



## COVID-19 E ILLECITI ACCERTATI SULLA STRADA: APPROFONDIMENTO.

di Luigi Del Giudice<sup>1</sup>

**ABSTRACT:** *Le novità in tema sanzionatorio introdotte dal nuovo decreto legge 25 marzo 2020 n.19 tra violazioni penali e illeciti amministrativi.*

**KEYWORDS:** #Coronavirus #Covid-19 #PoliziaLocale #PoliziaGiudiziaria #PoliziaStradale #IoRestoACasa #LuigiDelGiudice #EspertiUPLI #UPLI #UnionePoliziaLocaleItaliana

### INDICE

Premessa 1; Le violazioni commesse senza l'utilizzo del veicolo 2; Le violazioni commesse con l'utilizzo del veicolo 3; Reiterazione delle violazioni 4; L'accertamento della violazione 5; Questioni di diritto intertemporale 5.

### PREMESSA

Con il decreto-legge 25 marzo 2020 n.19 recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" (pubblicato in gazzetta ufficiale il 25 marzo, ed in vigore dal 26/03/2020) il Governo si è preoccupato di realizzare un'opera di riordino (forse) del caos normativo e sanzionatorio.

A partire dunque dal 26 marzo 2020 per espressa indicazione del d.l. 19/2020 ai comportamenti indicati non si possono applicare le pene previste dall'articolo 650 del codice penale né qualsiasi altra pena o sanzione amministrativa prevista da leggi speciali per violazione delle prescrizioni imposte da emergenze sanitarie trovando applicazione appunto quanto previsto dall'articolo 4 del citato d.l.

Proprio quest'ultimo aspetto risulta di particolare importanza per gli operatori di polizia, statali e locali, atteso che la infelice formulazione normativa ha generato caos e diverse interpretazioni.

Ci riferiamo appunto al già citato articolo 4 derubricato sanzioni e controlli il quale al comma 1 stabilisce che: *"Salvo che il fatto costituisca reato il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1 comma 2 individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 comma 1 ovvero dell'articolo 3 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per*

---

<sup>1</sup> Consigliere nazionale UPLI, comandante della Polizia Locale di Cimitile (NA).



*ragioni di sanità di cui all'articolo 3 comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo”.*

Ma andiamo in ordine, salvo che il fatto non costituisca reato le violazioni sono punite con sanzioni amministrative. A tal fine occorre chiarire che, al di là dell'autonoma applicazione delle sanzioni penali, il concorso tra queste ultime e le violazioni amministrative è disciplinato dalla l.689/81 (art. 9)<sup>a</sup>, criterio generale di specialità, per il quale se uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa si applica quella considerata speciale.

Tuttavia nel caso che di specie non si può parlare di concorso di norme né di conflitto quando è la norma stessa ad inserire la clausola di riserva “*salvo che il fatto costituisca reato*”.

In questo caso infatti è ragionevole affermare che il principio di sussidiarietà prevalga su quello di specialità e quindi l'ipotesi penale – sempre che vi siano gli elementi costituenti il reato – sia sempre prevalente rispetto alla sanzione amministrativa.

Ai fini sanzionatori il decreto legge prevede due grandi fattispecie: violazioni commesse senza l'utilizzo del veicolo ovvero con il veicolo.

## **LE VIOLAZIONI COMMESSE SENZA L'UTILIZZO DEL VEICOLO**

Nei casi in cui la violazione richiamata dal decreto legge è commessa senza l'utilizzo di un veicolo, com'è il caso ad esempio del pedone che si sposta in assenza di comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o senza comprovati motivi di salute, ovvero di colui che è a bordo di un mezzo di trasporto diverso dal veicolo come definito dall'articolo 46 c.d.s., ecc., la sanzione pecuniaria prevista (da euro 400,00 euro 3.000,00) ammette il pagamento in misura ridotta entro 60 giorni dalla contestazione o notificazione di una somma pari al minimo edittale ossia euro 400,00<sup>b</sup>.

Atteso che il comma 3 dell'articolo 4 del decreto in questione prevede espressamente l'applicazione dei commi 1.2 e 2.1 dell'articolo 202 del d.l. 30 aprile 1992 n.285 in materia di pagamento in misura ridotta troverà applicazione la riduzione del 30% quando il pagamento è effettuato entro 30 giorni dalla contestazione o notificazione del verbale.

La dilatazione del termine di 5 giorni previsto dall'articolo 202 CdS a 30 giorni è stato introdotto dall'art.108 del d.l. 18/2020<sup>c</sup>, pertanto la somma da pagare in forma scontata è di euro 280,00.

---

<sup>a</sup> Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative si applica la disposizione speciale. Tuttavia quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa si applica in ogni caso la disposizione penale salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali. Ai fatti puniti dagli articoli 5 6 e 12 della legge 30 aprile 1962 n. 283 e successive modificazioni ed integrazioni si applicano soltanto le disposizioni penali anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione commercio e igiene degli alimenti e delle bevande.

<sup>b</sup> Cfr circolare del Ministero dell'Interno n. 300/A/2416/20/115/28 del 27/03/2020.

<sup>c</sup> “...in via del tutto eccezionale e transitoria, la somma di cui all'art. 202, comma 2 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dall'entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 maggio 2020, è ridotta del 30% se il pagamento è effettuato entro 30 giorni dalla contestazione o notificazione della violazione. La misura prevista dal periodo precedente può essere



Ferma restando la facoltà di addivenire al pagamento delle sanzioni nelle forme suindicate tale nuova previsione normativa deve essere letta alla luce della sospensione dei termini di esecuzione per il pagamento in misura ridotta prevista dall'art.10 commi 4 e 18 del d.l. 2 marzo 2020 n.9.

Tale sospensione per effetto del DPCM 9 marzo 2020 e fatta salva eventuale ulteriore proroga è efficace dal 10 marzo sino al 3 aprile 2020 nei confronti di tutti i residenti aventi sede operativa o esercitanti la propria attività lavorativa produttiva o di funzione all'interno del territorio nazionale.

Per effetto di tali previsioni normative il termine di trenta giorni per avvalersi della facoltà del pagamento in forma scontata del 30% è da intendersi sospeso dal 10 marzo e decorre nuovamente salvo ulteriori proroghe dal 4 aprile 2020.

Inoltre l'art.108 comma 2 del d.l. n.18/2020 ha previsto in via del tutto eccezionale e transitoria che nel lasso temporale compreso tra il 17 marzo e il 31 maggio 2020 è possibile effettuare il pagamento delle sanzioni del c.d.s. con importo scontato del 30% entro trenta giorni dalla data di contestazione o notificazione della violazione.

Tale norma si riferisce a tutte le violazioni contestate o notificate per le quali nel periodo sopraindicato (17 marzo-31 maggio 2020) il termine per il pagamento in forma scontata del 30% è esteso a 30 giorni successivi alla contestazione o notificazione stessa. In pratica è possibile effettuare il pagamento in forma scontata per tutte le violazioni contestate o notificate a far data dal 16 febbraio 2020.

Va infine ricordato che oltre al pagamento in misura ridotta, in forza del comma 3 dell'art.103<sup>a</sup> del decreto legge in analisi, anche la sospensione dei termini di notificazione dei processi verbali di svolgimento di attività difensiva e per la presentazione di ricorsi giurisdizionali continua ad essere regolata dal combinato disposto dell'art. 10 commi 4 e 18 del decreto legge 2 marzo 2020 n. 9 e dell'art. 1 comma 1 del DPCM 9 marzo 2020 come indicato con la circolare Ministeriale n. 300/A/2090/20/117/2 del 13 marzo 2020. Pertanto il procedimento di irrogazione delle sanzioni è sospeso fino al 3 aprile 2020 ed allo stesso modo risulta sospeso il termine per presentare scritti difensivi.

## **LE VIOLAZIONI COMMESSE CON L'UTILIZZO DEL VEICOLO**

L'articolo 4 del d.l. 25 marzo n.19 prevede che se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo<sup>b</sup> le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.

---

estesa con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri qualora siano previsti ulteriori termini di durata delle misure restrittive. ”

<sup>a</sup> Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai termini stabiliti da specifiche disposizioni del presente decreto e dei decreti legge 23 febbraio 2020 n.6, 2 marzo 2020 n. 9 e 8 marzo 2020 n.11, nonché dei relativi decreti di attuazione.

<sup>b</sup> Ai sensi dell'articolo 46 del codice della strada si intendono per veicoli tutte le macchine di qualsiasi specie che circolano sulle strade guidate dall'uomo. Non rientrano nella definizione di veicolo:

a) le macchine per uso di bambini le cui caratteristiche non superano i limiti stabiliti dal regolamento

b) le macchine per uso di invalidi rientranti tra gli ausili medici secondo le vigenti disposizioni comunitarie anche se asservite da motore.



In virtù di quanto sopra la competenza a determinare la sanzione dovrebbe essere del Prefetto, infatti l'utilizzo della locuzione "*le sanzioni sono aumentate fino a un terzo*" presuppone una valutazione che sarebbe nel caso di specie del Prefetto che avrebbe la possibilità di graduare l'entità della sanzione in base ad una serie di parametri ovvero avendo riguardo alla gravità della violazione all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione nonché alla personalità del trasgressore e alle sue condizioni economiche.

Con la circolare ministeriale n.300/A/2416/20/115/28 del 27/03/2020 il ministero dell'interno con un'interpretazione condivisibile da un punto di vista pratico ma non certamente da un punto di vista tecnico giuridico ha ritenuto che se la violazione è commessa con l'uso di un veicolo la sanzione da pagare è aumentata fino ad 1/3 e l'operatore di polizia che accerta la violazione dovrà applicare l'aumento di 1/3 in misura fissa delle sanzioni edittali non essendo possibile per questi definire in misura discrezionale l'entità della maggiorazione.

Pertanto in tali casi la sanzione pecuniaria prevista (da euro 533,33 a euro 4.000,00) ammette il pagamento in misura ridotta ( entro 60 giorni dalla contestazione o notificazione) di una somma pari a euro 533,33.

Anche in tale ipotesi trovano applicazione le disposizioni relative al pagamento con riduzione del 30% quando il pagamento è effettuato entro 30 giorni dalla contestazione o notificazione del verbale (fino al 31 maggio 2020) come previsto dall'art.202 comma 1 c.d.s. e la somma da pagare in forma agevolata è perciò di euro 373,34.

## **REITERAZIONE DELLE VIOLAZIONI**

Il comma 5 dell'articolo 4 del d.l. dispone che in caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.

La disposizione in oggetto rinvia pertanto all'istituto della reiterazione delle violazioni di cui all'articolo 8-bis legge 689/81<sup>a</sup> ma la sua applicabilità appare oggettivamente impossibile.

---

<sup>a</sup> Salvo quanto previsto da speciali disposizioni di legge, si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Si ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo. Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni. La reiterazione è specifica se è violata la medesima disposizione. Le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria. La reiterazione determina gli effetti che la legge espressamente stabilisce. Essa non opera nel caso di pagamento in misura ridotta. Gli effetti conseguenti alla reiterazione possono essere sospesi fino a quando il provvedimento che accerta la violazione precedentemente commessa sia divenuto definitivo. La sospensione è disposta dall'autorità amministrativa competente, o in caso di opposizione dal giudice, quando possa derivare grave danno. Gli effetti della reiterazione cessano di diritto, in ogni caso, se il provvedimento che accerta la precedente violazione è annullato.



## L'ACCERTAMENTO DELLA VIOLAZIONE

Nel solco dei precedenti interventi normativi il decreto legge rinnova l'attribuzione ai Prefetti della funzione di assicurare informandone preventivamente il Ministro dell'Interno l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia<sup>a</sup> e ove occorra sentiti i competenti comandi territoriali delle Forze armate al cui personale impiegato nell'applicazione delle misure di cui agli articoli 1 e 2 dello stesso decreto legge è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza con provvedimento prefettizio.

Appare evidente come la disposizione in esame s'inquadri nel generale contesto delle funzioni e delle prerogative riservate dalla legge al Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza cui compete la funzione di coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art.13, comma 3. della l.1 aprile 1981 n.121 (cfr. circolare ministero interno N.15350/117(2)/Uff.III-Prot.Civ. del 26 Marzo 2020).

Se nel decreto legge in questione sembra non esserci quindi alcun riferimento alle Polizie Locali sembra pensarci il Ministero dell'Interno il quale nella più volte citata c.m. 27 marzo 2020 precisa che la competenza ad accertare gli illeciti appartiene a tutti i soggetti indicati dall'art.13 della l.689/1981 compresi per la violazione di provvedimenti provvisori temporanei delle regioni o dei sindaci i soggetti individuati dalle leggi regionali in materia.

Infine ricordiamo che a differenza dell'accertamento della violazione la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative comprese quelle accessorie e quindi a ricevere il rapporto in caso di mancato pagamento in misura ridotta per adottare l'ordinanza-ingiunzione di pagamento appartiene:

- al Prefetto per le violazioni di disposizioni dettate da DPCM ai sensi dell'art.2 del citato d.l.;
- al Presidente della Regione o al Sindaco per le violazioni relative a provvedimenti temporanei adottati da questi enti locali ai sensi dell'art.3 del citato d.l. ciascuno nell'ambito della propria competenza in attesa di un DPCM che regolamenti la situazione d'emergenza.

Alle medesime autorità il trasgressore può presentare scritti difensivi ai sensi dell'articolo 18 l.689/81 entro il termine di 30 giorni dalla data di contestazione o notificazione, tuttavia come già sopra precisato è attualmente sospeso il termine per presentare scritti difensivi.

## QUESTIONI DI DIRITTO INTERTEMPORALE

Infine l'art. 4 comma 8 del d.l. che stiamo analizzando nell'affrontare le questioni di diritto intertemporale originate dalle disposizioni introdotte dal nuovo decreto in materia sanzionatoria stabilisce che le norme che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto

---

<sup>a</sup> L'articolo 16 della legge 121/81 stabilisce che ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla polizia di Stato sono forze di polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: a) l'Arma dei carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, b) il Corpo della guardia di finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti, sono altresì forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi d'ordine e sicurezza pubblica il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato.



prevedendo tuttavia una applicazione delle sanzioni amministrative nella misura minima ridotta della metà.

Ciò significa che i fatti pregressi ovvero le violazioni ex articolo 650 del codice penale saranno sanzionati con 200,00 euro di sanzione amministrativa pecuniaria.

Il rinvio all'art.102 del d.lgs. n.507/99 comporta peraltro la previsione del pagamento in misura ridotta entro i primi 60 giorni dalla notifica della contestazione e la possibilità di ridurre ulteriormente l'importo della sanzione.

Non senza peraltro prospettabili difficoltà operative considerato che l'art.16 della l. n.689/81 a sua volta richiamato dalla disciplina del 1999 commisura le riduzioni ai limiti edittali delle sanzioni amministrative – riduzione di un terzo del minimo e del doppio del massimo – mentre nel caso di specie è comminata per le sanzioni retroattivamente applicabili come si è detto una sanzione fissa di 200,00 euro: un ulteriore profilo quest'ultimo di dubbia legittimità in rapporto ai principi di uguaglianza e di proporzione e la medesima sanzione è comminata per violazioni di differente gravità<sup>a</sup>.

---

<sup>a</sup> Cfr G.L.Gatta D.l. 25 marzo 2020, n. 19 (“Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”), [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).