



Prefettura di Pavia

A MEZZO P.E.C.

Pavia, data del protocollo

Protocollo a margine
Fasc. n. 2020000361

Al Sig. Presidente della Provincia

PAVIA

Ai Sigg. Sindaci dei Comuni della Provincia

LORO SEDI

Al Sig. Presidente della Camera di
Commercio

PAVIA

Al Sig. Questore di

PAVIA

Al Sig. Comandante Provinciale
Arma dei Carabinieri di

PAVIA

Al Sig. Comandante Provinciale
Guardia di Finanza di

PAVIA

OGGETTO: D.P.C.M. 22 marzo 2020, concernente: "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

Di seguito a pregressa corrispondenza concernente l'oggetto, si riportano qui di seguito le indicazioni attuative fornite dal Ministero dell'Interno Dipartimento della P.S. in oggetto menzionato:

1.Premessa.

Come è noto, il D.P.C.M. 22 marzo 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale, n .76 dello stesso 22 marzo, ha aggiornato il quadro delle misure volte a contrastare e contenere la diffusione dell'epidemia da COVID-19 sull'intero territorio nazionale.



Prefettura di Pavia

Il provvedimento, oltre a stabilire ulteriori limitazioni agli spostamenti ed alla circolazione degli individui, prevede un "rallentamento" delle attività produttive, al fine di diradare ulteriormente le situazioni in cui si può diffondere il contagio.

Come evidenziato, nelle direttive diramate dal Gabinetto del citato Dicastero e meglio specificate in seguito *sub a)* e *sub b)*, il D.P.C.M. 22 marzo 2020 appresta un meccanismo, in base al quale – **nel periodo compreso tra il 23 marzo e il 3 aprile p.v.** – resta sospeso, in linea generale, lo svolgimento delle attività produttive, siano esse di carattere industriale che commerciale.

L'art. 1, comma 4, del predetto decreto presidenziale si preoccupa anche di permettere agli operatori economici di completare tutti i vari *step*, anche di natura tecnica, necessari per l'attuazione della sospensione, senza che ciò determini un nocumento alle capacità di produzione dell'azienda. Viene, a tal fine, previsto che tali *step* si concludessero entro e non oltre il 25 marzo p.v. .

Il rigore della moratoria viene, però, temperato da un sistema di deroghe.

Un primo ordine di eccezioni è stabilito dallo stesso provvedimento, attraverso un'elencazione di attività contenuta nell'Allegato 1.

E' il caso di sottolineare che il menzionato Allegato individua le fattispecie sottratte alla moratoria, attraverso l'evocazione per ciascuna di esse del cd. "Codice ATECO".

Si tratta di un sistema di classificazione elaborato dall'ISTAT, sulla base del quale le Camere di Commercio determinano la categoria di appartenenza di ciascun operatore economico ai fini fiscali, previdenziali e assistenziali.

Un secondo ordine di deroghe riguarda attività che il provvedimento non individua *nominatim*, ma attraverso una serie di criteri di ordine generale.

La valutazione circa il rispetto di tali criteri è rimessa al Prefetto, secondo diversificati percorsi procedurali che, in taluni casi, richiedono una valutazione *ex post*, sul modello di quanto avviene per le segnalazioni certificate di inizio di attività (SCIA), in altri richiedono un intervento *ex ante*, attraverso il rilascio di un'apposita autorizzazione.



Prefettura di Pavia

Resta fermo che – come evidenziato nella direttiva indicata a seguito sub a) – le imprese che proseguono l'attività devono comunque rispettare le prescrizioni del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 14 marzo u.s. tra il Governo e le parti sociali.

Inoltre, le imprese colpite dalla sospensione disposta ai sensi del D.P.C.M. 22 marzo 2020 possono continuare ad operare solo se organizzate secondo modalità di lavoro a distanza o agile (art. 1, comma 1, lett. c) del D.P.C.M. 22 marzo 2020).

Il sistema appena sintetizzato viene naturalmente ad incidere, in diversa misura, anche sull'ampia gamma delle attività regolate dalla legislazione di pubblica sicurezza.

Al fine di agevolare l'uniforme applicazione, anche dal punto di vista procedurale, di queste nuove misure ai settori disciplinati dal diritto di polizia, appare opportuno rassegnare all'attenzione, con il presente atto di indirizzo, le seguenti indicazioni.

Si precisa che le indicazioni formulate nel presente atto di indirizzo si riferiscono unicamente all'applicazione delle disposizioni del D.P.C.M. 22 marzo 2020, senza entrare nel merito di eventuali "arricchimenti" derivanti da altre ordinanze o altri provvedimenti adottati dalle Autonomie Regionali e Locali in relazione all'attuale stato di emergenza.

1. Le esclusioni riguardanti i settori sottoposti alla legislazione di pubblica sicurezza individuati dall'Allegato 1 del D.P.C.M. 22 marzo 2020.

L'Allegato 1 del citato D.P.C.M. 22 marzo 2020 esclude dall'ambito di applicazione della sospensione alcune attività economiche, la cui disciplina di base si rinviene, in tutto o in parte, nella legislazione di pubblica sicurezza.

Si tratta, in particolare, delle seguenti categorie:

- **"alberghi e strutture simili"**, espressione che, secondo il sistema di classificazione ATECO, viene a ricomprendere le strutture – sottoposte al regime ex art. 86 TULPS – che offrono alloggio per periodi di breve durata, quali gli alberghi, i *resort*, i *motel*, gli *aparthotel* (hotel, anche attrezzati per le conferenze, e residence), pensioni;



Prefettura di Pavia

- **"servizi di vigilanza privata"**, espressione che, secondo il sistema di classificazione ATECO, abbraccia, non solo le attività di vigilanza dei beni altrui espletate da operatori economici abilitati ai sensi dell'art. 134 TULPS, ma anche le attività di sicurezza complementare evocate dall'art. 256-bis, commi 2 e 3, del R.D. n. 635/1940 e di sicurezza sussidiaria e complementare che trovano una specifica regolamentazione in una serie di normative di settore;
- **"i servizi connessi ai sistemi di vigilanza"**, cioè, secondo il sistema di classificazione ATECO, le attività di sorveglianza dei beni altrui, sottoposte al regime di cui al citato art. 134 TULPS, che vengono effettuate attraverso il monitoraggio di dispositivi di sicurezza elettronici, quali, ad esempio, il teleallarme.

L'elenco delle esclusioni operato dal citato Allegato 1 contiene anche alcune voci che fanno riferimento a categorie di attività economiche di tenore assai ampio, nell'ambito delle quali rientrano anche talune specifiche tipologie di produzioni che possono essere effettuate previo conseguimento di apposite licenze di polizia.

Le voci di interesse sotto questo profilo possono, ad un primo esame, essere individuate nelle seguenti.

- **"confezioni di camici, divise ed altri indumenti da lavoro"**, nelle quali ricadono anche le attività di produzione delle uniformi delle Forze Armate e delle Forze di Polizia, che sono sottoposte all'obbligo di munirsi della licenza di cui all'art. 28, primo comma, TULPS;
- **"fabbricazione di articoli in gomma"**, nella quale possono rientrare, quando rispettino le modalità produttive previste dalla pertinente categoria del Codice ATECO, anche la produzione di materiali in gomma destinati alle Forze Armate e alle Forze di Polizia – come gli strumenti di autodifesa – per la quale è richiesto il possesso delle licenze ex art. 28, secondo comma, TULPS;
- **"fabbricazione di attrezzature ed articoli di vestiario protettivi di sicurezza"**, nella quale ricadono anche alcune tipologie di equipaggiamento, quali ad esempio le tute ignifughe ed i caschi protettivi, la cui produzione, quando è diretta ad equipaggiare le Forze Armate e le Forze di Polizia, è sottoposta anch'essa al regime autorizzatorio di cui all'art. 28, primo comma, TULPS.



Prefettura di Pavia

Le predette attività produttive continuano, quindi, ad essere svolte dai titolari delle licenze di polizia, senza effettuare alcuna comunicazione o adempimento aggiuntivo nei confronti delle Autorità di pubblica sicurezza o, nel caso degli alberghi e strutture simili, nei confronti dei Comuni che hanno rilasciato il titolo abilitativo al loro esercizio.

2. Le autorizzazioni alla prosecuzione delle attività funzionali ad assicurare la continuità delle attività di cui all'Allegato 1, dei servizi di pubblica utilità e dei servizi pubblici essenziali.

Come si è già accennato sopra, il D.P.C.M. 22 marzo 2020 prevede che il catalogo delle esclusioni possa essere ampliato, in taluni circoscritti casi, previa comunicazione o conseguimento di un'autorizzazione, secondo procedure che coinvolgono il Prefetto, in armonia a quanto stabilito dall'art. 3, comma 4, del D.L. n. 6/2020.

La prima ipotesi è contemplata dall'art. 1, comma 1, lett. d) del ricordato decreto presidenziale, il quale consente la prosecuzione delle attività economiche che sono funzionali ad assicurare la continuità:

- **dei servizi di pubblica utilità;**
- **dei servizi qualificati come essenziali ai sensi dell'art. 1 della Legge 12 giugno 1990, n. 146;**
- **della filiera delle attività ricomprese nel più volte menzionato Allegato 1.**

Ciò premesso, si osserva che nel "segmento" delle prestazioni funzionali a quelle elencate nell'Allegato 1 possono rientrare anche alcune tipologie di attività che sono sottoposte al sistema autorizzatorio di polizia.

Il citato Allegato 1 esclude dalla sospensione l'esercizio dei compiti demandati ad una serie di Pubbliche Amministrazioni, tra le quali vengono menzionate espressamente dal sistema di codificazione ATECO quelle preposte alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alla difesa e alla giustizia.

Muovendo da questa premessa, si può ritenere che la deroga in questione riguardi, innanzitutto, **le attività produttive che mirano ad assicurare gli approvvigionamenti e la riparazione delle armi, nonché le forniture delle munizioni e degli altri equipaggiamenti destinati alle Forze Armate e alle Forze di Polizia**



Prefettura di Pavia

nazionali, per la cui produzione e vendita sono necessarie le autorizzazioni di polizia previste dagli artt. 28, 31, 46 e 47 TULPS e dalla normativa "complementare".

A ciò si aggiungono alcune specifiche prestazioni di beni e servizi che possono rivelarsi funzionali all'esercizio delle attività che, in quanto ricomprese nell'elenco di cui all'Allegato 1, sono sottratte alla moratoria in discorso.

A titolo esemplificativo, si possono segnalare la fabbricazione, il deposito, la vendita e l'impiego degli esplosivi che risultino necessari per l'esercizio delle seguenti attività produttive ricomprese nell'Allegato 1 al D.P.C.M. 22 marzo 2020, riportate nella seguente Tabella.

Codice ATECO	Attività
05	Estrazione di carbone
06	Estrazione di petrolio greggio e di gas naturale
42	Ingegneria civile
46.69.94	Commercio all'ingrosso di articoli antincendio e infortunistici

La prosecuzione delle attività economiche rientranti nella casistica contemplata dall'art. 1, comma 1, lett. d), del D.P.C.M. 22 marzo 2020 è sottoposta ad uno specifico regime amministrativo.

Viene, infatti, previsto che l'operatore economico interessato presenti una comunicazione al Prefetto della Provincia ove è ubicata l'attività, indicando specificamente:

- i prodotti e i servizi attinenti alle attività che l'operatore intende continuare a svolgere;
- le imprese e le amministrazioni beneficiarie dei medesimi prodotti e servizi.

La comunicazione deve naturalmente essere motivata sulla base di elementi tesi a dimostrare la sussistenza del rapporto di funzionalità cui fa riferimento l'art. 1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 22 marzo 2020.

In questo senso, laddove si controverta dell'esecuzione di forniture per gli approvvigionamenti in favore di una Pubblica Amministrazione, il soggetto interessato potrà indicare anche i dati relativi al contratto stipulato (o al



Prefettura di Pavia

subappalto autorizzato) e quegli altri utili ad individuare la stazione appaltante o, comunque, l'Ufficio competente a ricevere la prestazione.

La presentazione della comunicazione legittima l'operatore economico a continuare l'attività e segna l'inizio dei controlli che il Prefetto è chiamato a svolgere sulla sussistenza delle circostanze attestate nella comunicazione stessa.

Circa le modalità di svolgimento dei controlli, sono state già fornite indicazioni che andranno naturalmente osservate anche con riguardo alle attività di produzione di beni e servizi sottoposte alla legislazione di pubblica sicurezza.

Ad integrazione di tali indicazioni, si evidenzia che, nell'evocato caso in cui si controverta della fornitura di beni e servizi in favore di una Pubblica Amministrazione, i Sig.ri Prefetti – ove lo ritengano necessario – potranno acquisire elementi di valutazione circa la sussistenza del rapporto di funzionalità dai competenti Uffici delle Amministrazioni interessate, valorizzando in tal modo i dati esposti dall'operatore economico nella comunicazione.

Si annota che tale modalità di riscontro potrà, ove ritenuto utile, essere seguita per la verifica dell'esistenza del predetto rapporto di funzionalità anche con riguardo all'esecuzione, " in favore di questa Amministrazione della pubblica sicurezza, di prestazioni di beni e servizi non sottoposti alla legislazione di pubblica sicurezza".

Si pensi, ad esempio, ai servizi di mensa affidati in appalto che vengono effettuati nell'ambito delle strutture della Polizia di Stato, i quali rivestono un carattere fondamentale per l'attività degli Uffici e dei Reparti; come pure si può fare riferimento alle forniture di tipologie di mezzi ed equipaggiamenti che non ricadono, a rigore, nell'alveo dell'art. 28 TULPS.

Nel confermare la necessità che gli accertamenti si sviluppino secondo un percorso snello ed agile, capace di ridurre al minimo i tempi, preme inoltre evidenziare che l'art. 1, comma 1, lett. d) del D.P.C.M. 22 marzo 2020 richiede di adottare un provvedimento espresso – nella forma della sospensione – solo nel caso in cui i controlli eseguiti dimostrino l'insussistenza dei presupposti indicati dalla norma.



Prefettura di Pavia

Negli altri casi, non sarà necessario adottare un provvedimento espresso da notificare all'interessato; e ciò in coerenza con la logica perseguita dal provvedimento volta a eliminare ogni passaggio burocratico che non sia strettamente essenziale.

3. Attività degli impianti a ciclo produttivo continuo.

Un'altra deroga alla moratoria delle attività è contemplata dall'art. 1, comma 1, lett. g) del D.P.C.M. 22 marzo 2020 e riguarda gli impianti a ciclo produttivo continuo.

La definizione di tale tipologia di impianti si rinviene nell'art. 2 del decreto del Ministro dell'Ambiente 11 dicembre 1996 e comprende due fattispecie:

- gli impianti di cui non è possibile interrompere l'attività senza provocare danni agli impianti stessi, pericoli di incidenti o alterazioni del prodotto ovvero per necessità di continuità finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale;
- gli impianti il cui esercizio è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro o da norme di legge, sulle ventiquattro ore per cicli settimanali, fatte salve le esigenze di manutenzione.

La deroga prevista dal cennato art. 1, comma 1, lett. g) riguarda solo la prima delle due ipotesi evocate, e cioè quella in cui l'interruzione della produzione possa determinare danni agli impianti stessi o generare rischi di incidenti.

In presenza di questo presupposto, l'operatore economico viene legittimato dalla norma a proseguire l'attività, previo invio di una semplice comunicazione al Prefetto. Tale comunicazione non è richiesta per le attività degli impianti finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale.

Anche tale comunicazione, in un'ottica di responsabilizzazione e di reciproco affidamento tra il pubblico e il privato, deve essere motivata, in modo da agevolare le attività di riscontro di competenza del Prefetto.

Per quanto concerne i settori regolati dalla legislazione di pubblica sicurezza, si evidenzia come la modalità produttiva a ciclo continuo possa rinvenirsi nel settore della fabbricazione degli esplosivi, autorizzata a mente degli artt. 46 e 47 TULPS, laddove sia stata concessa da questo Dipartimento la particolare "autorizzazione in deroga" al divieto di cui all'art. 105 del R.D. n. 635/1940 che,



Prefettura di Pavia

come è noto, è disciplinata dal Capitolo XI dell'Allegato B al medesimo R.D. n . 635/1940.

I dati ricavabili da questa autorizzazione costituiranno, quindi, un ulteriore elemento che si aggiungerà a quelli eventualmente acquisiti nel corso dell'istruttoria condotta secondo le modalità indicate dal Gabinetto nella ricordata direttiva, sulla base dei quali il Prefetto potrà valutare l'effettiva sussistenza del presupposto legittimante stabilito dall'art. 1, comma 1, lett. g) del D.P.C.M. 22 marzo 2020.

Solo nel caso in cui la verifica di tale presupposto dia un esito negativo, il Prefetto adotterà un provvedimento espresso nella forma dell'ordine di sospensione dell'attività. Fino all'adozione di tale provvedimento, l'attività comunicata dall'operatore economico si ritiene legittimamente esercitata.

4. Attività dell'industria dell'aerospazio e della difesa, nonché altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

L'ultima fattispecie derogatoria è contemplata dall'art. 1, comma 1, lett. h) del D.P.C.M. 22 marzo 2020 e concerne tre "segmenti economici":

- le imprese dell'industria dell'aerospazio;
- le imprese operanti nel settore della difesa;
- le attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

La protezione di queste attività è subordinata al rilascio di un'apposita autorizzazione da parte del Prefetto.

La ripetuta direttiva del Gabinetto del Ministro delinea il percorso procedurale da seguire per la concessione di tale titolo autorizzatorio, sottolineando l'importanza che i Sig.ri Prefetti avviino la ricognizione dei siti produttivi riguardanti le predette imprese ed attività esistenti nei rispettivi territori.

Al riguardo, ad integrazione di tali indicazioni, si evidenzia che le imprese del settore aerospaziale e della difesa operano, di norma, in forza della licenza di polizia di cui all'art. 28 TULPS.



Prefettura di Pavia

Pertanto, la menzionata ricognizione potrà essere agevolata attraverso la verifica agli atti d'ufficio delle autorizzazioni della specie rilasciate e attualmente in essere.

Ciò consentirà di circoscrivere significativamente l'ambito della ricognizione da sviluppare, anche attraverso il dialogo con le Camere di Commercio, le Autonomie locali e gli altri soggetti istituzionali, titolari di principi di competenza.

Per quanto, invece, concerne le imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale, si ricorda che la loro definizione si rinviene, innanzitutto nel D.L. 15 marzo 2012, n. 21, conv. dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.

Si tratta di un ambito che può ricomprendere nel suo alveo anche operatori economici in possesso di licenze di pubblica sicurezza.

A tal riguardo, al fine di offrire alle SS.LL. alcuni elementi utili a orientare al meglio le iniziative e le determinazioni da assumere, anche per quanto concerne il rilascio delle autorizzazioni, si può ricordare che, in base al D.L. n. 21/2012, gli ambiti dove emergono profili di rilevanza strategica per il sistema-Paese sono i seguenti:

- difesa e sicurezza nazionale (art. 1 D.L. n. 21/2012), che comprende le attività indicate dal D.P.C.M. 6 giugno 2014, n. 108, nonché i servizi di comunicazione elettronica a banda larga, basati sulla tecnologia "5G";
- gli asset inerenti ai settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (art. 2 del D.L. n. 21/2012) individuati dal D.P.R. 25 marzo 2014, n. 85.

5. Il circuito informativo

L'art. 1, comma 2, del D.P.C.M. 22 marzo 2020 si preoccupa, inoltre, di prevedere che le informazioni circa le comunicazioni ricevute e le autorizzazioni emesse, relative alla prosecuzione delle attività conoscano un'adeguata circolazione tra i diversi soggetti pubblici, titolari, a vario titolo, di principi di competenza rilevanti.

Anche su questo punto il Gabinetto del Ministro ha fornito, con la più volte citata direttiva del 23 marzo u.s., indicazioni volte a garantire la migliore applicazione della disposizione.

Nell'ambito della cornice tracciata dalla predetta direttiva, si segnala l'opportunità che i Sig.ri Prefetti, per quanto concerne l'Amministrazione della pubblica sicurezza, informino delle comunicazioni ricevute, delle autorizzazioni rilasciate e dei provvedimenti sospensivi adottati, i Questori – Autorità provinciali di



Prefettura di Pavia

pubblica sicurezza, nonché i Comandanti di livello Provinciale dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Le predette informazioni dovranno essere indirizzate anche a questo Dipartimento e segnatamente alla Segreteria del Dipartimento e all'Ufficio per l'Amministrazione Generale.

6. Indicazioni operative.

Nel segnalare che l'inosservanza delle previsioni del D.P.C.M. 22 marzo 2020 e dei provvedimenti inibitori emessi dal Prefetto sulla base di esso sono puniti, in virtù dell'art. 3, comma 4, del D.L. n. 6/2020, ai sensi dell'art. 650 c. p, occorre osservare che l'attuazione dell'articolato sistema delineato dal D.P.C.M. 22 marzo 2020 richiede lo svolgimento anche di una mirata azione di controllo.

Tale azione – sulla quale si è già richiamata l'attenzione con la circolare a seguito sub c) – andrà sviluppata, per quanto concerne le attività sottoposte ad autorizzazione di polizia, con il coinvolgimento sia delle Forze di polizia – per i profili di polizia di sicurezza – sia dei Comuni, per il tramite dei Corpi e Servizi di Polizia locale, per lo svolgimento dei controlli di polizia amministrativa nelle sue diverse declinazioni".

Nel confidare nella compiuta attuazione del presente atto di indirizzo, si pregano i Signori Sindaci di darne ampia informazione ai dipendenti Corpi e servizi di Polizia Locale e al Presidente della Camera di Commercio al fine di renderne edotte le Associazioni e le Organizzazioni rappresentative delle categorie economiche e professionali interessate.

Il Vice Prefetto Vicario Reggente
Ferdani