



*Avvocatura Generale dello Stato*

Via dei Portoghesi, 12 -  
00186 ROMA

**Pec:**  
**venezia@mailcert.avvocaturastato.it**

**AVVOCATURA DISTRETTUALE DI  
VENEZIA**

Roma,  
Partenza N.  
Tipo Affare CT 8734/2021  
Avv. Massarelli Ilia

Si prega di indicare nella  
successiva corrispondenza i dati  
sopra riportati

Risp a nota del **25/02/2021 n. 127627**

**OGGETTO:** Richiesta di parere. Art. 4 decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, e art. 2 decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020, n. 177. Effetti del pagamento in misura ridotta sulla sanzione accessoria.

Codesta Distrettuale con la nota che si riscontra, sollecitata anche dalla richiesta della Prefettura di Vicenza, solleva la questione relativa agli **effetti del pagamento in misura ridotta sull'applicazione della sanzione accessoria della chiusura temporanea dell'esercizio commerciale e/o d'impresa**: nello specifico, se la sanzione accessoria debba essere comunque applicata nonostante l'avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria ridotta.

In particolare, ci si interroga sulla possibile interpretazione del **comma 2** -che predispone appunto la sanzione accessoria- dell'art. 4 **del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19**, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 (al quale rinvia l'art. 2 del decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020, n. 177) .

Sul punto, osserva la Prefettura di Vicenza, si sono formati due orientamenti contrastanti:

- l'uno, secondo il quale il predetto pagamento in misura ridotta comporterebbe l'estinzione del procedimento amministrativo e, *per consequens*, la non irrogabilità della sanzione amministrativa accessoria: in proposito si è già espressa l'Avvocatura distrettuale di Bologna nel fare seguito alla nota della Prefettura di Reggio Emilia n. 6513 del 10.2.21;



## *Avvocatura Generale dello Stato*

— l'altro, senz'altro più rigoristico, al quale riterrebbe di aderire la Prefettura in indirizzo, secondo cui l'applicazione della sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio non sarebbe affatto preclusa dal suddetto pagamento, profilandosi anzi come indefettibile.

\*

Prima di analizzare il cuore della questione, alla Scrivente preme riportare la normativa di riferimento.

Il provvedimento in esame - *id est*, decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 (al quale rinvia l'art. 2 del decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020, n. 177 – in conformità a quanto previsto dalla Costituzione, apporta delle limitazioni ad alcuni diritti di libertà – quali la libertà personale, di circolazione e di soggiorno, di riunione, **la libertà di iniziativa economica privata**, di cui, rispettivamente, agli articoli 13, 14, 16, 17 e 41 della Costituzione – **giustificate da altri interessi costituzionalmente rilevanti, quale nel caso di specie la tutela della salute pubblica, di cui all'articolo 32 della Costituzione.**

Suddetta normativa reca, quindi, una definizione dettagliata ed esaustiva di tutte le misure potenzialmente applicabili per contrastare l'emergenza, nel cui ambito i singoli provvedimenti attuativi potranno discernere, a seconda del luogo e del momento di applicazione, quelle più opportune ed efficaci.

Nello specifico, il precitato decreto legge, convertito in legge n.35/2020, all'articolo 1:

— al comma 1, dispone che, allo scopo di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, **possono essere adottate una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, fino al termine dello stato di emergenza e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del virus;**



## *Avvocatura Generale dello Stato*

— nel comma 2 definisce tutte le misure che possono essere (concretamente) adottate per contrastare l'emergenza sanitaria, secondo **principi di adeguatezza e proporzionalità** al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso.

Esse riguardano: la limitazione della circolazione delle persone, [...]; **la limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, ad eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità, da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio** (cfr. art 1, comma 2, d.l. n. 19/2020)

Rilevante ai fini della soluzione del quesito in oggetto è l'articolo 4 del d.l. precitato che **delinea il quadro sanzionatorio per la violazione delle misure di contenimento del contagio, prevedendo prevalentemente sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, e solo nei casi più gravi una sanzione penale:**

- in base a comma 1, chiunque violi le misure di contenimento previste da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (ai sensi dell'articolo 2, comma 1), da provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco (ai sensi dell'articolo 3) è infatti soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 400 a 3.000 euro. Viene dunque meno la contravvenzione per l'inosservanza degli ordini dell'autorità, già prevista dall'articolo 4 del decreto-legge n. 6 del 2020, che viene pertanto abrogato. La sanzione è aumentata fino a un terzo (da 533 a 4.000 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un veicolo;
- **in base al comma 2, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni per le violazioni che riguardano specifiche attività ricreative, commerciali o professionali;**



## *Avvocatura Generale dello Stato*

- il comma 3 delinea il **procedimento di applicazione della sanzione amministrativa**, che viene effettuato in base alla legge n. 689 del 1981 : «*Si applicano [...] le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto compatibili. Per il pagamento in misura ridotta si applica l'articolo 202, commi 1, 2 e 2.1, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*»;
- ai sensi del comma 4, “*all'atto dell'accertamento delle violazioni 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*”;
- **in caso di reiterata violazione** della medesima disposizione, la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima (comma 5);

Svolta la superiore premessa in diritto, la Scrivente ritiene preferibile, sotto molteplici profili che si andranno ad esplicitare, condividere l'orientamento, secondo il quale, in caso di tempestivo pagamento in misura ridotta, non vada applicata la sanzione accessoria della chiusura del locale.

I due orientamenti suesposti sono entrambi giustificabili sotto un punto di vista strettamente giuridico, ma nell'accogliere l'uno o l'altro, non si può prescindere:

- né da un'analisi della situazione emergenziale generale che l'intero Paese sta vivendo e del particolare svantaggio di queste peculiari categorie di esercenti attività commerciale o d'impresa, che sono maggiormente colpite sotto il profilo economico;
- né può sottovalutarsi l'indicazione offerta dall'art. 1, comma 2, d.l. precitato, nel quale si invitano le Amministrazioni competenti all'osservanza dei **principi di “adeguatezza e proporzionalità” nel comminare le misure sanzionatorie previste per contrastare l'emergenza sanitaria.**

In base alla disciplina suesposta, l'art. 4, comma 3, d.l. n.19/2020, nell'effettuare un espresso e chiaro riferimento alla normativa da applicare, rinvia, in generale - e per quanto non specificato dal medesimo articolo-, alla disciplina dell'illecito amministrativo dettata dalla legge 689/1981, mentre,



## *Avvocatura Generale dello Stato*

con riferimento al pagamento in misura ridotta, rimanda all'art.202, commi 1,2 e 2.1 del codice della strada.

Quindi, nella precitata disposizione, viene richiamata una duplice normativa:

- una di carattere generale, applicabile al procedimento sanzionatorio, quale risulta essere la disciplina dell'illecito amministrativo, di cui alla l. n. 689/1981;
- l'altra di carattere settoriale, piu' precisamente l'art. 202, commi 1,2 e 2.1. del. D.l. 285/1992, applicabile con riferimento al pagamento della sanzione in misura ridotta.

Preme sottolineare, che il **pagamento della sanzione in misura ridotta** è, a sua volta, disciplinato da entrambe le normative, ma in maniera differente:

- in via generale, dall'art. 16 della normativa della l. n. 689/1981, riguardante l'illecito amministrativo, a mente del quale *“E' ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se piu' favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi e' stata, dalla notificazione degli estremi della violazione [...]”*, che tuttavia nulla dice espressamente circa la sorte della sanzione accessoria in caso di pagamento in misura ridotta;
- in via settoriale, appunto, dall'art 202, commi 1,2 e 2.1. del. D.l. 285/1992 (codice della strada), in considerazione del quale *“1. Per le violazioni per le quali il presente codice stabilisce una sanzione amministrativa pecuniaria, ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni accessorie, il trasgressore e' ammesso a pagare, entro sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, una somma pari al minimo fissato dalle singole norme. Tale somma e' ridotta del 30 per cento se il pagamento e' effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione.[...]”*, che, invece, fa espresso riferimento anche all'eventualità in cui siano state irrogate anche le misure accessorie.

Suddetta differenziazione è giustificata dal fatto che:



## *Avvocatura Generale dello Stato*

- la norma cui alla legge 689/81, è improntata, alla depenalizzazione e alla deflazione del contenzioso;
- mentre il codice della strada prevede anche sanzioni eterogenee rispetto all'obbligazione pecuniaria, con la necessaria prosecuzione dell'accertamento **nel caso in cui** anche queste sanzioni (accessorie) vengano irrogate.

A parità di fascia edittale, dunque, l'entità del pagamento in misura ridotta è minore applicando il criterio previsto dal codice della strada rispetto a quello individuato dalla legge 689/1981.

Tra le due definizioni di pagamento in misura ridotta, quindi, è evidente che **l'art. 4, comma 3, del decreto legge 19/2020**, rinviando espressamente all'art. 202 del d.lgs. 285/1992, **abbia voluto prevedere, per il sistema sanzionatorio relativo alla normativa anti-contagio, quella che implica un ammontare minore.**

Ciò risulta pienamente in linea con la *ratio* della disciplina della normativa *de qua*, ossia quella di **tutelare la salute pubblica, sanzionando comportamenti contrari alla legge, ma con il minor sacrificio possibile per quelle categorie che per definizione sono state già fortemente svantaggiate da ripetute chiusure degli esercizi commerciali o d'impresa.**

Di conseguenza, la Scrivente ritiene che il **rinvio di cui all'art. 4, comma 3, d.l. n. 19/2020 all'art. 202, comma 1, d.lgs. n. 285/1992 sia circoscritto, in virtù dell'inciso «Per il pagamento in misura ridotta», esclusivamente al criterio per individuare il quantum del pagamento, non comprendendo anche la parte in cui viene stabilita la possibilità dell'irrogazione delle EVENTUALI sanzioni accessorie.**

La norma cui alla Legge 689/81, infatti, essendo improntata alla deflazione del contenzioso, **assegna al pagamento in misura ridotta la funzione di estinzione dell'intera procedura quando meramente amministrativa,** fermo restando la prosecuzione quando sussistano anche responsabilità penali.

Pertanto, relativamente agli effetti che deriverebbero dal pagamento della sanzione in misura ridotta si ritiene corretto fare riferimento alla **normativa di carattere generale di cui all'art 17 l.**



## *Avvocatura Generale dello Stato*

**689/1981**, richiamata appunto dal primo capoverso del summenzionato art. 4, comma 3, a mente del quale “qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l’agente che ha accertato la violazione , salvo che ricorra l’ipotesi prevista nell’art. 24, deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all’ufficio periferico cui sono demandanti attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza al prefetto”.

Dalla lettura *a contrariis* di suddetta disposizione emerge, quindi, che, qualora sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il rapporto non debba essere presentato all’autorità competente nemmeno laddove sia stata prevista, anche, una sanzione accessoria, poiché il pagamento in misura ridotta, precludendo -appunto- la trasmissione del rapporto, definirebbe in anticipo l’intero procedimento, escludendo anche la proposizione di un qualsiasi futuro ricorso.

Ulteriore elemento a sostegno di suddetto orientamento è, infine, dato dalla lettura *a contrariis* dell’art. 24 comma 1, l. 689/1991, che disciplina il caso in cui uno stesso fatto integri sia una violazione sanzionata con un illecito amministrativo che, attraverso il suo accertamento, un’ipotesi di reato (“ *Qualora l’esistenza di un reato dipenda dall’accertamento di una violazione non costituente reato e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato e’ pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa*”).

Dalla lettura emerge che lo spostamento di competenza dall’Autorità Amministrativa in favore del Giudice penale, venga meno nel caso in cui sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta: infatti il Giudice penale appare rimanere competente soltanto a conoscere del reato, poiché non vi sarebbe alcuna sanzione amministrativa da irrogare, dato che l’intero procedimento amministrativo sarebbe stato definito antecedentemente mediante il pagamento in misura ridotta.



## *Avvocatura Generale dello Stato*

Si sottolinea, ad ogni modo, che a presidio dell'effettiva tenuta del sistema sanzionatorio, il Legislatore ha previsto anche l'ipotesi delineata dell'art art 4, comma 5, dl n. 19/2020 della **“reiterazione”**: infatti, per scongiurare una reiterazione “indisturbata” che si risolva nel mero pagamento della sanzione in misura ridotta, ove il soggetto abbia più volte violato le disposizioni di legge, si vedrà applicata la sanzione amministrativa raddoppiata e quella accessoria applicata nella misura massima, ossia di 30 giorni di chiusura.

\*\*\*

In conclusione, la sanzione della misura accessoria (la chiusura, cioè, dell'esercizio commerciale) si ritiene rimanga applicabile per tutte le ipotesi in cui il pagamento della sanzione non sia avvenuto nella misura ridotta, coerentemente:

- sia con la ratio della normativa, nella parte in cui invita le Amministrazioni competenti a prevedere che tutte le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria debbano essere orientate ai **principi di adeguatezza e proporzionalità;**
- sia con la necessità di tutelare queste peculiari categorie di esercenti attività commerciale o d'impresa che, indiscutibilmente, risultano essere maggiormente colpite sotto il profilo economico, rispetto ad ogni altra categoria.

Il presente parere è reso in assenza di pronunce giurisprudenziali sul punto e quindi suscettibile di eventuali modifiche.

Ilia Massarelli  
Avvocato dello Stato

Giuseppe Albenzio  
Vice Avvocato Generale dello Stato

(Firme autografe sostituite dall'indicazione a stampa dei firmatari ai sensi dell'art. 3 comma 2 D.Lgs. n. 39\1993)