

SANZIONI E PROCEDURE

**A SALVAGUARDIA DELLE MISURE
VOLTE A EVITARE LA DIFFUSIONE DEL COVID-19**

Webinar a cura del Dott. Giuseppe Napolitano del 2 aprile 2020



Le sanzioni e le procedure

a salvaguardia delle misure volte a evitare la diffusione del Covid-19

Trascrizione del webinar tenuto dal Dott. Giuseppe Napolitano il 2 aprile 2020.

Eventuali punti incomprensibili in fase di registrazione sono riportati per mantenere una fedele restituzione dell'intervento.



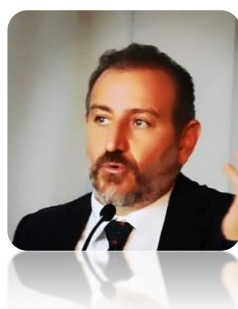
UPEL – Unione Provinciale Enti Locali Varese

Via Como 40 Varese

www.upel.va.it

Le sanzioni e le procedure a salvaguardia delle misure volte a evitare la diffusione del Covid-19

Webinar del 2 aprile 2020



Dott. Giuseppe Napolitano

Dottore di Ricerca, esperto della materia, Dirigente Roma Capitale.

Buongiorno e bentrovati. Ci vediamo in questa modalità che per me è particolarmente difficoltosa, in quanto perdo l'interazione con l'interlocutore. Parlo ad un computer immaginando dall'altra parte persone interessate, accanite, che probabilmente – spero – un po' alla volta inoltreranno via chat le domande su tutte le questioni complesse che l'argomento che tratteremo oggi sicuramente susciterà. Diciamolo subito: è vero, trattiamo un unico articolo di un decreto legge recentemente approvato, eppure questo unico articolo porta con sé non poche complessità.

Le complessità, peraltro, sono tanto più difficili da gestire quanto minore è il tempo che abbiamo per poterle valutare, valorizzare e realizzare. Muovendoci nell'economia di una legislazione d'emergenza, non possiamo sicuramente concederci il lusso del "tanto tempo per vedere le cose come vanno".

Così come il legislatore, nel varare frettolosamente provvedimenti legislativi che si susseguono, commette non pochi errori, è evidente che anche in fase di applicazione questi errori possono verificarsi. È naturale che si cerchi di emendare gli errori attraverso interpretazioni dottrinali, come quella che questa mattina io vi prospetterò.

Ma veniamo al punto!

Fondamentalmente, di cosa parliamo? Parliamo del fatto che – e questa è la prima notizia, credo abbastanza interessante – nell'economia di questa legislazione di emergenza sono emerse non poche perplessità, che vanno dal diritto costituzionale al diritto amministrativo sanzionatorio.

La legislazione dell'emergenza parla ai cittadini per "ordini"; concentrandoci direttamente sul diritto punitivo, storicamente sappiamo che la violazione degli ordini legalmente impartiti, per motivi di giustizia e igiene, è punita secondo la previsione dell'articolo 650 del codice penale. Una sorta di via di fuga residuale, in quanto l'articolo 650 del codice penale – norma che apre il libro III del codice, autentica fucina della teoria generale sulle "norme penali in bianco" – reca un precetto tendenzialmente aperto che da sempre è stato al centro del dibattito giurisprudenziale e dottrinale. Una norma portata tante volte all'attenzione della Corte costituzionale e – diciamocelo con molta onestà intellettuale – che tante, troppe, volte viene chiamata in causa come strumento punitivo improprio per fattispecie che, meglio sarebbero da ricondurre, sul piano punitivo, alle sanzioni amministrative pecuniarie (prova più evidente dell'abuso di richiamo all'art. 650 cp è l'esperienza fatta con le ordinanze contingibili e urgenti dei sindaci).

Proprio per sfatare il mito della "centralità strutturale di questo articolo 650 cp, guardiamo direttamente il testo, L'art. 650 cp ci dice che: "Chiunque non osservi un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di giustizia, sicurezza, ordine pubblico e igiene, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino a 206 euro".

Sul piano delle conseguenze punitive siamo al cospetto di una previsione poco afflittiva. Al netto del grosso dibattito teorico sulla ammissibilità costituzionale di questi precetti "lasciati in bianco", la Cassazione penale ha da sempre detto che, per poter condannare qualcuno per il reato di cui all'articolo 650 del codice penale, c'è bisogno che l'ordine sia impartito ad un soggetto determinato, di modo che, conosciuto l'ordine da parte del destinatario, la sua inottemperanza assuma rilevanza penale; ciò, ovviamente anche se l'ordine corrisponde al modello legale tipico previsto dalla norma, quindi sia coerente con gli ambiti di materia precostituiti per Legge. Da qui – e non lo scopriamo oggi, e non lo scopriamo in questa

occasione, ma lo scopriamo già dagli anni in cui ai sindaci era venuta la frenesia di fare ordinanze di vario tipo in materia di sicurezza urbana – non c'è storia: se l'ordine legalmente impartito attiene ad una generalità indifferenziata di persone, la punizione considerata dall'articolo 650 del codice penale non sta in piedi.

Questo principio, questo valore, questa fattispecie, non poteva non emergere in epoca di emergenza; tuttavia il legislatore delle prime ore si è dimenticato degli assetti sopra consolidati e, ripetendo l'errore classico di cui poco fa ho parlato, come conseguenza per la violazione dei DPCM e delle ordinanze adottate dai presidenti delle Giunte regionali o dei sindaci, richiama nuovamente l'art. 650 cp.

È chiaro che la prima cosa di cui si avvede il legislatore del decreto legge n. 19/2020 è che deve immediatamente emendare anche questo errore logico-giuridico. Non c'è stata assolutamente – come viene raccontato dalla narrazione populistica di una certa politica – la voglia di inasprire le sanzioni, di renderle più dure o più mordaci; si è solo preso atto del fatto che questa serie di ordini, che riguardano l'intera nazione, una comunità regionale o una comunità locale, non possono essere realmente puniti in ambito penalistico ai sensi di questa norma. La depenalizzazione che è avvenuta in questa materia, quindi, fondamentale è la correzione di una rotta che obiettivamente era sbagliata.

Questo non per essere, come al solito, il fautore delle sanzioni amministrative, in realtà le sanzioni amministrative hanno alcuni pregi ma anche tanti difetti; peraltro parlando delle sanzioni di cui al D.L. 19/2020 se ne mostreranno tanti. Almeno le sanzioni amministrative ci assolveranno dalla triste *fictio iuris*, consistente nel far immaginare alla Nazione che le tante persone deferite all'autorità giudiziaria per violazione di questi precetti, saranno punite ai sensi dell'articolo 650 del codice penale; la depenalizzazione ha rimediato a quella che, in realtà con buona probabilità, avrebbe procurato solo una massiva archiviazione dei procedimenti penali, o una sequela di opposizioni ai decreti penali di condanna promossi da volenterose Procure della Repubblica.

Oggi non è più lecito saperle come sarebbe finita la faccenda; ciò in quanto, oltre alla depenalizzazione futura, il decreto legge n. 19/2020 ha depenalizzato le fattispecie precedenti alla sua entrata in vigore, sterzandole nella sede amministrativa, secondo quella che è la

procedura che già fu sperimentata, inaugurata e collaudata con il decreto legislativo n. 507/1999 (ma di questo parleremo tra un po').

Una cosa è certa: la norma penale di cui all'articolo 650 viene estromessa completamente dalle fattispecie che qui verremo a trattare.

Avviamoci, quindi, ad applicare sanzioni amministrative, con una domanda di fondo: quali sono i precetti a cui le sanzioni andranno a riferirsi?

Per rispondere alla domanda non possiamo fare a meno di fare un rapido esame dei tre articoli, che precedono la norma che reca la disciplina sanzionatoria.

Con questi tre articoli, il Legislatore cerca di riorganizzare i poteri pubblici e di sincronizzarli con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione di rango costituzionale, oltre che di renderli coerenti con il principio di riserva di legge, la cui violazione si agita sullo sfondo.

A nessuno di chi ora è collegato ed è in ascolto sarà sfuggita la circostanza che esiste una estrema confusione di provvedimenti che dispongono ordini o divieti. Esistono i DPCM; esistono le ordinanze del Ministro della Salute; poi all'interno della Regione esistono i provvedimenti dei presidenti della Giunta regionale; esistono poi le ordinanze che fanno i sindaci; esistono anche poi le ordinanze di protezione civile. Comprenderete che il semplice orientamento del singolo cittadino, per non dire degli operatori di polizia, su quali siano le regole da applicarsi, è cosa complicatissima. È cosa complicatissima al punto che se, andate a guardare la raccolta normativa della legislazione dell'emergenza che ha predisposto la Protezione civile, c'è da ammattire solamente a guardare l'elenco dei provvedimenti lì indicati; immaginate leggerne il contenuto.

Allora, una delle ambizioni del decreto legge n. 19/2020 è quella di sistematizzare la sequenza di questi provvedimenti. Si cerca di creare una griglia, che vale non solo per poter rifare un po' di ordine, ma anche per dare una legittimazione – alla luce del principio di legalità, che è preteso ovviamente dalla Carta costituzionale – di tutto questo provvedere nell'andare a limitare i diritti delle persone; questioni di delicatezza essenziale, dal punto di vista del diritto costituzionale.

Come si cerca di fare ordine? Come vedete dal comma 1 dell'articolo 1, fondamentalmente c'è la possibilità che vengano adottati questi provvedimenti con durata predeterminata, comunque non superiore a trenta giorni, ma in ogni caso reiterabili fino a cessata emergenza.

Il legislatore costruisce poi il cosiddetto ambito di applicazione di questi provvedimenti declinando il campo di materie di riferimento. Si potrebbe pensare, leggendo il lunghissimo elenco delle materie, che si tratti di una *fictio iuris*; una simulata operazione di formale rispetto del principio di legalità. Si fosse trattato di quattro materie, saremmo stati tutti quanti attenti a leggere l'elenco, ma l'elenco si compone di 29 limitazioni e di una costrizione, forse nemmeno merita fare approfondite letture.

Peraltro, in questo momento, più che puntare l'attenzione su qual è l'ambito di azione di questi provvedimenti, occorre guardare al contenuto precettivo dei provvedimenti che li applicano; questi provvedimenti contengono il precetto a cui si riconnettono le sanzioni considerate dall'articolo 4. L'interesse alla verifica della legittimità formale del DPCM o dell'Ordinanza deve occupare il lavoro dei Giudici Amministrativi; l'operatore di polizia, nel rispetto dell'art. 13 della L.689/1981, deve più biecamente e bassamente pensare a riconoscere un precetto ed a riconnettervi una sanzione, sapendo che, almeno in teoria e fino alla tenuta giudiziaria del provvedimento, il precetto esiste ed è valido, quindi se violato deve scattare la punizione.

Passando rapidamente all'articolo 2 del DL. 19/2020, ci accorgiamo che il potere di provvedere è principalmente, se non addirittura pressoché esclusivamente, spendibile dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con una procedura complessa; questi opera adottando gli ormai famosi DPCM, che – comunque – non sono una novità nel nostro ordinamento, essendo previsti tra le fonti secondarie del nostro ordinamento dalla legge n. 400/1988. Dato che la procedura di adozione è complessa (quindi potrebbe richiedere tempo e, proprio perché non si può perdere tempo, in quanto ci troviamo nell'emergenza) in attesa dell'adozione di questi provvedimenti si resuscita, si richiama alla memoria, si risveglia la meravigliosa ordinanza di cui all'articolo 32 della legge n. 833/1978, istitutiva del Sistema sanitario nazionale, che appunto

riabilita una potestà (che nemmeno doveva essere riabilitata, in quanto preesisteva ed era già un valido strumento di azione).

Potremmo domandarci allora, si è esaurito, con questa breve descrizione l'ambito delle competenze? Magari! Nel 2001 abbiamo fortemente voluto – e prova ne è la riforma costituzionale – un riordino dei poteri all'interno del tessuto pubblico nazionale, e quindi il Titolo V, con il principio di sussidiarietà che si declina per differenziazione e adeguatezza, deve essere rispettato anche nell'attuazione di queste misure. Ecco quindi che la parte difficile della storia è mettere in convivenza il potere esercitato dallo Stato, quando la regola deve avere diffusione nazionale, con la possibilità di adottare misure urgenti di carattere regionale o infraregionale.

Qui c'è un gioco di parti molto difficile da organizzare perché, fintanto che non viene adottato il DPCM, le regioni, per casi specifici, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, ma comunque restando nell'ambito di attuazione dell'articolo 1 e, ovviamente, senza dover creare problemi ad attività produttive di rilevanza strategica per l'economia nazionale. Un modo strano di dire. Vale a dire, a mio modo di intendere, “Caro presidente della Giunta regionale, io ti consento di adottare provvedimenti più restrittivi, ma comunque devi muoverti all'interno dell'ambito oggettivo declinato dall'articolo 1, e tuttavia lo farai fintanto che non entro io, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, a legittimare questa scelta”.

È chiaro che anche qui la misura con cui si realizza l'architettura costituzionale è la leale collaborazione che, in momenti di tensione come quelli attuali, non sempre ricorre. Certo è che comunque la dialettica tra presidenti delle Giunte regionali e il governo deve essere molto serrata.

Nell'ambito di questa fattispecie si inseriscono i sindaci. Senza voler offendere i primi cittadini della nazione, spesso abbiamo visto come i provvedimenti sindacali siano più manifestazioni di una voglia di protagonismo e di acquisizione di una visibilità in un momento complesso, che non di un reale momento di salvaguardia effettiva di interessi concreti. Spesso le amministrazioni locali hanno forgiato, in questi giorni, provvedimenti obiettivamente

discutibili; in molti casi provvedimenti assolutamente illegittimi. Certo è che occorreva sicuramente dare una limitazione alla frenesia dei sindaci.

I sindaci – e tutti voi credo lavoriate nei Comuni – non sempre sono assistiti da apparati amministrativi strutturati, non sempre sono solo il sindaco di Roma, di Milano, di Torino o di Napoli ad adottare ordinanze, ma è anche, talvolta, il sindaco di un Comune molto piccolo che, a parte il segretario comunale, non ha molte altre competenze che lo affiancano. È per questo che una limitazione va fornita, altrimenti si rischia di determinare ordini di rilevanza locale che, obiettivamente, vanno fuori dal solco dell'ambito di applicazione dell'articolo 1, comma 2, ma addirittura in frontale lesione dei diritti costituzionali, senza che ci sia quella valutazione di proporzionalità e adeguatezza che il caso richiede.

Insomma, il comma 2, dell'articolo 3, dice che i sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza quando queste ordinanze siano in contrasto con le misure statali, o eccedano i limiti di oggetto di cui al comma 1. Una nonna veramente molto, molto complessa, perché viene sanzionata l'ordinanza sindacale che confligge con la misura statale con l'inefficacia, ma l'inefficacia non è una forma patologica dell'atto amministrativo, come la nullità, creata dal 2005 in avanti, o l'annullabilità del provvedimento. L'efficacia è un predicato dell'azione amministrativa, e forse qui va intesa come predicato della nullità. Forse il legislatore non ha voluto parlare di nullità anche perché la nullità, in maniera interinale, ha una sua vigenza; l'inefficacia è quindi quella caratteristica del provvedimento particolarmente nullo, cioè non porta conseguenze.

Da qui dovremmo andare a capire come i prefetti si regoleranno nei confronti dei sindaci che faranno ordinanze vagamente eccentriche. Una cosa è sicura: chi adotta un'ordinanza se ne assume la responsabilità. È chiaro che, una volta che venga, anche con una banale lettera del prefetto al sindaco, indicato che l'ordinanza è inefficace – e quindi se ne suggerisce la revoca – ogni sanzione amministrativa accertata per violazione di quella ordinanza perde completamente efficacia.

Peraltro giova ricordare che il comma 3 dell'articolo 3 è ancora più drastico, se vogliamo è sottile nell'essere così drastico, perché ci dice che è inutile “attaccarsi” – la dico proprio in maniera volgare – all'articolo 50 o all'articolo 54 del Testo unico degli enti locali, è inutile

attaccarsi a qualunque altra norma previgente. Tutto ciò che un sindaco viene a disciplinare in questo momento storico, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, comunque lo battezzi è comunque limitato: è limitato al rispetto dell'elenco di cui al comma 2 dell'articolo 1 e non deve creare misure eccedenti o contrastanti con quello che appunto dispone il legislatore nazionale.

Insomma, il quadro di riordino è complesso ma ha un suo valore.

C'è poi la norma transitoria, ma le proroghe e il tempo faranno perdere ogni interesse alla sua lettura, anche perché, non va dimenticato, tutto quello che diciamo a pochi giorni dall'entrata in vigore del D.L. 19/2020 è destinato a cambiare per effetto della sua, speriamo avvenga, conversione in Legge.

Ho deciso di dedicare questa mezz'oretta sul sistema delle fonti e sul precetto, ancor prima di entrare nel vivo della trattazione delle sanzioni in quanto non credo che la mancanza di riflessioni sulla cornice giuridica di riferimento possa portare del buono nell'azione degli addetti ai lavori. Perdonatemi la franchezza: quello che io noto in maniera pervicace è che si è perso un po' il gusto, non per l'approfondimento, ma banalmente per la lettura delle norme di cui si parla quotidianamente. Non c'è neanche la minima passione nel cercare di capire il perché delle cose e spesso ci si attacca alle opinioni di alcuni pensatori, senza neanche aver minimamente verificato se ciò che viene raccontato abbia un minimo di fondamento logico giuridico o sia frutto di invenzione.

Fatta questa breve "omelia laica", direi di andare al cuore del problema. L'articolo 4, rubricato alla voce "Controllo e sanzioni", si apre con quella che è la cosiddetta clausola di riserva penale, "salvo che il fatto costituisca reato". Poi occorrerà capire di quali reati stiamo parlando. Sicuramente, con relazione ai reati tipici, vedremo che il legislatore, nei commi successivi, ha fatto delle specifiche, che controlleremo ed esamineremo. La clausola di apertura, quindi, si riferisce a ciò che è stato detto nei commi successivi.

Ebbene, 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...". Mi fermo prima di parlare delle sanzioni per fare una puntualizzazione: *"Tutti i tipi di ordine, da chiunque adottati tra i soggetti competenti, sono assistiti da questo tipo di punizione"*, punizione amministrativa; *rectius*: sanzione amministrativa pecuniaria, a cui – come vedremo – in determinati casi si abbinerà una sanzione amministrativa accessoria.

Ebbene, il legislatore conia una sanzione amministrativa che contempla margini edittali da euro 400 a euro 3.000. L'espulsione dal campo di gioco dell'articolo 650 cp è totale: *"non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale, o da ogni altra disposizione di legge attributiva dei poteri per ragioni di sanità"*.

Poi c'è una specifica figura aggravante (scritta abbastanza male, per la verità): *"Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo, le sanzioni sono aumentate fino a un terzo"*. Posto che sul modo pedestre di scrivere l'aggravante in parola dovremo ritornare, ripeto ancora una volta che l'articolo 650 cp sparisce dalla scena e questo è un gran bene.

Devo dire che, dal momento dell'entrata in vigore della norma ad oggi, numerose sono state le indicazioni di prassi pervenute dal Ministero dell'Interno, come accennato in premessa, alcune delle quali sono anche state volutamente malamente interpretate dai fautori del disfattismo a tutti i costi.

Io, per abitudine, sono un severo censore degli errori giuridici, ma in questa fase mi sono dato una regola: cercare di orientare le interpretazioni che offro a risultato ed efficacia.

Questo è il momento nel quale bisogna dare informazioni chiare, bisogna dare istruzioni precise, bisogna mettere da parte l'amore per la speculazione giuridica, per fare in modo che tutti si dispongano a rispettare delle regole e anche chi le deve applicare abbia meno variabili interpretative possibili, perché, se ci agganciamo all'antico brocardo napoletano, *"ogni cap' è nu tribunal"*, ovviamente noi non usciamo più da questa situazione di emergenza.

Questo è il momento in cui, tra virgolette, *"il popolo si deve fare un po' gregge e il governo e i suoi attuatori si devono fare pastori e cani da pecora"*. Questa è la mia personalissima idea e di essa mi assumo ogni responsabilità.

È ovvio che -tornando alla trattazione del tema- il primo comma dell'articolo 4 del D.L. 19/2020 ci stimola molte domande.

Io ne metto insieme alcune, poi, casomai chi è in ascolto può ben prendere la parola per farne delle altre.

Prima domanda: qual è il sistema giuridico di riferimento per le sanzioni amministrative da applicare?

Seconda domanda: come si distribuisce la competenza tra accertamento della violazione e irrogazione della sanzione?

Terza domanda: è ammesso il pagamento in misura ridotta e, se è ammesso, qual è la misura di questo pagamento in misura ridotta?

Quarta domanda è: a chi spettano i proventi delle sanzioni? Può sembrare una cosa turpe o triste, in questo momento, ma chi deve lavorare con questo argomento questa domanda se la deve fare.

Quinta domanda: come si regolano i vari istituti della n. 689, vale a dire: assoggettabilità, colpevolezza, concorso di persone dell'illecito, solidarietà passiva nell'obbligazione, cumulo giuridico, specialità, connessione obiettiva?

Sesta domanda: in quale misura incide su questa materia la sospensione dei termini di cui all'articolo 103 del DL n. 18/2020?

Settima domanda: come si gestiscono le sanzioni accessorie, posto che ci sono sanzioni accessorie?

Ottava domanda: come si attuano e a chi competono le misure che io ho battezzato come "special-preventive e anticipatorie"?

Nona domanda: la reiterazione della violazione come si gestisce?

Decima domanda: il rapporto con il diritto penale come si governa, tra applicazione ordinario e regime transitorio?

Insomma, se siete in grado di fare domande ulteriori io sono contento, se ovviamente queste già bastano io comincio un po' alla volta a snocciolare risposte, però partendo da una regola: leggiamo i commi successivi, a questo articolo 4, al primo.

Procediamo con un certo ordine, se è possibile.

Bene, il comma 2, dell'articolo 4 qui in esame, ci dice che "nei casi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), si applica la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni". È una tecnica legislativa veramente complessa che rende cervellotica l'operazione di ricerca del precetto effettivamente violato; ammettiamolo, andare ad individuare il precetto per il quale è prevista la sanzione accessoria della chiusura da 5 a 30 giorni non è facile. Vi ricordate quando, in premessa, per chi era già collegato, ho rappresentato che il legislatore fa un catalogo di ambiti oggettivi nei quali si possono muovere i DPCM, le ordinanze regionali e le ordinanze locali? Se lo ricordate, avrete anche visto che c'era un elenco lunghissimo. Man mano che, nel tempo si succedono DPCM ed Ordinanze, si dovranno collegare le descrizioni dei limiti e divieti contenuti in questi, con quel formidabile elenco previsto nella norma sopra richiamata. Quante volte ricorrano le lettere in ricorrenza delle quali scatta la sanzione interdittiva, ecco che la formula è compiuta.

Il comma 3 del nostro fatidico articolo 4, ci dice qualcosa di importante sul sistema giuridico di riferimento: ci dice che le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981 n. 689. Sembrerebbe tutto molto chiaro, ma ecco una deroga: si applicano i commi 1, 2 e 2.1 dell'articolo 202 del codice della strada, in materia di pagamento in misura ridotta. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 2, comma 1, sono irrogate dal prefetto; le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte; ai relativi procedimenti si applica l'articolo 103 del decreto legge n. 18/2020.

Certo, il comma 3 è denso di questioni, che pure esamineremo, e ci consente di rispondere ad almeno quattro delle tante domande poste all'inizio.

Proseguiamo nella lettura. Nelle domande vi ho fatto cenno al fatto che esistono delle misure special-preventive. Bene, quali sono? Eccole qui: all'atto dell'accertamento della violazione di cui al comma 2, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione

della violazione, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio, per una durata non superiore a 5 giorni; il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata in sede di sua esecuzione.

Beh, questo comma meriterà sicuramente una riflessione accurata.

Il comma 5 ci parla della reiterazione: in caso di reiterata violazione della medesima disposizione, la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.

Il comma 6 ci rappresenta che, dell'intero catalogo degli ambiti oggettivi di cui all'articolo 1, comma 2, la violazione della lettera e) non è punita in via amministrativa, ma è punita in sede penale. Torna alla luce, richiamato alla memoria, il vecchio – e mai abrogato – articolo 260 del Testo unico delle leggi sanitarie, ma, dato che la pena per questo tipo di reato contravvenzionale era ben cosa misera, al comma 7 si modifica l'impianto punitivo di questa contravvenzione. Come vedremo nel dettaglio, il nuovo testo dell'articolo 260 del TULS prevede l'arresto da tre mesi a diciotto mesi, quindi una pena detentiva considerevole, pensando alle contravvenzioni; pena minima tre mesi comincia ad essere un qualche cosa di interessante. Attenzione, in galera non ci va nessuno, però, anche in fase di oblazione o conversione, l'impatto della sanzione diventa abbastanza forte, vuoi che si chiuda con un decreto penale di condanna, vuoi che si chiuda con un'altra modalità.

Domandiamoci qual è la lettera e) dell'articolo 1, comma 2?

Si tratta della violazione della quarantena per i positivi al COVID-19 che, come dire, ha un valore abbastanza rilevante, ma dobbiamo coordinare, ovviamente, il richiamo all'articolo 260 del TULS con il fatto che, nell'ambito della disciplina attualmente in corso, c'è il richiamo all'articolo 452 del codice penale. Cioè esiste specialità nella specialità, poi lo vedremo nel dettaglio, ma il 452 del codice penale, che attiene ai delitti colposi contro la salute pubblica, è un primo ambito di caduta di chi commette violazioni di tipo rilevante. Possono essercene ancora di più gravi, ma di default c'è il 260 del TULS per la violazione della lettera e) del comma 2.

Il comma 8 ci descrive il regime transitorio: 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 dell'articolo 101 e 102 del n. 507/99.

Fondamentalmente è un regime transitorio che conosciamo e che, ovviamente, dovremo trattare.

Concludo questa dissertazione con il comma 9, il più banale dei commi che si riferiscono a questa materia. Recita la norma: il prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'Interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle forze di polizia e, ove occorra, delle forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali; al personale delle forze armate impiegato, previo provvedimento del prefetto, è ovviamente attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

La norma più banale è stata – ho sentito dei commenti, in questi giorni, e mi viene da ridere, per non piangere – utilizzata, dai portatori del pensiero retrogrado del ruolo della polizia locale, come causa di offesa a un'intera categoria. “Hanno escluso la polizia locale dai controlli! Questo è grave, anzi, gravissimo! Orrore, mistificazione, vogliamo morire tutti! Anzi, no, non vogliamo morire. Non vogliamo proprio accertare violazioni, non vogliamo fare i controlli, vogliamo stare a casa”. Ne ho sentite di tutti i colori. Tutti i colori che ho immaginificamente “sentito” hanno la tinta tipica delle solenni bestialità. Qui c'è poco da ragionare; magari in sede di Legge di Conversione, il Legislatore reciterà il “mea culpa” ed inserirà nell'elenco anche la polizia locale; nel frattempo, poche chiacchiere; c'è da uscire dagli uffici e fare i controlli! C'è da andare ad accertare e contestare violazioni, punite con sanzioni amministrative! C'è da lavorare con prudenza ed equilibrio, associando buon senso e poca arroganza, nel fare il lavoro difficile della contestazione di una violazione in epoca di epidemia. Il fatto che il legislatore sia incorso in questo difetto stilistico -vale a dire non aver incluso anche la polizia locale nell'economia di questo testo- è sicuramente una caduta di stile; è giusto chiedere che sia rafforzato il ruolo e il valore della polizia locale, anche per una questione di dignità, di rispetto; peraltro il Ministero dell'Interno è anche intervenuto a -non dico scusarsi, perché il Ministero

dell'Interno non si scusa mai- a chiarire che la polizia locale è a pieno titolo uno degli attori principali nel controllo di queste misure e, soprattutto, è uno dei soggetti che, come e più degli altri, accerta violazioni; quindi superiamo la polemica di campanile e torniamo alle premesse: le norme possono essere lette in maniera volontariamente critica, oppure con una forma orientata al risultato. Io preferisco, in questa fase, puntare al risultato. Se volessi fare un'aggressione sistemica al testo di questo articolo, avrei motivi giuridicamente apprezzabilissimi, eppure non è questo il momento. Questo è il momento di andare avanti.

E allora, se questo è il testo di riferimento, procediamo con le risposte.

Ho visto che ci sono anche delle domande da parte della platea virtuale; io tenderei a riservare una mezz'ora finale per poterle esaminare e rispondere solamente nel momento in cui io non abbia già dato risposta con la trattazione che ho organizzato.

Ebbene, qual è il sistema giuridico di riferimento per le sanzioni amministrative che dobbiamo applicare? Sicuramente siamo nell'ambito della 689 e vedremo come. Altre domande coerenti con queste: come si distribuisce la competenza tra accertamento della violazione ed erogazione della sanzione; se è ammesso il pagamento in misura ridotta e, del caso, in quale misura; quarta ed ultima domanda di questo primo blocco: a chi spettano i proventi delle sanzioni.

Ormai è chiaro, siamo nella 689, c'è poco da ragionare, però c'è una deroga con riferimento al pagamento in misura ridotta, in quanto si clona il sistema in uso nel codice della strada. Ovviamente accertamento della violazione e contestazione immediata dell'illecito e della notificazione sono quelli degli articoli 13 e 14 della 689 dell'81. È chiaro che il senso dominante della norma è quello di collegarlo alla contestazione immediata della violazione, probabilmente la possibilità di rinviare ad una notifica successiva la violazione non contestata deve essere collegata alla concreta impossibilità, non alla poca volontà di entrare in contatto con la controparte. È chiaro che un'attività di controllo e un'attività di contestazione della violazione presuppongono il contatto. Il contatto, in questa fase storica, fa paura; i presidi, ovviamente, i dispositivi di protezione individuali devono essere forniti a tutti gli operatori; è chiaro che, in presenza di condizioni di sicurezza ragionevoli, c'è da effettuare contestazione immediata della violazione. In fase di controllo delle autocertificazioni, in fase di controllo degli

esercizi aperti, chiusi e quant'altro, c'è ovviamente un lavoro di confronto con il cittadino, c'è un'interposizione. D'altro canto, l'efficacia di queste misure è riposta in una capacità degli organi preposti di effettuare i doverosi controlli, c'è poco da fare.

Si può notificare anche dopo? Certo, ma ci deve essere una motivazione vera. Se, del caso, non c'è l'obbligato in solido presente, si completa la notifica a fronte di una contestazione fatta al trasgressore, ma da qui non si sfugge.

È chiaro che la competenza è ben detta: l'accertamento della violazione spetta a tutti i soggetti di cui all'articolo 13 della n. 689 e, quindi, la qualifica di pubblica sicurezza non c'entra il famoso beato fico secco, come diceva il buon Totò, nel senso che chiunque abbia la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria si mette praticamente il suo blocchetto nelle mani e comincia a scrivere. È chiaro, quindi, che accertamento e contestazione sono quelli dell'articolo 13 e a chi è iscritto in quell'ambito spetta fare.

L'irrogazione della sanzione spetta invece a chi? È chiaro, è tripartita: spetta al prefetto, per tutte le contestazioni relative alle violazioni ai DPCM; spetta al presidente della Giunta regionale nel momento in cui ci sia la contestazione della violazione in relazione alle ordinanze da questi fatte; spetta al sindaco se si contesta la violazione di un'ordinanza sindacale; ciò, salvo che non cambino il sistema delle regole in corso di conversione. Quindi, la prima cosa che l'operatore deve capire è che a comandare rispetto alla competenza è l'esatta selezione del precetto violato. Tanto, la sanzione è uguale per tutti. Quindi, se io sul verbale comincio a scrivere "per aver violato la previsione del DPCM 11 marzo 2020, nella parte in cui dispone questo divieto", è chiaro che l'autorità amministrativa competente è il prefetto; se si sarà violata l'ordinanza del Presidente della Giunta regionale la competenza sarà della Regione; se si sarà violata l'ordinanza del sindaco, citata quella nel precetto, la competenza ovviamente segue chi ha adottato il provvedimento.

In buona sostanza, la corretta selezione della parte precettiva della norma è la cosa a cui fare attenzione nella compilazione del verbale, altrimenti si gira sempre a vuoto. Non è che ce lo deve suggerire il collega ritenuto più bravo chi sia l'autorità amministrativa competente in questo caso: per avere la risposta basta che si guardi al precetto violato e la competenza viene giù a cascata. È chiaro che, ovviamente, quando si contesta la violazione si annota sul

verbale qual è l'autorità amministrativa competente, che ovviamente riceve gli scritti difensivi e a cui si può chiedere di effettuare l'audizione.

È ovvio che i proventi seguono la competenza. Non c'è dubbio che sarebbe stato anche ammissibile e lecito poter ipotizzare un criterio diverso, il richiamo a quei tre commi dell'articolo 202 del codice della strada ha generato qualche complessità. Il legislatore, chiaramente, voleva semplicemente dire che bisognava far pagare il minimo edittale e addirittura il minimo edittale con lo sconto; questa è praticamente la chiave di volta del sistema. È ovvio che, andando a richiamare perfino il comma 2.1 – già il fatto che esista un comma 2.1 nell'articolo 202 del codice della strada grida vendetta di per sé – ma il fatto che abbia richiamato quel comma che ci parla dei dispositivi POS (che gli operatori di polizia dovrebbero avere al seguito, per poter ammettere al pagamento nelle mani dell'agente in forma elettronica la sanzione) lasciava anche pensare al fatto che il criterio di imputazione dei proventi fosse quello tipico del codice della strada, cioè l'ente da cui dipende chi ha accertato li trattiene. Così non può essere.

Il Ministero dell'Interno, con una circolare, è stato molto preciso e ha detto: i proventi seguono l'autorità e questo è il criterio ordinariamente da seguire, logico, coerente, dal mio punto di vista imbattibile. È ovvio che, se hai la grande abilità che stai incassando con il POS, su un conto corrente del Comune, ti dovrai preoccupare di fare dei versamenti. Ma onestamente, invece di fare manovre contabili così complesse – e guardate che poi c'è un tema di rendicontazione dell'agente contabile che non è banale – bene seguire, ovviamente, le indicazioni ministeriali con gli IBAN e tutte le modalità di pagamento, che appunto sono ben indicate.

Le risposte del Ministero sono peraltro molto chiare. Sono molto chiare perché ci parlano dell'ammissibilità del pagamento in misura ridotta. È evidente, ma nessun dubbio c'era sul fatto che il pagamento in misura ridotta fosse ammissibile. Il pagamento in misura ridotta è un diritto potestativo del cittadino, solo se la legge espressamente lo esclude lo si può conculcare, altrimenti bisogna ammetterlo.

Ammetterlo, ovviamente, per il pagamento della violazione non aggravata, è cosa abbastanza facile. Se si richiama, ovviamente, l'articolo 202 del codice, si paga il minimo

edittale e non il doppio del minimo, nei 60 giorni, e poi ovviamente c'è il famoso sconto, il famoso sconto del 30 per cento, per cui ovviamente bisogna ammettere a pagare con la riduzione del 30 per cento. Ma ovviamente lo sconto del 30 per cento, come accade attualmente per il codice della strada, è dilatato, non a 5 giorni ma a 30 giorni. Il che vuol dire che, per tutte le violazioni accertate e contestate, da oggi, da ieri, insomma, da quando avete fatto le prime, fino al 31 maggio, il cittadino non ha solamente 5 giorni per pagare con lo sconto del 30 per cento, ma ha 30 giorni. Il che vuol dire che, se fate l'ultima contestazione il 31 maggio, da quel momento avrà 30 giorni per pagare i 280 euro.

E poi c'è il tema della maggiorazione. Io sono, per definizione, un purista della legge n. 689/1981. Chi mi conosce questa cosa la sa, chi ha avuto la sfortuna di leggere il mio manuale farebbe sempre bene a studiarlo, perché così capisce qualche cosa di importante, ma chi ha avuto quella sfortuna sa benissimo quanto io tenga ad un'applicazione rigorosa del meccanismo. È chiaro che il legislatore, nel formulare l'aggravamento, nell'economia del comma 1 dell'articolo 4, ha commesso un pacchiano errore. Guardate, è fuori di dubbio: quando dice che la sanzione è aumentata fino al terzo se c'è l'uso del veicolo ha commesso un errore. Perché? Perché consegna una discrezionalità all'operatore. È chiaro che per un purista quella maggiorazione non si può far applicare direttamente all'operatore su strada, eppure – diciamocelo con franchezza – l'intenzione del legislatore non era quella di prevedere una discrezionalità per consentire all'autorità di fare la maggiorazione solo in un secondo momento. L'intenzione del legislatore era chiara fin da subito: fai il controllo al posto di controllo? Fermi le macchine? Non è giustificato il motivo per cui lui esce di casa e quindi sta utilizzando il veicolo per commettere la violazione? Dagli una calcagnata più forte. Questo è il messaggio, quindi “aumentagli la sanzione”.

Ovviamente l'errore del legislatore poteva essere corretto, diciamo così, da una circolare del Ministero. Ora, l'ho detto più volte, ho volontariamente rinunciato ad un approccio critico nei confronti di questa normativa, per fornire una lettura orientata al risultato, per cui, per quanto sia brutto ammetterlo, mi piace la scelta del Ministero dell'Interno che, con questa circolare, taglia corto, estingue tutti i problemi, chiude ogni dibattito dottrinale e dice: “Ragazzi, anche in caso di utilizzo del veicolo, cosa che comporta la maggiorazione

dell'impatto sanzionatorio, contestate la violazione maggiorata, ammettetelo al pagamento in misura ridotta, calcolate sull'aumento del terzo e ammettetelo pure a uno sconto del 30 per cento". Vale a dire che quando lo trovate in macchina, aumenta la sanzione a 533 euro, il minimo edittale, il pagamento in misura ridotta entro 60 giorni è questo, se paga nei 30 la chiude con 373,34 euro. Se poi la parte non vuole pagare, è mal di poco, se la spicciasse l'autorità amministrativa decidente. Il Ministero dice "accertate e contestate le violazioni", facendo finta che la norma non dica "aumentato fino al terzo" ma aumentato "del terzo". Allora è bene, in certi casi, in emergenze come queste, applicare il vecchio motto dei carabinieri, cioè "usi a obbedir tacendo e tacendo morir". Insomma, andiamo oltre le possibili dissertazioni dottrinali: la circolare del Ministero è un'indicazione di prassi che per noi comunque è valida e quindi la applichiamo e pace con tutto ciò.

Insomma, la competenza ad accertare violazioni appartiene all'articolo 13; l'irrogazione della sanzione l'abbiamo descritta; le modalità di pagamento anche le abbiamo rappresentate; il fatto che, appunto, c'è un IBAN diffuso per i pagamenti dovuti allo Stato è altrettanto chiaro; il fatto che il legislatore abbia anche, con una sua seconda circolare, specificato che si può fare un incasso temporaneo, salvo riversare, è abbastanza chiaro. Insomma, c'è da dire che le prime quattro domande che ho posto le potremmo dare per risposte. Non solo perché le risposte le ho date io, ma perché le risposte le ha fornite il Ministero con le circolari.

Allora, veniamo ad un'altra domanda e chiediamoci, quindi, in che misura, visto che l'abbiamo letto nel testo di legge, incide e impatta sulla materia la sospensione dei termini, di cui all'articolo 103 del decreto legge n. 18/2020. Impatta sicuramente. Se ci fate caso, l'articolo 103 è una norma che si riferisce, a mio modo di vedere, esclusivamente ai procedimenti amministrativi regolati dalla legge n. 241/1990. La norma è stata pensata per i cosiddetti interessi pretensivi rispetto ai quali il termine del procedimento è importante, in quanto scatena il cosiddetto risarcimento del danno da ritardo. Immaginate una persona che abbia fatto investimenti per aprire un'attività soggetta ad autorizzazione, che quindi ha bisogno che l'autorizzazione sia rilasciata nei termini; oppure pensate agli interessi oppositivi, pensate al fatto che io ho revocato un titolo, o annullato un'autorizzazione, la parte mi chiede di rivedere la mia scelta e quindi ci sono i termini del procedimento. A quello ha pensato il legislatore, con

l'articolo 103, quando sospende i termini pendenti tra il 23 febbraio 2020 e il 15 aprile 2020 (salvo rinvio che è facile immaginare, ci sarà).

Guardate, eravamo tutti assolutamente d'accordo sul fatto che la materia delle sanzioni amministrative non avesse a soffrire minimamente di questa norma, perché si dice sempre che la n. 689 e il codice della strada sono sistemi giuridici che hanno una loro autonomia e indipendenza e che, soprattutto, la sospensione dei termini relativi ad essi andava fatta sulla base di più chiare e diverse norme. Sperando che, nel convertire in Legge il decreto legge n. 18/2020 si possano estendere, a questo punto, ufficialmente a tutti i procedimenti sanzionatori le sospensioni di cui all'art. 103 qui in esame, non si può omettere di dare atto che, oggi che ne parliamo, questo articolo si applica ai procedimenti sanzionatori di cui all'art. 4 del D.L. 19/2020.

Questa è la regola ineccepibile e ineffabile; ma per il pagamento in misura ridotta il Ministero dell'Interno si scorda del richiamo a questo articolo 103 e dice che il pagamento in misura ridotta è ammesso dal 3 aprile in poi. Capiamoci: il pagamento in misura ridotta è ammesso dal momento stesso della contestazione. Se la parte spontaneamente paga, ha pagato e la festa è finita; ma se si vuol parlare del momento da cui decorre il termine di 30 giorni per beneficiare della riduzione del 30 per cento, a questo punto dobbiamo trovarli un dies a quo. Sarebbe stato più ragionevole agganciarlo al 15 aprile 2020 (o termine successivamente rinviato), ma il Ministero lo aggancia al 3 aprile 2020. In ogni caso, la materia è in evoluzione ed è dubitabile che le persone si affrettino a pagare.

Veniamo alle sanzioni accessorie: tema complicatissimo. Tema complicatissimo per tutti, non solo per chi dovrà irrogare queste sanzioni, ma anche per chi dovrà accertarle e contestarle. Ricordate che la norma dice che, in relazione a quei provvedimenti, DPCM e ordinanze, che dispongono in alcuni specifici ambiti di materia, in caso di accertamento e contestazione della violazione, oltre alla sanzione pecuniaria scatta la sanzione accessoria della chiusura da 5 a 30 giorni. Sottolineo: sanzione accessoria.

Mettiamo le idee in ordine. In quali casi si applica? Abbiamo una sala da ballo, una discoteca, una sala giochi che sta praticamente aperta; un luogo di aggregazione, un centro sociale aperto; oppure partitella di calcio; oppure attività formativa di un certo tipo; oppure

esercizi commerciali che stanno aperti e che invece dovrebbero stare chiusi; oppure somministrazione alimenti e bevande, consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti; attività professionali; fiere e mercati; insomma, il catalogo è ampio e i problemi concretamente ci sono. La risposta a come si gestiscono le sanzioni accessorie eccola qua: si registrano nell'ambito della n. 689/1981, cioè quando la legge espressamente viene a rubricare una misura restrittiva o limitativa di un'attività produttiva come sanzione amministrativa accessoria, non si sfugge dalla n. 689, e quindi togliamo un po' di polvere dall'articolo 20 della n. 689/1981 che, salvo pochissime persone, nessuno ha mai letto o ha applicato in Italia. Quindi, ci troveremo di fronte alla necessità di applicare misure pesanti, che saranno probabilmente impugnate, che attueremo tra parecchio tempo, ma rispetto alle quali non si potrà tirare indietro.

Così come l'autorità amministrativa competente, prefetto, Giunta regionale e Comune dovranno preoccuparsi di irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie non pagate, quando l'addetto all'accertamento della violazione sul verbale scrive che, oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria da Euro ... a Euro..., è prevista la sanzione accessoria della chiusura da 5 a 30 giorni, questa cosa innesta un potere/dovere dell'autorità. Il rapporto, in questo caso, andrà fatto pure se c'è il pagamento in misura ridotta; altrimenti l'autorità come sa che c'è da fare un provvedimento di chiusura? Quindi, l'autorità amministrativa decidente potrà trovarsi di fronte a queste casistiche: verbale contestato legittimamente, che contiene a) la sanzione amministrativa pecuniaria, b) la sanzione amministrativa accessoria, e non c'è pagamento in misura ridotta. Come si finisce? Si finisce che si farà un'ordinanza con cui si ingiunge il pagamento e, in più, si irroga la sanzione accessoria, un provvedimento singolo. Potrà finire anche in un altro modo: nello stesso caso, c'è il pagamento in misura ridotta, il rapporto viene fatto lo stesso, ai soli fini della sanzione accessoria, si irroga la chiusura. La sanzione accessoria sarà lontana nel tempo rispetto all'accertamento della violazione, e notate cosa dice il comma 2 dell'articolo 20: le sanzioni amministrative accessorie non sono applicabili fino a che è pendente il giudizio di opposizione, oppure il provvedimento non sia divenuto esecutivo. Il che ci viene a dire che si fa questa famosa ordinanza ingiunzione mista a ordinanza interdittiva, la competenza sarà del tribunale, ovviamente, non del giudice di pace, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 150/2011.

Affinché si adottino seriamente questi provvedimenti, è indispensabile che il verbale di contestazione della violazione ci indichi l'esistenza della sanzione amministrativa accessoria e inquadri esattamente il precetto violato, descrivendo esattamente la norma di condotta violata.

Guardate che la difficoltà nell'applicare la sanzione accessoria è dell'autorità amministrativa decidente; ma non per questo l'organo che accerta la violazione se la può spassare. Domani, oggi, stanotte, ieri, la misura cautelare urgente la devono applicare gli addetti all'accertamento. Sì, perché esistono quelle famose misure special-preventive e anticipatorie che vi ho accennato nel farvi scorrere il testo dell'articolo 4. L'autorità procedente provvede a chiudere immediatamente – questo è più o meno il tenore normativo – con una durata da 1 a 5 giorni, fermo restando che quanto sofferto in fase cautelare viene scaricato da quanto sviluppato in chiave anticipatoria. Qui la partita, dal mio punto di vista, dal punto di vista logico, è semplice; dal punto di vista applicativo è contorta. Vuol dire che arrivo in un supermercato che ha aperto una parte che dovrebbe essere chiusa, o trovo un locale che dovrebbe essere completamente chiuso, contesto la violazione, nel verbale di contestazione gli dico pure che arriverà la sanzione accessoria, lo ammetto al pagamento in misura ridotta e poi gli dico che deve chiudere immediatamente, il che vuol dire che il verbale deve avere una diffida a chiudere immediatamente. È una sorta di ordine di cessazione ad horas. È ovvio che la durata da 1 a 5 giorni apre ad una discrezionalità e, quindi, è chiaro che, se c'è l'ordine di dover star chiuso, non è la cessazione immediata che si impone ora da 0 a 5 giorni a fare tempo: ti ordino di chiudere e di restare chiuso fino allo scadere della limitazione di questa attività, indipendentemente da quello che ti annoto e, in ogni caso, oggi io ti tiro subito giù la serranda. Guardate, siamo nell'esecuzione coatta e immediata, di cui va data nota. Il verbale di contestazione deve contenere queste circostanze. Ad esempio, la chiusura immediata si dà anche per le violazioni delle prescrizioni delle modalità di svolgimento delle azioni legittimamente compiute. E chi meglio degli operatori sul campo sa le ordinanze di sindaci o presidenti della Regione, come individuano il modus delle attività legittimamente esercitabili? È qui che si gioca il ruolo dell'operatore. Io sono dell'idea che, ovviamente, in fase cautelare bisogna, in caso di prima violazione, dare la chiusura ad horas come misura cautelare immediata, per un periodo massimo di un giorno. D'altro canto, se all'indomani, ad un nuovo

controllo, è di nuovo aperto, nuova violazione e nuova chiusura, magari di più giorni, ma quello che conta è che a) l'attività si è svolta, b) che ci sia contestazione della violazione, che la contestazione della violazione specifichi che c'è e arriverà una sanzione accessoria, che la contestazione della violazione porti in calce l'indicazione che subito devi chiudere, una diffida a farlo subito, dando atto che l'ha fatto spontaneamente o l'ho dovuto fare coattivamente. Questo occorre. È chiaro che "l'apposizione dei sigilli" è attività ancillare rispetto a un ordine coattivo di fare; ma non stiamo sequestrando niente, non sono sigilli per un sequestro amministrativo, è un'esecuzione coatta di un ordine amministrativo e, quindi, è un modo di realizzare un adempimento, che ha la forma dell'apposizione, eventualmente, dei sigilli. Insomma, è chiaro che la materia non è facile per nessuno, non è facile per l'autorità, non è facile gli addetti agli accertamenti.

Continuo rocambolescamente: e tratto, a volo d'aquila, visto che il tempo a mia disposizione va ad esaurirsi, della reiterazione della violazione. Che cos'è la reiterazione della violazione? Siamo sempre qui, il legislatore, come al solito, si dimentica di fare un chiaro richiamo all'articolo 8-bis della n. 689 e quindi ci lascia nel dubbio. Che ha voluto intendere il legislatore, quando ha parlato di reiterazione? La mera ripetizione della condotta materiale è reiterazione? Se ci agganciamo ai criteri dell'articolo 8-bis della n. 689/1981, la risposta è "no", certamente, perché la reiterazione amministrativa opera a determinate condizioni, che non sto qui a raccontare. Chi se le vuole andare a guardare si legge l'articolo 8-bis della n. 689/1981 e non succhiamo tempo a quel poco che ci resta per parlarne. Se dimentichiamo la norma da poco citata e immaginiamo che la reiterazione si riferisce ad una semplice ripetizione della condotta illecita, allora il quadro cambia. Il Ministero si sbilancia in questa direzione quindi ci pare univoco ritenere che la norma sia da collegare ai criteri dell'articolo 8-bis della L.689/1981. Se ciò è vero, saranno rarissimi i casi nei quali potremo immaginare sanzioni aggravate per reiterazione.

Andiamo avanti a passo di carica: come si gestisce il rapporto col diritto penale in regime transitorio? Chiaro il rimando al n. 507/1999. Abbiamo tempo per organizzarci, vi faccio giusto un rapido riassunto, perché noi vecchi ormai ci ricordiamo come si gestì la procedura nel 2000, dopo la depenalizzazione n. 507/1999, per cui riusciamo a immaginare come

funzionerà. Funzionerà che le procure della Repubblica, che sicuramente ancora nulla avranno fatto rispetto alle notizie di reato pervenutegli dalle varie forze di polizia, faranno un po' di mucchietti: manderanno un po' di mucchietti di queste denunce ai prefetti, un po' di mucchietti alle Regioni, un po' di mucchietti ai sindaci, ammesso che i magistrati siano in grado e abbiano voglia di discernere sulla competenza. Questi mucchietti porteranno una letterina in cui si dice: "Per quanto di competenza ai sensi di...".

Il che significa che l'autorità amministrativa competente deve notificare le violazioni in via amministrativa, ammettendo ovviamente al pagamento della somma nella versione ridotta alla metà del minimo edittale.

Le autorità, in genere, come hanno fatto in passato? Le hanno mandate ai comandi accertatori dicendo "rinotificategli le violazioni e fatemi sapere", quindi funzionerà un po' a scaricabarile, sempre che non arrivi un'amnistia da qui a fine emergenza, e allora forse appunto di questo si parlerà in altro modo.

Insomma, come ho detto, c'è tempo per organizzarsi. Lo faremo.

Il rapporto col diritto penale è interessantissimo, riguarda gli ufficiali di polizia giudiziaria, è intrigante. Il comma 6 innesta una specialità nella specialità. Il comma 6 richiama all'articolo 452 del codice penale, però ti dice che può esserci una condotta più grave di questa, ma in ogni caso, se non è il 452, giocatela con una denuncia ai sensi del 260 del Testo unico leggi sanitarie. È chiaro che, a voler essere semplici, si dice semplicemente che la qualificazione giuridica del reato la fa l'autorità giudiziaria, a noi al più compete fare una proposta, anzi, non a noi ma agli ufficiali di polizia giudiziaria compete, di massima, di fare una proposta, per cui, a seconda del caso, si proporrà il riferimento generale per il 260 del TULS per chi? Era in quarantena perché positivo al COVID, va a spasso, e vattelapesca! Almeno questa denuncia del 260 te la pigli.

Poi invece mi capita il **** del paese – e ogni paese ne ha uno – il quale, con piena consapevolezza di essere positivo al virus, decide e dichiara di voler andare a tossire in faccia alle persone per contagiarle: a questo punto il 452, comma 1, del codice penale, non basta; a questo punto c'è, ad esempio, il 438 del codice penale, che prevede addirittura – ovviamente

nel nostro ordinamento non si applica – la pena di morte. Prevede addirittura la pena di morte, nella versione originaria. C'è la pena dell'ergastolo, cioè se c'è un **** veramente malato, che va in giro dolosamente, in maniera comprovata, a tossire o a sputare in faccia alle persone perché le vuole far ammalare, quello va arrestato, c'è poco da fare. La questione penalistica è molto molto intrigante e meriterebbe molto più tempo, ma io questo tempo purtroppo non ce l'ho.

Il cuore del problema, “the core”, non inteso come cuore, in questo caso, ma il vero core business di questa mattina dovrebbe essere la risposta a questo comma 5: come si regolano i vari istituti? Assoggettabilità, colpevolezza, concorso di persona, solidarietà passiva, cumulo giuridico, specialità, connessione obiettiva, la risposta sarebbe “con tanta competenza”. La n. 689/1981 è vecchia e pare che ancora non la conosciamo; c'è sempre da ritornarci. Connessione obiettiva: ci sono casistiche infinite, ma come la regoliamo? Semplicemente contestiamo tutte le violazioni, se poi riteniamo che ci sia la connessione obiettiva anche con alcune ipotesi di reato, ne informiamo l'autorità giudiziaria che, se le farà piacere, sottrarrà la competenza all'autorità amministrativa decidente, altrimenti, come di consueto, lascerà che le strade restino biforcute e divise tra tutti.

La specialità è un tema importante: nel caso in cui un soggetto stia violando sia un precetto che un altro, c'è cumulo di condotte materiali o l'una condotta prevale sull'altra, per specialità? La risposta è “dipende”. Dipende se l'azione o omissione unica è o se le azioni o omissioni sono più di una; dipende, ovviamente, se c'è consustanzialità oggettiva della violazione o sono due violazioni diverse. È chiaro che, a seconda della risposta, ci può essere doppia contestazione per due violazioni, che possono andare in cumulo giuridico, se commesse con un'azione o omissione, oppure ci può essere un meccanismo di specialità. Ad esempio, un soggetto che deve stare chiuso ma che, oltre a stare chiuso, non applica le modalità corrette, è chiaro che prende la sanzione solamente perché deve stare chiuso, perché la modalità corretta è un qualche cosa che neanche poteva attuare, dovendo appunto restare chiuso.

La solidarietà passiva è molto interessante. Sicuramente il Ministero, ad esempio, descrive un caso elementare: alla guida del veicolo c'è una persona che non è proprietaria del veicolo, non poteva uscire, è obbligato in solido il proprietario del veicolo, come proprietario

della cosa in sé, a commettere l'illecito; se alla guida del veicolo c'è il proprietario e accanto c'è un secondo passeggero ed entrambi non potevano andare a spasso, c'è concorso di persona dell'illecito, ognuno si prende il suo verbale e la piange come gli pare. Il verbale del conducente non proprietario tollera l'obbligato in solido proprietario del veicolo, quindi vedete le cose come cambiano.

La colpevolezza è un tema importantissimo. Ricordate l'antico brocardo "ignorantia legis non excusat"? Nessuno può invocare a propria giustificazione la mancata conoscenza della regola e questo, per quanto riguarda provvedimenti pubblicati in Gazzetta Ufficiale, vale sempre e comunque. Il tema è molto più delicato per le ordinanze sindacali, però, comunque sia, qualunque giustificazione oppongano le parti, le annotate e, se siete convinti dell'esistenza dell'illecito, contestate. Idem per quanto riguarda le cause di giustificazione. "Ma io, brigadiere, mi stavo sentendo morire e quindi invoco lo stato di necessità, avevo bisogno di fare due passi". "Non si preoccupi, che lei si sentiva di morire io lo scrivo qua sotto, nel verbale, nella sua dichiarazione e poi ovviamente l'autorità amministrativa decidente, se lei ritenesse di non dover pagare, deciderà e valuterà se è vera o meno la scriminante putativa". "Ma io stavo andando a fare assistenza a tizio o a caio": cose vere, cose false, il buon senso è la regola di base per capire se c'è o meno la violazione.

I minori che vanno a spasso da soli o a giocare a pallone non sono assoggettabili a punizione ma per essi, ovviamente, risponde chi è tenuto alla vigilanza nei confronti dell'incapace e quindi i metodi per poter contestare nei confronti dell'esercente potestà genitoriale li conoscete, la Cassazione ormai sono circa 18 anni che ci ha specificato come si contesta questa violazione. Non commettere gli errori classici su questo punto è doveroso.

Certo, ripeto, le sfumature e le pratiche applicazioni, i problemi ricorrenti, sono infiniti, ma se ne esce. Poi, sapete che c'è di nuovo? Non vi dimenticate che il sistema 689 è meraviglioso perché chi accerta e contesta violazioni non fa mai atti definitivi. Il verbale della n. 689 che caratteristica ha? Non andrà mai a ruolo automaticamente. Il verbale con cui voi contestate la violazione propone alla parte di chiudere la partita con un pagamento in misura ridotta in relazione ad un'ipotesi di violazione. Se poi la parte è in grado di dimostrare, giustificare che non era vero che c'era l'illecito, per mille e più motivi, l'autorità amministrativa

decidente potrà archiviare quello che è il verbale, senza che nessuno se l'abbia a male. Guardate, non è questione personale, non è un fatto che ci si deve offendere, per il mancato pagamento di un verbale, non ci si deve neanche preoccupare che accoltelliamo le persone: sono sanzioni amministrative, neanche particolarmente elevate, poi, e capisco il momento, capisco la difficoltà, capiamo tutto, però spiegate tranquillamente alle persone che, se non sono d'accordo con la violazione, fanno uno scritto difensivo e poi si vedrà.

È ovvio che il tema del diritto penale è un tema complesso, quindi vi inviterei a studiarlo a prescindere da queste poche chiacchiere, spiccate a pochissimi giorni dalla novella.

Il tempo è finito e vado a guardare le domande che sono pervenute, perché voglio cercare anche di dare soddisfazione a quel minimo di interazione che lo strumento ci consente.

Leggo una domanda delle 10.12: “La questione riferita all'articolo 202 codice della strada come si concilia con la gestione del procedimento di accertamento e irrogazione della sanzione, o è solo riferita al mero pagamento in misura ridotta?”.

Sì, credo di averlo accennato: è un rinvio errato, per molti versi. Attiene solamente al pagamento in misura ridotta. Accertamento e irrogazione della sanzione sono n. 689/1981, pagamenti in misura ridotta 202, con tutti i correttivi del caso, di cui abbiamo parlato. Ripeto: sforzo di interpretare la norma per quello che è l'utile e il pratico, è questa la mia idea attuale e cerco di portarla avanti.

Seconda domanda: questo lo leggo perché sono ovviamente vanesio e sono sensibile all'adulazione: “Congratulandomi per la notevole e pragmatica chiarezza del relatore – in genere queste cose preludono poi a una botta, vediamo – mi domando se, una volta in vigore l'adottato primo DPCM di attuazione del regime di contenimento, ancorché di mera proroga del decreto legge n. 19/2020, le Regioni, e a maggior ragione i sindaci, possono ancora oggi, in questa materia, adottare misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle governative che incidono sulle attività produttive? Visto in particolare il primo comma dell'articolo 3, ritengo di no”. Io al collega dico che sono perfettamente d'accordo, nel senso che l'intenzione del legislatore è quella proprio di stroncare la fantasia o la frenesia dei sindaci. Riusciranno meno a stroncare quella dei presidenti della Giunte regionali, per una questione proprio di peso

politico, immagino, per cui riesco anche a pensare alle armonizzazioni, nei DPCM, di alcune invenzioni di alcuni presidenti. Certo è che un ruolo importante, secondo me, è affidato ai prefetti, nel tenere a bada i sindaci. Ho visto che qualche prefetto è già uscito nel richiamare alcuni sindaci, qui in Campania in particolare, nel farli rientrare su alcune ordinanze. Problemi di carattere risarcitorio ce ne sono, secondo me, anche di interessanti, in futuro. Credo che molti sindaci si spenderanno in ordinanze nulle, ma di quella tale nullità che è priva di qualunque efficacia. Poi l'argomento ci porterebbe lontano, su terreni seducenti sulla patologia dell'atto amministrativo, ma mi taccio su questa cosa.

Domanda delle 10.18: “Il quesito è: dal punto di vista operativo degli uffici di polizia locale non c'è alcun obbligo di sospendere la redazione degli atti o la redazione degli atti processuali, ma viene assegnato tempo in più per farlo e, allo stesso tempo, gli utenti hanno più tempo per adempiere alle incombenze connesse con le sanzioni amministrative in cui sono incorsi. Ritene il dottor Napolitano, su questo argomento, che servirebbe maggior chiarezza che l'esecutivo avrebbe potuto fare in sede di emanazione del decreto legge 2020 n. 18?”. Io non so chi ha proposto il quesito, ma chi vi parla ha anche fatto un tentativo, sommesso e modesto, di proporre l'inserimento di un articolo, nella bozza del decreto legge n. 18/2020, che facesse una sospensione dei termini molto chiara ed univoca, per tutto ciò che riguardasse il mondo sanzioni, n. 689 codice della strada. Il tentativo non ha avuto fortuna. Il punto è che sull'argomento ci dovranno tornare, perché queste sospensioni ricominceranno a correre, quindi qualcuno prima o poi si sveglierà dal sonno e si preoccuperà anche del problema delle sanzioni.

Quesito delle 10.19: “L'ordinanza contingibile e urgente del sindaco, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, va previamente inviata a prefetti e Giunta regionale prima dell'adozione?”.

Siamo su un terreno di specialità, in questo momento, nel senso che le regole precedenti, per come leggo io l'articolo 3 del decreto legge, è come se sospendessero i richiami all'articolo 50 e articolo 54. Credo sia doveroso mandarli per il principio di leale cooperazione, cioè qui entra in gioco direttamente l'articolo 118 e 120 della Costituzione, cioè sussidiarietà – per articolo 118 – e leale cooperazione – per articolo 120. Quindi sto adottando un'ordinanza

in materia di decreto legge n. 19? Bene, io la faccio per il mio territorio, perché ritengo che ci sia un'emergenza speciale rispetto a quello regionale e a quello nazionale, quindi io ve la mando preventivamente affinché voi vi rendiate conto, 1) se c'è veramente questa emergenza sul mio territorio tale da meritare un provvedimento di questo tipo, e se non sia il caso che il problema da me segnalato vada acquisito anche in ambito regionale, se non addirittura nazionale. È più leale cooperazione, che non più rapporto articolo 54, comunicazione preventiva, che articolo 50. In realtà è il tema che riguarda le persone in quanto tali e le istituzioni più che altre.

Quesito delle 10.30: "Agente di polizia locale sanziona violazione a DPCM con competenza prefetto: l'eventuale rapporto deve essere inviato al prefetto, corretto?".

Sì, assolutamente sì. Individuata praticamente la matrice, tutto segue quella strada.

Quesito delle 10.48: "La decorrenza della sanzione accessoria della sospensione da 5 a 30 giorni delle attività svolte in violazione del DPCM sarà efficace una volta giunto meno gli obblighi di chiusura sopra citati?". Certo. "Applicare il provvedimento di sospensione in pendenza di un obbligo di chiusura generalizzata per tutta l'attività non è conflittuale e contraddittorio?

Giustamente, osservazioni che spero abbiano avuto una parziale soddisfazione in quello che ho rappresentato, vale a dire: la sanzione accessoria arriverà tra molto tempo, questo è un fatto evidente, e l'ho spiegato alla luce dell'articolo 20, comma 3, della n. 689. Questa misura anticipatoria cautelare è anomala e atipica, perché da una parte dice il "pre-sofferto lo togliamo dalla sanzione", dall'altra parte ovviamente ti dice che devi comunque chiudere subito; ma chiudere subito, quindi fino a 5 giorni, riguarda non l'arco di vigenza, secondo me, ma probabilmente intendevano avere a riferimento le cosiddette violazioni modali, cioè "devi chiudere subito, se non potevi essere aperto, da mo' che ti contesto la violazione finché dura il provvedimento che ti impone la chiusura". Poi devi chiudere subito, "da mo' e per un giorno, che ti è utile per realizzare il modo corretto di vendere, tu che puoi stare aperto", sta in piedi. Il legislatore l'ha scritto male: la normalizzazione della misura cautelare anticipata è probabilmente questa.

10.49: “Quali sono i termini e le modalità per l'adozione delle misure accessorie? Se può dare uno spunto sulle modalità di esecuzione della stessa”.

Allora, le sanzioni accessorie le applichiamo nel quinquennio, quindi calma e gesso, abbiamo fino a cinque anni di tempo per fare l'irrogazione della sanzione pecuniaria e dare la sanzione accessoria. Certo è che la sanzione accessoria, per avere una sua efficacia, deve essere non lontanissima nel tempo. Cosa diversa è la misura cautelare: quella va applicata subito, come ho spiegato, quindi, se appunto nella richiesta si voleva intendere, per sanzione accessoria, la misura cautelare, la misura cautelare va adottata immediatamente dall'organo di polizia procedente.

Quesito delle 10.53: “La persona in quarantena per contatto familiare o con ammalato può accedere alle aree esterne alla propria abitazione? Se sì, anche in aree comuni ad altri condomini, ad esempio nella rampa di box? Per aree esterne intendo cortile, giardino, eccetera. Grazie”.

Qui bisognerebbe entrare nella lettura accurata non solo dei DPCM ma anche delle singole ordinanze regionali o locali. Qui si sono un po' sbizzarriti tutti. Ricordatevi che, però, il tema è: individuato il precetto, qual è il precetto che state osservando? Ve lo siete riletto? Quel precetto cosa dice? Rispetto a quel precetto, stare sulla rampa del box è o non è violazione? È ovvio che poi il buon senso resta la regola principale: un conto è una persona che, disperata, si sta fumando una sigaretta sulla rampa del box e poi rientra praticamente dentro casa e sta lì da solo, quindi lo si può invitare a..., un conto è se c'è l'occasione per fare capannelli. Il buon senso ma, più che altro, leggete attentamente il precetto.

Quesito delle 10.54 “Nel caso della contestazione alla guida di un veicolo, obbligato in solido diverso dal conducente, per le successive segnalazioni o comunicazioni agli enti preposti, i 60 giorni decorrono dalla data di accertamento dell'illecito, o dalla notifica all'obbligato in solido?”.

Se per i 60 giorni si intende il rapporto all'autorità amministrativa, io ho sempre interpretato la norma, l'articolo 17 della n. 689, nel senso che, quando ho completato il circuito di tutte le notifiche che quel verbale porta, è da lì che conto i 60 giorni per vedere se c'è stato

l'ultimo dei pagamenti in misura ridotta ammessi e, quindi, da lì praticamente inoltro il rapporto.

Quesito delle 10.54: “Secondo lei l'attività di un panificatore può vendere prodotti di pasticceria e rosticceria?”.

Questo è un tema complicatissimo, sul quale io non metto proprio bocca, solamente perché, vi giuro, io sui pasticceri, su quelli che a San Giuseppe volevano vendere le zeppole, su quelli che a Pasqua vogliono fare le colombe, non ne so veramente più di tanto; però vi invito a leggere tutto quello che hanno scritto – e lo trovate sul sito “Passiamo” – Michele Pezzullo e Peppe Capuano. Oggi il tema è molto più chiaro con il ricorso ai codici Ateco, quindi il gioco è tutto lì e riguarda i singoli esercizi. Il ragionamento si fa al contrario: fateci caso, adesso ci sono delle chiare applicazioni, da un computer, nelle quali, se voi mettete il nome di un esercizio, vi esce il codice Ateco di riferimento. Fate una verifica: se con quel codice Ateco può stare aperto bene, se no no. È quella un po' la strada principale.

Quesito delle 10.55: “Noi abbiamo proceduto alla denuncia di soggetto prima della depenalizzazione, la notizia non è stata depositata presso la procura per direttive del procuratore. Abbiamo fatte elezione di domicilio e consegnata copia all'indagato. Ora, come dovremmo comportarci?”.

Bella domanda. Sicuramente la dovete far confluire, però sentitevi col procuratore, in procura, affinché la procura stessa le mandi al prefetto.

Quesito delle 10.56: “Per veicolo si intende la mera descrizione del codice della strada?”.

Sì, credo che il riferimento giuridico sia quello di veicolo, per cui appunto anche la bicicletta va in gioco.

Quesito delle 10.56: “Ma la notifica a mezzo posta è dunque ammessa? Se sì, come si fa a scorporare le spese di notifica della sanzione, dato che quest'ultima dev'essere versata sul conto corrente della Tesoreria centrale, mentre le spese di notifica sono a carico dell'ente accertatore?”.

Questa è una bella domanda, è un gioco di contabilizzazione tra le parti, altrimenti l'ente accertatore ci rimette le spese di notifica, e festa finita, perché il vero problema è questo. Peraltro è una faccenda non dissimile da altre violazioni della n. 689, nelle quali l'irrogazione della sanzione spetta al prefetto, invece che all'ente. L'organo da cui dipende l'ente accertatore di fatto anticipa le spese e se le dovrebbe poi fare rimborsare, per cui le spese vengono avviate alla Tesoreria dello Stato, salvo poi andarle a recuperare. Non le recupererete mai. Nessuno vi vieta di attuare un meccanismo diverso, cioè quello di incassare sanzioni e spese e rimandare solamente l'importo della sanzione pagata allo Stato; però anche questa contabilità forse è più faticosa delle spese che appunto si vengono a fare.

Quesito delle 10.57: "La lettura dell'articolo 1, lettere a) e b), è ambigua, nell'accertamento delle violazioni – hai voglia, che è ambigua – la persona che esce da sola e non usufruisce di strada urbana o altri luoghi citati dalla lettera b), sembra non abbia bisogno di esigenze lavorative, salute e necessità. Cosa ne pensa?".

Quesito delle 10.58: "In caso di uscita non giustificata, il DPCM prevede la sola sanzione amministrativa, il Presidente della Regione Campania ha emanato un'ordinanza che richiama il predetto DPCM aggiungendo anche, come sanzione accessoria, la segnalazione all'Asl di isolamento fiduciario: 14 giorni sul verbale di accertamento. Appliciamo il DPCM, applichiamo la sanzione accessoria della Regione o direttamente la violazione dell'ordinanza?".

Io applicherei direttamente la violazione dell'ordinanza regionale, per specialità, perché ovviamente aggiunge qualcosa di più a quella che è la norma nazionale, nel momento in cui ripete quel precetto e ci aggiunge una conseguenza.

Quesito delle 10.59: "In caso in cui vi siano due persone, di due distinti nuclei familiari, su un veicolo, che si stanno recando a fare la spesa, come mi devo comportare? Sanzione solo per il passeggero?".

Grazie anche per i ringraziamenti alla polizia locale di Bergamo, a cui voglio dire un particolare in bocca al lupo, perché poi Bergamo è una delle città particolarmente colpite e merita solidarietà e supporto da parte di tutta la nazione, per quello che possiamo dare.

Ovviamente io andrei a colpire tutti: se l'obbligo attiene al non poter stare in macchina in più di una persona, l'obbligo attiene a tutti e la sanzione riguarda tutti.

Quesito delle 11.00: “Per com’è scritto l'articolo 3, non potendo i presidenti di Regione e i sindaci emettere ordinanze eccedenti i limiti per codesto decreto, quale violazione si potrebbe usare per l'ordinanza, invece del decreto?”.

Nessuna. Cioè le ordinanze che vengono fatte in questo periodo sono tutte quante ordinanze collegate a questo tipo di sanzioni, quindi o sono ben fatte o sono inefficaci. Giocare intorno a 25-500 euro, codice della strada e pazzie varie, provateci se avete piacere, però onestamente mi sembra poi che sia un po’ il gioco dell'oca. È il caso, prima di far fare le ordinanze ai propri sindaci, di misurarle attentamente con il DPCM, con l'articolo 1 del decreto legge n. 19, e con il buon senso e la concreta possibilità poi di far rispettare questa ordinanza. Io ho visto ordinanze da sindaci che sono assistiti da corpi di polizia locale composti da tre o quattro persone; quindi che tu vada a vietare qualunque cosa, ma non hai un modo per controllarlo, rischi solamente di sprecare carta o tempo; quindi mi sembra più voglia di andare sul giornale o meno. Qualunque ordinanza si voglia fare: leale collaborazione. Si manda la bozza, la si condivide con il prefetto, con il presidente della Giunta regionale, di modo che ci sia raffronti su questo tema, sull’utilità e opportunità, e si viaggi in maniera coesa.

Signori, io vi saluto tutti. Grazie tante. Sicuramente ci rialzeremo. Ormai il tempo è andato, spero che, anche nella fretta, le risposte che vi ho dato vi siano piaciute.

Un ringraziamento finale lo devo fare a UPEL Varese. UPEL ha messo a disposizione questa piattaforma gratuitamente e questa è una cosa bella, in questo momento, e va a merito sicuramente del direttore Claudio Biondi, ma di tutti quelli che lavorano in UPEL, perché c'è veramente spirito di servizio e disponibilità nei confronti degli operatori, a cercare di offrire uno spettro di risposte.

Vi saluto, vi ringrazio, un abbraccio a tutti quanti.

Ringraziamenti

Si ringrazia il Dott. Giuseppe Napolitano per il prezioso contributo che ha consentito la realizzazione del presente fascicolo.