MODULARIO
INTERNO - 54

MOD. 4 UL

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

N. 15350/117(2) Uff.III-Prot.Civ.

Roma, *data del protocollo*

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO PER LE PROVINCE DI

TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA

AOSTA

e, p.c.:

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

AL MINISTERO DELLA DIFESA

AL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

AL MINISTERO DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI

AL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

AL MINISTERO DELLA SALUTE

ROMA

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

OGGETTO: Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 108 del 27 aprile 2020, sono state adottate misure di contenimento e gestione del contagio da Covid-19, che tengono conto degli sviluppi dell'andamento epidemiologico.

Tali misure sono applicabili sull'intero territorio nazionale a partire dal 4 maggio 2020 e sono efficaci fino al 17 maggio 2020.

Le prescrizioni dettate nel nuovo decreto ricalcano i contenuti del precedente d.P.C.M. del 10 aprile 2020, introducendo peraltro rilevanti novità in numerosi ambiti fra quelli oggetto di regolamentazione.

Spostamenti

L'art. 1, comma 1, lett.a) consente, in via generale e ora in ambito regionale, gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute.

In tale ambito il provvedimento innova la precedente normativa prevedendo espressamente che si considerano necessari, e come tali giustificati, gli **spostamenti per incontrare congiunti** purché venga rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie.

Con riguardo al termine "congiunti", si evidenzia che l'ambito cui si riferisce tale espressione può ricavarsi in modo sistematico dal quadro normativo e giurisprudenziale.

Alla luce di tali riferimenti, deve ritenersi che la definizione ricomprenda i coniugi, i rapporti di parentela, affinità e di unione civile, nonché le relazioni connotate "*da duratura e significativa comunanza di vita e di affetti*" [1].

Del resto, una lettura siffatta è coerente con la previsione, contenuta nello stesso d.P.C.M., alla successiva lett. i) del medesimo comma, riguardante le persone cui è consentita la partecipazione alle cerimonie funebri.

Viene, invece, sancito, con la stessa norma, il divieto per tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute.

Il medesimo art. 1, comma 1, lett. a), stabilisce, infine, che è in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. Pertanto, una

[1] Corte di Cassazione, Sez. IV, Sent. 10 novembre 2014, n. 46351.

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

volta che si sia fatto rientro, non saranno più consentiti spostamenti al di fuori dei confini della regione in cui ci si trova, qualora non ricorra uno dei motivi legittimi di spostamento sopra indicati.

Le circostanze giustificative di tutti gli spostamenti ammessi, in caso di eventuali controlli, possono essere fornite nelle forme e con le modalità consentite. La giustificazione del motivo di lavoro può essere comprovata anche esibendo adeguata documentazione fornita dal datore di lavoro (tesserini o simili) idonea a dimostrare la condizione dichiarata.

La lett. b) dello stesso art. 1 - rafforzando la previgente misura, consistente in una "forte raccomandazione" - impone ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5° C) un vero e proprio obbligo di rimanere presso il proprio domicilio e di limitare al massimo i contatti sociali, "contattando il proprio medico curante".

Aree pubbliche e private

L'art. 1, comma 1, lett.d), nel confermare **il divieto di assembramento di persone in luoghi pubblici o privati**, conferisce al sindaco il potere di disporre la temporanea chiusura di specifiche aree in cui non sia possibile assicurare il rispetto di tale divieto.

Di particolare rilievo è la disposizione contenuta alla successiva lett. e) che rende nuovamente possibile **l'accesso del pubblico ai parchi, alle ville e ai giardini pubblici**, condizionandolo tuttavia al rispetto del divieto di assembramento e della distanza di sicurezza interpersonale di un metro; anche in relazione a tali contesti è stato previsto il potere del sindaco di chiudere temporaneamente specifiche aree nelle quali le suddette condizioni non possano essere assicurate.

Le aree attrezzate per il gioco dei bambini continuano, peraltro, a rimanere chiuse.

Attività motoria e sportiva

L'art. 1, comma 1, lett. f) conferma il divieto di attività ludica o ricreativa all'aperto e consente lo svolgimento di attività sportiva o motoria sia individualmente che con un accompagnatore (per i minori e le persone non completamente autosufficienti), purché sia rispettata la distanza interpersonale di almeno due metri per l'attività sportiva e di almeno un metro per ogni altra attività.

La norma pertanto non solo reintroduce l'attività sportiva fra quelle consentite, ma rimuove, tanto per l'attività sportiva che per quella motoria, il limite della prossimità alla propria abitazione.

L'art. 1, comma 1, lett. g), allo scopo di consentire la graduale ripresa delle attività sportive, consente le **sessioni di allenamento**, a porte chiuse, degli atleti professionisti e non professionisti di **discipline sportive individuali**, riconosciuti di interesse nazionale dal CONI, dal Comitato Paralimpico italiano e dalle rispettive federazioni, in vista della loro

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

partecipazione ai giochi olimpici o a manifestazioni nazionali e internazionali, nel rispetto delle norme di distanziamento sociale e del divieto di assembramento.

Sulla base di una lettura sistematica delle varie disposizioni, suffragata da un orientamento condiviso in sede interministeriale, si ritiene sia comunque consentita, anche agli atleti, professionisti e non, di **discipline non individuali**, come ad ogni cittadino, l'attività sportiva individuale, in aree pubbliche o private, nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno due metri e rispettando il divieto di ogni forma di assembramento.

Cerimonie funebri

L'art.1, comma 1, lett. i), innova la precedente normativa con riferimento alle cerimonie funebri.

La disposizione consente lo **svolgimento delle cerimonie funebri** con l'esclusiva partecipazione di congiunti e, comunque, fino ad un massimo di quindici persone, con funzione da svolgersi preferibilmente all'aperto, indossando protezioni delle vie respiratorie e rispettando rigorosamente la distanza interpersonale di almeno un metro.

Attività commerciali al dettaglio

L'art. 1, comma 1, lett. z), nel confermare l'attuale regime di sospensione delle attività commerciali al dettaglio, ribadisce l'esclusione da tale misura delle attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità indicate nell'allegato 1 al decreto stesso. Restano aperte, inoltre, le edicole, i tabaccai, le farmacie, le parafarmacie e viene ribadito l'obbligo di garantire, in ogni caso, la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro.

Al riguardo, si segnala che nel novero delle attività consentite è stato inserito nel suddetto allegato il **commercio al dettaglio di fiori, piante, semi e fertilizzanti**.

Servizi di ristorazione

L'art. 1, comma 1, lett. aa), conferma la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), ad esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale che garantiscano la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro.

Restano consentite la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché - ed è questa la novità introdotta - la **ristorazione con asporto,** fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi, evitando, in ogni caso, assembramenti.

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Attività produttive industriali e commerciali.

Con riguardo allo svolgimento delle attività produttive industriali e commerciali, l'art. 2 del decreto in argomento **amplia il novero delle attività consentite**, da una parte, aggiungendo nuovi codici Ateco rispetto a quelli contenuti nell'allegato 3 al d.P.C.M. 10 aprile 2020 e, dall'altra, ricomprendendo ulteriori attività all'interno delle tipologie identificate dai codici Ateco già presenti.

Per effetto di tale nuova elencazione, risultano pertanto comprese nel citato allegato 3 anche quelle attività la cui prosecuzione, ai sensi del d.P.C.M. 10 aprile 2020, era sottoposta al sistema della preventiva comunicazione al Prefetto.

L'art. 2, comma 1, fa salvo il potere del Ministro dello sviluppo economico, di modificare con proprio decreto, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, l'elenco dei codici di cui all'allegato 3.

Il comma 6 del citato art. 2 subordina la prosecuzione di tutte le attività consentite al rispetto dei contenuti del *protocollo di sicurezza negli ambienti di lavoro*, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali, nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, del *protocollo di sicurezza nei cantieri*, anch'esso sottoscritto il 24 aprile 2020, e del *protocollo di sicurezza nel settore del trasporto e della logistica* del 20 marzo 2020, **eliminando ogni altra forma di comunicazione o autorizzazione preventiva**.

Il sistema della verifica della sussistenza delle condizioni richieste per la prosecuzione delle attività aziendali, basato sulle comunicazioni degli interessati ai Prefetti, previsto nella previgente normativa, viene, infatti, **sostituito con un regime di controlli** sull'osservanza delle prescrizioni contenute nei protocolli richiamati in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Al riguardo, le SS.LL. vorranno, nell'ambito del coordinamento e della pianificazione delle attività finalizzate a garantire un'attenta vigilanza sull'attuazione delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza da Covid-19 all'interno delle aziende, programmare specifici servizi di controllo. A tal fine, potranno essere costituiti **nuclei a composizione mista** che prevedano l'apporto, in sede di verifica e accertamento, nell'ambito delle rispettive competenze, di personale delle articolazioni territoriali del **Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, dell'Ispettorato nazionale del Lavoro e del Comando carabinieri per la tutela del lavoro, nonché delle Aziende Sanitarie Locali.**

Con riguardo alla normativa applicabile in sede di controlli, si precisa che l'art. 2, al comma 6, nel fare espressa menzione dei contenuti dei tre citati protocolli, attribuisce alle prescrizioni ivi previste la natura di misure di contenimento del contagio, con la conseguenza che la loro violazione comporta l'applicazione del sistema sanzionatorio previsto dall'**art. 4 del decreto legge 25 marzo 2020, n.19**, che prevede sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie, salvo che il fatto contestato costituisca reato.

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

La verifica dell'eventuale sussistenza degli estremi di un illecito penale dovrà fare riferimento al quadro normativo in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro delineato dal decreto legislativo n. 81/2008.

Fuori da tali ipotesi, potranno trovare applicazione, come detto, le varie disposizioni contenute nel citato art. 4 del D.L. n.19/2020, in ordine alle quali – nel fare rinvio alle indicazioni fornite con circolari di questo Gabinetto del 26 e del 29 marzo 2020, nonché con circolari del 27 e del 28 marzo 2020 del Dipartimento della pubblica sicurezza - si richiama l'attenzione sulla previsione di cui al comma 4 che, per talune ipotesi di violazione delle misure dettate per evitare la diffusione del contagio, configura la possibilità per l'organo procedente, **già all'atto dell'accertamento**, di disporre la chiusura provvisoria dell'attività per una durata non superiore a 5 giorni.

Nella successiva fase di adozione del provvedimento sanzionatorio di competenza del prefetto, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n.689, tale periodo di chiusura provvisoria dovrà essere scomputato dalla durata della sanzione inflitta.

Sempre con riferimento alla disciplina dettata per le attività produttive, si evidenzia che l'obbligo della preventiva comunicazione al Prefetto resta unicamente con riguardo alle attività sospese, in quanto non incluse nell'elenco di cui all'allegato 3, e al solo fine di ammettere l'accesso ai locali aziendali di personale dipendente o terzi delegati per lo svolgimento di attività di vigilanza, attività conservative e di manutenzione, gestione dei pagamenti, attività di pulizia e sanificazione, nonché per consentire la spedizione verso terzi di merci giacenti in magazzino nonché la ricezione in magazzino di beni e forniture.

Di particolare interesse è la previsione contenuta nell'art. 2, comma 11, del d.P.C.M. in argomento, che affida alle Regioni la funzione di monitoraggio dell'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale, a garanzia dello svolgimento in sicurezza delle attività produttive. Nei casi in cui da tale monitoraggio emerga un aggravamento del rischio sanitario, individuato secondo i principi di cui all'allegato 10 al d.P.C.M. e i criteri stabiliti con il decreto dal Ministro della salute adottato in data 30 aprile 2020, il Presidente della Regione propone tempestivamente al Ministro della salute, ai fini dell'immediato esercizio dei poteri di cui all'art. 2, comma 2, del citato D.L. n.19/2020, le misure restrittive necessarie e urgenti per le attività produttive delle aree del territorio regionale specificamente interessate dall'aggravamento.

Per quanto concerne le ulteriori disposizioni di cui agli articoli da 3 a 10 del d.P.C.M. si evidenza quanto segue.

L'art. 3 del nuovo decreto, nel riproporre le misure di informazione e prevenzione sull'intero territorio nazionale, già contenute nel d.P.C.M. del 10 aprile 2020, **introduce, al comma 2, l'obbligo di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi chiusi accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto, e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuativamente il mantenimento della**

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

distanza di sicurezza. Non sono soggetti a tale obbligo i bambini al di sotto dei sei anni, nonché i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina ovvero i soggetti che interagiscono con i predetti.

Il successivo art. 4 rimodula e precisa le disposizioni in materia di ingresso in Italia già contemplate nel d. P.C.M. del 10 aprile rispetto alle quali, nell'art. 5, viene prevista una serie di deroghe connesse ai transiti e ai soggiorni di breve durata in Italia.

L'art. 6 ripropone la sospensione dei servizi di crociera da parte delle navi passeggeri di bandiera italiana, già presente nel citato d.P.C.M. del 10 aprile 2020, dettando, altresì, specifiche misure per lo sbarco dei passeggeri presenti a bordo nel porto di fine crociera, qualora non già sbarcati in precedenti scali.

Il medesimo articolo, al comma 8, conferma, inoltre, il divieto per le società di gestione, gli armatori e i comandanti delle navi passeggeri di bandiera estera, impiegate in servizi di crociera che abbiano in previsione scali in porti italiani, di fare ingresso in detti porti, anche ai fini della sosta inoperosa.

L'art. 7 detta le misure di contenimento della diffusione del Covid-19 che devono essere osservate nello svolgimento delle attività di trasporto pubblico di linea terrestre, marittimo, ferroviario, aereo, lacuale e nelle acque interne, anche sulla base del Protocollo di settore sottoscritto il 20 marzo 2020, e anch'esso facente parte integrante del decreto in argomento.

L'art. 9 del d.P.C.M. rinnova l'attribuzione ai Prefetti della funzione di assicurare, informandone preventivamente il Ministro dell'Interno, l'esecuzione delle misure previste nel suddetto provvedimento, nonché di monitorare l'attuazione delle restanti misure da parte delle Amministrazioni competenti.

Per lo svolgimento di tali funzioni, le SS.LL si avvarranno delle Forze di polizia, con il possibile concorso del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e, per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, delle articolazioni territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro e del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro.

Ove occorra, potrà essere altresì chiesta la collaborazione delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali, dandone comunicazione al Presidente della Regione e della Provincia autonoma interessata.

In merito all'esercizio delle funzioni e delle prerogative riservate dalla legge al Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, si rinvia alle indicazioni già fornite in materia con precedenti circolari, anche con riferimento alle modalità di coinvolgimento della Polizia locale nell'attività di controllo del territorio.

Si ribadisce, inoltre, che ai fini di un più efficace controllo sull'osservanza delle precauzioni dettate per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e la sussistenza di adeguati livelli di protezione dei lavoratori, le SS.LL potranno, altresì, nel generale quadro di una rinnovata collaborazione con le Regioni e gli Enti locali, chiedere il contributo qualificato dei competenti servizi delle Aziende Sanitarie Locali.

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Si evidenzia, infine che, ai sensi dell'art. 10 del decreto in argomento, continuano a trovare applicazione le misure più restrittive adottate dalle Regioni, d'intesa con il Ministro della salute, relativamente a specifiche aree del territorio regionale.

******

Come si può rilevare, la disciplina dettata dal nuovo d.P.C.M., univocamente finalizzata al perseguimento della salvaguardia della salute pubblica, contempla misure che, da una parte, intervengono nella sfera dei diritti individuali e, dall'altra, regolano lo svolgimento delle attività produttive.

In relazione a queste ultime, a fronte dell'esigenza di sostenere il riavvio del tessuto produttivo economico nazionale, si pone l'imprescindibile necessità di garantire la sicurezza dei lavoratori e di assicurare idonei livelli di protezione negli ambienti di lavoro.

Determinante, per il conseguimento di tali obiettivi, sarà pertanto l'attivazione di un **adeguato sistema di controlli**, teso a verificare la puntuale osservanza delle prescrizioni poste a presidio delle suddette tutele e ad applicare le eventuali, relative sanzioni.

D'altro canto, per quanto riguarda le prescrizioni sulla possibilità di spostamento delle persone, ferma restando l'assoluta necessità di far leva sul senso di responsabilità dei singoli cittadini, il quadro complessivo delle misure adottate impone di trovare un **punto di equilibrio tra il primario obiettivo di salvaguardare la salute pubblica, da perseguire essenzialmente con il divieto di assembramento e, più in generale, con il distanziamento interpersonale e ogni altra forma di protezione individuale, e l'esigenza di contenere l'impatto sulla vita quotidiana dei cittadini.**

In questo ambito, la valutazione dei casi concreti dovrà essere affidata ad un **prudente ed equilibrato apprezzamento** che, nella prioritaria considerazione delle specifiche finalità sanitarie sottese alle predette, essenziali misure, conduca ad una applicazione coerente delle disposizioni contenute nel d.P.C.M. in parola.

Nel fare riserva di fornire ulteriori chiarimenti e precisazioni in merito alle modalità di attuazione delle misure in argomento, anche sulla base delle questioni applicative che le SS.LL. avranno opportunità di rilevare, si rinnova l'invito a **consultare regolarmente i siti istituzionali del Governo e di questo Ministero, nelle sezioni, in costante aggiornamento, appositamente dedicate alle risposte ai quesiti più frequenti nelle materie in esame.**

Si confida nella consueta collaborazione.

IL CAPO DI GABINETTO
Piantedosi

Gabinetto Ministro - ARCHIVIO DI GABINETTO - Prot. Uscita N.0029415 del 02/05/2020