

**DOTTORI COMMERCIALISTI**

Antonio Cortellazzo  
Enzo Nalli  
Lucio Antonello  
Armando Grigolon  
Giuseppe Perencin  
Gianfranco Peracin  
Antonio Guarnieri  
Anna Domenighini  
Susanna Galessio  
Andrea Cortellazzo  
Franco Di Ciaula  
Francesco Zanotto  
Salvatore Basile  
Sarah Benettin  
Fabiola Mietto  
Rita Nalli  
Pietro Freddo  
Elena Nembrini  
Maria Piovan  
Alice Tuccillo  
Leonardo Antonello  
Lucia Busini  
Giacomo Disarò  
Elisa Pistore  
Alice Cerato  
Mauro Tosato  
Silvia Tamiazzo  
Giuseppe Salce

**AVVOCATI**

Anna Soatto  
Giovanni Tagliavini  
Giacomo Olivati  
Viviana Barbiero  
Nicola Soave

**DOTTORI IN ECONOMIA**

Francesco Mangione  
Antonio De Polo



Padova, 30 marzo 2020

**SIGNORI CLIENTI**

**LORO SEDI**

Circolare 10/2020

**Misure normative per fronteggiare l'emergenza "coronavirus" (COVID-19): DL 19 del 25.03.2020 misure di contenimento e relative sanzioni - Circolare MISE 25.03.2020 (Certificato di Forza Maggiore)**

Gentile Cliente,

in data 25 marzo 2020 sono stati emanati i seguenti provvedimenti:

- Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19 "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19".
- Circolare Ministero dello Sviluppo Economico n. 0088612 del 25.03.2020 "Attestazioni camerali su dichiarazioni delle imprese di sussistenza cause di forza maggiore per emergenza COVID-19";

Il DL n. 19 del 25.03.2020 introduce un quadro normativo volto a dare coerenza alla normativa di secondo livello (DPCM e ordinanze) emessa finora.

**1. Misure urgenti per evitare la diffusione di contenimento del COVID-19**

L'art. 1 del DL in esame individua le materie con riferimento alle quali potranno essere adottate misure volte al contenimento del rischio di diffusione COVID-19, mediante Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (i.e. DPCM), per periodi di efficacia non superiori a trenta giorni e comunque non oltre il 31 luglio 2020:





- a) limitazione della circolazione delle persone, ivi incluse limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;
- b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;
- c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;
- d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;
- e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus;
- f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;
- g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;
- h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;
- i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;
- j) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convenzionalistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;
- k) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;
- l) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;
- m) possibilità di disporre o di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale;
- n) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza;
- o) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;
- p) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;
- q) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile;
- r) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la



- valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;
- s) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a 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;
  - t) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;
  - u) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;
  - v) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;
  - w) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);
  - x) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;
  - y) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;
  - z) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;
  - aa) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;
  - bb) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;
  - cc) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate;
  - dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;
  - ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;
  - ff) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;
  - gg) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;
  - hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate.



Il terzo comma dell'art. 1 prevede altresì che, per la durata dell'emergenza, in forza di provvedimento adottato dal Prefetto, dopo aver sentito le parti sociali interessate, possa essere *“imposto lo svolgimento delle attività non oggetto di sospensione ... ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità”*.

Tale previsione fa venir meno la discrezionalità degli operatori economici operanti in settori di attività escluse dagli obblighi di sospensione di continuazione o meno dell'attività, laddove dovessero mettere in pericolo l'effettività e la pubblica utilità delle stesse, ed è verosimilmente stata introdotta a fronte delle minacciate serrate in settori essenziali.

## **2. Attuazione delle misure di contenimento: i rapporti tra provvedimenti statali e regionali / comunali**

Le predette misure possono essere adottate con lo strumento del DPCM.

Nelle more dell'adozione di uno o più DPCM e con efficacia limitata fino a tale momento:

- a) solo in casi di estrema necessità e urgenza i provvedimenti in questione possono essere adottati con Decreto del Ministro della Salute (art. 2, comma 2);
- b) le misure urgenti possono essere adottate anche dai Presidenti di Regione o dai Sindaci, limitatamente al rispettivo territorio regionale / comunale o a parte di esso, in relazione a *“specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario”* e non eccedendo le *“attività di propria competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale”* (art. 3, commi 1 e 2).

Si è quindi voluto precisare che i provvedimenti restrittivi, emanati da Regioni e Comuni, non possono introdurre disposizioni in contrasto con le misure statali, né eccedenti i limiti di oggetto e sono destinati a venir meno con l'adozione dei DPCM.

## **3. Le modifiche apportate dal DL 19 del 25.03.2020 alla precedente normativa e l'esclusione della responsabilità del debitore derivante dal rispetto delle misure di contenimento**

Il provvedimento in esame, avendo regolamentato *ex novo* la materia delle misure di contenimento del COVID-19, ha disposto l'abrogazione del Decreto-Legge 6/2020 (art. 5, comma 1), ad eccezione degli artt. 3, comma 6 bis, e 4<sup>1</sup>.

Al riguardo, si ricorda che l'art. 3, comma 6 bis del citato Decreto-Legge prevede che *“il rispetto delle misure di contenimento di cui presente decreto è sempre valutata ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti”*.

È pertanto fatta salva la norma che consente al debitore di invocare il rispetto delle misure di contenimento del COVID-19 quale legittima causa di esclusione della responsabilità per ritardo o inadempimento

Pertanto, il debitore che, a causa dei provvedimenti emessi dal Governo, ritardi o non esegua esattamente la prestazione contrattualmente dovuta, potrà liberarsi dalla responsabilità risarcitoria dimostrando che l'adempimento è stato reso impossibile o ritardato dalla necessità di ottemperare le misure di contenimento.

Occorre peraltro tener presente che l'emergenza sanitaria non costituisce di per sé un automatismo che consenta al debitore di sospendere il proprio adempimento, perché le misure di contenimento sono *“elementi di valutazione”* ai fini dell'esclusione della responsabilità, pertanto il debitore è gravato dall'onere della prova che il proprio inadempimento dipende causalmente dalla necessità di ottemperare alle misure in questione.

Ne consegue che le situazioni che giustifichino la sospensione o il rinvio dell'adempimento o la risoluzione del contratto devono essere valutate volta per volta, in relazione al caso concreto (si pensi al caso di impossibilità ad adempiere perché i dipendenti sono in isolamento, ovvero per il

---

<sup>1</sup> Disposizioni in merito alla copertura finanziaria.



blocco dell'attività disposto dall'autorità, o l'impossibilità di rispettare le distanze di sicurezza etc.).

Il DL in esame dispone la salvezza degli effetti prodotti e degli atti adottati ai sensi dell'abrogato DL n. 6 del 23.02.2020.

Sono conseguentemente tuttora vigenti fino al 3 aprile le sospensioni e i divieti alle attività commerciali e produttive disposte con i DPCM adottati in data 8, 9, 11 e 22 marzo 2020 e, d'altra parte, tuttora consentite le attività commerciali di cui agli allegati 1 e 2 del DPCM 11 marzo, nonché le attività produttive di cui all'allegato 1 del DPCM del 22 marzo 2020 (come recentemente modificato dal DPCM 25.03.2020)

E' peraltro attesa una proroga di queste misure

#### 4. Sanzioni

Il Decreto-Legge in commento ha depenalizzato la violazione delle misure di contenimento (art. 4, comma 1) sostituendo la sanzione contravvenzionale prevista dall'art. 650 c.p. con una sanzione di natura amministrativa.

In particolare, salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3.

Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.

Qualora la violazione si verifichi nell'esercizio di un'attività commerciale viene prevista la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

La sanzione di natura penale permane solamente per chi violi la quarantena (ai sensi dell'art. 260 R.D. 1265/1934, arresto da tre a diciotto mesi e ammenda da €500 ad €5.000, salvo sia integrato un reato più grave) (art. 4, comma 6).

In caso di reiterata violazione, la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima (art. 4, comma 5).

E' quindi possibile che la violazione reiterata comporti l'inasprimento della sanzione.

Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni amministrative alle sanzioni penali si applicano anche alle violazioni commesse in epoca antecedente all'entrata in vigore del DL e in tali casi la sanzione sarà applicata nella misura della metà del minimo (€200) (art. 4 comma 8).

Le sanzioni (art. 4, comma 3) saranno accertate ai sensi della Legge 689/1981 ed irrogate dal Prefetto territorialmente competente (per violazioni di provvedimenti statali) o dall'Autorità emanante (per provvedimenti regionali / comunali).

Ai sensi della legge 689/1981 il procedimento sanzionatorio prevede che la violazione venga contestata al trasgressore – se possibile – immediatamente o, in alternativa, gli dovrà essere notificata entro il termine di 90 giorni (art. 14, comma 1, L. 689/1981): nel caso in cui la notificazione sia effettuata oltre il predetto termine, l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue (art. 12, comma 6, L. cit.).

Entro il termine di 30 giorni dalla contestazione o dalla notificazione della violazione, gli interessati possono presentare scritti difensivi e documenti (art. 17, comma 1, L. cit.) all'autorità competente (Prefetto o autorità regionale / comunale, a seconda dell'autorità che abbia emesso il provvedimento violato), cui seguirà provvedimento di archiviazione o l'emissione di ordinanza-ingiunzione, che costituisce titolo esecutivo (art. 17, comma 7, L. cit.).

Contro l'ordinanza-ingiunzione può essere proposta opposizione (art. 22, comma 1, L. 689/1981) avanti l'autorità giudiziaria del luogo in cui è stata commessa la violazione (art. 6, comma 1, D. Lgs. 150/2011), che, in linea generale, è il Giudice di Pace (art. 6, comma 3, D. Lgs. 150/2011). L'opposizione si propone con ricorso entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento (art.



6, comma 6, D. Lgs. 150/2011) e il procedimento si svolge con le forme previste per il Rito del Lavoro (art. 6, comma 1, D. Lgs. cit.).

Tanto premesso, occorre tener presente che la sostituzione della sanzione di natura penale con altra di carattere amministrativo impone di prestare attenzione alle dichiarazioni rilasciate in occasione delle eventuali contestazioni e di motivare adeguatamente le autocertificazioni in caso di spostamenti delle persone fisiche.

Infatti, se la fattispecie è sanzionata come illecito penale, la pena viene inflitta da un'Autorità giudiziaria e l'onere della prova grava interamente sul Pubblico Ministero; per converso, nel caso di illecito amministrativo, il verbale di contestazione costituisce atto pubblico contestabile solamente mediante proposizione di querela di falso e il vaglio di un'autorità terza è successivo all'irrogazione della sanzione.

Quanto al pagamento delle sanzioni, si applicano le norme in materia di pagamento in misura ridotta previste dal Codice della Strada<sup>2</sup>, ferma in ogni caso la sospensione dei relativi termini dal 23 febbraio al 15 aprile (art. 103 DL 18/2020 c.d. "Cura Italia").

Il compito di assicurare il rispetto delle misure di contenimento spetta al Prefetto, che potrà avvalersi delle Forze di Polizia e, ove occorra, alle Forze Armate (art. 4, comma 9).

#### **5. L'adempimento delle obbligazioni nei contratti internazionali: l'epidemia COVID-19 come causa di forza maggiore o di eccessiva onerosità sopravvenuta di cui si può avvalere il debitore e il "Certificato di Forza Maggiore"**

Nella nostra circolare n. 8/2020 si è evidenziato come le misure di contenimento di cui ai DPCM adottati dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19, che hanno disposto il blocco delle attività commerciali e che consentono la sospensione o riduzione delle attività delle imprese produttive, laddove non sia possibile assicurare condizioni di lavoro in sicurezza, hanno conseguenze nell'adempimento delle obbligazioni contrattuali.

In particolare i contratti commerciali ad esecuzione periodica, continuativa o differita, contengono solitamente clausole di forza maggiore in cui si elencano una serie di eventi indipendenti dalla volontà umana e ragionevolmente imprevedibili ed inevitabili, che rendono impossibile o eccessivamente difficile una determinata prestazione (ad esempio catastrofi naturali, quali incendi, terremoti, alluvioni, inondazioni, uragani, epidemie etc. o eventi umani di particolare gravità come guerre, atti terroristici, rivolte, scioperi, ordini del governo etc.) e che consentono alla parte che incorre in tali eventi di sospendere il contratto, recedere o rideterminare il corrispettivo e di non subire la risoluzione del contratto, evitando di dover rispondere dei danni da inadempimento e di subire l'applicazione di penali.

Nel rapporti commerciali internazionali le clausole di forza maggiore possono richiedere la produzione di un "Certificato di Forza Maggiore", previsto in alcuni ordinamenti stranieri, un'attestazione da parte delle Camere di commercio locali che l'eventuale inadempimento o ritardo nell'inadempimento sia direttamente causato dall'esistenza di condizioni di forza maggiore, nel caso di specie derivanti dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19.

A tal fine con circolare n. 0088612 del 25.03.2020 il MISE ha incaricato le Camere di Commercio Industria e Artigianato di rilasciare, su richiesta dell'impresa, apposite "*dichiarazioni in lingua inglese sullo stato di emergenza in Italia conseguente all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e sulle restrizioni imposte dalla legge per il contenimento dell'epidemia*", potendo pertanto attestare "*di aver ricevuto, dall'impresa richiedente il medesimo documento, una dichiarazione in cui, facendo riferimento alle restrizioni disposte dalle Autorità di governo e allo stato di emergenza in atto, l'impresa medesima afferma di non aver potuto assolvere nei tempi agli obblighi contrattuali precedentemente assunti per motivi imprevedibili e indipendenti dalla volontà e capacità aziendale*".

---

<sup>2</sup> Sanzione ridotta al minimo editale se pagamento avviene entro 60 giorni dalla contestazione della violazione o dalla sua notificazione, ulteriormente ridotta del 30% se il pagamento avviene entro 5 giorni dai predetti termini (art. 202, comma 1, D. Lgs. 285/1992).



Il provvedimento dispone altresì che vengano diffusi dalle Camere di Commercio degli schemi di dichiarazione per le finalità sopra indicate.

Si ricorda in ogni caso che l'emergenza sanitaria non costituisce di per sé esimente, ma le limitazioni derivanti dalle misure di contenimento (quali la sospensione dell'attività ai sensi delle misure di contenimento; la sospensione parziale dell'attività per chiusura dei reparti aziendali non indispensabili alla produzione ai sensi delle misure di contenimento; la sospensione dell'attività ai fini dell'adeguamento dei luoghi di lavoro in conseguenza dei protocolli di sicurezza anticontagio; le limitazioni agli spostamenti ovvero i provvedimenti interdittivi alle attività dei propri fornitori che abbiano cagionato inadempimenti o ritardi nelle esecuzioni delle prestazioni etc.), le sospensioni per il rispetto delle misure di sicurezza, etc.) possono essere valutate ai fini dell'esclusione della responsabilità.

Nei confronti delle controparti contrattuali in ambito internazionale, pertanto, l'impresa che abbia dovuto sospendere in tutto o in parte l'attività per effetto delle disposizioni di cui al DPCM del 22 marzo 2020, potrà dichiarare tale circostanza inviando una comunicazione alla competente Camera di Commercio e ottenere il "Certificato di forza maggiore", che attesterà la dichiarazione ricevuta dall'impresa richiedente delle ragioni dell'impossibilità di esecuzione delle prestazioni contrattuali assunte, da inoltrare al proprio cliente qualora non possa eseguire la prestazione convenuta.

Il rilascio della certificazione viene effettuato da parte della Camera di Commercio competente, sulla base del luogo in cui l'impresa richiedente ha la sede legale.

\* \* \*

Lo Studio resta a disposizione per ogni chiarimento e necessità di supporto.

Cordiali saluti.

CORTELLAZZO & SOATTO  
Avv. Anna Soatto      Avv. Giovanni Tagliavini

## DECRETO-LEGGE 25 marzo 2020, n. 19

Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20G0035)

(GU n.79 del 25-3-2020)

Vigente al: 26-3-2020

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 16 della Costituzione, che consente limitazioni della liberta' di circolazione per ragioni sanitarie;

Tenuto conto che l'organizzazione mondiale della sanita' ha dichiarato la pandemia da COVID-19;

Preso atto dell'evolversi della situazione epidemiologica, del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi e dei decessi notificati all'Organizzazione mondiale della sanita';

Ritenuta la straordinaria necessita' e urgenza di emanare nuove disposizioni per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, adottando adeguate e proporzionate misure di contrasto e contenimento alla diffusione del predetto virus;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 24 marzo 2020;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'economia e delle finanze;

Emana  
il seguente decreto-legge:

## Art. 1

## Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19

1. Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalita' di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o piu' misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche piu' volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e con possibilita' di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.

2. Ai sensi e per le finalita' di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalita' al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalita' di esso, una o piu' tra le seguenti misure:

a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilita' di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessita' o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;

b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;

c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonche' rispetto al territorio nazionale;

d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di

malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;

e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perche' risultate positive al virus;

f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;

g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;

h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;

i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;

l) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attivita' convegnoistica o congressuale, salva la possibilita' di svolgimento a distanza;

m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilita' di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonche' di disciplinare le modalita' di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;

n) limitazione o sospensione delle attivita' ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;

o) possibilita' di disporre o di affidare alle competenti autorita' statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonche' di trasporto pubblico locale;

p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attivita' didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonche' delle istituzioni di formazione superiore, comprese le universita' e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e universita' per anziani, nonche' i corsi professionali e le attivita' formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attivita' formative o prove di esame, ferma la possibilita' del loro svolgimento di attivita' in modalita' a distanza;

q) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;

r) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonche' dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;

s) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attivita' indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalita' di lavoro agile;

t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilita' di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati e' effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalita' a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti gia' ultimata la valutazione dei candidati e la possibilita' di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;

u) limitazione o sospensione delle attivita' commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilita' dei generi agricoli, alimentari e di prima necessita' da espletare con modalita' 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;

v) limitazione o sospensione delle attivita' di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonche' di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;

z) limitazione o sospensione di altre attivita' d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonche' di lavoro autonomo, con possibilita' di esclusione dei servizi di pubblica necessita' previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;

aa) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilita' dei generi agricoli, alimentari e di prima necessita';

bb) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);

cc) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalita' e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonche' agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;

dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanita' o dal Ministro della salute;

ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;

ff) predisposizione di modalita' di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;

gg) previsione che le attivita' consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessita', laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;

hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attivita' economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorita' pubbliche specificamente individuate.

3. Per la durata dell'emergenza di cui al comma 1, puo' essere imposto lo svolgimento delle attivita' non oggetto di sospensione in conseguenza dell'applicazione di misure di cui al presente articolo, ove cio' sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettivita' e la pubblica utilita', con provvedimento del prefetto assunto dopo avere sentito, senza formalita', le parti sociali interessate.

## Art. 2

### Attuazione delle misure di contenimento

1. Le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o piu' decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonche' i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalita', i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 e con efficacia limitata

fino a tale momento, in casi di estrema necessita' e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

3. Sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure gia' adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le altre misure, ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni.

4. Per gli atti adottati ai sensi del presente decreto i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti adottati in attuazione del presente decreto, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. I provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto.

#### Art. 3

##### Misure urgenti di carattere regionale o infraregionale

1. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attivita' di loro competenza e senza incisione delle attivita' produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

2. I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, ne' eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanita' in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente.

#### Art. 4

##### Sanzioni e controlli

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, e' punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanita', di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.

2. Nei casi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attivita' da 5 a 30 giorni.

3. Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; si applicano i commi 1, 2 e 2.1 dell'articolo 202 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, 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

autorita' che le hanno disposte. Ai relativi procedimenti si applica l'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

4. All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'autorita' procedente puo' disporre la chiusura provvisoria dell'attivita' o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni. Il periodo di chiusura provvisoria e' scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.

5. In caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa e' raddoppiata e quella accessoria e' applicata nella misura massima.

6. Salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque piu' grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e), e' punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7.

7. Al comma 1 dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, le parole «con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000» sono sostituite dalle seguenti: «con l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000».

8. 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 meta'. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.

9. 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 competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 e' attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

#### Art. 5

##### Disposizioni finali

1. Sono abrogati:

a) il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ad eccezione degli articoli 3, comma 6-bis, e 4;

b) l'articolo 35 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9.

2. Le disposizioni del presente decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

3. Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono alle attivita' ivi previste mediante utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

#### Art. 6

##### Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sara' presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sara' inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addi' 25 marzo 2020

MATTARELLA

Conte, Presidente del Consiglio dei ministri

Speranza, Ministro della salute

Bonafede, Ministro della giustizia

Gualtieri, Ministro dell'economia e  
delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Bonafede



*Ministero dello Sviluppo Economico*

DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA INDUSTRIALE,  
L'INNOVAZIONE E LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SUGLI ENTI  
COOPERATIVI, SULLE SOCIETÀ E SUL SISTEMA  
CAMERALE

ALLE CAMERE DI COMMERCIO  
INDUSTRIA, ARTIGIANATO  
AGRICOLTURA

**LORO SEDI**

*per conoscenza:*

ALL'UNIONCAMERE  
P.ZZA SALLUSTIO, 21

**00187 ROMA**

ALLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

Oggetto: **Attestazioni camerali su dichiarazioni delle imprese di sussistenza cause di forza maggiore per emergenza COVID-19.**

Preso atto dell'esigenza manifestata a codeste Camere di commercio, da parte di diverse imprese, di dover documentare mediante attestazione camerale le condizioni di forza maggiore derivanti dall'attuale fase di emergenza sanitaria da COVID-19.

Preso atto che le clausole presenti in molti contratti di fornitura in essere con l'estero comportano la necessità di produrre tali attestazioni per poter invocare la forza maggiore e far fronte all'inadempimento delle obbligazioni.

Considerato che l'impossibilità di presentare tale documento, a supporto dell'esistenza di causa di forza maggiore, comporterebbe danni immediati alle imprese nazionali che si troverebbero nella condizione di subire la risoluzione dei contratti, con pagamento di penali e mancato rientro dai costi della commessa già sostenuti.

Tanto premesso, si dispone che, su richiesta dell'impresa, quale documento a supporto del commercio internazionale, le Camere di commercio, nell'ambito dei poteri loro riconosciuti dalla legge, possono rilasciare dichiarazioni in lingua inglese sullo stato di emergenza in Italia conseguente all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e sulle restrizioni imposte dalla legge per il contenimento dell'epidemia.

Con le predette dichiarazioni le Camere di commercio potranno attestare di aver ricevuto, dall'impresa richiedente il medesimo documento, una dichiarazione in cui, facendo riferimento alle restrizioni disposte dalle Autorità di governo e allo stato di emergenza in atto, l'impresa medesima afferma di non aver



potuto assolvere nei tempi agli obblighi contrattuali precedentemente assunti per motivi imprevedibili e indipendenti dalla volontà e capacità aziendale.

Sarà cura di Unioncamere provvedere a diffondere presso codeste Camere di commercio uno schema di dichiarazione in lingua inglese da utilizzare per la finalità di cui sopra.

IL DIRETTORE GENERALE PER LA  
POLITICA INDUSTRIALE, L'INNOVAZIONE  
E LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

IL DIRETTORE GENERALE PER LA  
VIGILANZA SUGLI ENTI COOPERATIVI,  
SULLE SOCIETÀ E SUL SISTEMA  
CAMERALE

AVV. MARIO FIORENTINO

DOTT. GIANLUCA SCARPONI