, co. 6 del testo in commento, e d'altra parte l'art. 260 del t.u.l.s., il quale esige ordini legalmente dati a soggetti determinati, non sarebbe stato applicabile a provvedimenti di contenuto normativo a soggetto indeterminato come sono da qualificare le misure di contenimento adottate ai sensi dell'art. 1, co. 2<sup>19</sup>.

Il richiamo è così smaccatamente *quoad poenam* che la stessa pena è direttamente aumentata (per tutti i casi, non solo quelli riferiti alla fattispecie in esame) dall'art. 4, co. 7.

Il reato è di pericolo astratto: non rileva se il contagiato che si allontana dalla propria abitazione o dimora abbia o meno protezioni, se incontri qualcuno, nessuno o molte persone; nell'ultima ipotesi, se mai, potrebbe essere integrata la diversa fattispecie di epidemia, ove mai si riuscisse a provare che il "disobbediente" abbia effettivamente trasmesso il virus ad un numero indeterminato di persone prive di protezioni e prima sane.

La contravvenzione si applica «salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato», e cioè salvo che il fatto integri il reato di epidemia colposa, o qualunque più grave reato (ad es. epidemia dolosa, lesioni ed omicidio).

La differenza con il delitto di epidemia, come accennato, dipende dalla prova della trasmissione del virus ad un numero indeterminato di persone con correlato pericolo per la incolumità pubblica, richiesta per l'epidemia e non per la nuova contravvenzione.

### 2.3. I profili di diritto punitivo intertemporale sono complessi.

---

<sup>17</sup> Il carattere eccezionale e residuale vale peraltro anche per le ordinanze dei Presidenti delle Regioni, che viceversa hanno tutela penale.

<sup>18</sup> Vi sono naturalmente eccezioni: si pensi alle farmacie, alle aziende biomedicali ecc., che, peraltro, avranno tutto l'interesse a produrre.

<sup>19</sup> C. Ruga Riva, *La violazione delle ordinanze regionali*, cit., 244 s.

L'art. 4, co. 8 precisa 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. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507».

Le sanzioni amministrative previste per i nuovi illeciti amministrativi si applicano dunque retroattivamente, in luogo della sanzione penale prevista dall'art. 650 Cp per la violazione dell'art. 3, co. 4 del d.l. n. 6/2020, contestualmente abrogato.

La riduzione alla metà della sanzione minima (art. 4, co. 8, pari a 200 euro, o meno in caso di pagamento in misura ridotta) garantisce che il *quantum* di sanzione (amministrativa) pecuniaria non ecceda la pena dell'ammenda precedentemente prevista per la violazione delle misure di contenimento<sup>20</sup>.

La giusta cautela del legislatore presuppone la natura punitiva dei nuovi illeciti amministrativi; la disposizione in commento rispetta d'altro canto il requisito della prevedibilità della sanzione nel suo contenuto sostanziale (in questo caso il massimo della sanzione pecuniaria è di poco inferiore al massimo della pena pecuniaria prevista dall'illecito previgente), in linea con la giurisprudenza della Corte Edu e della Corte costituzionale.

L'art. 4, co. 8 non esplicita se la "sostituzione" della vecchia contravvenzione con i nuovi illeciti amministrativi punitivi riguarda le violazioni delle sole disposizioni oggi rientranti nell'art. 4, co. 1 (che rinvia all'elenco rigido delle misure previste dall'art. 1, co. 2), e ieri riconducibili all'art. 3, co. 4 del d.l. n. 6/2020, o se, più ampiamente, riguarda tutte le misure (comprese le «ulteriori» ex art. 3, co. 2 d.l. n. 6/2020), adottate anche da Presidenti di Regione, e in ipotesi non coincidenti con quelle oggi contenute nel citato elenco tassativo.

Poiché la norma transitoria si riferisce all'articolo 4, il quale rinvia alle (sole) misure di contenimento tipizzate nell'art. 1, co. 2, pare di dover concludere nel senso che la violazione di misure adottate precedentemente e non corrispondenti a quelle odierne non solo non costituisce più reato ai sensi dell'art. 3, co. 4 d.l. n. 6/2020, ma neppure illecito amministrativo.

Se mai ove la violazione (non corrispondente a quelle di cui all'art. 1, co. 2) fosse stata sanzionata autonomamente dalla Regione, con proprie sanzioni amministrative, queste ultime continueranno ad applicarsi anche a fatti previgenti.

A tal proposito va osservato che, conformemente all'articolo 2, comma 3, vengono fatti salvi gli effetti dei DPCM e delle ordinanze (ministeriali, regionali e sindacali) sinora emanati sulla base del precedente decreto legge n. 6/2020; in particolare i DPCM dell'8, 9, 11 e 22 marzo continuano ad applicarsi per i termini originariamente previsti, mentre gli altri atti restano applicabili per ulteriori 10 giorni dalla pubblicazione del decreto.

Tale disposizione non vale agli effetti penali, stante l'abrogazione dell'art. 3, co.

---

<sup>20</sup> Per gli opportuni approfondimenti si rinvia a G. Gatta, *Un rinnovato assetto*, cit., 16s.; si ricorda che l'art. 650 Cp prevede la pena alternativa dell'arresto fino a 3 mesi o dell'ammenda fino a 206 euro.

4 del d.l. n. 6/2020 e soprattutto stante la specifica norma che disciplina gli effetti intertemporali dettata dagli artt. 4 e 5 del decreto in esame.

La fattispecie prevista dall'art. 4 co. 6 costituisce un caso di scuola di legge penale temporanea ed eccezionale, soggetta alla disciplina derogatoria dell'art. 2, co. 5 Cp.<sup>21</sup>

L'art. 1, co. 1, infatti, limita il termine di adottabilità delle misure di contenimento ancorandolo al termine massimo dello stato di emergenza, ad oggi dichiarato fino al 31 luglio 2020.

Sicché la contravvenzione dell'art. 4 co. 6 sarà applicabile anche dopo lo spirare dello stato di emergenza, per tutti le violazioni delle misure adottate entro tale termine.

Lo stesso vale per gli illeciti amministrativi punitivi dell'art. 4, co. 1, nella misura in cui venga loro riconosciuta natura sostanzialmente penale.

V'è da chiedersi se possa qualificarsi come temporanea od eccezionale anche la precedente fattispecie prevista dall'art. 3, co. 4 d.l. n. 6/2020, oggetto di espressa abrogazione da parte del nuovo d.l. n. 19/2020 (art. 5).

L'eccezionalità della pandemia da COVID-19 è evidente a tutti, ed anche i mezzi escogitati dal nostro ordinamento giuridico multilivello sono stati non ordinari (dall'impiego massiccio di DPCM alla faticosa coabitazione tra questi e ordinanze contingibili e urgenti di Presidenti di Regione e di Sindaci)

Inoltre, se è pur vero che nel precedente d.l. n. 6/2020 non compaiono espresse limitazioni temporali, né in riferimento alle misure adottabili dalle autorità competenti né in relazione alla fattispecie penale contemplata dall'art. 4, co. 3, è altrettanto vero che le misure di contenimento previste sono strettamente funzionali a contrastare l'emergenza da COVID-19, che può considerarsi (si spera) destinata ad una durata temporanea, come appunto tutto le emergenze; dall'altro lato il d.l. in questione rinvia a DPCM (e a ordinanze regionali e sindacali) che, numerose, hanno previsto svariate misure di contenimento, di durata limitata nel tempo, in un continuo susseguirsi di provvedimenti, anche contingibili e urgenti.

Il carattere implicitamente temporaneo e comunque eccezionale della disciplina anche penale (art. 4, co. 3 d.l. n. 6/2020) sembra dunque caratterizzare anche la previgente disciplina<sup>22</sup>.

Se così stanno le cose occorre verificare l'applicabilità al fenomeno successorio della disciplina dettata dall'art 2, co. 5 Cp.

Occorre distinguere due ipotesi.

La prima riguarda i fatti prima punibili ex art. 3, co. 4 d.l. n. 6/2020, oggi costituenti illecito amministrativo ai sensi dell'art. 4, co. 1 d.l. n. 19/2020.

Questa ipotesi copre tutte violazioni delle "vecchie" misure di contenimento del rischio sanitario, se e in quanto corrispondenti all'elenco contenuto nell'art. 1, co. 2 del d.l. n.6/2020.

In tale ipotesi è da ritenersi che la prima legge penale temporanea o comunque eccezionale (art. 3, co. 4 d.l. n. 6/2020) venga travolta dalla successiva legge

<sup>21</sup> Lo osserva G. Gatta, *Un rinnovato assetto*, cit.,18.

<sup>22</sup> Si riferisce alla disciplina penale dettata dal d.l. n. 6/2020 come ad una disciplina eccezionale A. Natale, *Il decreto legge n. 19 del 2020*, cit., 5.

temporanea o eccezionale, nella parte in cui depenalizza determinati fatti (artt. 4 e 5 d.l. n. 19/2020).

L'eccezione alla regola, stabilita dall'art. 2, co. 5, della irretroattività della legge abolitrice rispetto a leggi eccezionali o temporanee sembra sostenibile sia avendo riguardo al tema più generale della successione tra leggi eccezionali o temporanee, ammessa da una parte della dottrina<sup>23</sup> e dalla giurisprudenza più recente<sup>24</sup>, sia con più specifico riferimento alla vicenda in esame.

In linea generale si è sostenuto che, avuto riguardo alla *ratio* della particolare disciplina derogatoria contenuta nell'art. 2, co. 5, «non dovrebbero esserci ostacoli alla applicazione retroattiva, – in ossequio alla regola generale (art. 2, c. 4) – delle eventuali modifiche in senso favorevole al reo contenute in una legge eccezionale o temporanea successiva che abbia ad oggetto la medesima situazione disciplinata dalla legge precedente»<sup>25</sup>.

In senso analogo si è ritenuto che una nuova legge eccezionale possa disporre essa stessa la propria retroattività, se e in quanto più favorevole al reo<sup>26</sup>.

Nel nostro caso un'apposita norma transitoria (art. 4, co. 8) ha appunto disposto da un lato la retroattività della legge eccezionale più favorevole (abolitrice: art. 5); dall'altro la retroattività dell'illecito amministrativo punitivo, comunque più favorevole (art. 4, co. 1,) rispetto all'illecito penale contravvenzionale contestualmente depenalizzato.

La seconda ipotesi concerne la successione tra “vecchia” (art. 3, co. 4 l. n. 6/2020) e nuova (art. 5, co. 6 d.l. n. 19/2020) fattispecie penale, nel caso (residuale) di violazione della misura dell'autoisolamento domiciliare da parte di persona che abbia contratto il virus<sup>27</sup>, punibile ieri come oggi, ma con fattispecie penali diverse e diversamente sanzionate.

In questa seconda ipotesi la nuova disciplina penale è più sfavorevole, in quanto la più recente fattispecie penale prevede la pena congiunta dell'arresto da 3 a 18 mesi e dell'ammenda da 500 a 5.000 euro, contro la più mite pena alternativa prevista dalla previgente fattispecie penale (arresto fino a 3 mesi o ammenda fino a 206 euro).

È dunque pacifico che la nuova legge eccezionale più sfavorevole non possa applicarsi retroattivamente: siamo nell'ambito di disciplina dell'art. 1 Cp, e non dell'art. 2, che al co. 5 deroga solo alla retroattività della legge penale più favorevole, e non al divieto di retroattività della legge meno favorevole.

3. Nel complesso, il d.l. n. 19/2020 – cioè un atto avente forza di legge – introduce una base legale più chiara, razionalizzando il sistema di contrasto all'emergenza

<sup>23</sup> Per una sintetica rassegna delle tesi sostenute in dottrina v. per tutti C. Pecorella, sub *art. 2*, in G. Dolcini-G. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*<sup>4</sup>, Milano 2015, 143 s.

<sup>24</sup> Cfr. ad es. Cass. 30.1.2013 n.11994, in *Iusexplorer*; Cass. 27.5.2008 n.26316, *ivi*.

<sup>25</sup> C. Pecorella, sub *art. 2*, cit., 143.

<sup>26</sup> M. Romano, sub *art. 2*, in ID, *Commentario sistematico del Codice penale*<sup>2</sup>, Milano 2004, 72.

<sup>27</sup> È vero che la misura della quarantena domiciliare, nel d.l. n.6/2020, non specificava che il soggetto in autoisolamento fosse malato; tuttavia, in taluni casi poteva esserlo ed avere avuto la diffida a permanere in casa proprio per tale motivo, e in ogni caso le «ulteriori misure» adottabili dalle altre autorità competenti potevano selezionare proprio le stesse condotte oggi ricomprese nell'art. 1, co. 2 lett. e.

COVID-19, ora maggiormente “centralizzato” – pur in assenza di una esplicita avocazione di poteri amministrativi e legislativi ex art. 120 Cost. al livello statale – in capo al Governo, con l’attribuzione di un ruolo residuale e comunque tipizzato ai Presidenti di regione.

Parimenti apprezzabile è la tipizzazione, fin qui mancante, delle misure di contenimento del rischio sanitario, richiesta dal principio di legalità nella misura in cui esse incidono su diritti di libertà.

Come si è osservato<sup>28</sup>, resta piuttosto da specificare, con legge o atto avente forza di legge, la disciplina della quarantena, la cui violazione, in un caso, costituisce reato.

Sul piano sanzionatorio la risposta del legislatore appare equilibrata.

Largo impiego dell’illecito amministrativo punitivo, ricorso al diritto penale tramite una unica fattispecie contravvenzionale *ad hoc*, ferma restando la possibile (ma improbabile) applicazione di fattispecie delittuose tradizionali (epidemia, omicidio, lesioni).

La nuova fattispecie contravvenzionale, di mera condotta e di pericolo astratto, appare di facile prova (non occorre accertare che colui che viola la quarantena abbia effettivamente contagiato altri soggetti, né tanto meno che abbia causato un eventuale pericolo per l’incolumità pubblica), ed è punita con pena non elevata, tale da non consentire l’arresto in flagranza.

Il punto è assai delicato, perché colui che, positivo al virus, ha violato la quarantena e non faccia spontaneo ritorno nell’abitazione o dimora rappresenta un indubbio pericolo permanente per la salute e l’incolumità pubblica.

Di qui l’opportunità, ma anche la difficoltà di ampliare il ventaglio delle misure precautelari che consentano in tempi rapidi, e su base legale, l’immediato ritorno del trasgressore dell’obbligo di quarantena in un proprio domicilio, con cessazione della permanenza del reato.

Una prima soluzione, *de jure condendo*, consisterebbe nell’arricchire il catalogo dell’art. 381 Cpp con la nuova contravvenzione prevista dall’art. 4, co. 6 d.l. n. 19/2020<sup>29</sup>.

*De jure condito* potrebbe forse valorizzarsi l’art. 4, co. 9 del d.l. in commento, ai sensi del quale «Il Prefetto...assicura l’esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi

---

<sup>28</sup> G. Gatta, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus: perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in *Sistema penale*, 2 aprile 2020.

<sup>29</sup> Sulla problematica possibilità per il legislatore di integrare il catalogo degli artt. 380 e 381 Cpp in riferimento a ipotesi contravvenzionali si veda M. Chiavario, *Diritto processuale penale*<sup>7</sup>, Milano 2019, 899, e *ivi* nota n. 2, anche per cenni alla giurisprudenza costituzionale che si è occupata del tema. Se si volesse imboccare questa via bisognerebbe verosimilmente alzare il massimo edittale della contravvenzione, dagli attuali 18 mesi ad una misura superiore a 24 mesi, onde evitare che la misura precautelare finisca con l’essere una misura fine a se stessa, non idonea, data l’entità della pena prevista dalla attuale contravvenzione, e in rapporto ai limiti fissati dalla legge per l’applicazione di misure cautelari, a trasformarsi in arresti domiciliari o in altra misura coercitiva (cfr. sul punto Corte cost. sent. n. 223/2004). Naturalmente una tale opzione legislativa dovrebbe accompagnarsi ad una rinnovata valutazione di maggiore gravità del fatto punito, onde evitare, ancora una volta, che mere esigenze cautelari condizionino (e strumentalizzino) le scelte di diritto penale sostanziale. I recenti studi che ipotizzano una particolare diffusività del virus COVID-19, con lunga persistenza nell’aria, potrebbero fondare un giudizio di relativa maggiore gravità della condotta di chi, positivo al virus, non rispetti la quarantena e si allontani dal domicilio.

territoriali...», posto che tra le misure in questione vi è anche quella di cui all'art. 1, co. 2 lett. *f*, ovvero il divieto assoluto di allontanamento dalla dimora per la persona sottoposta a quarantena perché risultata positiva al virus, la cui violazione costituisce appunto contravvenzione e la cui permanenza potrebbe così essere interrotta dalle forze di polizia tramite riaccompagnamento coattivo.

Certo la disposizione richiamata è assai scarna, e nulla dice in termini di modalità operative della misura e di sua eventuale tutela giurisdizionale, che, in ultima analisi, dipenderà dalla riconducibilità all'art. 32 Cost. (sul modello della procedura seguita in materia di TSO) o dell'art. 13 Cost., con tutto il corredo dei conseguenti obblighi di controlli successivi.

Di sicuro la già segnalata lacunosità della disciplina della quarantena tocca anche i profili della sua violazione, o meglio dei poteri di polizia evocati dall'art. 4, co. 9, che certo meriterebbero maggiore specificazione nel quadro di garanzie e procedure che necessariamente devono accompagnare ogni provvedimento limitativo della libertà personale.

Si badi, a scanso di equivoci, che l'opportunità di adottare misure di accompagnamento coattivo al domicilio, tutte da scriversi facendo salve le richiamate garanzie, potrebbe evitare una deriva ben più incidente sulla libertà personale del trasgressore all'obbligo di quarantena.

Non è infatti difficile immaginare che, ove l'art. 4 co. 9 d.l. n. 19/2020 non fosse reputato idoneo allo scopo, non resterebbe alle Procure che la contestazione – magari strumentale – di epidemia, o di altro grave delitto tale da giustificare l'arresto in flagranza del trasgressore errante, con il rischio concreto di (im)piegare il diritto sostanziale ad esigenze processuali, o meglio ad avvertite esigenze cautelari in funzione di tutela della salute pubblica.

La disciplina degli effetti intertemporali pare aver salvaguardato l'applicabilità di sanzioni pecuniarie anche ai fatti pregressi, in larga parte depenalizzati.

Va sottolineata con favore la deroga alla...deroga rappresentata dalla irretroattività della legge penale eccezionale più favorevole, statuita dall'art. 2, co. 5 Cp.

Nel caso in esame la successiva legge eccezionale ha abrogato la precedente, parimenti eccezionale e più severa, e in altre parti l'ha "sostituita" con sanzioni amministrative, e lo ha fatto sulla base di un ragionevole ripensamento della complessiva risposta sanzionatoria allo stesso fenomeno, sempre in vigore del periodo di proclamata emergenza, distinguendo, tra tutte le misure la cui violazione costituiva reato, le molte di scarso spessore offensivo dall'unica dotata di reale attitudine offensiva per il bene della salute e dell'incolumità pubblica.

In conclusione, il decreto legge in commento rappresenta il tentativo, in buona parte riuscito, di "normalizzare" la disciplina penale dell'emergenza, e ancor prima il riparto di competenze amministrative e di attribuzioni tra le varie istituzioni ed autorità preposte alla tutela sanitaria.

I difetti più eclatanti del previgente assetto di disciplina sono stati superati, specie con riferimento al principio di legalità, anche dal punto di vista penalistico della riserva di legge.

Rimangono problemi rispetto alla disciplina giuridica della quarantena, scarna

e frammentata, la cui violazione, a certe condizioni, costituisce reato, impattando dunque anche sulla legalità o meno del provvedimento che la dispone e quindi a valle sull'applicazione della nuova fattispecie penale.

Rimane infine, pur attenuato, il rischio di convergenza di più fonti (DPCM e relative interpretazioni tramite circolari, ordinanze del Ministero della salute, ordinanze dei Presidenti di regione, e in misura minima ordinanze sindacali) su medesimi comportamenti, come già può intravedersi dalle polemiche sulla liceità delle c.d. passeggiate con bambino (e prima con il cane), vietate secondo alcuni Presidenti di regione e consentite secondo talune interpretazioni delle fonti statali.

Come evidente il rischio di divieti od obblighi non coincidenti è foriero di disorientamento per il cittadino tenuto a rispettare le misure di contenimento, sotto minaccia vuoi di sanzioni amministrative punitive vuoi di sanzioni penali.

Per il futuro, quando l'emergenza sarà alle spalle, occorrerà riflettere su di una disciplina "organica" dell'emergenza sanitaria (o forse dell'emergenza *tout court*<sup>30</sup>), che tragga spunto dai difetti rilevati da molti osservatori e faccia tesoro delle prassi e dalle regole virtuose che pure si sono intraviste.

In tale quadro anche il penalista dovrà apportare il proprio contributo, in termini di costruzione di risposte equilibrate e conformi ai principi, in un settore per definizione condizionato da pressanti esigenze di tutela forte di beni giuridici fondamentali.

---

<sup>30</sup> Ad oggi l'emergenza interessa marginalmente il penalista: in riferimento all'art. 2, co. 5 Cp e rispetto a singole normative disseminate nella legislazione complementare (sulle quali cfr. C. Ruga Riva *Stato di emergenza e delimitazione territoriale. Verso un nuovo diritto penale dell'eccezione?* in *RIDPP* 2009, 1089 ss). Più in generale il codice della protezione civile (d.lgs. n. 1/2018), che non prevede appendici penalistiche (incrimina solo, all'art. 30, l'indebito utilizzo dei segni distintivi della protezione civile), si è rivelato inidoneo a regolamentare i problemi nascenti dalla pandemia.