



## **CORONAVIRUS 19. CHI VIOLA LE DISPOSIZIONI SUL DIVIETO DI CIRCOLAZIONE PER IL CONTENIMENTO DEL VIRUS RISCHIA IL SEQUESTRO DELL'AUTO.**

di Domenico Carola<sup>1</sup>

**ABSTRACT:** *Guidare la propria auto fuori dal comune di residenza senza un giustificato motivo, come previsto dal DPCM del 09 marzo 2020, oltre alla denuncia penale può comportare il sequestro del veicolo.*

**KEYWORDS:** #Coronavirus #Covid-19 #PoliziaLocale #PoliziaGiudiziaria #PoliziaStradale #SequestroAuto #SequestroPreventivo #IoRestoACasa #Coronavirus #Covid-19 #PoliziaLocale #PoliziaGiudiziaria #PoliziaStradale #SequestroAuto #SequestroPreventivo #IoRestoACasa #DomenicoCarola #MimmoCarola #EspertiUPLI #UPLI #UnionePoliziaLocaleItaliana

Chi non rispetta le disposizioni del Governo contenute nel DPCM “*Io resto a casa*” del 9 marzo 2020 e viene sorpreso dalle forze di polizia a circolare per strada, fuori dal comune di residenza, alla guida del proprio veicolo e senza uno dei giustificati motivi indicati nell'autocertificazione che è obbligatorio portare sempre con sé, rischia grosso: oltre alla violazione all'art. 650 del Codice Penale (mancato rispetto di un provvedimento dell'Autorità) e all'art. 495 CP (falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri), potrebbe anche configurarsi la possibilità di vedersi sequestrato il veicolo.

È il deterrente suggerito dalla Procura di Parma, nella direttiva 5/2020 firmata il 16 marzo dal Procuratore capo della Repubblica di Parma.

Nella fattispecie, la quinta parte della normativa, inviata alla Questura di Parma e alle forze di polizia territoriali, indica, in materia di “*Sequestro preventivo*” relativo alle “*violazioni connesse agli spostamenti*”, come “*A certe condizioni sembra percorribile la strada del sequestro preventivo dell'auto utilizzata*”.

La giurisprudenza della Cassazione sembra confermarlo

Il sequestro costituirebbe una misura aggiuntiva rispetto alla denuncia penale per inosservanza a ordini delle autorità.

È prassi usuale che questi uffici diano disposizioni alle forze dell'ordine del proprio territorio, quando entrano in vigore nuove norme, specie quando sono di grande impatto come proprio quelle sul coronavirus.

Sono disposizioni che interpretano aspetti ritenuti poco chiari e/o indicano come organizzare il lavoro.

Danno quindi un'idea di come si comporta una Procura di fronte a certe questioni.

---

<sup>1</sup> Esperto UPLI. Già comandante dirigente di Polizia Locale, membro della Commissione di riforma del Codice della Strada, redattore de *Il Sole 24 Ore*.



Ma la loro circolazione tra gli addetti ai lavori fa sì che possano fungere da orientamento anche in tutta Italia.

La direttiva della Procura di Parma è molto articolata e analizza in 15 pagine i vari aspetti dei DPCM sulle limitazioni alle aperture di attività e alla mobilità personale.

Uno dei punti più interessanti è quello che dispone il sequestro preventivo del veicolo per chi viene trovato in strada fuori dal suo Comune senza «*comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute*».

Per arrivare a questo, si riassume la giurisprudenza della Cassazione sul fondamento del sequestro preventivo, che serve per evitare che il reato si ripeta: la cosa da sequestrare deve essere pertinenziale al reato, cioè deve essere uno strumento essenziale per commetterlo.

E, secondo il Procuratore della Repubblica di Parma, un veicolo a motore è essenziale per andare fuori dalla propria città ribadendo che il sequestro dell'auto imposto dai giudici è in effetti possibile e ammesso: è come cogliere sul fatto un ladro che ruba in casa con attrezzi da fabbro.

In questo caso, quelli che sono ordinari strumenti da lavoro diventano strumenti per commettere un reato, e quindi vengono sequestrati.

Per analogia, se il magistrato ritiene che l'auto o la moto vengano utilizzati per commettere un reato, ne dispone il sequestro.

Nel caso in cui gli organi accertatori procedessero al sequestro preventivo del veicolo, non è che il trasgressore debba tornarsene a casa a piedi: il procuratore di Parma sottolinea a questo proposito che, per «*Contemperare le esigenze preventive con quella di evitare aggravii superflui per l'erario, anche in considerazione della natura del reato e della finalità del precetto*», se gli agenti dovessero disporre per il sequestro del mezzo, quest'ultimo può essere affidato in custodia al contravventore stesso, in modo che riporti il veicolo dove l'ha preso e tenerlo fermo lì a disposizione dell'autorità giudiziaria.

Se a un controllo a casa dell'interessato il mezzo non venisse trovato, scatterebbe una denuncia per sottrazione di cose sottoposte a sequestro (reclusione da sei mesi a tre anni e multa da 51,00 a 516,00 euro, che diventano reclusione da tre mesi a due anni e multa da 30,00 a 309,00 euro se il reato è commesso dal proprietario).

Il sequestro preventivo deve comunque essere vagliato dal giudice delle indagini preliminari, che potrebbe anche non convalidarlo.

Sotto questo aspetto, potrebbe essere più incisivo un sequestro probatorio, cioè con lo scopo di conservare la prova del reato.

In questo caso, non si passerebbe dal giudice citato.

E sarebbe direttamente il pubblico ministero a disporre la restituzione del veicolo alla fine dell'emergenza.

E' il #MimmoCarola pensiero ma non per semplice vis polemica ma per completezza di ragionamento, soggettiva convinzione e doverosa esternazione.



Di questi tempi, ritengo che sarebbe un provvedimento da evitare in quanto non si potrebbe garantire il diritto di difesa per richiedere, nei termini di legge, un riesame davanti al Tribunale, del provvedimento di sequestro.

Bisogna sempre tenere conto che la violazione dell'ordine di non spostarsi senza giusta ragione, nella stragrande maggioranza dei casi, escludendo chi si sposta ed è già contagiato o fortemente a rischio, si concluderà con il pagamento di una piccola ammenda che estinguerà il reato.

La piccola ammenda non estingue il reato, che rimane comunque sulla fedina penale.

Non estingue il reato, conclude solo l'iter in modo più veloce ed economico che impugnare la cosa davanti ad un tribunale.

Se oltre all'ammenda capita che venga sequestrata il veicolo, chi vuole opporsi al provvedimento invece di pagare l'ammenda, confermando il reato e quindi la legittimità del sequestro, dovrebbe affrontare la cosa in tribunale.

Ma per onestà intellettuale stiamo comunque parlando di un reato per cui si è stati colti in flagranza quindi, a meno che non si fosse davvero in buona fede, e la stragrande maggioranza non lo è, l'appello ha grosse probabilità di concludersi in uno spreco di soldi.

Se si comincia a sentire di auto sequestrate magari capiranno che devono stare a casa.

In rapida sintesi desidero ricordare principalmente a me stesso l'istituto del sequestro amministrativo dell'auto, in cosa consiste e quando avviene.

Il sequestro amministrativo del veicolo si aggiunge o va a sostituire la sanzione amministrativa in denaro in molti casi di violazione del codice stradale.

Questo provvedimento provvisorio è legato, particolarmente, alle violazioni della circolazione stradale e fa riferimento, soprattutto, all'articolo 213.

Il sequestro amministrativo viene qualificato come provvedimento sanzionatorio di carattere cautelare ed ha come scopo la custodia e la conservazione dei beni che siano stati strumento o risultato di un illecito amministrativo o che siano comunque pertinenti all'illecito stesso e come tali utili ai fini dell'accertamento della infrazione.

Il sequestro è effettuato in vista di un eventuale provvedimento definitivo di carattere ablativo che viene denominato, invece, confisca.

Il sequestro amministrativo di un veicolo ha carattere, quindi, di provvisorietà e strumentalità.

Durante il sequestro il veicolo viene affidato al proprietario, o in sua assenza al conducente, che dovrà custodirlo in un'area non soggetta a pubblico passaggio.

Se il proprietario o il conducente si dovessero rifiutare di custodire il mezzo, automobile o motociclo, sarà inflitta una pena ulteriore pari ad una multa di 1.818,00 euro e la sospensione della patente fino a tre mesi.



Contro il provvedimento di sequestro amministrativo è possibile fare ricorso presso il prefetto, ai sensi dell'art.213 comma terzo del Codice della Strada, ovvero al competente Giudice di Pace.

Il prefetto dovrà poi decidere se procedere con la misura cautelare o meno.

Nel caso si circolasse comunque, con il veicolo sottoposto a sequestro, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria che può andare dal pagamento di un minimo di 1.988,00 euro ad un massimo di 7.953,00 euro.

Oltre al pagamento è inclusa anche la sospensione della patente per un periodo di 1-3 mesi.



*Procura della Repubblica presso il Tribunale*

03402702101 PROCURA DELLA REPUBBLICA DI PARMA		
N. 49/20 I		<i>A</i>
16 MAR. 2020		
UOR	CC	RUD
Funzione	Macroattività	Attività
Fascicolo	Sottofascicolo	

*Parma*

**URGENTE**

**Direttiva n° 5/2020**

**Oggetto:** Normativa emergenziale introdotta dal Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito in legge 5 marzo 2020 n. 13 – Direttive operative

Parma 16 marzo 2020

**IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA**  
*dott. Alfonso D'Avino*

## SOMMARIO

<b>SOMMARIO .....</b>	<b>2</b>
PREMESSA .....	4
PARTE PRIMA – IL PANORAMA DELLA NORMATIVA EMERGENZIALE .....	4
1/a) - <i>La normativa di carattere generale</i> .....	4
1/b) - <i>Le disposizioni attuative</i> .....	5
PARTE SECONDA – IL PROFILO SANZIONATORIO .....	6
PARTE TERZA - OBBLIGHI E DIVIETI IMPOSTI DALLA NORMATIVA EMERGENZIALE .....	6
3/a) - <i>Limitazioni alla vita individuale</i> .....	7
3/b) - <i>Limitazioni alla vita di relazione: attività culturali, religiose, sportive, ricreative, ludiche</i> .....	7
3/c) - <i>Limitazioni alle attività commerciali, produttive, artigianali</i> .....	7
3/d) - <i>Limitazioni alle attività nel settore educativo, concorsuale, sanitario</i> .....	9
PARTE QUARTA - LA NORMAZIONE SECONDARIA – DIRETTIVE E CIRCOLARI DEL MINISTERO DELL'INTERNO .....	9
PARTE QUINTA – L'APPLICAZIONE IN CONCRETO DELLA NORMATIVA EMERGENZIALE .....	10
5/a) - <i>Premessa</i> .....	10
5/b) - <i>Gli spostamenti per esigenze lavorative e per esigenze di salute</i> .....	10
5/c) - <i>Gli spostamenti per esigenze di necessità</i> .....	11
5/d) - <i>L'autodichiarazione – In particolare l'autodichiarazione falsa – Il reato ipotizzabile</i> .....	12
5/e) - <i>Il sequestro preventivo</i> .....	13
PARTE SESTA – LA DIRETTIVA .....	15



*Procura della Repubblica presso il Tribunale  
Parma*

**Direttiva n° 5/2020**

**Oggetto:** Normativa emergenziale introdotta dal Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito in legge 5 marzo 2020 n. 13 – Direttive operative

Al Questore - Parma  
Al Comandante Provinciale CC - Parma  
Al Comandante Provinciale GdF - Parma  
Al Comandante Provinciale Vigili del Fuoco - Parma  
Al Dirigente Polizia Stradale - Parma  
Al Comandante Gruppo Carabinieri Forestali - Parma  
Al Comandante del NAS-CC - Parma  
Al Comandante del Reparto CC Tutela Agroalimentare - Parma  
Al Comandante del Nucleo Ispettorato del Lavoro CC - Parma  
Al Dirigente della Polizia Ferroviaria - Parma  
Al Comandante della Sezione di Polizia Postale e delle Comunicazioni - Parma  
Ai Responsabili delle Aliquote di PG di PdS, CC, GdF - Sede  
Al Comandante della Polizia Penitenziaria - Parma  
Al Comandante della Polizia Provinciale - Parma  
Al Comandante della Polizia Municipale - Parma  
Al Comandanti della Polizia Municipale dei Comuni di  
Albareto, Bardi, Bedonia, Berceto, Borgo Val di Taro, Busseto-Soragna-Roccabianca, Calestano,  
Fidenza, Fontanellato, Fontevivo, Monchio delle Corti, Noceto, Polesine Zibello, Salsomaggiore Terme,  
Sissa Treccasali-San Secondo P.se, Terenzo, Tornolo, Unione Appennino Parma Est, Unione Bassa Est  
Parmense, Unione Bassa Val Taro, Unione Pedemontana Parmense, Varano de' Melegari, Varsi

*e, per conoscenza*  
Ai Magistrati dell'Ufficio (togati ed onorari)  
SEDE

## Premessa

La lettura della Direttiva del Ministro dell'Interno n. 14606 dell'8.3.2020 e della Circolare del Capo di Gabinetto del Ministro n. 15766 del 12.3.2020 indirizzate ai Prefetti della Repubblica, ai Commissari di Governo per le province di Trento e di Bolzano, nonché al Presidente della Giunta Regionale della Valle d'Aosta, pone alcuni problemi in punto di interpretazione delle disposizioni in materia penale contenute nei vari provvedimenti governativi che si sono succeduti, talvolta accavallati, sull'argomento; da ultimo il D.P.C.M. 8 marzo 2020, integrato dal DPCM 9 marzo 2020 e dal DPCM 11 marzo 2020, tutti adottati in forza del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito in legge 5 marzo 2020 (*"Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"*), cui va aggiunto -per il nostro territorio- il Decreto del Presidente della Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020.

## Parte prima – Il panorama della normativa emergenziale

### *1/a) - La normativa di carattere generale*

La norma originaria e fondamentale è costituita dal decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6 (*"Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"*), convertito in legge 5 marzo 2020 n. 13 che, all'articolo 1, comma 2, elenca una serie di *misure di contenimento*: si va dal *"divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata"*<sup>1</sup> al *"divieto di accesso al comune o all'area interessata"*<sup>2</sup>; dalla *"sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico"*<sup>3</sup> alla sospensione di tutte le attività scolastiche ed universitarie<sup>4</sup>; dalla *"sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura"*<sup>5</sup> alla *"sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche"*<sup>6</sup> alla sospensione dei concorsi per l'assunzione di personale<sup>7</sup>; dalla applicazione della quarantena con sorveglianza attiva per chi è entrato in contatto con persone contagiate<sup>8</sup> agli obblighi comunicativi da parte di persone che hanno fatto ingresso in Italia provenienti da zone del contagio<sup>9</sup>; dalla *"chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità"*<sup>10</sup> alla *"chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali"*<sup>11</sup>; dalla necessità di *"utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela"* per l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità<sup>12</sup> alla *"sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestre, aereo, ferroviario, marittimo"*<sup>13</sup>; dalla *"sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che*

---

<sup>1</sup> art. 2, comma 1, lett. a)

<sup>2</sup> art. 2, comma 1, lett. b)

<sup>3</sup> art. 2, comma 1, lett. c)

<sup>4</sup> art. 2, comma 1, lett. d)

<sup>5</sup> art. 2, comma 1, lett. e)

<sup>6</sup> art. 2, comma 1, lett. f)

<sup>7</sup> art. 2, comma 1, lett. g)

<sup>8</sup> art. 2, comma 1, lett. h)

<sup>9</sup> art. 2, comma 1, lett. i)

<sup>10</sup> art. 2, comma 1, lett. j)

<sup>11</sup> art. 2, comma 1, lett. k)

<sup>12</sup> art. 2, comma 1, lett. l)

<sup>13</sup> art. 2, comma 1, lett. m)

possono essere svolte in modalità domiciliare”<sup>14</sup> alla sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nelle aree interessate<sup>15</sup>.

A mente dell’art. 3 del decreto, le suddette misure possono essere adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri (ma, per i rispettivi territori, altresì dai Presidenti delle Regioni).

In sostanza, dunque, con questo primo intervento normativo di carattere urgente e necessariamente generale, viene perimetrata l’area di intervento di dettaglio<sup>16</sup>, mediante l’elencazione dei campi nei quali sarà possibile adottare delle discipline più particolareggiate.

#### 1/b) – Le disposizioni attuative

In forza di tale decreto-legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri (per fermarci alla legislazione statale) ad oggi ha adottato vari decreti:

- 1) DPCM 23 febbraio 2020, contenenti le prime “*Misure urgenti di contenimento del contagio nei comuni delle Regioni Lombardia<sup>17</sup> e Veneto<sup>18</sup>*”, mediante il quale sono state applicate in concreto restrizioni nei comuni direttamente interessati per la durata di 14 giorni;
  - 2) DPCM 25 febbraio 2020, con il quale vengono applicate ulteriori restrizioni, soprattutto in ambito scolastico e sportivo, in tutti i comuni delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte, con efficacia fino all’1.3.2020;
  - 3) DPCM 1 marzo 2020, con il quale viene dettata una disciplina diversificata dal punto di vista territoriale, con misure gradatamente meno restrittive previste per i Comuni di Bertinico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D’Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini, Vo (misure di cui all’art. 1), per le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, nonché per le province di Pesaro – Urbino e Savona, Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona (misure di cui all’art. 2) e per il restante territorio nazionale (misure di cui all’art. 4), il tutto con efficacia fino all’8.3.2020;
  - 4) DPCM 4 marzo 2020, con il quale alcune limitazioni introdotte per la cosiddetta *zona rossa* vengono estese a tutto il territorio nazionale, con efficacia fino al 3 aprile 2020;
  - 5) DPCM 8 marzo 2020, con il quale le limitazioni sino a quel momento previste per la c.d. *zona rossa* (sino a quel momento limitata ad alcuni comuni) vengono estese all’intera regione Lombardia, nonché alle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell’Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia, con la previsione di una rigorosa normativa di dettaglio in tema di restrizioni (articolo 1), con disposizioni restrittive ma meno stringenti per il restante territorio nazionale (articolo 2), con efficacia fino al 3 aprile 2020;
  - 6) DPCM 9 marzo 2020, con il quale le rigorose disposizioni previste per alcuni territori nell’art. 1 del DPCM 8 marzo 2020 vengono estese a tutto il territorio nazionale, con efficacia fino al 3 aprile 2020;
  - 7) DPCM 11 marzo 2020, con il quale vengono introdotte ulteriori misure restrittive (chiusure di esercizi commerciali) su tutto il territorio nazionale, con efficacia fino al 25 marzo 2020;
- ai quali vanno aggiunti -per il nostro territorio- i Decreti del Presidente della Regione Emilia Romagna adottati in forza dell’art. 5 comma 4 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’8 marzo 2020<sup>19</sup>, tra cui, da ultimo:

<sup>14</sup> art. 2, comma 1, lett. n)

<sup>15</sup> art. 2, comma 1, lett. o)

<sup>16</sup> Peraltro, l’articolo 2 del decreto-legge 6/2020 prevede che le autorità competenti possano adottare “*ulteriori misure di contenimento e gestione dell’emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell’epidemia da COVID-19*”, a dimostrazione della fluidità della situazione, con la conseguente possibilità di adeguare gli interventi normativi all’evolversi della stessa.

<sup>17</sup> limitatamente ai Comuni di Bertinico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D’Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini.

<sup>18</sup> limitatamente al Comune di Vò.

<sup>19</sup> L’art. 5 comma 4 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’8 marzo 2020 che dispone quanto segue: “*Resta salvo il potere di ordinanza delle Regioni, di cui all’art. 3, comma 2, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6*”.

- 8) Decreto del Presidente della Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020, con il quale vengono introdotti, per un verso, restrizioni ulteriori rispetto al DPCM 11 marzo 2020 e, per altro verso, vengono previste eccezioni a tale decreto, con indicazioni di attività consentite.

### Parte seconda – Il profilo sanzionatorio

Per quanto riguarda gli aspetti repressivi e sanzionatori, vi sono profili penali e profili amministrativi:

- quanto ai profili penali, il decreto-legge n. 6/2020 richiama espressamente, in linea generale, il reato di cui all'art. 650 c.p. per il mancato rispetto delle *misure di contenimento* di cui al decreto stesso; inoltre il DPCM 8 marzo 2020, all'art. 4, comma 2, prevede testualmente: "*salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto degli obblighi di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale, come previsto dall'art. 3, comma 4, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6*"; si tratta di una norma più ampia di quella del D.G. 6/2020, che si riferiva al *mancato rispetto delle misure di contenimento* di cui al decreto, laddove nel DPCM 8 marzo 2020 si parla *mancato rispetto degli obblighi* di cui al decreto;
- quanto ai profili amministrativi, l'art. 3, comma 4, del più volte richiamato decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, dopo il richiamo all'art. 650 c.p. prevede testualmente: "*salva l'applicazione delle sanzioni penali ove il fatto costituisca reato, la violazione degli obblighi imposti dalle misure di cui al comma 1 a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali è sanzionata altresì con la chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni. La violazione è accertata ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, e la sanzione è irrogata dal Prefetto*"<sup>20</sup>.

### Parte terza - Obblighi e divieti imposti dalla normativa emergenziale

Occorre ora verificare quali siano gli *obblighi* la cui violazione può integrare gli estremi del reato di cui all'art. 650 c.p. (attività non semplice proprio per il rapido susseguirsi degli interventi normativi in un quadro generale potenzialmente molto ampio, quale quello delineato dal decreto-legge 6/2020), partendo dal presupposto che oramai, in forza dell'art. 1 del DPCM 9 marzo 2020, le misure di contenimento del contagio elencate nell'art. 1 del DPCM 8 marzo 2020 (inizialmente previste per la c.d. *zona rossa* allargata) valgono per tutto il territorio nazionale, e sono state anzi integrate da quelle previste nel DPCM 11 marzo 2020.

Inoltre vi sono obblighi previsti già dal DPCM 8 marzo 2020 come vevoli per tutto il territorio nazionale e che continuano a trovare applicazione anche oggi<sup>21</sup> ed altresì vi sono restrizioni più puntuali in alcune attività introdotte, in sede locale, con Decreto del Presidente della Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020<sup>22</sup>.

Si cercherà ora di elencare le limitazioni (obblighi e divieti) ad oggi in vigore, la cui violazione appare sanzionabile ex art. 650 c.p..

Tali limitazioni, per maggiore comodità, possono essere idealmente suddivise in quattro categorie:

- a) **limitazioni alla vita individuale**
- b) **limitazioni alla vita di relazione: attività culturali, religiose, sportive, ricreative, ludiche**
- c) **limitazioni alle attività commerciali, produttive, artigianali**
- d) **limitazioni alle attività nel settore educativo, concorsuale, sanitario.**

---

Ad oggi è vigente il Decreto 14 marzo 2020, atteso che i precedenti decreti sono stati, di fatto, superati ed assorbiti dalla normativa nazionale che ha recepito le normative locali, tra cui quella emiliano-romagnola

<sup>20</sup> L'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 25 febbraio 2020 è stato così integrato dall'art. 15 del Decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14

<sup>21</sup> L'art. 2, comma 2, del DPCM 9 marzo 2020 prevede infatti che le misure di cui all'art.2 DPCM 8 marzo 2020 cessano di avere efficacia ma solo se *incompatibili con le disposizioni dell'art. 1* del decreto stesso.

<sup>22</sup> Ad oggi è vigente il Decreto 14 marzo 2020, atteso che i precedenti decreti sono stati, di fatto, superati ed assorbiti dalla normativa nazionale che ha recepito le normative locali, tra cui quella emiliano-romagnola

### 3/a) - Limitazioni alla vita individuale

- 1) divieto di ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute <sup>23</sup>;
- 2) divieto di ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico <sup>24</sup>;
- 3) divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus <sup>25</sup>;

### 3/b) - Limitazioni alla vita di relazione: attività culturali, religiose, sportive, ricreative, ludiche

- 4) sospensione di tutte le manifestazioni organizzate, nonché degli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico, con conseguente sospensione di tutti gli eventi e di tutte le attività in cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati <sup>26</sup>;
- 5) sospensione delle cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri, ma, nel contempo, possibilità di tenere aperti i luoghi di culto a condizione che vengano adottate misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro <sup>27</sup>;
- 6) chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura <sup>28</sup>;
- 7) divieto di svolgimento di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati, ad eccezione di sedute di allenamento a porte chiuse e in ogni caso previa effettuazione di controlli sanitari <sup>29</sup>;
- 8) chiusura degli impianti nei comprensori sciistici <sup>30</sup>;
- 9) sospensione delle attività di palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali (fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza), centri culturali, centri sociali, centri ricreativi <sup>31</sup>;
- 10) chiusura al pubblico degli stabilimenti balneari e relative aree di pertinenza (con accesso è consentito solo al personale impegnato in comprovate attività di cantiere e lavorative in corso, anche relative alle aree in concessione o di pertinenza) <sup>32</sup>;

### 3/c) - Limitazioni alle attività commerciali, produttive, artigianali

- 11) sospensione di tutte attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di *prima necessità* specificamente elencate nell'allegato n. 1 al DPCM 11 marzo 2020 <sup>33</sup>, sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media

<sup>23</sup> art. 1, lett. a), DPCM 8 marzo 2020

<sup>24</sup> art. 1, comma 2, DPCM 9 marzo 2020

<sup>25</sup> art. 1, lett. c), DPCM 8 marzo 2020

<sup>26</sup> art. 1, lett. g), DPCM 8 marzo 2020

<sup>27</sup> art. 1, lett. i), DPCM 8 marzo 2020

<sup>28</sup> art. 1, lett. l), DPCM 8 marzo 2020

<sup>29</sup> art. 1, lett. d), DPCM 8 marzo 2020, così come modificata dall'art. 1, comma 3, DPCM 9 marzo 2020

<sup>30</sup> art. 1, lett. f), DPCM 8 marzo 2020

<sup>31</sup> art. 1, lett. p), DPCM 8 marzo 2020

<sup>32</sup> art. 5 Decreto Presidente Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020

<sup>33</sup> In questa eccezione rientrano categorie variegiate del commercio al dettaglio, non solo **alimentare** (discount di alimentari; minimercati ed altri esercizi non specializzati di alimentari vari; prodotti surgelati), ma anche della **grossa distribuzione** (ipermercati; supermercati), del **settore informatico** (esercizi non specializzati di computer, periferiche, attrezzature per le telecomunicazioni, elettronica di consumo audio e video, elettrodomestici; apparecchiature informatiche e per le telecomunicazioni -ICT- in esercizi specializzati), del **settore attrezistico** (ferramenta, vernici,

e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali, purchè sia consentito l'accesso alle sole predette attività, in ogni caso garantendo la distanza di sicurezza interpersonale di un metro <sup>34</sup>;

- 12) chiusura dei mercati, salvo le attività dirette alla vendita di soli generi alimentari, in ogni caso garantendo la distanza di sicurezza interpersonale di un metro <sup>35</sup>;
- 13) sospensione delle attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), ad esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale (che garantiscano la distanza di sicurezza interpersonale di un metro) con la possibilità, per tali esercizi, della consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per la fase del confezionamento che per quella del trasporto <sup>36</sup>, con alcune eccezioni sia valide per tutto il territorio nazionale, a condizione che venga rispettata la distanza di sicurezza interpersonale di un metro (possono restare aperti: gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande posti nelle aree di servizio e rifornimento carburante situati lungo la rete stradale, autostradale e all'interno delle stazioni ferroviarie, aeroportuali, lacustri e negli ospedali) <sup>37</sup>, sia valide per la sola regione Emilia Romagna (sono consentite le attività di ristorazione all'interno di strutture ricettive, quali a titolo di esempio alberghi, residenze alberghiere agriturismi per i clienti che vi soggiornano <sup>38</sup>; è consentita altresì l'apertura di tutti gli esercizi di bar o di ristorazione situati all'interno di strutture al servizio di uffici e servizi pubblici al fine di consentire ai dipendenti che vi svolgono attività indifferibili di poter usufruire del servizio durante i turni di lavoro) <sup>39</sup>;
- 14) sospensione delle attività inerenti i servizi alla persona (fra cui parrucchieri, barbieri, estetisti) <sup>40</sup>, con alcune eccezioni previste nell'allegato n. 2 al decreto <sup>41</sup>, cui si aggiungono -per la Regione Emilia Romagna- altre eccezioni per i *servizi alla casa* <sup>42</sup> ed i *servizi ai mezzi* <sup>43</sup> che pertanto non sono sospesi;
- 15) chiusura, nei giorni festivi e prefestivi, delle medie e grandi strutture di vendita, nonché degli esercizi commerciali presenti all'interno dei centri commerciali, ad esclusione delle farmacie, parafarmacie e dei punti vendita di generi alimentari, purchè sia consentito l'accesso alle sole predette attività, e in ogni caso purchè sia garantita la distanza interpersonale di 1 metro, anche attraverso la modulazione dell'orario di apertura <sup>44</sup>;
- 16) sospensione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande in esercizi commerciali nei quali l'attività commerciale è consentita (quali rivendita di tabacchi, rivendita di giornali o riviste,

---

vetro piano e materiale elettrico e termoidraulico; articoli igienico-sanitari; articoli per l'illuminazione), del **settore informazione** (giornali, riviste e periodici), del **settore sanitario** (farmacie; medicinali non soggetti a prescrizione medica; articoli medicali e ortopedici in esercizi specializzati), del **settore profumeria** (profumeria, prodotti per toeletta e per l'igiene personale), del **settore fotografico** (prodotti per ottica e fotografia), del **settore igiene** (saponi, detersivi, prodotti per la lucidatura e affini), del **settore animali** (piccoli animali domestici), del **settore combustibili** (combustibile per uso domestico e per riscaldamento), oltre a tutte le tipologie di vendita a distanza (via internet; per televisione; per corrispondenza, radio, telefono) e mediante distributori automatici.

<sup>34</sup> art. 1, comma 1, n° 1), prima parte, DPCM 11 marzo 2020

<sup>35</sup> art. 1, comma 1, n° 1), seconda parte, DPCM 11 marzo 2020

<sup>36</sup> art. 1, comma 1, n° 2), prima parte, DPCM 11 marzo 2020

<sup>37</sup> art. 1, comma 1, n° 2), prima parte, DPCM 11 marzo 2020

<sup>38</sup> art. 4 Decreto Presidente Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020

<sup>39</sup> art. 10 Decreto Presidente Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020

<sup>40</sup> art. 1, comma 1, n° 3), DPCM 11 marzo 2020

<sup>41</sup> Fanno eccezione, e dunque non sono sospesi, i seguenti **servizi per la persona**: Lavanderia e pulitura di articoli tessili e pelliccia; Attività delle lavanderie industriali; Altre lavanderie, tintorie; Servizi di pompe funebri e attività connesse.

<sup>42</sup> Sono dunque consentite, a titolo di esempio, le attività di idraulici, elettricisti, ecc.: art. 7 Decreto Presidente Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020

<sup>43</sup> Sono dunque consentite, a titolo di esempio, le attività di gommisti, elettrauto, meccanici, carroattrezzi, ecc.: art. 7 Decreto Presidente Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020

<sup>44</sup> art. 2 Decreto Presidente Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020

vendita di beni alimentari), fermo restando l'apertura della/e attività commerciale/i consentita/e<sup>45</sup>,

### 3/d) - Limitazioni alle attività nel settore educativo, concorsuale, sanitario

- 17) sospensione di tutte le attività educative e didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, comprese le Università e le Istituzioni di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica, corsi professionali, master, università per anziani, corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, con sospensione di tutte le riunioni degli organi collegiali *in presenza*<sup>46</sup>;
- 18) sospensione dei viaggi d'istruzione, di iniziative di scambio o gemellaggio, di visite guidate e di uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado<sup>47</sup>;
- 19) sospensione delle procedure concorsuali pubbliche e private<sup>48</sup>;
- 20) divieto agli accompagnatori dei pazienti di permanere nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS), salve specifiche diverse indicazioni del personale sanitario preposto<sup>49</sup>;
- 21) divieto, per parenti e visitatori, di accedere a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, al di fuori dei casi indicati dalla direzione sanitaria della struttura, tenuta ad adottare le misure necessarie a prevenire possibili trasmissioni di infezione<sup>50</sup>;
- 22) sospensione di qualunque erogazione di prestazioni programmabili e non urgenti da parte delle strutture del sistema sanitario privato<sup>51</sup>.

**In definitiva, dunque, a legislazione oggi vigente, la violazione di una qualunque delle ipotesi appena elencate integra gli estremi del reato di cui all'art. 650 c.p.**

### Parte quarta - La normazione secondaria – Direttive e Circolari del Ministero dell'Interno

La Direttiva del Ministro dell'Interno n. 14606 dell'8 marzo 2020 (emanata nell'immediatezza rispetto al DPCM 8 marzo 2020 e richiamata in premessa) si sofferma in particolare sugli spostamenti nel territorio, sottolineando che spetta al diretto interessato l'onere di dimostrare *“la sussistenza delle situazioni che consentono la possibilità di spostamento”*.

A tal fine la direttiva prevede che tale onere possa essere assolto mediante una autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, che potrà essere resa anche nell'immediatezza attraverso la compilazione di un modulo appositamente predisposto, in dotazione agli operatori delle Forze di polizia e della Forza pubblica. Peraltro la Direttiva rammenta che la veridicità dell'autodichiarazione potrà essere verificata *ex post*.

La Direttiva in esame rammenta poi che il mancato rispetto degli obblighi elencati nella normativa emergenziale è assistito dalla sanzione prevista dall'art. 650 c.p., per l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità, qualora naturalmente il fatto non concretizzi più grave reato ed aggiunge che, al fine di fornire al pubblico un'informazione non solo corretta ma quanto più esaustiva possibile, il personale operante provvederà anche a rendere edotti gli interessati circa il fatto che le più gravi conseguenze sul piano penale di un comportamento, anche solo colposo, non conforme alle previsioni normative

<sup>45</sup> art. 6 Decreto Presidente Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020

<sup>46</sup> art. 1, lett. h), DPCM 8 marzo 2020

<sup>47</sup> art. 2, comma 1, lett. i), DPCM 8 marzo 2020

<sup>48</sup> art. 1, lett. m), DPCM 8 marzo 2020, ove sono elencate anche alcune eccezioni

<sup>49</sup> art. 2, comma 1, lett. p), DPCM 8 marzo 2020

<sup>50</sup> art. 2, comma 1, lett. q), DPCM 8 marzo 2020

<sup>51</sup> art. 9 Decreto Presidente Regione Emilia Romagna 14 marzo 2020

potrebbero portare a configurare ipotesi di reato, quali quelle di cui all'art. 452 c.p. (delitti colposi contro la salute pubblica).

Quanto alla Circolare del Capo di Gabinetto del Ministro n. 15766 del 12 marzo 2020, nel sintetizzare le varie disposizioni normative succedutesi, essa si sofferma sugli aspetti repressivi, evidenziando quanto segue:

- a) il divieto assoluto di mobilità per chi è sottoposto a quarantena o risulti positivo al virus;
- b) le norme emergenziali si applicano agli spostamenti da un comune all'altro, ma le stesse trovano applicazione anche *per gli spostamenti all'interno di uno stesso comune*, ivi compreso il rientro presso la propria abitazione;
- c) gli spostamenti sono consentiti per soddisfare *esigenze lavorative, di salute o di necessità*, da comprovare mediante l'autocertificazione di cui alla Direttiva dell'8 marzo 2020;
- d) per *situazioni di necessità* si debbono intendere quelli determinati da *comprovate esigenze primarie non rinviabili*, come ad esempio *l'approvvigionamento alimentare*, o la *gestione quotidiana degli animali domestici*, o ancora *l'attività sportiva e motoria all'aperto*, sempre nel rispetto della *distanza interpersonale di almeno un metro*;
- e) per i gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali è prevista la sanzione (amministrativa) della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni, irrogata dal Prefetto;
- f) ipotizza -nella medesima ottica di perseguimento dell'effettività della sanzione- il ricorso al sequestro preventivo ex art. 321, comma 1, c.p.p. (c.d. *sequestro impeditivo*), con possibilità che, nelle situazioni di urgenza, esso venga effettuato anche dagli ufficiali di polizia giudiziaria, salva la successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria.

Tali disposizioni vanno poi lette alla luce del documento, pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno, denominato "*Decreto #IoRestoaCasa*", contenente un *vademecum* a beneficio dei cittadini, ma che può essere visto anche come una sorta di *linee guida* a beneficio degli operatori di polizia impegnati sul territorio.

In sostanza -ed ecco il vero e proprio cuore del problema- occorre verificare cosa è lecito fare e cosa invece non lo è, al fine di evitare di incorrere in una violazione della normativa penale, segnatamente (ma non solo) quella di cui all'art. 650 c.p.

## Parte quinta – L'applicazione in concreto della normativa emergenziale

### *5/a - Premessa*

Con riferimento ai vari limiti/divieti descritti nella "parte terza", va detto che non sembrerebbero creare problemi interpretativi le violazioni di cui ai punti da 3) a 22), nel senso che si tratta di violazioni obiettivamente individuabili, di cui -stando alle notizie di reato sin qui affluite- solo alcune concretamente verificatesi nel nostro territorio (si pensi all'apertura di esercizi commerciali dopo l'orario consentito e comunque in dispregio dei divieti), ma sempre all'indomani dell'adozione dei provvedimenti emergenziali.

Le violazioni che lasciano maggiori dubbi interpretativi sono quelle di cui ai punti 1) e 2) e si possono ridurre ai concetti di *spostamento* e di *assembramento*.

### *5/b) – Gli spostamenti per esigenze lavorative e per esigenze di salute*

La casistica sin qui affrontata si è incentrata però sullo *spostamento* ed in particolare sullo spostamento dovuto a *situazioni di necessità*.

Sul punto specifico, la presente *direttiva* è rivolta non tanto alle forze di Polizia (che, in questa fase, compiono lodevolmente la propria attività tesa al raggiungimento dell'obiettivo principale della normativa emergenziale, ovvero quello di evitare il maggior numero di contatti interpersonali, obiettivo che può essere efficacemente perseguito solo con la permanenza in casa), quanto piuttosto ai magistrati dell'Ufficio che, in sede di valutazione delle notizie di reato, dovranno valutare la legittimità dello *spostamento* che, alla luce della normativa innanzi analiticamente ricostruita, può

ritenersi consentito solo se risponde a *comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute*.

Per quanto riguarda le comprovate esigenze lavorative, appare evidente il riferimento allo spostamento (sia all'interno del Comune che dal Comune di residenza/domicilio/dimora al Comune sede di lavoro) finalizzato al raggiungimento della sede lavorativa. Detta finalità è riconosciuta legittima dalla legge, per cui non sembrano profilarsi problemi interpretativi. La norma può ritenersi efficacemente integrata dalla Direttiva del Ministro dell'Interno dell'8 marzo 2020, nella parte in cui si prevede che tali esigenze possano essere documentate dall'autodichiarazione che viene richiesta alle persone controllate dalle forze di Polizia.

Incidentalmente va aggiunto che appare condivisibile la posizione assunta dalla Prefettura di Parma che, nella Direttiva n. 13621 dell'8 marzo 2020, invita i datori di lavoro pubblici al rilascio di attestati in favore dei dipendenti contenenti anche gli orari di servizio. Questa soluzione, infatti, facilita sia il soggetto *controllato* (che, portando con sé l'attestato, evita di dover compilare ad ogni controllo l'autodichiarazione) sia l'organo di Polizia (che così può evitare il defatigante controllo sulla veridicità della dichiarazione).

ooooo

Per quanto riguarda le comprovate esigenze di salute, si tratta di una categoria nella quale possono ricomprendersi la visita medica, l'accesso alla farmacia o alla parafarmacia, e così via. Anche in tal caso le *esigenze* possono essere documentate dal *controllato* o mediante certificazione sanitaria (si pensi al referto del medico, o dell'ospedale; ovvero alla ricetta farmaceutica, ecc.) oppure mediante l'autodichiarazione.

#### 5/c – Gli spostamenti per esigenze di necessità

Per quanto riguarda le comprovate esigenze di necessità, si tratta della categoria più ampia e di più difficile lettura.

Nel *vademecum* del 14 marzo 2020 elaborato dal Ministero dell'Interno, evidentemente sulla base della casistica concreta, sono ritenuti *necessitati*, e quindi legittimi, gli spostamenti per le seguenti finalità:

- prestare assistenza ai cari non autosufficienti;
- raggiungere (da parte del genitore separato/divorziato) i figli minorenni presso l'altro genitore;
- gettare i rifiuti;
- consentire all'animale da compagnia di espletare le sue esigenze fisiologiche;
- portare l'animale domestico dal veterinario;
- fare la spesa, comprare il giornale, andare in farmacia, o per comprare beni necessari per la vita quotidiana;
- effettuare attività sportiva o motoria all'aperto;

per tale finalità è ritenuto consentito sia l'uso della bicicletta che l'uso dell'auto.

Il lodevole tentativo del Ministero di codificare delle uscite *necessitate* non può ritenersi né esaustivo né definitivo: sarà la pratica quotidiana a mettere in evidenza -mediante le giustificazioni addotte dai *controllati* nelle *autodichiarazioni*- eventuali altre situazioni *necessitate*.

Sin da adesso, però, non si può non sottolineare come sia la stessa normativa emergenziale (di carattere statale e/o regionale) a creare, di fatto, i presupposti per una situazione *necessitata*.

Si pensi alle categorie di esercizi commerciali che, per espressa disposizione dell'art. 1, lettera 1) del DPCM 8 marzo 2020 che rimanda alla tabella "1" allegata al decreto stesso, sono escluse dagli esercizi di vendita al dettaglio per i quali opera la sospensione, in quanto considerati esercizi di vendita di generi *di prima necessità*: si pensi agli esercizi nel settore informatico, nel settore attrezzistico, nel settore profumeria, nel settore fotografico, nel settore igiene, nel settore animali (per i prodotti venduti dagli esercizi commerciali rientranti in tali settori si rimanda alla lettura della nota n° 33, ove gli stessi sono elencati).

In buona sostanza, nel momento in cui è la legge stessa a consentire la vendita di certi prodotti, ne consegue che lo *spostamento* finalizzato al loro acquisto dovrà considerarsi *necessitato* e dunque *legittimo*, con l'ulteriore conseguenza di un ampliamento dei casi di *spostamenti necessitati*, il che probabilmente finisce per confliggere con le finalità (opportunamente) restrittive della normativa emergenziale.

Il compito delle forze di polizia chiamate a verificare l'esatta osservanza delle prescrizioni emergenziali (divieti ed obblighi) certamente non è agevole, ma -pur con le esposte difficoltà interpretative dell'espressione *spostamento necessitato*- non va certo disincentivato né il ricorso ai controlli né il ricorso alle segnalazioni di reato, atteso che l'obiettivo primario del contenimento della diffusione del contagio (che, si ripete, passa anche con una drastica riduzione delle presenze in strada) va perseguito con priorità assoluta; sarà poi compito della magistratura vagliare, dopo tutti gli approfondimenti necessari, la *necessità* degli spostamenti e, in generale, il rispetto e l'osservanza dei divieti e degli obblighi elencati nella parte terza del presente provvedimento.

#### *5/d) – L'autodichiarazione – In particolare: l'autodichiarazione falsa – Il reato ipotizzabile*

Il deferimento del *controllato* alla Autorità Giudiziaria richiede talvolta la preliminare valutazione dell'*autodichiarazione*, quando questa è richiesta (nei casi di *spostamento*).

Occorre qui distinguere il caso in cui l'*autodichiarazione* appaia veritiera (nel senso che il *controllato* riferisce i motivi dello spostamento e tali motivi sono quelli che hanno effettivamente indotto il controllato ad uscire di casa) dal caso in cui l'*autodichiarazione* appaia falsa.

Nel primo caso, a sua volta, l'autodichiarazione veritiera può essere ritenuta dalle forze di Polizia idonea a giustificare (cioè rendere *legittimo*) lo *spostamento* oppure non idonea a giustificare lo *spostamento* (si pensi a chi dichiara di essersi spostato per motivi di turismo da un comune all'altro; o per andare a far visita ad un amico; o per acquistare generi alimentari in una zona distante da casa, nei cui pressi invece vi siano esercizi di vendita di alimenti; e così via).

Solo in questo secondo caso le forze di polizia dovranno procedere a deferire il *controllato* alla Autorità Giudiziaria per violazione dell'art. 650 c.p. in relazione all'art. 4, comma 2, DPCM 8 marzo 2020.

Tuttavia, nei casi dubbi, è preferibile che il deferimento avvenga, in maniera da lasciare alla Autorità Giudiziaria il compito di vagliare la legittimità della giustificazione addotta dal *controllato* nell'*autodichiarazione*.

Per quanto riguarda il caso della autodichiarazione falsa, a questa conclusione evidentemente le forze di polizia pervengono dopo averne controllato il tenore ed effettuati i necessari accertamenti, nell'immediatezza oppure successivamente: si pensi a chi dichiara un'esigenza lavorativa non riscontrata o addirittura smentita, oppure una esigenza di salute non documentata; e così via.

In tale caso, oltre alla inosservanza del divieto/obbligo (che integra gli estremi del reato di cui all'art. 650 c.p.), sussiste anche il reato di cui all'art. 483 c.p. (*Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico*), che punisce con la pena fino a due anni chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità.

Invero l'*autodichiarazione* elaborata dal Ministero dell'Interno onde raccogliere direttamente dal *controllato* le motivazioni della sua condotta rientra nella fattispecie di cui all'art. 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n° 445, norma che consente al privato di provare con una dichiarazione sottoscritta "*stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato*".

La falsità del contenuto di questa dichiarazione costituisce reato; in particolare l'art. 76 del medesimo D.P.R. prevede che "*chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico*" venga punito "*ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia*", per poi precisare che "*le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47... sono considerate come fatte a pubblico ufficiale*".

Per giurisprudenza costante e consolidata, le false dichiarazioni ex art. 76 D.P.R. 445/2000, n° 445 integrano gli estremi del reato di cui all'art. 483 c.p. (da ultimo Cass. Sez. 5 - Sentenza n. 32859 del 24/04/2019 Ud. - dep. 22/07/2019 - Pmt c/ Carosso Fabio).

Sul punto, si evidenzia solo come il modello di *autodichiarazione* in uso alle forze di polizia (in quanto scaricabile dal sito internet del Ministero dell'Interno) contiene un riferimento erroneo all'art. 495 c.p., norma che invece punisce la *falsa attestazione o dichiarazione ad un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri*, ovvero una situazione che, in punto di fatto, è completamente diversa (oltre che più grave) rispetto a quella di cui all'art. 483 c.p., per cui sarebbe auspicabile una modifica del modello, onde evitare possibili future incertezze o contestazioni difensive.

### 5/e - Il sequestro preventivo

Vi è poi il problema del sequestro preventivo ipotizzato nella Direttiva n° 15766 del 12 marzo 2020, si può fare una *summa divisio* tra violazioni connesse agli esercizi ed alle attività commerciali, da un lato, e violazioni connesse agli *spostamenti*, dall'altro.

Per quanto riguarda le **violazioni connesse agli esercizi ed alle attività commerciali**, l'art. 3, comma 4, del decreto-legge 23 febbraio 2020 -integrato dall'art. 15 del decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, prevede ora che *"salva l'applicazione delle sanzioni penali ove il fatto costituisca reato, la violazione degli obblighi imposti dalle misure di cui al comma 1 a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali è sanzionata altresì con la chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni. La violazione è accertata ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, e la sanzione è irrogata dal Prefetto"*.

Vero è che, in astratto, non vi sarebbe incompatibilità tra sanzione amministrativa e misura cautelare penale<sup>52</sup>; tuttavia, l'iter che in concreto viene seguito in sede amministrativa sembra lasciare poco spazio all'intervento cautelare penale.

In sostanza, se, all'atto del controllo, un esercizio viene trovato aperto in contrasto con le misure emergenziali, la forza di polizia intervenuta ne cura la chiusura immediata, attivando la procedura che porterà il Prefetto (evidentemente dopo la scadenza della chiusura *ex lege* fissata dalla normativa emergenziale, in quanto non avrebbe senso disporre la chiusura di un esercizio chiuso per legge) ad irrogare la sanzione della chiusura amministrativa che, a seconda della gravità, avrà una durata oscillante tra 5 e 30 giorni.

In questa situazione, un vincolo cautelare penale finirebbe per essere una sovrapposizione rispetto alla sanzione amministrativa, visto che l'obiettivo cui mira il sequestro preventivo (evitare che *"la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati"*) viene già conseguito con la sanzione applicata dal Prefetto.

Diverso sarebbe il caso in cui, dopo il primo accertamento effettuato dagli organi di Polizia, ad un successivo controllo (sempre nel periodo di sospensione *ex lege* dell'attività commerciale) l'esercizio venisse trovato nuovamente aperto, ovvero se l'apertura venisse riscontrata durante il periodo di chiusura dell'esercizio disposta dal Prefetto: in questi casi di conclamata inefficacia della misura amministrativa il sequestro preventivo sembra una misura applicabile.

oooo

Per quanto riguarda invece le **violazioni connesse agli spostamenti**, a certe condizioni sembra percorribile la strada del sequestro preventivo dell'auto utilizzata per gli spostamenti.

<sup>52</sup> *"L'ambito oggettivo, in senso quantitativo e qualitativo, della misura cautelare reale del sequestro preventivo viene calibrato sulla necessità di inibire attività illecite attraverso un vincolo di indisponibilità su cose, direttamente o in via indiretta, implicate dall'agire vietato. Il sequestro preventivo non può essere escluso dalla possibilità di applicazione di una misura amministrativa oppure dall'equiparazione dello stesso ad un provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza di chiusura di un pubblico esercizio, poiché i due interventi si svolgono su piani differenti, mentre proprio la caratteristica sanzionatoria-preventiva di detta sanzione amministrativa ancor più lo giustifica"* (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 490 del 02/02/1996 Cc. -dep. 02/03/1996- Morandi).

Il nodo essenziale da sciogliere è la *pertinenzialità* dell'oggetto (in questo caso l'auto, o la moto) rispetto al reato, in quanto il sequestro mira a colpire la *cosa pertinente al reato*.

In giurisprudenza l'argomento è stato affrontato in più occasioni, con orientamenti diversi e contraddittori.

Ad esempio, in tema di atti persecutori commessi da soggetto mediante l'uso di un'autovettura, si è passati da una pronuncia di illegittimità del sequestro<sup>53</sup> ad una pronuncia di legittimità del sequestro stesso<sup>54</sup>.

Da ultimo, in tema di atti osceni commessi in auto, la Suprema Corte ha ritenuto che il sequestro non fosse legittimo, in quanto il legame tra il bene ed il reato era solo occasionale e non funzionale<sup>55</sup>.

Proprio sulla base di tale ultimo orientamento giurisprudenziale il sequestro preventivo *impeditivo* di cui all'art. 321, comma 1, c.p.p. appare applicabile.

Invero, a differenza dei casi innanzi riportati, nei quali effettivamente l'auto è solo uno strumento occasionale di commissione del reato (lo *stalking* può essere commesso anche senza uso dell'auto; gli atti osceni possono essere praticati anche al di fuori dell'auto), nel caso del reato in esame (inosservanza del provvedimento dell'autorità che vieta lo *spostamento* al di fuori dei casi tassativamente indicati) l'auto (o la moto) non **costituisce strumento occasionale di commissione del reato**, bensì **strumento essenziale**, nel senso che è proprio grazie all'auto che il reato viene commesso, posto che l'auto è il mezzo attraverso il quale lo *spostamento* illecito viene attuato.

Ovviamente l'applicazione della misura va limitata ai casi obiettivi di spostamento illecito, qual è certamente lo spostamento fuori comune per il quale il *controllato* non fornisce una giustificazione in linea con l'obiettivo della legge.

Né potrebbe valere l'obiezione che il sequestro di *quella* auto non impedirebbe al soggetto di violare nuovamente le disposizioni facendo ricorso ad altra auto. Tale considerazione costituisce innanzitutto una mera supposizione senza fondamento concreto (bisognerebbe infatti avere contezza che il soggetto disponga effettivamente di una seconda auto o che ne abbia, a qualsiasi titolo, la disponibilità); in ogni caso tale considerazione non farebbe *"evidentemente venire meno, con riguardo al momento di commissione delle condotte di reato contestato, la caratteristica di pertinenza del bene richiesta dall'art. 321, comma 1, c.p.p."* (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 26891 del 11/04/2017 Cc. -dep. 30/05/2017- c/ B.).

Al fine di contemperare le esigenze preventive con quella di evitare aggravii superflui per l'erario, anche in considerazione della natura del reato e della finalità del precetto, appare opportuno che, qualora la forza di polizia intervenuta si determini per disporre il sequestro preventivo dell'auto, quest'ultima venga affidata in custodia allo stesso contravventore, che ovviamente avrà l'onere di riportare l'auto nel luogo di partenza per ivi tenerla a disposizione dell'Autorità Giudiziaria.

---

<sup>53</sup> "È illegittimo il sequestro preventivo dell'autovettura utilizzata per commettere il reato di atti persecutori, non essendo la stessa strutturata funzionalmente alla commissione del medesimo" (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 8987 del 09/02/2011 Cc. -dep. 08/03/2011- Somma).

<sup>54</sup> "È legittimo il sequestro preventivo dell'automezzo utilizzato reiteratamente per commettere il reato di atti persecutori con la finalità di produrre uno degli eventi previsti dall'art. 612 bis cod. pen. (Fattispecie in cui l'indagato aveva reiteratamente utilizzato l'autovettura, oggetto di sequestro, per impedire l'accesso all'esercizio commerciale della persona offesa, intralciandone l'attività e provocandole un perdurante stato d'ansia)" (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 26891 del 11/04/2017 Cc. -dep. 30/05/2017- c/ B.).

<sup>55</sup> "In tema di sequestro preventivo impeditivo, il "periculum in mora" deve presentare i requisiti della concretezza e attualità e richiede che sia dimostrato un legame funzionale essenziale, e non meramente occasionale, fra il bene e la possibile commissione di ulteriori reati o l'aggravamento o la prosecuzione di quello per cui si procede. (Fattispecie in cui la Corte ha annullato con rinvio il sequestro preventivo del veicolo utilizzato dall'imputato in sole due occasioni per commettere il delitto di atti osceni)" (Cass. Sez. 3 -, Sentenza n. 42129 del 08/04/2019 Cc. -dep. 15/10/2019- c/ M.)

## Parte sesta – La direttiva

Dall'ampia ricostruzione normativa innanzi esposta, possono trarsi le seguenti conclusioni da valere come direttiva:

- 1) nel caso di inosservanza di uno dei tanti obblighi/divieti imposti dalla normativa emergenziale, l'organo di polizia provvederà al deferimento all'Autorità Giudiziaria per il reato di cui all'art. 650 c.p.;
- 2) qualora sia prevista l'esibizione, da parte del soggetto *controllato*, di una autodichiarazione, l'organo di polizia avrà cura di verificare preliminarmente la fondatezza della giustificazione addotta, provvedendo a deferire all'Autorità Giudiziaria il contravventore solo quando la giustificazione non appaia fondata, ovvero quando vi siano dei dubbi sulla sua fondatezza;
- 3) qualora, a seguito degli accertamenti, il contenuto dell'autodichiarazione risulti non veritiero, oltre al reato di cui all'art. 650 c.p., l'organo di polizia deferirà il soggetto anche per il reato di cui all'art. 483 c.p.;
- 4) nel caso di *spostamento* al di fuori del Comune che non risponda ai requisiti di legge, ovvero non risponda a *comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute*, l'organo di polizia potrà procedere al sequestro preventivo ex art. 321, comma 1, c.p.p. con affidamento del mezzo al contravventore, seguendo poi la procedura di cui al comma 3 bis del medesimo articolo;
- 5) nel caso di inosservanza del provvedimento amministrativo di chiusura di un esercizio, disposto dal Prefetto ai sensi dell'art. l'art. 3, comma 4, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito in legge 5 marzo 2020 n. 13, l'organo di Polizia informerà l'Autorità Giudiziaria, che valuterà l'opportunità della eventuale applicazione del sequestro preventivo ex art. 321, comma 1, c.p.p..

Tenuto conto della intrinseca urgenza determinata dalla corretta applicazione della normativa emergenziale sul COVID-19, la presente direttiva entra in vigore immediatamente.

Si comunichi, per opportuna conoscenza, al Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna ed altresì:

- al Prefetto di Parma;
- al Presidente del Tribunale, al Presidente della sezione penale, al Coordinatore dell'Ufficio GIP di Parma;
- al Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati ed al Presidente della camera Penale di Parma.

Si dirami altresì, per conoscenza in ordine all'orientamento dell'Ufficio, a tutto il personale amministrativo e di Polizia Giudiziaria della Procura.

Si pubblichi sul sito web della Procura della Repubblica di Parma.

Parma, 16 marzo 2020

**IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA**

*dott. Alfonso D'Avino*

Firmato digitalmente da: DAVINO ALFONSO  
Limite d'uso: Explicit Text: Questo certificato è destinato alle raccomandazioni previste dalla Determinazione Agid N. 121/2019  
Motivo: Procuratore della Repubblica  
Luogo: Parma  
Data: 16/03/2020 09:55:50