

Con l'inizio dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il Governo della Repubblica Italiana ha predisposto una serie di provvedimenti legislativi finalizzati alla repressione del propagarsi del virus tra i cittadini.

Mediante la propria attività, l'esecutivo ha voluto, sin da subito, ridurre la mobilità delle persone fisiche all'interno del territorio con l'unico intento di interrompere la diffusione del contagio attuando il c.d. distanziamento sociale.

Ricostruendo brevemente quelle che sono state le mosse dell'esecutivo, con la pubblicazione del D.P.C.M. nr. 8/2020, si instaurava una c.d. "zona rossa", colpita da provvedimenti restrittivi destinati ai soli cittadini residenti in determinate località, definite ad alto rischio contagio.

La notizia dell' imminente entrata in vigore del provvedimento di cui innanzi, causava la fuga di numerosi cittadini i quali, per "sfuggire" ai provvedimenti repressivi imposti dal D.P.C.M., ritenevano opportuno far ritorno nei luoghi di origine (spesso nelle città del centro – sud Italia).

Questa "fuga" registrata particolarmente nella giornata dell' 08 marzo 2020, costringeva l'esecutivo, a 24 ore dalla predisposizione del testo normativo, a dare vita ad un nuovo D.P.C.M., il 09/2020, con il quale si rendeva tutto il territorio nazionale "zona rossa".

Dopo questa breve ricostruzione storica, passiamo all'analisi di quelle che sono state le misure attuate per limitare la circolazione dei cittadini all'interno del territorio.

In un primo momento l'esecutivo, con il D.P.C.M. nr. 8/2020 (che prevedeva limitazioni stringenti per alcune zone della penisola) ha ritenuto opportuno predisporre misure repressive che avrebbero comportato in caso di violazione, l'apertura di un fascicolo presso la Procura della Repubblica competente, con le conseguenti ripercussioni del caso.

Con la pubblicazione del D.P.C.M. nr. 9/2020 (avvenuta a 24 ore di distanza circa), le misure attuate in precedenza, sono state estese ai cittadini di tutto il territorio.

Nello specifico, l'art. 4 comma 2 già introdotto nel D.P.C.M. 8/2020, ha introdotto l'applicazione della fattispecie di cui all'art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità) per tutti coloro i quali non avessero rispettato le misure di contenimento



predisposte (nello specifico venivano indicati 28 differenti comportamenti ritenuti fraudolenti).

L'applicazione di un sistema sanzionatorio così repressivo e severo, ha però incontrato diverse difficoltà (ad altre se ne avranno) di applicazione, costringendo alla sua successiva rimodulazione.

In particolare, la mancata riqualificazione del sistema sanzionatorio avrebbe causato almeno due problematiche di non semplice soluzione:

- ingolfamento dell'attività giudiziaria delle varie Procure (circa 80.000 denunce in soli quindici giorni, con conseguenti aumenti di costo della Giustizia);
- possibilità per i soggetti incensurati di effettuare la c.d. oblazione, ovvero conversione della pena restrittiva con il pagamento di una ammenda quantificata in "soli" 103 euro;

Per i motivi di cui innanzi, con l'entrata in vigore del successivo Decreto Legge nr. 19/2020 (di conversione dei precedenti D.P.C.M.), l'esecutivo, "tornando indietro sui suoi passi", ha ritenuto opportuno rimodulare il contenuto dell'art. 4 comma 2.

Nello specifico, abbandonata l'idea iniziale di creare un sistema sanzionatorio avente carattere penalistico, destinato alla punizione dei c.d. "disertori", ha virato le proprie scelte ritenendo opportuna l'applicazione di un – forse più proficuo – sistema sanzionatorio avente carattere amministrativo – pecuniario.

La modifica del contenuto nel D.L. 19/2020 del 25 marzo 2020, è avvenuto mediante la modifica delle parole "è punito ai sensi dell'art. 650 c.p." sono state sostituite con l'introduzione di "una multa, come quelle previste per la violazione delle regole della strada".

Questa scelta ha rappresentato una vera e propria depenalizzazione delle circostanze precedentemente previste; il legislatore, lasciato inalterato il contenuto della norma, ha provveduto alla sola modifica del sistema sanzionatorio.

La disposizione in commento inoltre, ha comunque lasciato inalterata la c.d. clausola di riserva, che prevede profili di responsabilità penale per coloro i quali siano soggetti a quarantena, ai sensi dell'art. 260 del R.D. 27.07.1934 nr. 1265, (T.U. materie Sanitarie), salvo che la condotta non integri i delitti più gravi "contro la salute pubblica" ovvero di epidemia colposa o dolosa, che prevedono condanne sino all'ergastolo.



A questo punto, il dubbio del lettore sorgerà spontaneo; cosa accade a coloro i quali nel periodo compreso tra il giorno 09 marzo 2020 ed il giorno 25 marzo 2020 sono stati soggetti a segnalazione presso la Procura della Repubblica per la violazione del precetto di cui all'art. 650 c.p.??

Con l'introduzione del D.L. 19/2020, il nostro legislatore non si è limitato alla sola conversione del sistema sanzionatorio; per non porre nel nulla l'attività di controllo esercitata dagli agenti di polizia giudiziaria nei giorni precedenti (ricordiamo le oltre 80.000 segnalazioni alla Procura della Repubblica), l'esecutivo ha predisposto l'introduzione del comma ottavo, all'art. 4 (D.L. 19/2020).

In particolare, il legislatore ha previsto l'applicazione della sanzione amministrativa a coloro i quali siano state precedentemente contestate le violazioni ex art. 4 comma 2 (D.P.C.M. 9/2020) che in precedenza statuiva un trattamento sanzionatorio di tipo penalistico (art. 650 c.p.).

Pertanto, cosa accade per chi è stato sanzionato nel periodo 09 marzo – 25 marzo?

- nel caso di giudizio definito, depenalizzazione del reato, cancellazione della Sentenza di condanna dal registro del Casellario Giudiziario, applicazione della sanzione amministrativa;
- in caso di pendenza del giudizio, estinzione del procedimento a carico del reo, trasferimento del fascicolo processuale all'ufficio competente per l'irrogazione della corrispondente sanzione amministrativa.

In conclusione, a giudizio dello scrivente, tale nuova disposizione (tuttora in vigore), prevedendo l'applicazione retroattiva di una sanzione amministrativa, comporterebbe dei profili di illegittimità costituzionale o, quantomeno, potrà fornire futuri ed interessanti spunti giurisprudenziali posto che, in materia amministrativa, vi è un espresso divieto di retroattività delle previsioni sanzionatorie, principio che però non troverebbe esplicite garanzie costituzionali così come invece nell'ambito del sistema sanzionatorio penale (art. 25 comma 2 Cost.).



Il "benestare" della magistratura – di qualsiasi rango – ad accettare un sistema sanzionatorio-amministrativo, avente carattere retroattivo, comporterebbe una svolta epocale all'interno del nostro ordinamento!

Si evidenzia che, stante l'interruzione dell'attività giudiziaria (ovviamente per causa Covid-19), non vi sono interpretazioni giurisprudenziali in materia ma, quasi certamente, l'argomento oggetto di esame produrrà interessanti spunti meritevoli di un successivo approfondimento.

Giuseppe Squicciarini
Associate Legal in Lab
Sede di Bari