

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

**AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
RICORSO STRAORDINARIO
Ex. artt. 8,9 D.P.R. n. 1199/1971**

Nell'interesse di

1) **AVV. NINO FILIPPO MORIGGIA**, nato a MILANO il 5.5.1961 (C.F. MRGNFL61E05F205S), domiciliato in Romano di Lombardia (BG), via Duca d'Aosta n. 135/d, in proprio;

2) **COMICOST - COMITATO PER LE LIBERTÀ COSTITUZIONALI**, C.F. 93053980160, in persona dell'Avv. NINO FILIPPO MORIGGIA, nato a MILANO il 5.5.1961 (C.F. MRGNFL61E05F205S) con sede in Romano di Lombardia (BG), via Duca d'Aosta n. 135/d,

rappresentati e difesi dall'Avv. Marco Picenni (C.F.: PCNMRC89H15B393A), PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it, Fax: 0363/917796), presso il cui studio sito in Romano di Lombardia, via Duca d'Aosta n. 135/D elegge domicilio, in forza di mandato in calce al presente atto

ricorrenti

CONTRO

3) **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, codice fiscale 80188230587, con sede in Roma, Piazza Colonna n. 370, pec presidente@pec.Governo.it, nonché per il tramite dei seguenti uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri: -Dipartimento della Protezione Civile

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

protezionecivile@pec.Governo.it, -Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della
Presidenza del Consiglio dei Ministri, pec protocollo.dagl@mailbox.Governo.it, e -
Ufficio Contenzioso del Dipartimento pec ufficiocontenzioso@mailbox.Governo.it

resistente

E

4) **MINISTERO DELLA SALUTE** in persona del Ministro pro-tempore, codice
fiscale 80242250589, con sede in Roma, Lungotevere Ripa n. 1, pec:
gab@postacert.sanita.it

resistente

E

5) **MINISTERO DELL'INTERNO** in persona del Ministro pro tempore, codice
fiscale 97149560589, con sede in Roma, Piazza del Viminale n. 1, pec
gabinetto.ministro@pec.interno.it

resistente

PER L'ANNULLAMENTO

previa adozione di idoneo provvedimento cautelare, anche di carattere confermativo e/o
interpretativo di:

- 1) DPCM dell'8 marzo 2020;
- 2) DPCM del 9 marzo 2020;
- 3) DPCM dell'11 marzo 2020;
- 4) DPCM del 22 marzo 2020;

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

- 5) DPCM del 1° aprile 2020;
- 6) DPCM del 10 aprile 2020;
- 7) DPCM del 17 maggio 2020;
- 8) Ordinanza del 20 marzo 2020 del Ministero della Salute;
- 9) Ordinanza del 22 marzo 2020 del Ministero della Salute;
- 10) Ordinanza del 28 marzo 2020 del Ministero della Salute;
- 11) Direttiva ai Prefetti del Ministro dell'Interno dell'8 marzo 2020;
- 12) Circolare del Ministero dell'Interno del 12 marzo 2020;
- 13) Circolare del Ministero dell'Interno del 23 marzo 2020;
- 14) e di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, nonché i comportamenti materiali presupposti, connessi e consequenziali, ivi comprese tutte le circolari e istruzioni, formali e informali, note, anche interpretative dal Ministero dell'Interno o da qualsiasi altro Ministero, dalla Presidenza del Consiglio, dal Consiglio dei Ministri o da qualsiasi altro organismo governativo, ai provvedimenti soprarichiamati dal numero 1) al numero 13).

SI ECCEPISCE

l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con legge 5 marzo 2020 n. 13 e del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito in legge, con modifiche, dalla L. 22.05.2020, n. 35, con decorrenza dal 24.05.2020.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

BREVE PREMESSA IN FATTO

In data 31 gennaio 2020, con l'intento di prevenire il diffondersi del virus Covid 19, il Consiglio dei Ministri ha deliberato (Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 1 febbraio 2020, n.26), ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c), e dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della Protezione Civile), la “Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”.

Il 23 febbraio 2020, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, ha approvato il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 che introduceva misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. La stessa sera, il Presidente Conte ha firmato il DPCM 23 febbraio 2020 di attuazione delle disposizioni del DL 6/2020 per i Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto interessati dalle misure di contenimento del contagio da Coronavirus.

Il 05 marzo 2020 il suddetto decreto veniva convertito in legge 5 marzo 2020 n. 13.

L'08 marzo 2020 il Presidente del Consiglio Conte firmava un nuovo DPCM che prevedeva, in attuazione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, ulteriori misure per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 su tutto il territorio nazionale. Più in dettaglio, l'art. 1 del nuovo DPCM prevedeva la creazione di un'area unica, comprendente il territorio della Regione Lombardia e di altre 14 Province (cinque dell'Emilia-Romagna, cinque del Piemonte, tre del Veneto e una delle

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Marche). Nell'ambito di tale area veniva prevista l'applicazione di misure rafforzate di contenimento dell'infezione. L'art. 2 prevedeva la rideterminazione delle misure di contrasto dell'epidemia, soggette a uniforme applicazione sul resto del territorio nazionale.

Lo stesso giorno, in riferimento al DPCM 8 marzo 2020, il Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese adottava la direttiva ai Prefetti per l'attuazione dei controlli nelle "aree a contenimento rafforzato" che prevedeva: la convocazione immediata, anche da remoto, dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, per l'assunzione delle necessarie misure di coordinamento; indicazioni specifiche per i controlli relativi alla limitazione degli spostamenti delle persone fisiche in entrata e in uscita e all'interno dei territori "a contenimento rafforzato".

Il 09 marzo 2020 il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, firmava il DPCM 9 marzo 2020 recante nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale. Il provvedimento ha esteso le misure di cui all'art. 1 del DPCM 8 marzo 2020 a tutto il territorio nazionale, vietando ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico. In ultimo, ha modificato la lettera d) dell'art.1 del DPCM 8 marzo 2020 relativa agli eventi e manifestazioni sportive.

La sera dell'11 marzo 2020, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha firmato il nuovo DPCM recante ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sull'intero territorio nazionale con il quale

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

ha chiuso tutte le attività commerciali, di vendita al dettaglio, ad eccezione dei negozi di generi alimentari, di prima necessità, delle farmacie e delle parafarmacie.

Il 22 marzo 2020 il Presidente Conte ha firmato il DPCM recante nuove misure per il contenimento del contagio su tutto il territorio nazionale, annunciato la sera precedente. Il provvedimento prevedeva la chiusura di attività produttive non essenziali o strategiche. Aperti alimentari, farmacie, negozi di generi di prima necessità e servizi essenziali.

Il 25 marzo 2020 il Consiglio dei Ministri approvava il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 pubblicato nella GU Serie Generale n.79 del 25/03/2020 che introduceva misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Il decreto prevedeva che, al fine di contenere e contrastare i rischi sanitari e il diffondersi del contagio, potessero essere adottate, su specifiche parti del territorio nazionale o sulla totalità di esso, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al termine dello stato di emergenza, fissato al 31 luglio 2020 dalla delibera assunta dal Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, una o più tra le misure previste dal decreto stesso.

Il 1 aprile 2020 il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte firmava il DPCM che prorogava fino al 13 aprile 2020 le misure fin qui adottate per il contenimento del contagio epidemiologico da Covid-19.

Il 10 aprile 2020 il Presidente del Consiglio firmava il DPCM con cui venivano prorogate fino al 3 maggio le misure restrittive sin qui adottate per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Con il nuovo DPCM, a partire dal 14 aprile, veniva

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

permessa l'apertura delle cartolerie, delle librerie e dei negozi di vestiti per bambini e neonati e venivano inserite tra le attività produttive consentite la silvicoltura e l'industria del legno.

Il 26 aprile 2020 è stato emanato un altro DPCM in ordine temporale recante *“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.”* [c.d. Decreto Fase 2]

Ed infine il 17 maggio 2020 è stato emesso l'ultimo DPCM della serie, anch'esso recante "ulttriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, anch'esso sostanzialmente ripetitivo e riportante nel complesso di disposizioni attuative, costituente di fatto una mera proroga delle precedenti disposizioni.

La Costituzione Italiana nulla prevede nell'ipotesi di calamità. Si occupa esclusivamente all'art. 78 dello stato di guerra, stabilendo: *“Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari”*. All'art. 87 comma 9 afferma che il Presidente della Repubblica *“dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere”*.

Ma ciononostante non si può ricorrere all'analogia per applicare una normativa così eccezionale. Non si possono sopprimere o comprimere i diritti di libertà: significherebbe sospendere o sopprimere la democrazia.

Queste considerazioni basilari vanno tenute in considerazione. Per ovviare alla scelta costituzionale di non prevedere il caso dell'emergenza, dopo una serie di eventi governati

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

con il decreto – legge, lo Stato si è dato una legge, la 24 febbraio 1992, n. 225, con la quale è stato Istituito il Servizio nazionale della Protezione civile (con il quale è stato, malamente, risolto il problema dell'abolizione del Genio civile, l'organismo che si occupava delle opere pubbliche e dei fiumi, governandone le piene), ed è stato disciplinato lo stato di emergenza. Art. 5 "...al verificarsi degli eventi il Consiglio dei Ministri...delibera lo stato d'emergenza, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale....la revoca dello stato d'emergenza per venir meno dei relativi presupposti è deliberata nel rispetto della procedura...dello stato d'emergenza....la durata della dichiarazione dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni prorogabili NON? per più di ulteriori 180 giorni...per...gli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza....si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico". Le ordinanze sono emanate....dal Capo del Dipartimento della protezione civile, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione dello stato di emergenza".

Il Governo ha dichiarato lo "stato di emergenza", "in conseguenza del rischio sanitario" connesso con l'insorgenza del coronavirus, con una delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020. La nostra Costituzione non conosce alcuno "stato di emergenza", prevedendo solo lo "stato di guerra" (che ex Art. 78 Cost. va deliberato dal Parlamento e dichiarato dal Presidente della Repubblica). Infatti la delibera del Consiglio dei Ministri invoca una legge ordinaria, segnatamente gli artt. 7 e 24 del D. Lgs. 2/1/2018 n. 1 (codice

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

della protezione civile). Ma questa legge, per un verso, non contempla il caso di pandemie e, per altro verso, consente di emanare ordinanze di protezione civile in ambiti del tutto diversi da quelli oggetto delle misure qui in discussione (e comunque *“nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico e dell’Unione Europea”*) - dunque senza autorizzare chicchessia a comprimere libertà costituzionali che solo la legge (e in casi limitati) può comprimere.

Il Governo si è anche appoggiato alla pronuncia dell’OMS per giustificare lo *“stato di emergenza”*. Sta di fatto che lo stato di emergenza è stato dichiarato unicamente dall’organo esecutivo, senza alcun vaglio parlamentare e in un vuoto costituzionale. Per fare un esempio, la Francia ha dichiarato lo stato di emergenza il 20 marzo scorso con una legge approvata da entrambi i rami del Parlamento. E del resto il 31 gennaio c’era tutto il tempo, prima che si manifestassero tre settimane dopo i primi casi di trasmissione del virus, per fare un passaggio parlamentare anche in Italia. Il Governo si è invece limitato ad emanare un comunicato stampa con cui informava di avere deliberato lo stato di emergenza per sei mesi, *“come previsto dalla normativa vigente”*, *“al fine di consentire l’emanazione delle necessarie ordinanze di Protezione Civile”* (cui certamente non è consentito di incidere sulle libertà costituzionali).

Nell’ordinamento nazionale, il decreto ministeriale è un ATTO AMMINISTRATIVO emanato da un Ministro nell’ambito delle sue competenze per il pubblico interesse. Questo decreto, se emanato dal Presidente del Consiglio è, dunque, definito DPCM.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Può essere adottato “*motu proprio*” dal Presidente o di concerto con i Ministri competenti e, in questa ipotesi, si chiama decreto interministeriale.

In ogni caso questo tipo di decreto rimane nell’ambito amministrativo ed è volto all’attuazione funzionale di norme di legge. I decreti del PdC Giuseppe Conte sembrano sì attuativi della previsione di cui all’art. 3 del D.L. 23 febbraio 2020 n. 6, ma, nella sostanza assumono un rilievo anomalo, di livello analogo alla legge (fonte di diritto primario). Un’evidente, quanto indebita, appropriazione di competenze di natura legislativa. Se il Governo aveva la necessità di adottare norme aventi forza di legge, lo strumento costituzionale c’era: il DECRETO – LEGGE!

Il gioco giocato da Conte non è stato poi sottile. Giovandosi, con un salto logico estraneo al mondo del diritto italiano, ha trasformato uno strumento meramente attuativo di leggi in vigore, in fonte primaria di diritto, dalla natura sostanzialmente legislativa.

L’UNICO MOTIVO LOGICO PER CUI ABBIAMO AGITO COSÌ, VISTO CHE NON SI RIESCE A COMPRENDERNE O IMMAGINARNE ALTRI, APPARE ESSERE L’INTENTO DI BY-PASSARE IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA CHE COME NOTO HA FACOLTÀ DI SOTTOSCRIVERE IL DECRETO LEGGE E NON IL DPCM. QUINDI IL SUPREMO GARANTE DELLA COSTITUZIONE O SI È RIFIUTATO DI FIRMARE UN DECRETO LEGGE O È STATO SCAVALCATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ATTRAVERSO IL DPCM.

L’episodio più macroscopico dell’incostituzionalità di quanto operato lo si trova nell’art. 3 del decreto legge 23 febbraio n. 6 che, in sintesi, dice: le misure saranno adottate con

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

DPCM e chi non le osserva sarà punito. Si è surrettiziamente introdotta una nuova fattispecie di reato che, come vedremo, presto i Giudici di Pace d'Italia da Aosta a Trapani disapplicheranno, sia per illegittimità, nullità ed evidente insanabile incostituzionalità.

La gravità della pandemia ha indotto la Presidenza del Consiglio (che nella fattispecie ha dimostrato un'assenza totale di sensibilità e rispetto costituzionale) a prendere misure che hanno inciso e ancora oggi incidono sulla libertà personale dei cittadini con uno strumento inidoneo allo scopo, il DPCM.

E se qualcuno sostiene che il Premier non poteva fare altrimenti, dice una menzogna, giacché c'era a disposizione lo strumento classico e idoneo, il decreto - legge.

Di fatto c'è stata un'espropriazione dei poteri del Presidente della Repubblica, sotto la forma di una sorta di "*negotiorum gestio*", la gestione di questione di Stato da parte di chi non ne ha il potere per un principio generale di supplenza.

Tutto il meccanismo messo in piedi da Conte, della cui legittimità è lecito dubitare, non poteva essere adottato senza una silenziosa acquiescenza della Presidenza della Repubblica. Non parliamo di fatti burocratici sui quali si può sorvolare. Parliamo di questioni di diritto costituzionale che si riverbereranno sui diritti dei cittadini e alle quali non si può essere indifferenti.

Non a caso hanno preso vita una serie di provvedimenti di rango amministrativo che, anche eccedendo l'ambito del decreto-legge, restringevano sempre più la libertà personale (ad esempio, l'Ordinanza del Ministro della Salute del 20 marzo che ha vietato

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

l'accesso alle aree gioco e alle zone verdi e vietava attività all'aperto, l'Ordinanza dei Ministri della Salute e dell'Interno del 22 marzo che hanno bloccato le persone nella dimora anche temporanea in cui si trovavano) senza alcuna copertura legislativa fino al nuovo decreto-legge del 25 marzo. Quest'ultimo si faceva scudo dell'Articolo 16 della Costituzione (“che consente limitazioni della libertà di circolazione per ragioni sanitarie”) per contemplare anche *“limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora”*, ovvero limitazioni alla libertà personale, che è ben diversa dalla libertà di circolazione, come già insegnavano i grandi costituzionalisti, da Mortati a Vassalli, sulla scorta del dibattito in Assemblea Costituente. Limitazioni della libertà peraltro eseguite con dispiego di mezzi e risorse vistosamente sproporzionate rispetto all'obiettivo (si pensi, tra i tanti, all'inseguimento di un runner con drone e poliziotti o alla signora multata perché sedeva -da sola- su panchina a 200 metri da casa), o all'intervento di elicotteri per un barbecue sulla terrazza del condominio. Eppure l'Articolo 13 Cost. non ammette *“forma alcuna di detenzione”* né *“qualsiasi altra restrizione”* della (*“inviolabile”*) libertà personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

È un fatto che le misure (centrali e locali) introdotte per fare fronte all'emergenza Covid-19 ledono fino quasi ad annullare le libertà e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, incluse la libertà di circolazione (Art. 16), la libertà di riunione (Art. 17), il diritto di professare la propria fede religiosa nei luoghi di culto (Art. 19), il diritto allo studio (Artt. 33-34), la libertà di iniziativa economica e di utilizzo della proprietà privata

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

(Artt. 41-42), financo la libertà di espressione del pensiero (Art. 21) e soprattutto la libertà personale (Art. 13) e i diritti inalienabili della persona (Art. 2 e CEDU).

È proprio in crisi come questa che vanno salvaguardati i nostri valori fondamentali (come ricordava la Presidente della Commissione Europea il 31 marzo scorso) e le limitazioni che si rendono necessarie devono rispettare i principi di adeguatezza e proporzionalità (come ricordava l'Office of the Commissioner for Human Rights dell'ONU il 6 marzo scorso).

Viene in rilievo, per un verso, la riserva di legge prevista dalla Costituzione per introdurre limitazioni (anzi, per la libertà personale la doppia riserva, di legge e giurisdizione), per altro verso l'assenza di una previsione costituzionale che consenta di limitare il diritto di riunirsi in privato o di impedire l'uscita dal proprio domicilio per ragioni sanitarie, e per altro verso ancora l'effetto combinato di tutte le limitazioni introdotte contestualmente. E viene in rilievo la gerarchia delle fonti del diritto, che non può sovvertirsi nel nostro ordinamento. E invece è stata sovvertita, come si dirà ora.

Dal punto di vista giuridico-costituzionale il modo con cui la situazione è stata gestita sinora, e presumibilmente continuerà a essere gestita nelle prossime settimane o mesi, non ha fatto altro che esasperare tendenze in corso nel nostro ordinamento da parecchio tempo, e di cui l'esercizio del potere nello stato d'emergenza, la sua centralizzazione, la sua personalizzazione e la sua tecnicizzazione sono solo i sintomi più evidenti¹.

¹ La letteratura sul punto è sterminata. Si ricordi solo come già negli anni Ottanta del secolo scorso M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*,

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Il dato comune a tutte queste tendenze è senz'altro l'eclissi della politica, in un circolo vizioso senza fine nel quale tale eclissi costituisce al medesimo tempo la causa e l'effetto del fenomeno: lo stato comatoso nel quale si trova la politica alimenta le tendenze segnalate e a loro volta queste tendenze mortificano ulteriormente la politica.

Da un punto di vista formale la gestione dell'emergenza ha senz'altro sottoposto alcune disposizioni costituzionali a un'indubbia tensione, sotto molteplici profili, che coinvolgono per lo più le procedure con le quali sono stati introdotti via via i limiti sempre più stringenti alle libertà e ai diritti costituzionali. In particolare, le riserve di legge previste negli artt. 13 ss. Cost. richiederebbero, se non una vera e propria legge ordinaria, quanto meno specifici decreti-legge: il necessario bilanciamento tra interessi di rilievo costituzionale in conflitto è attività imprescindibile del Parlamento in situazioni ordinarie e del Governo nelle forme indicate nell'art. 77 Cost. – che implicano e rendono possibili controlli del Presidente della Repubblica, del Parlamento e della Corte costituzionale – in situazioni straordinarie. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui via via sono state introdotte le misure restrittive non consentono tali controlli e, nel caso di specie, trovano un fondamento non sempre diretto, certo e preciso nel decreto-legge a monte. D'altra parte si tratta di strumenti giuridicamente assai fragili e in alcune espressioni testuali – evocative più di raccomandazioni e inviti che di veri e

Jovene, Napoli, 1985, pp. 15 ss., individuava tra le cause dell'abbandono della concezione espansiva della costituzione «il diritto delle emergenze».

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

propri obblighi e divieti – sono forieri di numerosi dubbi interpretativi oltre che di palesi contraddizioni in termini.

E non è neppure accettabile ritenere, come sostenuto da qualcuno (vedi l'intervista del giornalista Marco Travaglio) che il decreto legge prevedendo un evolversi della situazione giustifichi che il DPCM emani provvedimenti coercitivi per il fatto che la situazione sia in evoluzione.

Non è accettabile l'attuazione "a mano libera" dei decreti legge con ricorso all'adozione di DPCM. Una prassi, esercitata sino a oggi per l'attuazione dei decreti legge nn. 6 e 9/2020, approvati dal Governo per, rispettivamente, imporre misure urgenti in materia di contenimento e gestione del fenomeno coronavirus e individuare interventi di sostegno per le famiglie, i lavoratori e il sistema produttivo messi in difficoltà dall'emergenza sanitaria. Una opzione resa possibile dal DL 23 febbraio 2020 n. 6 convertito dalla legge n. 13 sulla quale sono emersi non pochi dubbi di incostituzionalità.

Con il decreto legge n. 6/2020 sono stati individuati divieti espliciti, sospensioni/limitazioni di attività e previsioni di precisi obblighi comportanti astensioni dell'abituale *facere* sociale. Il tutto, con facoltà di implementazione a cura dell'istituzione regionale e, per alcuni versi, dalle autorità sanitarie locali da perfezionare con ordinanze sindacali, intese a impedire e prevenire la diffusione del Covid-19. Un'attività, quest'ultima, finalizzata alla determinazione progressiva, da parte delle autorità rispettivamente competenti, delle misure di contenimento e di gestione adeguata e

direttamente proporzionata al molto probabile evolversi del rischio epidemiologico. Prescindendo dalle tutele da assicurare in ogni modo all'utenza a titolo cautelativo e, quindi, a scopo preventivo, il decreto legge anzidetto ha individuato quindici tipologie di attività e di esercizi pubblici da sottoporre a divieti, sospensioni, precauzioni e a limitazioni comportamentali.

Un particolare interesse ha assunto la disposizione contenuta nell'articolo 3 del decreto legge esaminato. Più specificatamente, nella parte in cui è stata offerta al Governo la *potestas* di adottare uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri - condivisi anche dai Presidenti delle Regioni interessate dai singoli provvedimenti ovvero da quello della Conferenza delle Regioni quando si tratta di un DPCM da assumere a destinazione nazionale - per imporre tutte le misure e quelle ritenute via via necessarie a tutela di sopravvenute ulteriori emergenze di diffusione epidemiologica.

Al riguardo, il ricorso allo strumento del DPCM è improprio sotto il profilo costituzionale. Ciò in quanto l'auto-attribuzione in capo al Governo medesimo di un potere normativo *extra ordinem* giustificato dall'emergenza ben poteva essere evitata attraverso l'adozione di ulteriori decreti legge di contenuto diverso, modificativo e/o estensivo di quelli già approvati e finanche convertiti, piuttosto che destinare questa funzione, così come è avvenuto, ai diversi DPCM cui il Governo ha fatto invece ricorso. Una soluzione, questa, che avrebbe consentito di intervenire legittimamente con misure, seppure di «rifinitura», tendenti a limitare diritti fondamentali quali la libertà di circolazione e di riunione, sanciti rispettivamente dagli articoli 16 e 17 della Costituzione.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Una opzione, quella individuata dal legislatore di emergenza e condivisa dal Parlamento, che non è affatto da condividere anche perché - nel caso di specie – l'esercizio di tali inviolabili diritti, così regolati in via attuativa attraverso l'adozione di un DPCM, sfugge peraltro all'attento esame preventivo del Capo dello Stato, quale ineludibile "guardiano" dei principi fissati nella Carta.

L'elenco dei costituzionalisti e dei giuristi che hanno espresso riserve e contrarietà ai ripetuti decreti del Presidente del Consiglio è lungo, da Carlo Nordio a Sabino Cassese, per non citare l'ex Presidente della Consulta Baldassarri, e la stessa odierna Presidente della Corte dott.ssa Cartabia la quale nella lettura della relazione annuale 2019 ha apostrofato, senza mezzi termini l'operato del P.D.C. Conte: **"La piena attuazione della Costituzione richiede un impegno corale, con l'attiva, leale collaborazione di tutte le Istituzioni, compresi Parlamento, Governo, Regioni, Giudici. Questa cooperazione è anche la chiave per affrontare l'emergenza. La Costituzione, infatti, non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per navigare per l'alto mare aperto nei tempi di crisi, a cominciare proprio dalla leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini"**. Non è soltanto la scrittura redazionale a registrare critiche, più che fondate: è la natura medesima del DPCM, fra l'altro reiterata, a preoccupare. Il decreto è impugnabile: sarà senz'altro vero che nessuno nelle odierne condizioni se ne preoccupa, ma ciò non vuol dire che gli uffici legislativi, partendo da quello di Palazzo Chigi, possano non curarsene.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Non è pensabile che un decreto MINISTERIALE, quindi non una legge perché gerarchicamente inferiore nelle fonti normative, possa limitare diritti come la circolazione, il soggiorno, la riunione, di culto, alla salute, all'informazione, sanciti in precisi articoli della Carta Costituzionale. Certo, la Carta prevede limiti, sia per tutelare la salute «diritto fondamentale dell'individuo» (meglio sarebbe stato scrivere la cura), sia nella libera circolazione; purché, però, lo stabilisca una legge. Occorre cioè che il Parlamento deliberi in merito. Il Governo può sì intervenire: anzi, nell'attuale emergenza sanitaria può usare lo strumento del decreto-legge rispettandone però i requisiti costituzionali.

Paradossalmente, soltanto in queste tragiche settimane sussistono giustificazioni costituzionali per emanare Decreti-Legge. Perché, allora, limitare diritti dei cittadini evitando proprio il ricorso a un decreto-legge?

Un fatto è indubbio: quei DPCM sono sbagliati. Nonostante siano giunti segnali da più commentatori, sia pure moderati dalla consapevolezza dell'ora, non è venuta da alcuno, fra i redattori dei DPCM che si sono susseguiti, la proposta d'inserire in strumenti giuridicamente appropriati limiti e divieti, lasciando ad altri strumenti raccomandazioni, consigli, inviti.

E poi non è tollerabile che in un sistema democratico siano i consulenti sanitari, le commissioni tecnico scientifiche, le organizzazioni varie della sanità o della scienza, nazionali, ma anche ultra nazionali a decidere cosa si deve o non si deve fare in ordine all'esercizio dei diritti personalissimi dell'individuo.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

E la politica supinamente obbedisce?

Ma quale perversione si è innescata nel nostro sistema democratico per arrivare a tanto?

La Costituzione stabilisce i principi e le regole riguardo i poteri, il loro bilanciamento, il ruolo della politica e quello dei consulenti tecnici. Nel caso che ci occupa gli ordini sono stati sovvertiti e ciò è gravissimo. Tale aberrazione va eliminata in radice e vanno adottate misure adeguate affinché' ciò non si verifichi mai più. I padri fondatori si rivolterebbero nella tomba!!! **La Corte Costituzionale, non me ne vogliano le grandi menti della Consulta e lo dico con sincera ammirazione, si è dimostrata evidentemente troppo lassista e non ha protetto adeguatamente la Costituzione e la Repubblica se oggi ci troviamo nella ingovernabilità, nel tradimento, nel conflitto di interessi, nella corruzione e nell'immobilismo del Presidente della Repubblica.**

A differenza del DL n.6/2020, che ha dettato la prima disciplina legislativa con carattere emergenziale in materia di coronavirus, nel preambolo del decreto legge n. 19 del 2020 è riscontrabile un elemento innovativo. Infatti, nel preambolo del DL 6/2020 nulla si diceva circa le norme costituzionali che ne giustificassero l'oggetto essenziale, ossia l'introduzione, in via eccezionale e peraltro senza l'indicazione di alcun termine, di un potere regolatorio incisivamente delimitativo delle libertà costituzionalmente protette. Il vero fondamento della primigenia disciplina emergenziale posta con il DL 6/2020, e dichiaratamente autoqualificatasi come idonea a consentire atti autoritativi volti a incidere su diritti e libertà costituzionalmente protette, fosse sostanzialmente da

ricorrersi all'eccezionalità dello stato di necessità che si intendeva affrontare, e dunque alla necessità da intendersi quale fonte del diritto autonomamente capace di derogare, seppure temporaneamente, alla stessa Costituzione in nome di un prevalente o addirittura supremo principio di “*salus rei publicae*”.

Invece, nel preambolo del DL 19/2020, dopo il tradizionale riferimento agli articoli 77 e 87 della Costituzione, si è inserito un esplicito riferimento all'articolo 16 della Costituzione, in quanto “*consente limitazioni della libertà di circolazione per ragioni sanitarie*”. Questa novità, allora, sembra rispondere a una specifica critica cui il precedente decreto legge era stato sottoposto, vale a dire la mancanza di una base giuridica di rilievo costituzionale su cui si potesse ritenere legittimamente fondata l'introduzione di atti regolatori *extra ordinem* che comportavano limitazioni - per di più non preventivamente determinate nel loro interezza - all'esercizio di una vasta platea di diritti civili, sociali, economici e politici. Infatti, l'articolo 1, comma 1, del DL 6/2020 consentiva - anzi, imponeva - l'adozione di “*ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica*”, anche perché era meramente esemplificativa, e non tassativa, l'indicazione delle misure che venivano poi elencate nel successivo comma 2 dello stesso articolo 1.

Tuttavia, il solo riferimento all'articolo 16 della Costituzione non risulta sufficiente allo scopo. Infatti, come vedremo più dettagliatamente in seguito, anche il DL 19/2020 è espressamente rivolto a introdurre nel nostro ordinamento un apposito e straordinario (seppure stavolta soltanto temporaneo) potere di regolazione in senso restrittivo,

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

limitativo o comunque impeditivo di un complesso (adesso predeterminato sulla base di una elencazione tassativa) di attività individuali e collettive che non sono certo identificabili e riassumibili nella mera libertà di circolazione che, prevista dall'articolo 16 della Costituzione, è sottoponibile, sempre sulla base dello stesso articolo 16 della Costituzione a *“limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e sicurezza”*. La Corte costituzionale verrà qui chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del provvedimento legislativo in oggetto e anche questa formulazione del preambolo, parzialmente integrata ma comunque connotata dall'assenza di ulteriori riferimenti ad altre disposizioni costituzionali legittimanti l'introduzione degli stringenti poteri regolatori di carattere emergenziale incidenti su altri diritti costituzionalmente protetti, sarà oggetto di apposita considerazione, come, ad esempio, è già avvenuto nel corso della giurisprudenza costituzionale relativa all'evidente mancanza dei presupposti necessari per l'adozione dei decreti legge (si vedano, tra le tante pronunce, seppure con diverso esito, le sentenze n. 171/2007, n. 154/2015, n. 133/2016 e n. 287/2016).

La rilevanza dell'impatto delle misure in questioni su tutto l'ordinamento giuridico vigente è evidente.

Dal versante della forma giuridica degli atti adottati al riparto di competenze fra lo Stato e i diversi livelli di Governo territoriale, per giungere sino al versante processuale sopra accennato dell'impugnabilità dei decreti cautelari, passando per l'interpretazione della normativa processuale di emergenza (articolo 84 del Dl 18 del 2020, su cui cfr. ad

esempio Consiglio di Stato, sezione VI, decreto 2 aprile 2020 n. 1641), un approfondimento va svolto con riferimento al tema del rapporto fra le misure così limitative rispetto ai diritti e alle libertà fondamentali incise.

A fronte della rilevanza primaria della tutela della salute, si pongono diverse libertà fondamentali.

In primo luogo si pongono la libertà di soggiorno e soprattutto di circolazione.

In proposito, l'articolo 16 della Costituzione pone una riserva di legge rinforzata a tutela di tali libertà, che possono essere limitate soltanto “con legge” e “per motivi di sanità o di sicurezza”. Collegata a tale disposizione è poi l'articolo 120, laddove stabilisce che “La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni”.

Se si ritiene, come sostenuto in dottrina (Barbera, Pace), che la riserva di legge, posta dalla predetta norma costituzionale, abbia carattere assoluto, i vari DPCM sono di dubbia legittimità.

Resta il fatto che, se è vero che la libertà di circolazione può essere limitata “*per motivi di sanità o di sicurezza*”, nel caso delle misure anti contagio più che una limitazione **si è giunti a una sostanziale soppressione**, tale da far ipotizzare che si sia arrivati a sfiorare l'incisione della stessa libertà personale, di cui all'articolo 13 della Costituzione.

Analoghe considerazioni vanno estese **al cosiddetto diritto di riunirsi**, il quale può incontrare un divieto «per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»

(articolo 17, terzo comma, della Costituzione), ma solo se le riunioni avvengono in luogo pubblico. Infatti nel caso in esame sono state rigorosamente vietate anche tutte le riunioni in luoghi privati, con una estensione estremamente problematica anche in termini di compatibilità costituzionale.

Nell'ottica di ricercare un bilanciamento fra i diritti incisi e tutelati, anche nell'ambito del diritto di famiglia si sono poste da subito questioni di rilevanza fondamentale. A titolo esemplificativo, un decreto della IX sezione del Tribunale di Milano (11 marzo 2020, giudice Gasparini) ha stabilito come anche in tempo di emergenza sanitaria da Covid-19 **sia garantito il diritto di visita e di frequentazione dei figli da parte dei genitori separati e divorziati**; in tale ottica si chiarisce che gli spostamenti effettuati dai genitori separati o divorziati non collocatari dei figli, nell'esercizio del proprio diritto di visita, rientrano tra le situazioni di necessità previste dai DPCM predetti.

Merita di essere ricordato come, in sede dottrinale (Lattanzi), sia stato evidenziato, in termini tanto provocatori quanto condivisibili e suggestivi, che la situazione che stiamo vivendo appaia paragonabile alla causa di giustificazione penale dello stato di necessità, che rende non punibili anche fatti gravissimi, quando sono avvenuti per la *“necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona”*, non altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo. Rispetto alla salute la proporzione degli altri beni è in generale qualificabile al ribasso, anche se l'incisione delle libertà fondamentali è tale da dover essere sempre trattata con la più profonda delicatezza.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

In quest'ottica, attenta dottrina (Mirabelli e Luccioli) ha altresì evidenziato che le istituzioni non vanno in quarantena e continuano a svolgere pienamente le loro funzioni. In proposito, se è vero che nessun diritto è più fondamentale del diritto di tutti alla vita e alla salute, viene rilevato come altrettanto importante sia la centralità del Parlamento, la quale non può essere dimenticata affidando il Governo dell'emergenza alle quotidiane determinazioni dell'esecutivo. In tale ottica il decreto legge n. 19 del 2020 ha introdotto una forma di controllo parlamentare, prevedendo che i decreti presidenziali siano comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione e che il Presidente del Consiglio ne riferisca ogni quindici giorni alle Camere.

La ricerca di un giusto equilibrio tra la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e il perseguimento di esigenze collettive è un tema che costantemente gli operatori giuridici si trovano ad affrontare. Il "bilanciamento" è connotato alla stessa natura dei diritti umani, i quali entrano costantemente in contrasto tra loro e con interessi di ordine generale². Mai come in questo periodo, tuttavia, la drammaticità di tale contrasto si è manifestata in modo tanto evidente, e soprattutto incisivo sulla vita delle persone.

Va qui considerato che le misure adottate dal Governo incidono, più o meno pesantemente, sul godimento di una serie di diritti costituzionalmente garantiti quali, in

² M. Cartabia, I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1994

particolare, la libertà personale (art. 13), la libertà di movimento (art. 16 Cost.) e di riunione (art. 17 Cost.), la libertà di professare la propria religione in forma associata (art. 19 Cost.) i diritti dell'individuo nell'ambito della famiglia (artt. 31 e 32 Cost.), il diritto alla scuola e all'istruzione (art. 34 Cost.), la libertà di impresa (art. 41 Cost.)

Per non dire il diritto al lavoro, il diritto all'informazione e il diritto alla libera espressione (ricordiamo all'organo giudicante l'episodio in Sicilia (Musso) dove un manifestante il proprio dissenso è stato fermato, immobilizzato e sottoposto a TSO) episodio degno dell'unione sovietica degli anni 70 o della STASI della Germania Est.

Orbene questo orientamento pseudo-legislativo ha partorito dei veri e propri mostri politico-sociali, che però andranno ad avere inesorabilmente risvolti di carattere giuridico e costituzionale. Basti leggere le dichiarazioni in conferenza stampa del Presidente della Regione Lazio Zingaretti e dei suoi omologhi per le regioni Veneto (Zaia) e Emilia Romagna (Bonaccini).

Basti osservare la propaganda a senso unico dei Media TV e Giornali.

Basti osservare la Censura.

Basti osservare la Task Force.

Basti osservare l'obbligo Vaccinale.

Basti osservare la legge sulle intercettazioni fatta ad Hoc per il controllo della popolazione e non dei criminali.

Basti osservare le concessioni rese ai boss delle organizzazioni mafiose.

Basti osservare la proposta di legge sulla discriminazione razziale.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Basti osservare il terrorismo psicologico ed il procurato allarme di certi personaggi nelle TV e nei social network.

Basti osservare il conflitto di interessi di Burioni e dei vari consiglieri tecnici del Governo e le loro collusioni con le società farmaceutiche.

Basti osservare lo scandalo delle nomine di Palamarra.

Basti osservare le nomine dei Presidenti di Eni e Leonardo.

È EVIDENTE CHE SIA IN ATTO UN ATTENTATO ALLA COSTITUZIONE ITALIANA E CONTRO L'ORDINAMENTO DEMOCRATICO ED ALLA REPUBBLICA.

Alcune delle misure arrivano quindi a comprimere totalmente i diritti ora menzionati: si pensi alla libertà di movimento, essendo gli spostamenti consentiti solo per comprovate esigenze lavorative, di estrema urgenza ovvero per motivi di salute³.

A loro volta, le limitazioni alla libertà di movimento possono incidere su altri diritti costituzionalmente garantiti. Un esempio emblematico, al riguardo, è il diritto alla vita familiare: il DPCM 23 marzo 2020 ha eliminato l'eccezione che consentiva di fare rientro, qualora ci si trovasse al di fuori, presso il proprio domicilio, abitazione o residenza, di fatto costringendo, chi per qualsiasi ragione si trovi, ormai, lontano dalla

³ Il DPCM 23 marzo 2020 elimina, infatti, le situazioni di necessità tra le eccezioni al divieto di spostamenti, ma esclusivamente per quanto riguarda i movimenti da un Comune all'altro. Per quanto concerne i movimenti all'interno dello stesso comune, invece, e come specificato dalla Circolare interpretativa del Ministero dell'Interno del 24 marzo 2020, continua ad applicarsi il DPCM 8 marzo 2020, il quale prevede le situazioni di necessità come motivo legittimo degli spostamenti. Tuttavia, si ritiene che ormai le situazioni di necessità siano oggetto di interpretazione restrittiva, essendo consentiti in ogni caso spostamenti brevi, assolutamente necessari.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

propria famiglia, a restarci per tutta la durata dell'emergenza. Ancora più complessa, poi, è la situazione per quanto riguarda i minori figli di coppie separate: costituisce il diritto (e obbligo) di dare attuazioni ai provvedimenti giurisdizionali in materia di separazione e divorzio, causa di necessità (o assoluta urgenza) ai sensi dei provvedimenti del Governo?⁴ Questi ed altri esempi potrebbero farsi, con la conseguenza che viene da chiedersi: fino a che punto lo Stato è legittimato a limitare i diritti degli individui, seppur per il (legittimo) perseguimento di una finalità di interesse generale, quale la tutela della salute pubblica? E soprattutto, ove si trova il fondamento normativo di tale potere?

Anche di fronte a fatti come una Pandemia (peraltro mai esplicitamente o formalmente o ufficialmente dichiarata e comunque non oggettivamente dichiarabile per mancanza di numeri), che comporta una serie di forti limitazioni alle libertà fondamentali dell'individuo previste dalla Costituzione, serve una legge fatta dal Parlamento che dica in che modo vanno limitate le libertà e che darà i poteri al Governo. Invece in questo caso sono stati fatti a monte dei decreti legge, a maglie molto larghe, e di fatto i limiti alle libertà importanti come quella di movimento, sono state fatte con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che è un ATTO AMMINISTRATIVO che viene preso dal

⁴ Si veda A. Simeone, Covid e diritto di visita dopo il DPCM 22 marzo 2020: cosa succede? 23 marzo 2020, Il Familiarista, ove si sostiene che, in tali casi, occorre considerare che le visite sono funzionali, anche e soprattutto, alla tutelare il benessere psicofisico dei minori, e che, dunque, occorre evitare di applicare rigidamente i decreti, escludendo di fatto la possibilità di mantenere le visite e le frequentazioni. In ogni caso, però, sostiene giustamente Simeone, saranno le circostanze di ogni caso concreto a rilevare. (4) C. Blengino, Emergenze e diritti costituzionali, 19 marzo 2020, Il Post, disponibile online su: <https://www.ilpost.it/carloblengino/2020/03/19/emergenze-e-diritti-fondamentali/>

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

presidente del consiglio da solo, senza alcun controllo, non passa dal Presidente della Repubblica per la promulgazione, non passa per il Consiglio dei ministri: i Ministri vengono esautorati, compreso il Ministro della Sanità, e tutto questo è contro la Costituzione.

“La nostra Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza ed anzi la nostra Repubblica ha attraversato varie situazioni di crisi, a partire dagli anni della lotta armata, senza mai sospendere l’ordine costituzionale”. Così la Presidente della Consulta, Marta Cartabia.

Sembrerebbe che l’emergenza abbia indirizzato e abituato allo stravolgimento dello Stato di diritto e della democrazia liberale nel nostro Paese.

Gli strumenti usati per modificare la vita degli italiani sono scorretti, illegittimi, antidemocratici, illiberali, oppressivi, ingiustificati ed ingiustificabili.

COME PER OGNI VALUTAZIONE GIURIDICA IL GIUDICANTE SI RIFA’ ALLA RATIO LEGIS PER APPLICARE UNA NORMA, NEL CASO DI SPECIE SAREBBE OPPORTUNO RICORDARE A NOI STESSI E A CHI NE HA POTERE DI CONSIDERARE COSA AVREBBERO PENSATO E FATTO I NOSTRI PADRI COSTITUENTI.

Questo modo, abbastanza disinvolto di operare da parte del Governo, comporta una **implicita curvatura autoritaria** delle nostre Istituzioni. E se osserviamo i lavori preparatori della Costituzione, ed in particolare l’art 50 e il diritto alla resistenza,

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

possiamo pensare dove siamo finiti e come si sarebbe potuta risolvere la questione se tale articolo non fosse stato modificato all'ultimo momento.

II DIRITTO DI RESISTENZA NEL DIBATTITO PER L'APPROVAZIONE DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Il 5.12.1946, la Sottocommissione, incaricata all'interno della Commissione dei 75 (cosiddetta dal numero dei componenti) di elaborare la prima parte della Costituzione, inserisce nel Progetto di Costituzione, al 2° comma dell'art.50, la seguente disposizione, "Quando i pubblici poteri violino le libertà fondamentali ed i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino".

La norma è proposta dall'On. democristiano Giuseppe Dossetti e dall'On. demo-laburista Cevolotto, che si sono ispirati ad altre Carte Costituzionali, in particolare all'art.21 della Costituzione francese del 1946, che stabilisce: "Qualora il Governo violi la libertà ed i diritti garantiti dalla costituzione, la resistenza, sotto ogni forma, è il più sacro dei diritti ed il più imperioso dei doveri". Nel maggio 1947, quando il Progetto di Costituzione è discusso nel plenum dell'Assemblea Costituente, alcuni Deputati, appartenenti soprattutto al Partito Liberale e al Partito Repubblicano, pur non dichiarandosi, in linea di principio, contrari al riconoscimento costituzionale del diritto di resistenza, sollevano dei dubbi sull'opportunità del suo inserimento nella Costituzione.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Nel dicembre 1947, quando si esamina l'art. 50 del Progetto di Costituzione, anche i democristiani si oppongono all'inserimento del diritto di resistenza nel testo definitivo della Costituzione. Così, quando si vota il testo dell'art. 54, che ha sostituito l'art. 50 del Progetto, il diritto di resistenza è soppresso, nonostante il voto favorevole dei comunisti, dei socialisti e degli autonomisti. Molto probabilmente sull'esito del voto influirono motivazioni di opportunità politica ed anche una certa confusione di interpretazione tra il concetto di resistenza e quello di rivoluzione. Invece tra i due termini c'è una profonda differenza: la rivoluzione tende al rovesciamento del regime politico; invece, la resistenza mira alla conservazione del regime politico (purché sia, naturalmente, democratico) e quindi è uno strumento di garanzia per la sua esistenza.

Nel dicembre 1947, quando si esamina l'art.50 del Progetto di Costituzione, anche i democristiani si oppongono all'inserimento del diritto di resistenza nel testo definitivo della Costituzione.

Così, quando si vota il testo dell'art.54, che ha sostituito l'art.50 del Progetto, il diritto di resistenza è soppresso, nonostante il voto favorevole dei comunisti, dei socialisti e degli autonomisti. Molto probabilmente sull'esito del voto influirono motivazioni di opportunità politica ed anche una certa confusione di interpretazione tra il concetto di resistenza e quello di rivoluzione. Invece tra i due termini c'è una profonda differenza: la rivoluzione tende al rovesciamento del regime politico; invece, la resistenza mira alla conservazione del regime politico (purché sia, naturalmente, democratico) e quindi è uno strumento di garanzia per la sua esistenza.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Ma esiste anche l'art 54 della Costituzione che impone un obbligo ai cittadini aventi funzioni pubbliche di adempiere con disciplina e fedeltà.

Bene osserviamo il comportamento e le dichiarazioni dei signori che siedono al Governo: il Presidente del Consiglio, il Ministro della sanità, il Ministro degli interni, il Ministro dell'istruzione; i membri del CTS - consulenti tecnico scientifici; tutti coloro che per conto del Governo. Ma quale disciplina e fedeltà hanno tenuto nei confronti del popolo sovrano?

A titolo esemplificativo il Consiglio di Stato e poi la Corte Costituzionale potrebbero esaminare il documento allegato e denominato: esposto alla Procura della Repubblica (doc. 16) di Roma, per Pandemia Colposa, che è stato depositato in data 16.06.2020 e che mette in evidenza le PAUROSE contraddizioni emerse nelle dichiarazioni rese da uomini di Governo. Neppure il Presidente del Consiglio ne è andato esente.

Dichiarazioni rese senza alcuna concreta, affidabile e comprensibile base scientifica.

Dichiarazioni che instillano nell'osservatore gravissimi dubbi e sospetti circa la "Fedeltà" di questi "Personaggi".

Non è stata data la possibilità al Legislatore di intervenire. Il Parlamento è stato escluso e ad oggi a decidere è soltanto un uomo, ossia il Presidente del Consiglio dei Ministri, con una pletora di esperti o sedicenti tali che gli danno dei consigli, ma questo non è quello che prevede la nostra Costituzione.

La divisione è sparita. Ormai c'è un uomo solo al comando.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

È necessario riportare tutto nell'alveo della Costituzione. Costi quel che costi.

Siamo ormai giunti alle violazioni dei diritti umani e numerosi giuristi hanno preso la strada della Corte di Giustizia europea per la salvaguardia dei coincidenti e sovrapponibili diritti di cui qui si tratta e di cui il massimo organo di garanzia è chiamato ad esprimersi.

A Palazzo Chigi siede un professore di diritto che non avrebbe dovuto firmare quei DPCM. L'esecutivo ha emanato una serie di norme incomprensibili, scritte male, contraddittorie, piene di rinvii ad altre norme.

E poi come può ammettersi di agganciare una compressione epocale dei diritti della nostra sovranità al comma 1) lettera c) dell'art 7 di un decreto legislativo - DECRETO DELLA PROTEZIONE CIVILE - nato per le calamità naturali previste da una legge delega e di tutt'altra natura.

Avverso siffatti provvedimenti, comportamenti e prassi, giuridicamente rilevanti e impugnabili ai sensi dell'art. 7, c. 1, C.p.a., si propone quindi il presente ricorso straordinario, confidando che il Supremo Garante della Repubblica ponga rimedio, per quanto è consentito dall'ordinamento, con atto decisorio a detta pregiudizievole, illegittima e caotica situazione, sulla base delle seguenti deduzioni in

DIRITTO

1. Premessa sulla legittimazione e sull'impugnabilità dei provvedimenti: non si tratta di “atti politici”, ma di atti concretamente e immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.

Riteniamo di dover preliminarmente prevenire una prevedibile, o comunque possibile, eccezione *ex adverso*, ossia che nella specie si tratterebbe di provvedimenti non suscettibili di impugnazione giurisdizionale, e quindi nemmeno in sede di ricorso straordinario, trattandosi presuntivamente di “atti politici” ai sensi dell’art. 7, c. 1, ultimo periodo, del codice del processo amministrativo, in base al quale “Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell’esercizio del potere politico”. Nel caso che ci occupa, rimanendo il dubbio che si tratti di atti “emanati dal Governo”, dovendo intendersi tale formulazione riferita al Governo nella sua collegialità, è certo che non si tratti di atti di “esercizio del potere politico”, in quanto provvedimenti che non si limitano a determinare un indirizzo politico, o sia pure, a tutto concedere, programmatico, ma veri e propri provvedimenti autoritativi, incidenti su precise situazioni giuridiche soggettive (Cfr. Redazione, Atto politico e insindacabilità, in Diritto.it, 2017).

Ove mai la norma fosse intesa, per assurdo, nel senso di intendere gli atti impugnati come atti politici, essa sarebbe peraltro incostituzionale per violazione degli artt. 24 e 113 della medesima Costituzione.

Quanto precede evidenzia altresì la legittimazione dei ricorrenti e l'immediata impugnabilità dei provvedimenti in questione, i quali presentano una veste esteriore “regolamentare”, ma del regolamento hanno solo la parvenza, trattandosi appunto di

provvedimenti immediatamente incidenti su diritti, determinandone l'ablazione, e interessi individuali, comportandone la compressione.

Sicché opera al riguardo quantomeno la pacifica giurisprudenza, secondo la quale sono immediatamente impugnabili, essendo a ciò legittimati i soggetti lesi (nel nostro caso basti il dato che i ricorrenti sono cittadini e contribuenti italiani), i regolamenti che presentano disposizioni, le quali determinino incisioni e lesioni dirette, concrete e attuali, nella sfera soggettiva di soggetti interessati.

E invero, “I regolamenti e gli atti generali dell’Amministrazione, infatti, sono impugnabili in via diretta solo in presenza di disposizioni che ledano in via immediata le posizioni soggettive dei destinatari, mentre negli altri casi l’interesse a ricorrere si radica solo in presenza di atti applicativi, e non in base a potenzialità lesive solo ipotetiche o future” (Cons. Stato, Sez. V, 24 marzo 2014, n. 1448; cfr. anche C.d.S., Sez. VI, 27 dicembre 2010, n. 9406; 06 settembre 2010, n. 6463).

Nella specie la lesione è, di tutta evidenza, immediata, e non meramente legata a potenzialità future, dato che i provvedimenti impugnati incidono ipso iure sulla condotta da tenere da parte dei consociati, precludendone una serie di comportamenti da subito, indipendentemente dal fatto che poi la loro commissione sia accompagnata dall'irrogazione di una sanzione o no; dato che il cittadino è comunque tenuto immediatamente a conformare i propri comportamenti alle nuove disposizioni provvedimentali, e ciò indipendentemente dalla loro parvenza meramente “regolamentare”, per la saliente ragione che queste impattano direttamente nella sua sfera

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

giuridica, sui suoi diritti e sui suoi interessi, imponendo prescrizioni e divieti immediatamente efficaci.

Si consideri, infine, che, diversamente opinando, i DPCM in questione sarebbero sottratti a qualsiasi sindacato giurisdizionale (se non in via incidentale, ma limitatamente a casi individuali), in quanto sottratti al controllo parlamentare proprio dei decreti-legge e, così, a quello Costituzionale, che riguarda esclusivamente gli atti aventi forza e forma di legge e non si estende agli atti aventi forma regolamentare.

IN GENERALE

La violazione della Costituzione, che è la più grave delle violazioni di legge, aduggia anzitutto gli atti amministrativi qui impugnati, ma riguarda altresì i provvedimenti legislativi sotto la cui copertura il Presidente del Consiglio ed i vari Ministri dell'attuale Governo hanno ritenuto erroneamente di agire.

I diritti fondamentali (art. 2) che gli atti impugnati violano sono: il diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35, 36 e 41), la libertà personale (art. 13), la libertà di movimento (art. 16), il diritto di riunione (art. 17), il diritto di culto (art. 19), il diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21), il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24), il diritto a non essere assoggettati a trattamenti sanitari obbligatori (art. 32) e il diritto allo studio (art. 34). La Costituzione italiana fonda l'intero impianto della Repubblica sul lavoro (art. 1) che è definito un diritto e un dovere per ciascun cittadino (art. 4) ed è fatto oggetto di speciale tutela da parte dell'ordinamento (art. 35). Solo attraverso il lavoro si può conseguire,

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

infatti, la fondamentale esigenza umana di un'esistenza libera e dignitosa (art. 36). Il lavoro, inoltre, è la principale manifestazione del diritto di iniziativa economica consacrato dall'art. 41, sia che si prenda in considerazione il lavoro autonomo dell'imprenditore, sia che l'accento venga posto su quello dei suoi collaboratori e dipendenti. Gli atti amministrativi impugnati materialmente hanno impedito alla grande maggioranza dei cittadini italiani di svolgere la propria attività lavorativa determinando in tal modo il blocco pressoché totale dell'economia del Paese già appesantita da un livello di tassazione elevatissimo e soffocata dal gravame rappresentato da un debito pubblico pari a poco meno di 2.400 miliardi di euro. Il tutto nell'ambito di un sistema monetario, caratterizzato dall'appartenenza dell'Italia all'Eurosistema, nell'ambito del quale la soluzione inflazionistica tradizionale della stampa di moneta –a prescindere dalla sua riconosciuta inutilità e dannosità –non è più possibile giacché l'Italia non ha sovranità monetaria. Il blocco pressoché totale delle attività lavorative consegna l'Italia a mesi e probabilmente anni di depressione economica e di miseria, i cui effetti anche sulla vita e sulla salute dei cittadini non sono stati tenuti nel benché minimo conto dai provvedimenti del Governo. Proprio per tale ragione i Padri Costituenti avevano ritenuto di indicare la centralità e inviolabilità del lavoro come elemento fondante della Repubblica. La tutela della salute costituisce anch'essa uno dei principi fondamentali della Costituzione, ma non fa parte delle libertà fondamentali di cui all'art. 2, risolvendosi in sostanza nell'obbligo della Repubblica di mettere a disposizione dei cittadini un sistema sanitario in grado di fornire loro le cure necessarie. Infatti, la salute è definita come un diritto

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

dell'individuo di accedere alle cure mediche messe a disposizione dalla Repubblica, ma un mero interesse della collettività. **Con la precisazione che la decisione se valersi delle cure è sempre e comunque rimessa al paziente che può rifiutare anche le cure che appaiano indispensabili per garantirne la sopravvivenza.** Si veda in proposito Corte cost. 9.07.1996, n. 238 secondo cui anche in materia di trattamenti sanitari la libertà personale è *“un diritto inviolabile rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell'individuo, non diversamente dal contiguo e connesso diritto alla vita e all'integrità fisica, con il quale concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona.”* Il diritto alla salute è, dunque, il diritto a ricevere le cure, ma anche il diritto a rifiutarle nell'ambito del principio della libera e intangibile disposizione del proprio corpo. Non è, di converso, il diritto alla salute pubblica. Qui il principio costituzionale degrada a mero interesse. D'altro canto, i diritti fondamentali, che la Repubblica italiana riconosce in quanto diritti che preesistono alla formazione degli stati sono diritti necessariamente individuali, guarentigie irrinunciabili della persona, affinché l'organizzazione collettiva sia l'ambito entro il quale la libertà si realizza e non una struttura di oppressione della stessa. In secondo luogo, nessuna parte della Costituzione consente di interpretare il c.d. “diritto alla salute” come bene supremo o prevalente rispetto a tutti gli altri. Tale posizione spetterebbe, se mai, al lavoro e in ogni caso l'autorità amministrativa, posta dinanzi alla scelta del possibile sacrificio di più diritti fondamentali, dovrebbe operare, previa istruttoria e fermo l'obbligo di motivazione, un bilanciamento tra i vari interessi in gioco, non essendo

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

ammissibile il totale sacrificio di tutti i diritti fondamentali a favore di uno solo degli altri. Il lungo elenco dei diritti lesi dagli atti amministrativi impugnati dimostra peraltro come alla pretesa tutela della salute si sia deciso di sacrificare tutte o quasi le libertà fondamentali dei cittadini italiani, nell'ambito del più grave attacco alle garanzie basilari dello stato di diritto che si sia mai registrato a far data dalla fondazione della repubblica.

Le alquanto arbitrarie eccezioni al divieto generalizzato di lavoro, istituite dal DPCM dell'11.03.2020 e proseguite –con varie differenziazioni che hanno contribuito solamente alla confusione circa le regole da seguire– nei DPCM del 10 aprile e del 26 aprile, costituiscono, d'altro canto, una manifesta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. Non è dato comprendere, per fare un esempio, perché le tabaccherie siano state ritenute esercizi di vendita di generi di prima necessità, specie in considerazione della ritenuta suprema preoccupazione del Governo per la salute dei cittadini, sicuramente minata dal vizio del fumo, in grado di indebolire proprio i polmoni che sembrano essere la parte del corpo attaccata in modo letale dal Covid-19. Peraltro, non è dato comprendere per quale ragione le modalità di accesso ad alcuni servizi reputati essenziali come, ad esempio, i negozi di vendita di alimenti non possano semplicemente essere estese anche ad altri settori evitando il blocco quasi totale dell'economia. Né maggior ragionevolezza ha la disposizione che ha consentito la riapertura dei negozi di vendita di abbigliamento per bambini ma non di quelli di abbigliamento per adulti o dei negozi di commercio al dettaglio di piccoli animali (piccoli quanto?, verrebbe da chiedersi) ma non delle tintorie, nemmeno di quelle industriali. Insomma, la

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

discrezionalità assoluta garantita dai decreti-legge all'autorità amministrativa ha determinato un esercizio arbitrario del potere, al di fuori da ogni canone di ragionevolezza e con grave lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione che si riflette, per quanto attiene all'azione amministrativa nei principi di buon andamento e di imparzialità, principi che i provvedimenti impugnati dimostrano di aver lesa in modo grave e inammissibile. La violazione più grave ravvisabile negli atti impugnati è quella della libertà personale di cui all'art. 13 della Costituzione. **Questa è stata definita da Corte costituzionale n. 180/2018 “un valore unitario e indivisibile, che non può subire deroghe o eccezioni.”** In violazione della Carta fondamentale, la Presidenza del Consiglio ha sostanzialmente sotto posto tutta la popolazione italiana alla misura degli arresti domiciliari, mentre una siffatta restrizione della libertà individuale richiederebbe un processo, un'accusa (trattandosi di una misura afflittiva e punitiva) e un provvedimento giurisdizionale individuale. È bene sottolineare che la libertà personale è garantita da una doppia riserva, di legge e di giurisdizione, giacché è sempre necessaria una legge che ne disponga la limitazione–perché il Giudice non può intervenire se non nell'applicazione di una legge– e l'intervento di un magistrato terzo e indipendente. Inoltre, si tratta di una misura che può essere imposta ai cittadini solo nell'ambito di un procedimento con le garanzie del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. E infatti, Corte cost., 29.05.1968, n. 53 stabilì che l'incisione sulla libertà personale, indipendentemente dalla natura giurisdizionale o amministrativa del procedimento finalizzato a limitare tale diritto fondamentale, richiedesse sempre il riconoscimento al soggetto interessato del

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

diritto alla difesa. È chiaro, invece, che nel caso in esame la limitazione della libertà personale è stata disposta, proprio per la sua natura generalizzata e omnicomprensiva, senza alcuna possibilità per gli interessati di far valere qualsiasi considerazione individuale e comunque con un provvedimento globale e omnicomprensivo che rimette, al più, la valutazione delle esigenze individuali agli organi di polizia, costretti ad agire in assenza di linee guida chiare. Da ultimo occorre ricordare che secondo la sentenza n. 26 del 27.05.1961, dettata dalla Consulta in materia di ordinanze contingibili e urgenti, *“nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che nella materia stessa l’art. 2[del TULPS nel testo allora vigente]permetta la emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione.”* La limitazione per atto amministrativo, quindi, della libertà personale è sempre e comunque inammissibile, se non nei ristretti limiti previsti dall’art. 13 e coincidenti con il fermo di polizia.

Quanto alla già richiamata questione del bilanciamento con il diritto alla salute è opportuno ricordare che secondo **C. Cost. n. 85/2013** *“tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”* (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.

Risulta violata altresì la libertà di movimento di cui all'art. 16 che è garantita da una riserva di legge rafforzata. Non solo, infatti, è necessaria una legge, ma questa deve essere anche disposta in via generale e deve essere motivata da ragioni di sanità. La violazione della libertà di movimento ad opera dei provvedimenti impugnati è stata disposta con modalità senza precedenti nella storia dell'umanità ed ha riguardato non già i malati a rischio di contagiare tutti gli altri—che potrebbero essere destinatari di un provvedimento specifico e individualizzato —, ma i sani, con una singolare inversione del normale concetto di quarantena. La riserva di legge è stata palesemente violata dai decreti-legge che si sono susseguiti giacché le limitazioni alla libertà di movimento sono state adottate non per legge, ma con una delega al Presidente del Consiglio dei ministri e, dunque, con un vero e proprio aggiramento del dettato costituzionale che vuole rimessa una simile legge alla discussione parlamentare. Altro diritto fondamentale sul quale gli atti impugnati hanno inciso in modo illegittimo ed al di fuori dei poteri che possano spettare a qualsiasi potere pubblico nella Repubblica Italiana è quello della libertà di riunione in luoghi privati (art. 17). Il potere amministrativo può vietare solo le riunioni in luoghi pubblici delle quali non sia stato dato previo avviso —ed in tal caso per soli motivi di sicurezza e incolumità pubblica, ossia non per ragioni di salute—ma non ha alcun potere di incidere sulle riunioni pacifiche e senza armi in luoghi privati. Peraltro, il divieto di riunione in luogo pubblico incide sulla possibilità di manifestare, ai sensi dell'art. 21

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

cost., il proprio pensiero. Ciò appare particolarmente grave solo che si tenga in considerazione il fatto che la cosiddetta pubblica opinione, abbandonata da tempo la sua funzione di controllo sui pubblici poteri, si è esibita nell'unanime e incondizionata approvazione dei provvedimenti del Governo in un unisono mediatico che avrebbe fatto invidia all'Unione Sovietica. Gli unici mezzi per far valere il dissenso sarebbero delle pubbliche e pacifiche manifestazioni che, tuttavia, i provvedimenti impugnati hanno vietato.

Proseguendo nel lungo catalogo delle violazioni perpetrate dagli atti impugnati, vi è la lesione della libertà religiosa e di culto (art. 19) che è stato ritenuto un diritto fondamentale primario non limitabile dall'autorità amministrativa (Corte cost. 18/03/1957, n. 45.). Il Governo o qualsiasi autorità amministrativa non hanno il potere di impedire il libero esercizio del culto religioso, per qualsiasi motivo, salvo il limite dei riti contrari al buon costume. Nella misura in cui, in particolare, si tratta qui di vietare la legittima aspirazione alla trascendenza spirituale, si tratta di un divieto particolarmente odioso e inammissibile in considerazione del fatto che le religioni offrono alle persone un conforto che va oltre l'esistenza terrena e che queste impongono precetti che si pongono al di sopra e al di fuori della pur rispettabile pretesa di mantenere la salute. Proprio di fronte al rischio rappresentato dalla malattia, la religione sarebbe in grado di offrire un conforto ultraterreno, ma, ancora una volta, i provvedimenti impugnati hanno inteso vietare anche questo. Gli atti amministrativi impugnati, nella misura in cui sospendono quasi tutta l'attività giurisdizionale incidono, annullandolo, il diritto alla tutela

giurisdizionale (art. 24) e violano, ancora una volta, l'art. 3 giacché individuano in modo del tutto arbitrario i pochi ambiti della giurisdizione penale e civile esclusi dalla sospensione generalizzata. La quarantena dei sani, inoltre, misura inusitata e mai vista nella lunga storia della lotta del genere umano alle malattie infettive, costituisce una sorta di trattamento sanitario forzoso imposto per atto amministrativo che viola in modo palese e patente l'art. 32 della Costituzione. Sul punto è appena il caso di ricordare che secondo Corte Cost., Ord., 16.11.2018 n. 207 addirittura *“la decisione di lasciarsi morire potrebbe essere già presa dal malato, sulla base della legislazione vigente, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, a mezzo della richiesta di interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in atto e di contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua. Ciò, segnatamente in forza della recente l. 22 dicembre 2017 n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento): legge che si autodichiara finalizzata alla tutela del diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 2, 13 e 32 Cost e degli artt. 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 1, comma 1). La disciplina da essa recata, (...), recepisce e sviluppa, nella sostanza, le conclusioni alle quali era già pervenuta all'epoca la giurisprudenza ordinaria -in particolare a seguito delle sentenze sui casi W. (Tribunale ordinario di Roma, 17 ottobre 2007, n. 2049) ed E. (Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 ottobre 2007, n. 21748) –nonché le indicazioni di questa Corte riguardo al valore costituzionale del principio del consenso informato del paziente al trattamento sanitario proposto dal*

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

medico: principio qualificabile come “vero e proprio diritto della persona”, che “trova fondamento nei principi espressi nell’art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli artt. 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che “la libertà personale è inviolabile”, e che “nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”“(sentenza n. 438 del 2008), svolgendo, in pratica, una “funzione di sintesi” tra il diritto all’autodeterminazione e quello alla salute (sentenza n. 253 del 2009). In quest’ottica, la citata l. n. 219 del 2017 riconosce ad ogni persona “capace di agire” il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento sanitario, ancorché necessario alla propria sopravvivenza(...). In ogni caso, il medico “è tenuto a rispettare la volontà espressa dal paziente di rifiutare il trattamento sanitario o di rinunciare al medesimo”, rimanendo, “in conseguenza di ciò, ... esente da responsabilità civile o penale”(art. 1, comma 6).” **L’ordinanza in questione interpreta, dunque, il diritto alla libertà personale e la libertà di cura come beni superiori a quello della salute con la conseguenza che ciascuno deve poter essere in grado di prendere decisioni anche in contrasto con l’interesse alla cura e alla conservazione della propria salute, giacché i diritti di libertà individuale sono posti al di sopra di ogni valutazione medica.** Da ultimo, la chiusura generalizzata delle scuole e delle università, salvo il simulacro di insegnamento attuato attraverso le forme di collegamento telematico, costituisce una chiara violazione del diritto allo studio che l’art. 34 non subordina ad alcun altro interesse stabilendo il dovere della Repubblica di mettere a disposizione l’istruzione, compresa

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

quella superiore, a tutti e di promuovere l'accesso dei capaci e meritevoli ai più alti gradi dell'istruzione, indipendentemente dalle loro condizioni economiche. È appena il caso di osservare come la prospettazione, che continua a farsi strada, di una sorta di promozione generalizzata per tutti gli studenti violerebbe l'impostazione meritocratica del diritto allo studio delineata dalla carta costituzionale giacché impedirebbe la distinzione tra gli studenti in ragione dei risultati raggiunti. La temporaneità delle misure adottate non è ragione sufficiente per affermarne la conformità alla Costituzione sulla base di un vero o presunto stato di emergenza. Infatti, i diritti fondamentali sono così definiti in ragione dell'impossibilità di violarli anche per un breve periodo di tempo. Tra l'altro l'art. 13 Cost. chiaramente indica in quattro giorni il periodo massimo di lesione della libertà personale per ragioni di giustizia senza la garanzia rappresentata dall'intervento del magistrato. Di contro, il Governo ha ancorato i propri poteri di emergenza alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 (dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) che, adottata ai sensi del c.d. degli artt. 7 e 24 del d.lgs. 1/2018 (codice della protezione civile), prefigura la sua proroga sino a 12 mesi ulteriormente estensibili di altri 12 mesi. **QUINDI, stando all'impostazione data dal Governo, i poteri di emergenza che l'esecutivo si è auto-attribuiti rischiano un'estensione sine die, dipendente oltretutto dalle decisioni dei vari comitati di esperti nominati dal Governo stesso che agiscono al di fuori di qualsiasi controllo democratico ed alle cui indicazioni il Governo ha più volte indicato di volersi attenere con una sostanziale**

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

delega dei poteri di decisione politica e presunti scienziati. In altri termini, l'esistenza di un'emergenza sanitaria è stata utilizzata dal Governo allo scopo di attribuirsi poteri pressoché dittatoriali, di impedire o limitare l'esercizio dei diritti fondamentali da parte di tutti i cittadini nell'ambito di una situazione di allarme apparentemente limitata nel tempo ma sostanzialmente estensibile ad libitum. Gli atti impugnati violano non solo la Costituzione, ma anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ratificata in Italia con la legge n. 848 del 4.08.1955 ed al cui rispetto l'Italia è tenuta in forza dell'art. 10 della Costituzione. Si tratta, segnatamente, dei seguenti articoli: 5 (diritto alla libertà personale), 9 (libertà religiosa e di culto) e 11 (libertà di riunione). **È chiaro, infatti, che le misure adottate dal Governo italiano costituiscono non solo un sovvertimento dell'ordine costituzionale nazionale, ma turbano anche la sensibilità giuridica comune a quasi tutti i paesi del mondo. I regimi in cui i diritti fondamentali sono calpestati come è avvenuto nelle ultime settimane in Italia sono il retaggio di totalitarismi e concezioni autoritarie dello Stato che l'Italia, forse erroneamente, pensava di aver definitivamente abbandonato dopo la liberazione dal nazi-fascismo.**

E non potrà valere come giustificazione della negazione dei diritti fondamentali dell'uomo l'intento di garantire la salute. Altre misure, probabilmente più efficaci e comunque mirate, avrebbero potuto essere adottate. A partire dalla chiusura degli arrivi dalla Cina prima che l'epidemia dilagasse, alla predisposizione di attrezzature per ospedali ed RSA, sino all'attuazione di misure di cautela da adottare nella vita pubblica come la messa a disposizione di mascherine protettive, guanti e disinfettanti. In altri

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

termini, di tutte le possibili reazioni il Governo ha scelto di sospendere i diritti fondamentali recludendo agli arresti domiciliari una nazione intera ed impedendo a quasi tutti gli italiani l'esercizio del diritto al lavoro il cui svolgimento è l'unico mezzo di sostentamento dei cittadini stessi e della repubblica che non produce nulla ma che trae i mezzi per le sue non indifferenti spese solo dal gettito fiscale che, come appare manifesto, senza lavoro non vi sarà.

2. Violazione per elusione dell'art. 77 Cost. e dell'art. 32 l. 833/1978 (violazione dei limiti intrinseci dell'ordinanza contingibile e urgente). Falsa applicazione della legge 400/1988: atipicità dei provvedimenti impugnati e simulazione - Primo profilo di incostituzionalità dei decreti-legge, per avere introdotto “riforme di sistema” in elusione della Costituzione e della giurisprudenza della Corte Costituzionale - Eccesso di potere legislativo per carenza di motivazione sotto i profili tecnico-scientifici delle scelte effettuate.

Con il decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, il Governo si è di fatto “auto-delegato”⁵, o comunque ha “delegato” il Presidente del Consiglio, ad adottare le misure in questione. Più precisamente, l'art. 1 ha previsto che, “Allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19..., le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica”;

⁵ Ciò comporta anche una evidente, macroscopica e inaccettabile violazione del principio giuridici fondamentali dello Stato di diritto e della democrazia liberale della SEPARAZIONE DEI POTERI.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

mentre l'art. 3, c. 1, stabilisce che “Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia” (e allora non si comprende perché la competenza non sia stata attribuita direttamente al Consiglio dei Ministri, dati i generici riferimenti alla legge 400/1988, né viene spiegato perché non si sia scelta la forma, più accurata e garantista, del D.P.R.).

Ora, il riferimento alla necessità di adottare “ogni misura” la dice lunga sulla reale natura giuridica sostanziale di simili provvedimenti, che, lungi, come si è detto, dal rappresentare meri “regolamenti”, presentano tutti i caratteri dei veri e propri provvedimenti d'urgenza.

Ebbene, gli istituti principi, previsti dal nostro ordinamento, per fronteggiare le situazioni emergenziali e urgenti, sono di due tipi, uno di rango legislativo (il decreto-legge), l'altro di rango amministrativo (l'ordinanza contingibile e urgente): nei confronti di entrambe le ipotesi, noi assistiamo qui a delle gravi elusioni, attraverso provvedimenti “simulati” (parvenza regolamentare, sostanza provvedimento urgente), perché da un lato ci si sottrae alle garanzie tipiche della forza legislativa, dall'altro a quelle tipiche dell'ordinanza contingibile e urgente di diritto amministrativo; il che consegue all'assenza, nel nostro ordinamento, di una chiara norma sullo “stato di emergenza”, se non addirittura “di eccezione”, al che si provvede quindi, incorrendo però in gravi

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

invalidità. Intanto, il Governo, avendo intenzione di “auto-delegarsi”, con decreto-legge, ammesso che ciò sia consentito, avrebbe potuto farlo nel rispetto dell’art. 77, c. 1, auto-delegandosi a emettere norme di rango legislativo, il che avrebbe quantomeno comportato un controllo parlamentare sulle norme auto-delegate. Se ciò è stato ritenuto impossibile per ragioni d’urgenza, allora lo strumento d’elezione sarebbe stato il decreto-legge, ai sensi dell’art. 77, c. 2.

Ora, posto che nel nostro sistema vige un principio formale-sostanziale, in forza del quale un atto non viene ricostruito nel valore in base al suo mero *nomen*, ma a quello del suo modo di essere e atteggiarsi reale, i ricorrenti ritengono che, in questo negozio in frode all’art. 77 della Costituzione, frutto del combinato disposto dei due decreti-legge e dei susseguenti DPCM “applicativi”, questi avrebbero dovuto essere comunque sottoposti al Parlamento in omaggio all’art. 77, c. 2, il quale del resto non impiega la locuzione formale “decreto legge”, ma parla di casi straordinari di necessità e urgenza e di atti aventi “forza di legge”: forza di legge che viene impressa ai DPCM di fatto –e di (distorto e preteso) diritto, se, come vedremo, hanno la pretesa di istituire ex novo illeciti e sanzioni in ambiti riservati alla tassatività e legalità- e dalle prassi, del che non può non tenersi conto, allorché si richiede che, in rigetto del tentativo elusorio, quegli atipici provvedimenti siano sottoposti alla conversione, o comunque a una qualche forma forte di controllo, da parte del Parlamento.

Se quindi nella specie risultano eluse le garanzie, che la Costituzione assicura agli atti necessitati e urgenti con forza di legge, risultano altresì eluse le garanzie di diritto

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

amministrativo, legate ai limiti intrinseci di un'ordinanza contingibile e urgente, così come fissati dalla giurisprudenza costituzionale. Fondamentali, al riguardo, rimangono le due sentenze sul provvedimento contingibile e urgente prefettizio, di cui all'art. 2 del TULPS, vera e propria norma "d'eccezione", adottata sotto la Statuto Albertino, e quindi in regime di costituzione flessibile.

Ebbene, con la sentenza 2 luglio 1956, n. 8, e soprattutto con la successiva 23 maggio 1961, n. 26, la Corte Costituzionale ha scolpito i limiti intrinseci di un'ordinanza contingibile e urgente nel nostro attuale sistema costituzionale rigido: **efficacia temporanea, motivazione adeguata, rispetto dei principi generali dell'ordinamento (che nella specie viene invece scardinato), impossibilità di abrogare norme vigenti, rispetto della riserva assoluta di legge, requisito per nulla assicurato, nella specie, come vedremo al motivo d'impugnazione successivo.**

Ora, siffatti limiti sono platealmente travalicati dalla normativa d'urgenza in questione, che, attribuendo un potere di una sorta di "decretazione amministrativa d'urgenza" al Presidente del Consiglio, ha preteso che questa potesse prescindere. In particolare, per quanto concerne l'obbligo di motivazione, evidentemente il legislatore governativo d'urgenza ha ritenuto erroneamente di poter confidare sull'esenzione dei regolamenti dall'obbligo stesso (art. 3, l. 241/1990), ma, come si è visto, nella specie si tratta di "regolamenti" solo nella dissimulata parvenza esteriore. D'altra parte, nemmeno sarebbe accettabile un regolamento su delicata materia tecnico-scientifica, il quale pretendesse di sottrarsi all'onere di una congrua motivazione sulle scelte adottate, quando

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

s'avanza viceversa la tesi che, in siffatte materie, persino la legge deve giovare di idonea e palesata motivazione e istruttoria (cfr. Simone Penasa, La «ragionevolezza scientifica» delle leggi nella giurisprudenza costituzionale, in Quaderni costituzionali, a. XXIX, n. 4, dicembre 2009, 817 ss.), incorrendo, in caso contrario, in “eccesso di potere legislativo” (Cfr. la giurisprudenza costituzionale riportata in Gino Scaccia, Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza, in Politica del diritto, a. XXX, n. 3, settembre 1999, 387 ss.), il che vale a inficiare altresì i decreti-legge in questione sotto tale profilo.

D'altra parte, se viceversa nel nostro caso si ritenesse che la mera parvenza regolamentare fosse sufficiente a esentare l'autorità emanante dall'obbligo di motivazione sui presupposti anche tecnici delle scelte, l'art. 3 della legge 241/90, citato, andrebbe disapplicato in parte qua per contrasto con i principi comunitari, i quali com'è noto pretendono la più ampia motivazione anche degli atti normativi.

Anche sotto tale profilo, quindi, i decreti-legge in esame si appalesano elusori di principi di rango costituzionale e super-costituzionale, non per caso, ma introducendo vere e proprie riforme radicali di sistema, quale l'elevazione a istituto cardine del sistema stesso, in chiara forzatura, oltretutto, nei confronti della legge 400/1988, la decretazione amministrativa ordinaria del Presidente del Consiglio quale strumento della necessità e dell'urgenza in luogo dei tipi ordinari ricordati; di fatto l'esautorazione o l'emarginazione del potere di ordinanza contingibile e urgente (eludendone come detto i limiti intrinseci) del Ministro della Salute, che, come ha ricordato il prof. Sabino Cassese in un'intervista al quotidiano Il dubbio del 14 aprile 2020, in ordinario sarebbe il titolare del potere

amministrativo d'urgenza in base all'art. 32 della legge 833 del 1978; l'aver preteso di innovare sui principi di legalità e tassatività delle sanzioni amministrative, e così via.

Innovazioni intrinsecamente illegittime, ma comunque illegittime anche solo in quanto innovazioni di sistema adottate con decreto-legge, il che per costante giurisprudenza costituzionale non è consentito (cfr. sentenze 287/2016 e 220/2013).

E si badi bene che l'orientamento, in base al quale le invalidità del decreto-legge devono ritenersi sanate dalla conversione in legge (o dall'eventuale conversione in legge) è stato superato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Costituzionale – Servizio Studi, La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale, a cura di Riccardo Nevola, settembre 2017, pag. 131 ss.), tant'è che la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di decreti-legge, per ragioni riguardanti i presupposti sostanziali della decretazione d'urgenza, pur quando questi fossero stati convertiti in legge (cfr. Sent. 94/2016, 154/2015, 32/2014, 220/2013).

Accanto ad un profondo controllo giurisdizionale, che dovrebbe portare ad una limitazione, dei poteri d'urgenza (al fine di evitarne gli abusi), occorre anche una delimitazione sia dei poteri d'ordinanza, sia, in misura minore, dei poteri d'urgenza tipici.

I poteri d'urgenza devono essere limitati sotto diversi aspetti. Innanzitutto, i presupposti e l'esercizio del potere dovrebbero essere sottoposti ad un controllo giurisdizionale, che si spinge ad un esame penetrante della “serietà” della situazione d'urgenza, della residualità, proporzionalità e temporaneità della misura adottata, e così via.

Sia la normativa, sia l'applicazione giurisprudenziale hanno sottoposto l'esercizio dei poteri d'urgenza al rispetto di alcune garanzie e fasi procedurali.

Talvolta, come il caso che ci occupa, si utilizzano strumenti previsti dall'ordinamento per altre situazioni, estendendone l'applicazione oltre l'ambito stabilito dalle norme.

Il legislatore e, soprattutto, la giurisprudenza hanno progressivamente controllato e delimitato i presupposti e le modalità per l'esercizio del potere d'urgenza.

Ci sono limiti, che possono essere considerati generali, quali il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, o specifici, quale il divieto espresso di derogare a determinate norme (o, il divieto di derogare alle norme che non siano state previamente individuate). Vi sono, poi, dei criteri che limitano e circoscrivono le modalità, e, talvolta, i contenuti del potere d'urgenza: in particolare, occorre che vi sia la rispondenza a materie, fini e competenze individuate dalle norme; che la situazione d'urgenza sia "seria"; che non vi siano altre norme o strumenti adatti, per cui l'utilizzo dei poteri d'urgenza è solo residuale; che la misura sia temporanea; infine, che la misura adottata sia proporzionata, utile, congrua e comporti il minor sacrificio possibile per i privati destinatari dei provvedimenti⁶.

⁶ In generale, cfr. Cons. St., sez. IV, 1° giugno 1994, n. 467, in Foro amm., 1994, 1388 e Cons. St., 1994, I, 717, per cui «i provvedimenti 'indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica', che il Prefetto ha facoltà di emanare, ai sensi dell'art. 2, r.d. 18 giugno 1931, n. 773, nei casi d'urgenza e grave necessità pubblica, appartengono alla categoria delle ordinanze extra ordinem, le quali si caratterizzano per la loro immediata destinazione a fronteggiare situazioni di emergenza, non superabili con gli ordinari mezzi giuridici a disposizione della pubblica autorità; tuttavia, tali ordinanze devono conformarsi ai principi dell'ordinamento ed ai precetti costituzionali; devono avere efficacia limitata nel tempo, in coerenza con l'urgenza che ne giustifica l'adozione; devono comportare il minor sacrificio possibile per i privati destinatari

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Pur se l'elaborazione della scienza giuridica e della giurisprudenza si è soffermata essenzialmente sull'esame dei poteri d'ordinanza, tali limiti e criteri sono applicabili, in buona parte, a tutti i diversi modi di esercizio ed esplicazione dei poteri d'urgenza, compresi quelli che il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha adottato in questi mesi. Ma non solo: tali limiti e criteri, in gran parte frutto di elaborazione giurisprudenziale, sono il complemento necessario per lo sviluppo degli altri strumenti di delimitazione dei poteri d'urgenza: per esempio, il principio di residualità dello strumento eccezionale d'urgenza porta all'impossibilità di farvi ricorso nel momento in cui siano state emanate norme specifiche.

Fra i limiti generali, vi è quello del rispetto dei principi generali dell'ordinamento, frutto di una lunga (e sofferta) evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che aveva a sua volta ripreso il dibattito nato in epoca pre-repubblicana, relativamente all'ambito ed all'identificazione delle norme derogabili⁷. La giurisprudenza costituzionale, rispondendo

del provvedimento stesso; devono, infine, essere congruamente motivati», nonché Cons. reg. sic., 28 agosto 1986, n. 129, in Cons. St., 1986, I, 1367, per cui «le condizioni per il legittimo esercizio del potere di ordinanza extra ordinem ai sensi dell'art. 69, d.l. P. reg. sic. 29 ottobre 1955, n. 6 dell'art. 32, l. 23 dicembre 1978, n. 833, sono: a) una situazione di grave ed imminente pericolo ad un pubblico interesse a tutela del quale può - in astratto - essere adottato un provvedimento contingibile ed urgente comunque denominato; b) la constatazione di tale pericolo, del mancato intervento dell'autorità istituzionalmente competente, della conseguente urgente necessità di intervenire extra ordinem; c) l'adozione di un provvedimento, anche a contenuto atipico, preordinato a fronteggiare il suddetto pericolo nelle more dell'intervento dell'autorità competente; d) la comunicazione e, ove necessario, la pubblicazione nelle forme più adeguate ai destinatari dell'ordinanza, nonché all'autorità competente per rendere a quest'ultima noto il fatto e sollecitarla ad intervenire nel più breve tempo possibile».

⁷ Infatti, già S. Lessona, Le ordinanze sanitarie d'urgenza, in Riv. dir. pubbl., 1919, I, 400, relativamente alle ordinanze sindacali sanitarie d'urgenza, rilevava che «pur essendo amplissimo

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

alle critiche ed ai suggerimenti avanzati dagli studiosi⁸, ha stabilito che la potestà d'urgenza incontra i limiti della Costituzione e dei principi dell'ordinamento. Nonostante la difficoltà di applicare clausole interpretative così ampie, sia la Corte Costituzionale, sia il giudice ordinario hanno stabilito l'inderogabilità di alcune norme e principi dell'ordinamento.

Accanto a tali limiti, che sono stati oggetto sia di ampio dibattito da parte della scienza giuridica, sia di applicazione da parte dei giudici, che hanno portato ad includervi anche le norme coperte da riserva di legge, il legislatore ha previsto anche quello del rispetto dei principi e delle norme dell'ordinamento comunitario. Nonostante si tratti, in quest'ultimo caso, di un limite posto dall'esterno dell'ordinamento nazionale, conseguente all'applicazione dei principi di supremazia e diretta applicabilità del diritto comunitario, l'attenzione del legislatore e della giurisprudenza al loro rispetto sembra essere vicenda piuttosto recente⁹.

il campo di azione riserbato dalla legge al sindaco, egli trova dei limiti nel disposto di leggi che sanciscono principi fondamentali del viver civile, e nella natura stessa del provvedimento che compie», mentre, al contrario, A. Origone, Ordinanza (diritto costituzionale), in N.D.I., IX, 1939, 298, riteneva che «la loro principale caratteristica è quella di poter sospendere date norme costituzionali».

⁸ Cfr. M.S. Giannini, Potere di ordinanza e atti necessitati, cit., 395 ss.

⁹ Tale principio è ora espressamente stabilito dall'art. 1 della L. 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, come modificato dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15, Modifiche ed integrazioni alla L. 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa, che ha previsto, in

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Inoltre, in alcuni testi legislativi, nonché in alcuni provvedimenti generali, viene indicato il limite del rispetto dei principi non solo dell'ordinamento nazionale, ma anche di quello comunitario. (Anche nel caso di specie il Dlgs n.1 del 2 gennaio 2018 - Codice della Protezione Civile - lo contempla)

Vi sono, poi, dei casi in cui il rispetto “dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei principi comunitari” è stabilito in via generale.

Vi sono, quindi, dei limiti più specifici, introdotti dalla normativa, e, pur se con prudenza, talvolta applicati dalla giurisprudenza anche ad altri ambiti.

Il sindacato del giudice amministrativo sembra essere divenuto sempre più ampio, non venendo limitato alla sola valutazione della legittimità dei provvedimenti, ma spingendosi sempre più nell'esame del merito degli stessi.

Tre sono, in particolare, gli aspetti caratterizzanti il sindacato del giudice amministrativo: la natura giuridica della situazione lesa; le figure sintomatiche utilizzate per valutare la legittimità del provvedimento; e, infine, l'ampiezza dell'oggetto del sindacato.

Diversi sono i vizi e le figure sintomatiche dell'eccesso di potere utilizzate per sindacare la legittimità dei provvedimenti d'urgenza: le più ricorrenti sono quelle dell'eccesso di potere per errore di presupposti, contraddittorietà, difetto di motivazione sui presupposti (per cui devono essere indicati i motivi, riscontrabili oggettivamente, della scelta),

via generale, che l'attività amministrativa è retta anche dai principi dell'ordinamento comunitario.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

nonché (e si tratta forse di una delle ipotesi più importanti, perché volta a limitare l'abuso dello strumento) sviamento di potere.

Si possono distinguere, in astratto, tre livelli di sindacato: il primo è caratterizzato da un controllo formale sui presupposti (per esempio, con la verifica della previa dichiarazione dello stato di emergenza da parte di un altro organo, ove previsto); il secondo, dal controllo sulla sussistenza dei presupposti (per esempio, attraverso una valutazione della contingibilità della situazione); infine, il terzo, dal controllo sul contenuto e sul corretto esercizio del potere (comportando quindi un sindacato sulle alternative).

I criteri utilizzati dalla giurisprudenza per valutare il corretto esercizio dei poteri d'urgenza, cui si è fatto cenno sopra, costituiscono i limiti nel cui ambito può essere esercitato il potere d'urgenza, per l'emanazione sia dei provvedimenti necessitati, sia, e soprattutto, delle ordinanze contingibili ed urgenti.

AD ABUNDANTIAM

Le misure adottate dal Governo sono fondate su di un'istruttoria scientifica che appare, anche al semplice occhio di un giurista, manifestamente carente. La motivazione inserita nel preambolo di tutti, o quasi, gli atti impugnati è la seguente: “considerati l'evolversi della situazione epidemiologica, il carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e l'incremento dei casi sul territorio nazionale. Si tratta di un mero simulacro di motivazione, specie considerando il sacrificio di quasi tutte le libertà fondamentali pretesa dagli atti amministrativi qui impugnati, sacrificio che avrebbe preteso l'allegazione di studi scientifici, statistiche, ascolto di diversi esperti, anche di opinione

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

contraria alla misura della quarantena, insomma, un serio e approfondito esame delle origini e della diffusione del morbo e delle diverse misure concretamente adottabili. In ogni caso, dalle fonti pubbliche accessibili a chiunque, sembra che l'istruttoria scientifica del Governo sia stata carente. Infatti, le statistiche pubblicate dall'Istituto Superiore di Sanità rendono più che lecito qualche dubbio.

Stando all'ultimo rapporto pubblicato (doc. 14), circa la metà dei casi di contagio si sarebbero verificati in residenze sanitarie assistenziali. Sembra che in tutte queste ipotesi la diffusione dell'epidemia sia dovuta non già a cause naturali ma alla decisione di ricoverare i malati nelle RSA, in carenza di posti sufficienti negli ospedali, ed al mancato riconoscimento della nozione di comune esperienza che i soggetti più vulnerabili alle influenze ed alle loro complicazioni, specie polmonari, sono proprio gli anziani che non a caso sono la stragrande maggioranza delle vittime del Covid-19. In altri termini, una linea di condotta prudente e saggia sarebbe stata non già quella di rinchiudere in casa la quasi totalità della popolazione italiana che comunque correva un rischio molto limitato, ma di proteggere dal contagio gli anziani almeno evitando di metter loro vicini i malati nelle RSA. Un quarto dei contagi sarebbe avvenuto, sempre stando all'ISS in ambito familiare e, dunque, proprio a causa dei provvedimenti di confinamento domiciliare che hanno indotto tutti ad una convivenza forzosa e continuativa che ha aggravato la diffusione del virus. Un altro 10% dei casi si sarebbe verificato negli stessi ospedali. In altri termini, il contagio non è quasi mai avvenuto sui posti di lavoro e men che meno all'aria aperta, nei negozi, nei ristoranti, nei bar, nei parchi e nelle altre zone che il Governo ha ritenuto

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

inutilmente di interdire alla popolazione italiana. Ma non basta. Anzitutto gli atti del comitato tecnico-scientifico, nominato con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile del 3.02.2020 n. 630, e in particolare i verbali nn. 57 e 59 del 22.04.2020 e del 24-25.04.2020 non sono pubblicamente accessibili. L'iter che ha condotto all'adozione dei provvedimenti qui impugnati e, in particolare, il DPCM 26.04.2020 è opaco e inaccessibile (doc. 7). Inoltre, sebbene il Governo dichiari di fondare le proprie decisioni sulle raccomandazioni dell'OMS, non sembra che ne abbia fatto tesoro o che ne abbia compreso il significato. Si rimanda (<https://www.who.int/influenza/gip/en/>) ad un ampio studio dell'OMS, pubblicato nel 2019 e dedicato specificamente alle misure da adottare in caso di pandemia influenzale. Ebbene, dalle conclusioni dell'OMS emerge chiaramente come non sia raccomandata alcuna quarantena o chiusura se non la protezione degli individui vulnerabili e l'isolamento di quelli sicuramente malati. L'unica misura effettivamente consigliata dall'OMS è quella di un miglioramento dell'igiene delle mani e dell'adozione delle mascherine protettive. Tutto il resto, e in particolare le restrizioni alla libertà di movimento e la quarantena dei sani non sono misure raccomandate dall'OMS. Infine, da uno studio dell'Istituto Superiore di Sanità sembrerebbe, inoltre, che il Covid-19 solo nell'1% dei casi circa possa essere considerato la causa diretta della morte, mentre nella quasi totalità degli altri casi la morte sarebbe sì sopraggiunta per pazienti che avevano contratto il morbo, ma che erano affetti da altre patologie pregresse molto gravi come il diabete, la demenza senile, varie patologie cardiocircolatorie, tumori allo stato terminale,

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

cioè malattie da sole idonee a provocare la morte (doc. 15), onde i seri e motivati dubbi sulla ricostruzione eziologica, specie in mancanza di autopsie. Il Covid-19 ha causato ad oggi meno di 30.000 decessi. Il che ovviamente è tragico perché ogni vita ha un valore insostituibile. Tuttavia, non si può fare a meno di notare che si tratta di una percentuale sulla popolazione italiana inferiore allo 0,05%. La sola valutazione medica sembrerebbe, pertanto, insufficiente ed avrebbe dovuto essere integrata con altre valutazioni, soprattutto economiche. Le stime attuali prevedono una riduzione del PIL tra l'8% e il 10% e vi è il fondato timore che si tratti di previsioni caute, molto caute. Ciò comporterà una crisi economica senza precedenti e una riduzione del gettito fiscale drastica. Il che, tra l'altro, è la ragione per cui si individua il Ministero dell'Economia e delle Finanze quale possibile controinteressato. La depressione economica sarà causa di disoccupazione, suicidi, altre malattie, violenze domestiche. Ad esempio, ci sono studi scientifici sul rapporto diretto tra i suicidi e la disoccupazione (, Lancet 2015, pagg. 239-245 - [https://www.thelancet.com/journals/lanpsy/article/PIIS2215-0366\(20\)30141-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpsy/article/PIIS2215-0366(20)30141-3/fulltext)). Ad un esame sommario sembra, quindi, che la reazione del Governo sia stata eccessiva e non fondata su una adeguata ponderazione dei dati statistici disponibili e, soprattutto, sul bilanciamento degli interessi in gioco.

3) Incostituzionalità dei decreti-legge n. 6/2020 e n. 19/2020, e radicale invalidità dei DPCM impugnati, per violazione degli artt. 16, 17 (e 21) e 19 della Costituzione. Violazione della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 16.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

I decreti-legge in questione invocano a proprio sostegno l'art. 16 Cost. in quanto consentirebbe genericamente limitazioni alla libertà di circolazione “per ragioni sanitarie”: siffatta invocazione è del tutto inconferente.

In base all'art. 16, c. 1, Cost., *“Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche”*.

Siamo quindi di fronte a una riserva di legge, e riserva di legge rinforzata, dato che si richiede in materia, quale presupposto indefettibile di ogni ipotetica limitazione per ragioni di sanità e sicurezza, una legge, la quale stabilisca dette limitazioni “in via generale”. Ora, siffatta legge generale non è mai stata adottata dal legislatore, e gli attuali decreti-legge sono del tutto inidonei a inverare un'ipotesi di legge generale di tal fatta, trattandosi nella buona sostanza di (decreti) legge-provvedimento, in quanto prevedenti ipotesi di misure specifiche, esclusivamente riferite all'emergenza Covid-19; misure specifiche massimamente incidenti sul diritto di circolazione, di cui all'art. 16, cit., in illegittima carenza di una legge generale, la quale individui i validi criteri fondamentali delle limitazioni ammesse in materia.

Si dica se appare norma generale di criterio fondamentale una disposizione che si limita ad ammettere, del tutto genericamente, e nei termini più vasti possibili e con deleghe in bianco, rimettendone la determinazione a una pubblica amministrazione, tra le altre misure, “anche” (!) un “divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da

parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area” (art. 1, c. 2, lett. a, D.L. n. 6/2020).

Del pari una delega in bianco, di un bianco appena meno luccicante dell'altro, è rappresentata dal generico disposto, di cui all'art. 1, c. 2, lett. a, del successivo D.L. 19/2020, il quale ammette la “limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo 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” (si noti che questa mancanza di tassatività si riverbera profondamente sull'invalidità del regime delle sanzioni, come si vedrà).

A questa genericità, a questa delega in bianco all'Amministrazione nel fissare i limiti alla libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., che inficia i decreti-legge per violazione dell'art. 16 Cost. medesimo (anche in quanto non in grado di costituire idonea “legge generale”), non trova alcun rimedio –il che comunque non sanerebbe- nei DPCM impugnati, i quali riflettono siffatta genericità dei disposti normativi, dei quali sono del resto per lo più meramente riproduttivi, o addirittura ulteriormente restrittivi rispetto a quanto sarebbe consentito dalla normativa decretale di rango superiore. Si prenda, ad esempio, il più recente, a oggi, dei DPCM, quello in data 10 aprile 2020, in base al quale “sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute” (meramente riproduttivo, salvo che cade l'ipotesi dell' “urgenza”) “e, in ogni caso, è fatto divieto a tutte le persone

fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute e resta anche vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale comprese le seconde case utilizzate per vacanza”, ossia previsioni ulteriori rispetto a quanto consentito, previsioni del resto, come si è anticipato, tipiche di un’ordinanza contingibile e urgente, e quindi da motivarsi adeguatamente, anche sotto il profilo delle ispirazioni tecniche delle scelte, e non di un semplice decreto ministeriale, sia pure del Presidente del Consiglio (e si noti l’irrazionalità di un generico riferimento al “comune diverso”, senza distinguere tra grandi metropoli e micro-comuni, con riferimento ai quali spostamenti in quelli vicini è spesso vitale).

Ciò comporta che le fattispecie di condotta suscettibili di sanzioni sono stabilite in buona parte non con atto avente forza di legge, ma con atto amministrativo, il che non è consentito in un sistema, che si vorrebbe improntato al principio di legalità (cfr. infra)

Pure l’art. 17 Cost. è platealmente violato, tanto dai decreti-legge, che sono quindi affetti da incostituzionalità anche sotto tale profilo, quanto dai DPCM riproduttivi-applicativi: e, sia detto, con brutale franchezza, anche con una certa volgarità istituzionale e costituzionale. In base all’art. 17, “I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi” (c. 1). “Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso” (c. 2). “Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica” (c. 3).

Tutto ciò è bellamente bypassato, senza nemmeno il degnarsi di un riferimento esplicito, dalla normativa in questione, la quale liquida il tutto sotto la sprezzante e ingiuriosa etichetta-calderone del generico divieto di riunione e di assembramento (cfr. art. 1, c.2, lett. a, D.L. 19/2020); senza nemmeno mostrare di rendersi ben conto che ciò che si sta mettendo fuorilegge è il baluardo della democrazia liberale, ossia il diritto di manifestazione pubblica e collettiva del pensiero (e quindi risulta violato anche l’art. 21, il quale consente la libera manifestazione del pensiero anche in forma collettiva), che il terzo comma dell’art. 17 consente di limitare solo caso per caso, per “comprovati” - quindi devono essere specifici e puntuali, e non generici o generali-, “motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”.

Ne deriva che, chi nutrisse opinioni contrarie a siffatta normativa, nemmeno potrebbe dimostrarlo pubblicamente, in quanto inibito dalla normativa stessa, il che rappresenta, oltre che una circolarità, un nonsenso costituzionale (e già si sono dati casi di repressione di manifestazioni pubbliche di dissenso in nome dell’“emergenza coronavirus”). Tutto ciò va prontamente colpito in questa Alta Sede, al fine di evitare un gravissimo vulnus costituzionale, tale da far crescere frutti malati anche per il futuro.

Considerazioni analoghe valgono per la libertà di professare la propria fede religiosa, di cui all’art. 19 Cost., il quale dispone che *“Tutti hanno diritto di professare liberamente la*

propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”: l’unico limite costituzionalmente consentito è dunque quello del buon costume, laddove l’art. 1, c. 2, lett. g, del D.L. 19/2020 vieta la professione religiosa in forma riunita tanto in luogo pubblico, quanto in luogo privato! Ovviamente, sono illegittimi per le medesime ragioni anche i DPCM riproduttivi-applicativi, che si rivelano abnormi anche da questo punto di vista.

4. Violazione per falsa e mancata applicazione dell’art. 32 Cost: violazione del principio di ragionevolezza per mancata ponderazione e bilanciamento dei diritti, principi, interessi e valori costituzionali di cui al punto precedente.

In base all’art. 32 della Costituzione, infatti, *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”*.

Nel nostro ordinamento, la collettività dispone di un mero “interesse” alla salute, non esistendo quindi in capo al singolo alcun “dovere alla salute”, che possa fungere da sostegno a costrizioni di sorta in quel senso. In quanto semplice “interesse”, l’esigenza collettiva non può tout court prevalere su qualsiasi diritto individuale e libertà fondamentale, quali quelli previsti nella Parte Prima, Titolo I, della Costituzione, che,

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

come si sa, nemmeno può essere soggetta a revisione costituzionale –figurarsi allora a compressione unilaterale da parte di un decreto legge!

Il Governo avrebbe dovuto svolgere una ponderazione degli “interessi” e dei diritti in campo, in un loro ragionevole bilanciamento, che nella specie risulta del tutto omesso, dato che alcuni di questi diritti e interessi sono compressi sino ai minimi termini, come la circolazione, ridotta ai livelli della sussistenza vitale, mentre altri risultano totalmente ablati, come la libertà di riunione e di manifestazione pubblica del pensiero e come la professione religiosa da riuniti (postulano un equilibrio di interessi come esito del bilanciamento Corte Cost. 18 dicembre 1987, n. 559, in Giur. Cost., 1987, 3506; Corte Cost. 27 dicembre 1991, n. 490, ivi, 1991, 3987; Corte Cost. 21 aprile 1993, n. 179, ivi, 1993, 1249; Corte Cost. 4 giugno 1997, n. 160, ivi, 1997, 1654; Corte Cost. 26 giugno 1997, n. 203, ivi, 1942. In dottrina, si veda l’aggiornata voce di Andrea Morrone, Bilanciamento (Giustizia Costituzionale), in Enc. Dir., Annali, Milano, Giuffrè, 2008, vol. II, tomo II, 185 ss.; cfr. anche Giorgio Pino, Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi, in Etica & Politica, 2006, 1): il che si verifica tanto nei decreto-legge, quanto nei DPCM, che anche a tale proposito non esercitano facoltà discrezionali in senso ampliativo autonomo rispetto alle prescrizioni dei decreti-legge, che vengono recepite in modo del tutto pedissequo, laddove la sede dell’adozione dei decreti amministrativi avrebbe potuto pur rivelarsi proficua per una qualche più attenta ponderazione degli interessi in campo, che viceversa è stata del tutto omessa anche in quella sede.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Importanza centrale assume il secondo comma dell'art. 32 Cost., dato che sancisce la libera autodeterminazione del malato in merito al trattamento sanitario, che non può quindi essere imposto se non nei casi espressamente previsti dalla legge.

Il diritto alla salute è il solo diritto che il Costituente ha definito come *fondamentale*. Ed è significativa la formulazione in termini negativi dell'inciso dell'art. 32 secondo il quale *la legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*: nel porre quel limite inderogabile ad ogni intervento normativo in tema di sanità il Costituente evoca chiaramente il principio di dignità, con un implicito bilanciamento di valori che non ammette alterazioni. Il rispetto della persona umana e della sua dignità si pone come valore non suscettibile di bilanciamento e come limite estremo dell'esercizio del potere.

Ed ancora, la circostanza che i provvedimenti adottati si fondino su paradigmi scientifici suggeriti da comitati di esperti non esclude la necessità di un riscontro e di un controllo sulle modalità di nomina e sulla validità delle soluzioni prospettate in termini di proporzionalità e adeguatezza, anche in ragione delle divergenze emerse tra gli scienziati sulla natura del virus e sulle strategie più opportune per debellarlo. Se è vero che l'epidemia si combatte con la scienza, è altrettanto vero che anche il dibattito scientifico deve svilupparsi secondo linee controllabili.

Cosa che nei mesi scorsi non è stata fatta, gettandosi il Governo a capofitto (per quello che ci è dato sapere ed appurare) in scelte frettolose, eccessive, e per nulla ponderate.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Analizzate a mente fredda, queste scelte si sono rivelate – anche a detta di molti esperti – completamente disinteressate rispetto al tema del bilanciamento dei diritti costituzionali in gioco, che – al contrario – dovrebbe avere sempre un occhio puntato dagli organi legislativi e governativi, chiamati ad assumere decisioni di tale portata.

5. Invalidità del regime delle sanzioni: violazione del principio di stretta legalità nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege, valido tanto per le sanzioni penali, quanto per quelle amministrative e violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative: violazione dell'art. 25 Cost., dell'art. 7 CEDU e della legge n. 689/1981, in particolare dell'art. 1, che non può certo ritenersi derogato, riflettendo principi supremi dell'ordinamento.

L'art. 3, c. 4, del D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, prevedeva inizialmente che, *“Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale”*.
Senonché, l'art. 1, c. 1, lett. a), del DPCM 8 marzo 2020, relativo alle allora cosiddette “zone rosse”, si limitava a prescrivere di *“evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute. E' consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza”*.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Si trattava in pratica dell'introduzione di un nuovo precetto penale, essendo inidoneo all'uso il 650 c.p. originario, il rinvio al quale doveva ritenersi pertanto *quoad poenam*, precetto penale “nuovo” oltretutto in bianco, da integrarsi nella condotta illecita sanzionata a opera dei DPCM applicativi, che quindi venivano equiparati a un “provvedimento dell'Autorità” (si direbbe, come volevasi dimostrare!).

Successivamente, anche a seguito della presa di posizione di alcune Procure della Repubblica, le quali hanno evidenziato, attraverso dichiarazioni rese alla stampa, l'inconferenza dell'estensione dell'art. 650 c.p. a siffatte fattispecie (nonché del preteso regime delle cosiddette “autodichiarazioni”, sulle quali si tornerà), il Governo ha mutato rotta scegliendo la strada delle sanzioni amministrative.

E così, l'art. 4 del D.L. 25 marzo 2020, n. 19, ha stabilito, al c. 1, che, “Salvo che il fatto costituisca reato” (ma non viene precisato a che cosa si riferisca una simile generica clausola, forse di stile, eppure introducendo ulteriori elementi di indeterminatezza nel sistema) “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”.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Senonché, del tutto inopinatamente, il c. 8 del medesimo art. 4 ha stabilito che “Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente (sic!) alla data di entrata in vigore del presente decreto, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà”.

Trattasi di una evidente violazione del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, che trova espressione nell’art. 25 Cost. e nell’art. 7 CEDU, ma anche, per quanto attiene alle sanzioni amministrative, nell’art. 1 della Legge 689 del 1981, che così proclama: “*1. Principio di legalità. Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati*”.

E si tratta di un principio fondamentale, diremmo quasi di diritto “naturale”, nel senso “liberale”, che la norma in questione ha solo recepito ed enunciato, non “posto”, di tal che nessuna disposizione, quale quella del decreto-legge indicato, è abilitata a derogarvi, se non violando l’art. 25 della Costituzione (e l’art. 7 della CEDU), da ritenersi, come detto, operanti anche con riferimento alle sanzioni amministrative per esplicito riconoscimento normativo generale.

Se il Governo è incorso in errore, non può porvi rimedio ex post in danno del cittadino, introducendo sanzioni amministrative retroattive (!), le quali, data la loro entità e consistenza, sono più gravi rispetto a quanto previsto dall’art. 650 c.p.; sicché la

disposizione in questione comporta violazione dell'art. 7 della CEDU anche sotto tale particolare profilo, non ricorrendo nella specie in alcun modo un caso di *lex mitior*. Invero, una corposa sanzione pecuniaria non può essere in termini generali ritenuta migliorativa rispetto a una modesta sanzione penale la quale magari comporti sospensione della pena e non menzione.

6. Violazione del principio di legalità sotto altro profilo: violazione dell'art. 25 Cost. e dell'art. 1 c.p. come fonti del principio di tassatività e determinatezza della condotta sanzionata. Violazione della riserva assoluta di legge di cui all'art. 25 Cost. e del principio di cui all'art. 1 c.p. sotto altro profilo. Illegittima inversione dell'onere della prova.

Opera nella specie un altro principio basilare del garantismo penale, ossia quello della necessaria tassatività e determinatezza della condotta posta come illecita e passibile di sanzione.

Il principio di tassatività trova chiara enunciazione nell'art. 1 c.p., in base al quale *“Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto dalla legge come reato, né con pene che non siano da essa stabilite”*. A esso si accompagna quello di determinatezza, che la Corte Costituzionale ha illustrato, individuandone i due obiettivi fondamentali in questi termini, del tutto calzanti alla nostra fattispecie: “per un verso nell'evitare che, in contrasto con il principio della separazione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in

luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito; e, per un altro verso, nel garantire la libera determinazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta” (Sent. 327/2008).

Ne deriva che le disposizioni penali, e quindi anche quelle istitutive di illeciti amministrativi, devono essere “chiaramente formulate” (ivi e Sent. 364/1988). Siffatti fondamentali principi generali di rango costituzionale sono tutti radicalmente disattesi nella specie.

L'art. 1, c. 1, del D.L. 25 marzo 2020, n. 19 stabilisce che, “Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto (ossia con lo strumento del DPCM), una o più misure tra quelle di cui al comma 2...”

Il secondo comma dello stesso art. 1, a sua volta, alla lettera a), indica, tra le misure che “possono essere adottate”, quelle relative alla “limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo 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”.

Questa è una norma istitutiva di un illecito da sanzionare, nella quale non v'è traccia di tassatività e determinatezza risultando quindi carenti tutti i requisiti essenziali indicati

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

dalla Corte Costituzionale nelle sentenze richiamate, dato che nessuno è in grado di orientare la propria condotta sulla base di siffatte indicazioni, che pretenderebbero di essere prescrittive.

Si attribuisce invece un potere del tutto discrezionale a un'autorità amministrativa, il Presidente del Consiglio in sede di adozione di DPCM, riempiendo di contenuto materiale e concreto un provvedimento superficiale e invalido normazione in bianco, il che, evidentemente, non è affatto consentito dai principi di legalità invocati. Ora, il colmo è però rappresentato dal fatto che nemmeno con la decretazione amministrativa applicativa si pone rimedio alla completa indeterminatezza del testo del decreto-legge; il che, anche se fosse, sarebbe comunque illegittimo, non essendo consentito affidare a un provvedimento amministrativo di fissare il contenuto di condotte illecite, dimodoché la sanzione sia stabilita in bianco al rango legislativo, mentre la condotta sanzionata sia fissata in un secondo momento all'inferiore rango amministrativo, in una stravagante divisione dei compiti tra i due livelli normativi.

E allora si diceva che nemmeno i DPCM colmano il vacuo del testo stabilito della decretazione d'urgenza; si legga infatti quanto prevede il già richiamato art. 1, c. 1, lett. a, del DPCM 10 aprile 2020: “sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e, in ogni caso, è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

salute e resta anche vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale comprese le seconde case utilizzate per vacanza”.

Precisato che ciascuna di tali previsioni è comunque illegittima, in quanto istituzione di condotta illecita a mezzo di provvedimento amministrativo (cfr. *supra*), nonché per il fatto, parrebbe, di far gravare sull'interessato l'onere di “comprovare” la liceità della propria condotta, ognuno vede come la disposizione “regolamentare” non faccia che, per la sua buona parte, che riprodurre lo stesso linguaggio indeterminato e per nulla tassativo, che abbiamo visto essere proprio del decreto-legge (“comprovate esigenze lavorative”, “situazioni di necessità”, “motivi di salute”), assegnando il più completo arbitrio interpretativo, un vero e proprio forte potere discrezionale, agli organi applicatori come le Forze dell'Ordine, il che non è certo consentito dal più volte invocato principio di legalità, dato che, come si è visto, l'evitare l'esercizio di poteri discrezionali in materia è esattamente, come ha precisato la Corte Costituzionale, uno degli scopi fondamentali del principio di legalità, e quindi di tassatività e determinatezza: e invero, la “precisione”, la “chiarezza”, l’“intelligibilità” costituiscono requisiti essenziali di validità di una disposizione “incriminatrice” (Corte Cost. 247/1989 e 96/1981).

Si dirà *ex adverso* che, ferma restando la fondatezza delle censure di indeterminatezza e non tassatività, il nostro ordinamento conosce un caso eccezionale di previsione di sanzione amministrativa operata al rango regolamentare, quella relativa alle sanzioni previste dai regolamenti degli enti locali: ma si tratta appunto di un'eccezione, destinata a rimanere tale e non replicabile a piacere, che trova il proprio esclusivo fondamento nel

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

principio del riconoscimento costituzionale dell'autonomia degli enti locali (cfr. Cass., Sez. I, sent. 13/12/1995 n. 12779).

Va infine segnalata, per completare il discorso, la singolarità della situazione determinatasi immediatamente dopo l'adozione del D.L. 25 marzo 2020, n. 19, il quale stabiliva un regime transitorio.

In base all'art. 2, c. 3, ultima parte del d.l. 19/20, infatti, veniva stabilito che, nelle more dell'adozione di un nuovo DPCM, *“Continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già 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”*.

Senonché, in tale periodo intermedio, la prassi – rammentando che con il presente atto vengono impugnati anche i comportamenti materiali, come consentito dall'art. 7, c. 1, del C.p.a.- ha condotto all'applicazione diretta del nuovo decreto-legge, come si evince dal modulo di autodichiarazione, ossia a disposizioni vieppiù generiche e non specificate, in quanto tali da prevedere una pluralità di mere ipotesi di illecito, più ampie rispetto a quanto previsto dai DPCM in vigore nel periodo transitorio.

Il Governo ritiene di porre rimedio alla totale indeterminatezza delle condotte da considerarsi illecite attraverso mezzi giuridicamente irrilevanti, se non nel senso che si tratta comunque di comportamenti impugnabili, ma non legalmente cogenti, quali le risposte alle FAQ, le dichiarazioni televisive degli esponenti della maggioranza, degli “esperti” e degli stessi giornalisti: si tratta di prassi confessorie della censurata indeterminatezza e non tassatività delle disposizioni impugate, e devono qui ritenersi a loro volta impugate.

Lo stesso dicasi per le circolari “interpretative” del Ministero dell’Interno, che sono tanto illegittime, in un ambito soggetto alla stretta legalità e non alla discrezionalità, quanto lo sarebbero circolari del Ministero della Giustizia su come dovessero essere interpretate, da parte della Magistratura, le norme penali in senso stretto.

- 7. Violazione del principio di offensività, nulla poena sine iniuria, nulla iniuria sine danno (ex art. 40 c.p.). Violazione del principio di proporzionalità della sanzione e dei mezzi repressivi. Eccesso di potere per violazione del principio di ragionevolezza, per difetto di motivazione, irrazionalità e manifesta ingiustizia. Eccesso di potere per abuso nell’interpretazione e per ottusità burocratica.**

I testi normativi impugnati, nei termini già riportati, sanzionano condotte del tutto prive del necessario carattere di offensività o di intrinseca pericolosità. Il fatto che sia possibile che alcuni di tali comportamenti siano inopportuni dimostra l’inidoneità strutturale dello

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

strumento sanzionatorio per prevenirli, dato che una sanzione può colpire solo condotte davvero lesive, o, quantomeno, intrinsecamente pericolose, e non solo inopportune dal punto di vista della “salute pubblica”, con riferimento alle quali possono operare altre misure di presidio sanitario, come pure indicate nell’Allegato 4 al DPCM del 10 aprile 2020.

Andare a fare una passeggiata, esercitare un’attività ludica ai giardini, praticare jogging, o portare il cane e i bambini al parco o al fiume avrebbero forse potuto apparire come attività inopportune durante la c.d. “Fase 1”, ma in sé, per chi non era infetto conclamato, non sarebbero state né fonte di danno, né di pericolo nei confronti di altri e quindi è illegittimo renderle passibili di sanzioni, sia pure amministrative: dato che la sanzione, penale o amministrativa, ha una sua precisa ratio, che è quella di colpire i comportamenti dannosi o pericolosi (per gli altri!), e non quelli solo inopportuni, o sinanco pericolosi solo per sé.

Si evidenzia quindi, a un tale proposito, anche la violazione del principio di proporzionalità, rispetto a condotte non dannose, anche sotto il profilo dei mezzi repressivi impiegati, come quando si legge sulla stampa dell’impiego dei droni per inseguire il runner isolato, o di elicotteri per “stanare” persone, le quali, sul terrazzo di casa propria, stiano dando luogo a una cena festosa.

Si sono verificati casi di palese violazioni di domicilio, a perquisizioni e ispezioni in casi palesemente non consentiti dalle norme di polizia e polizia giudiziaria, per “verificare” se ciò che sia stato acquistato integri o no un bene “necessario” (vino, sigarette, etc.),

quando il fatto solo che ne sia consentita la vendita rende legittimo il relativo acquisto, senza margini ulteriori di discrezionalità di sindacato da parte delle Forze di Polizia; si è assistito a sanzioni applicate a chi portava il cane a 250 metri da casa, perché qualcuno avrebbe fatto circolare la voce che il limite sarebbe 200; per non parlare delle escursioni “in altro comune”, quando si tratta di comuni di piccole dimensioni, e solo superando la “frontiera” è possibile spesso procurarsi il necessario o attendere a esigenze della vita quotidiana; o si pensi alle sanzioni irrogate a chi è uscito in coppia a fare la spesa, sul falso presupposto che esista una disposizione –capita che ve ne siano a livello locale-, che imponga di uscire “uno alla volta”, per cui si applicano non le norme, ma la loro vulgata mass-mediatica, anche a costo di incorrere in vere e proprie ottusità burocratiche, come insegnano gli studiosi di sociologia del diritto.

Del resto, il concetto di “necessità”, sul quale si incentra grande parte della vicenda, è soggettivo e del tutto opinabile, e non è ammissibile che il singolo operatore delle forze dell’ordine ne sia arbitro e giudice, e il cittadino sia in balia della buona o della cattiva sorte nell’incontrare un operatore o un altro.

L’incertezza del diritto, come detto, regna sovrana, e ciò è imputabile direttamente alla normativa impugnata, data la sua intrinseca indeterminatezza, oltre che agli organi applicatori.

Tutte queste decisioni sono frutto, come si diceva, di un approccio unilaterale, che non ha in alcun modo valutato le alternative (ed ecco allora la rilevanza della dedotta censura di difetto di motivazione sotto il profilo tecnico-scientifico delle scelte operate), il che

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

comporta altresì violazione del principio di proporzionalità anche sotto tale profilo, dato che costringere le persone a “stare in casa” non è verosimilmente la soluzione più “economica” [intanto, per lo stress da clausura, si registra un incremento dei suicidi (cfr. it.finance.yahoo.com del 9 aprile 2020) e dei TSO (cfr. esquire.com del 25 marzo 2020)] rispetto alla semplice adozione di presidi medico-sanitari e metodi di profilassi (guanti, mascherine, disinfettanti, etc., sui quali è mancato da subito l’investimento pubblico) e sia pure di distanziamento sociale: ad esempio, il prof. Ernesto Burgio, Presidente del Comitato scientifico della Società Italiana di Medicina Ambientale e membro del consiglio scientifico dell’European Cancer and Environment Research Institute di Bruxelles, ha sostenuto che sono maggiori i rischi di infezione stando in casa che non uscendo all’aria aperta, sicché il lock down avrebbe avuto carattere più consolatorio che non di effettiva efficacia (cfr. it.businessinder.com dell’8 aprile 2020; cfr. anche, a proposito di una ricerca tedesca, *So far, no transmission of the virus in supermarkets, restaurants or hairdressers has been proved*, in today.rtl.lu/news/science-and-environment del 14 aprile 2020, dove si ribadisce la maggiore pericolosità proprio dell’ambiente domestico).

È possibile, anzi, in certi casi è certo, che le prassi e condotte, di cui si è detto –da ritenersi in questa sede impugnate in quanto “comportamenti” - da parte delle forze di repressione siano addirittura esorbitanti rispetto agli stessi testi normativi; e tuttavia dobbiamo ritenere che esse siano adottate dalle FF. OO. sulla base di precise istruzioni, e

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

non motu proprio: tali istruzioni non sono rese pubbliche, e tuttavia vengono qui impugnate al pari di quelle rese pubbliche.

- 8. Radicale invalidità della circolare del Ministero dell'Interno in data 8 marzo 2020, Prot. 15350/117(2)/Uff III Prot. Civ., che ha “istituito” la cosiddetta “autodichiarazione”, nonché dei moduli relativi alla stessa: carenza di potere e violazione per falsa applicazione degli artt. 1, lett. f) e g) e 46, 47 e 49 del DPR 28 dicembre 2000 n. 445 (eccesso di potere per perplessità). Violazione del Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n. 101 (legge sulla privacy di recepimento comunitario). Violazione, per falsa invocazione, dell'art. 495 c.p. Eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica dell'istituto dell'autodichiarazione. Atipicità del “modulo” in quanto atto in realtà autoritativo (“interrogatorio amministrativo”) e inversione dell'onere della prova.**

Occorre subito dire che la famosa o famigerata “autodichiarazione”, che tanto occupa la comunicazione dei mass-media, non è prevista da alcuna delle norme, delle quali si è sin qui trattato, e deve la propria esistenza esclusivamente alla circolare ministeriale indicata nel titolo.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Con il sistema della c.d. autocertificazione si è di fatto richiesto al cittadino di esercitare il proprio diritto di difesa al momento della contestazione, in sostanziale violazione dell'art. 24 Cost. e delle garanzie procedurali di legge.

Invero, a pagina 5 del testo, si legge quanto segue: *“Nella logica di responsabilizzazione dei singoli, cui si è fatto sopra cenno, si ritiene che tale onere potrà essere assolto producendo un'autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che potrà essere resa anche seduta stante attraverso la compilazione dei moduli appositamente predisposti in dotazione agli operatori delle Forze di polizia e della Forza pubblica. Va comunque evidenziato che la veridicità delle autodichiarazioni potrà essere verificata ex post”*.

Quella che il Ministro chiama “responsabilizzazione dei singoli” non è altro che un'inversione dell'onere della prova, inammissibile, per il consueto principio garantista, più volte invocato, in materia di sanzioni amministrative, in forza del quale è l'amministrazione procedente a dover dimostrare il tuo versare in illecito e non il contrario; ora, al fine di “consentire” all'interessato di assolvere un tale supposto “onere”, la circolare prosegue “ritenendo” di far riferimento all'istituto dell'autodichiarazione, o autocertificazione, di cui all'art. 46 del D.P.R. 445/2000, invocando nientedimeno che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, di cui all'immediatamente successivo art. 47: il che già evidenzia una perplessità, trattandosi di due istituti strutturalmente e funzionalmente ben distinti, sicché invece indistinta risulta la natura giuridica di tale atto, nelle stesse intenzioni di chi l'ha “istituito”, sia pure a sua volta con una perplessità (“si

ritiene”), che mina ab origine il carattere cogente della previsione, esprimendo valore ed efficacia meramente interni, non opponibile ai cittadini, i quali non possono ritenersi vincolati al rispetto di una tale procedura.

In effetti, a una tale conclusione conduce l’esame della natura giuridica degli atti di autocertificazione, che sono concepiti all’origine come atti volontari e di libertà di scelta, da parte del cittadino, e non come imposizione autoritativa nei suoi confronti: da qui il senso della previsione di una sanzione penale al riguardo (i “moduli” invocano a sproposito l’art. 495 c.p.), proprio perché si tratta di una volontaria assunzione di responsabilità, con tutte le conseguenze del caso.

Nella specie, viceversa, si pretende che il cittadino a domanda risponda, vale a dire che, lungi dal trattarsi di atti meramente autocertificatori, si tratta di un controllo di polizia con veri e propri interrogatori amministrativi evidentemente di nuovo e inopinato conio: quindi atti di autorità atipici, del tutto sforniti di fondamento normativo, nonché privi di alcuna garanzia per il cittadino, il quale viene tenuto e costretto ad “autodichiarare” dati sensibili, eventualmente ad auto-accusarsi, inventandosi la circolare un “dovere di dire la verità contro se stessi” alle forze di polizia, che da noi non esiste, esistendo solo negli ordinamenti totalitari.

E infatti, il “modulo” impugnato pretende che il cittadino fermato dichiari, non è chiaro perché (e la circolare impone verifiche di polizia ex post su ogni affermazione), dati sensibili come il numero di “utenza telefonica”, oltre al “non essere risultato positivo al COVID-19”, ma anche l’indirizzo di provenienza e di destinazione, con dichiarazioni su

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

tali argomenti: “lavoro presso ..., devo effettuare una visita medica, urgente assistenza a congiunti o a persone con disabilità, o esecuzioni di interventi assistenziali in favore di persone in grave stato di necessità, obblighi di affidamento di minori, denunce di reati, rientro dall'estero, altri motivi particolari, etc”, ossia il contenuto di un vero e proprio interrogatorio, attraverso il quale il cittadino deve dimostrare la propria “innocenza”, il proprio non versare in illecito (oppure “confessare”), in inversione dell'onere della prova, oltre che in violazione di qualsiasi principio di privacy.

Aggiungasi, poi, che nella specie, in cui il richiamo agli artt. 46 e 47 è inconferente (e quegli istituti sono invocati in modo da sviarne la causa tipica), risulta semmai patentemente violato l'art. 49 del citato DPR 445/2000, il quale vieta che certificati medici possano essere sostituiti da autodichiarazioni.

L'art. 495 c.p., l'agitazione del quale da parte del “modulo” appare una “velata minaccia” per intimorire il malcapitato, è inconferente, dato che la norma si riferisce a identità, stati e qualità della persona, e trattandosi di norma penale non sono ammesse interpretazioni estensive e di comodo. Il punto di fondo, comunque, rimane che l'autocertificazione “ordinaria” rappresenta una scelta, mentre qui si tratta di un'imposizione, quindi di un vero e proprio provvedimento autoritativo, salvo che, in quanto tale, dovrebbe rinvenire un solido fondamento normativo, che invece non esiste, inficiando l'“istituto” stesso sotto il profilo della violazione del principio di tipicità.

9. Violazione degli artt. 4, 41 e 42 Cost.: ablazioni senza indennizzo. Eccesso di potere per disparità di trattamento, contraddittorietà e omessa motivazione.

Le disposizioni che vietano lo svolgimento di determinate attività economiche, salvo il difetto di motivazione sulla propria effettiva utilità in concreto, potrebbero anche ritenersi astrattamente legittime, ma anche in tal caso non si sottrarrebbero -trattandosi di compressione non sanzionatoria di diritti costituzionalmente rilevanti, come quello al lavoro, di cui all'art. 4, e quello alla libera iniziativa economica, di cui all'art. 41- al principio della "responsabilità per atto lecito della pubblica amministrazione", e quindi all'obbligo di indennizzo, previsto dall'art. 42 per i provvedimenti ablatori, e non v'è dubbio che nella specie ci troviamo innanzi a fattispecie di espropriazione.

Vien da chiedersi, in assenza di alcuna motivazione al riguardo, sulla base di quale criterio siano selezionate le attività ammesse (negozi di animali domestici, ad esempio) e quelle inibite (fino a poco fa le librerie), suscitando inevitabilmente dubbi di discriminazioni e favoritismo sulla base, magari, di attività di lobbying da parte di soggetti interessati: a parte tale ultimo rilievo, quanto dedotto vale a consentire la configurazione del vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà e disparità di trattamento, nonché per omessa ponderazione tra gli effetti delle scelte effettuate e le sorti del nostro sistema economico tutto, che tante preoccupazioni suscitano in questo triste periodo.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

NON VA NEPPURE DIMENTICATO SECONDO IL VECCHIO ADAGIO: LO STATO È PER L'UOMO E NON L'UOMO PER LO STATO, CHE QUANDO LO STATO PONE DEI VINCOLI O DEI LIMITI AL CITTADINO, IMPEDENDOGLI DI FATTO DI ESERCITARE IL DIRITTO-DOVERE AL LAVORO DEBBA TENERE INDENNE IL MEDESIMO DALLE GRAVOSE CONSEGUENZE ECONOMICHE E SOSTENERLO IN MODO TANGIBILE E TEMPESTIVO.

10. Domanda di risarcimento del danno.

La domanda di risarcimento del danno si fonda sul presupposto che i provvedimenti impugnati sono invalidi, nonché sul rilievo che la lesione di diritti e interessi costituzionalmente rilevanti deve ritenersi risarcibile, anche dal punto di vista del danno esistenziale, dato che un diritto e un interesse legittimo lesi non sarebbero veri e propri diritti e interessi legittimi se non fossero anche risarcibili, allorché subiscano la propria lesione.

L'accoglimento del presente ricorso non può e non deve avere la sola finalità di privare di efficacia provvedimenti del Governo che ormai hanno già spiegato i propri EFFETTI negativi, bensì appare di giustizia giungere ad un ristoro (l'unico possibile in questo caso è quello di carattere economico) per il fatto che, non solo i ricorrenti, ma tutti gli Italiani, non hanno potuto godere di molti dei propri diritti costituzionalmente garantiti (meglio specificati nel presente atto) per più di due mesi, proprio in virtù dell'applicazione incontrollata dei provvedimenti qui impugnati.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Si richiede una quantificazione del danno subito in via equitativa, alla luce della comune esperienza in ordine alla compressione subita in questo periodo da qualsiasi comune cittadino.

ISTANZA INCIDENTALE DI SOSPENSIONE DEGLI ATTI IMPUGNATI

Il danno subito dai ricorrenti in dipendenza degli arresti domiciliari loro inflitti è manifesto ed irreparabile. L'esclusione dei più fondamentali diritti dell'uomo quali il diritto a lavorare, alla libertà personale, a quella di movimento, alla libertà di riunione e di culto, in una parola, il blocco di tutti i diritti che differenziano uno stato di diritto da una dittatura, svuota di contenuto la vita umana il cui libero svolgimento dovrebbe essere la finalità di ogni organizzazione politica e collettiva. In un paese fondato sui principi della sovranità popolare e dell'inviolabilità dei diritti fondamentali (artt. 1 e 2 della Costituzione) ogni limitazione di questi ultimi dovrebbe essere adottata con la massima cautela. Infatti, l'esclusione dei diritti fondamentali svuota di significato la stessa vita umana e trasforma i cittadini in sudditi, cioè precisamente quanto la Costituzione avrebbe dovuto evitare nei voti dei padri costituenti. Ora, è chiaro che l'interruzione di un siffatto operato da parte delle autorità amministrative non ammette dilazione giacché un solo giorno in più senza il godimento dei fondamentali diritti che rendono la vita degna di essere vissuta costituisce un danno irreparabile poiché nessuna riparazione economica è realmente in grado di restituire nei diritti violati le vittime della coercizione. Non a caso nel diritto penale la privazione della libertà personale mediante la reclusione in carcere o

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

gli arresti domiciliari è la pena più grave e viene inflitta in misura crescente in relazione alla gravità del reato. Il sacrificio pressoché totale della libertà non è connesso ad alcuna delle esigenze che sole sono considerate valide dalla legge per la compressione di questo bene supremo, ossia l'accertamento, la prevenzione e la punizione dei reati, ossia di quei comportamenti che per la loro gravità sono in grado di perturbare l'intero ordine sociale sul quale si basa la convivenza umana. In nessun altro caso può essere ammessa per l'ordinamento italiano la limitazione di questo diritto fondamentale. Si chiede, pertanto, che il Presidente della Repubblica, voglia sospendere in via immediata gli atti amministrativi impugnati salva la decisione nel merito.

QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

atti amministrativi impugnati fondano la propria legittimità sui seguenti atti normativi: decreto-legge 23.02.2020 n. 6, legge 5.03.2020 n. 13, decreto-legge 8.03.2020 n. 11, decreto-legge 25.03.2020 n. 19, decreto-legge 8.04.2020 n. 22, decreto-legge 8.04.2020 n. 23. L'art. 13 del DPR 1199/1971 consente la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale anche nell'ambito del procedimento di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Gli atti normativi indicati sono censurabili sotto il profilo della loro conformità alla costituzione (artt. 1, 2, 3, 4, 10, 13, 16, 17, 19, 21, 24, 32, 34, 35, 36, e 41) sotto due distinti profili. Anzitutto vi è il diretto attacco a una serie di diritti fondamentali quali il lavoro, la libertà personale, la libertà di culto e di riunione e il diritto allo studio, che non possono essere incisi da una legge ordinaria. Si tratta di

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 - MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 -
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

principi fondanti l'ordinamento giuridico della Repubblica che nessun Governo e nessun Parlamento potrebbero mettere in discussione essendo necessaria, a tal fine, una modifica della Costituzione. L'unica libertà suscettibile, in via ipotetica, di una limitazione per legge è la libertà di movimento. In relazione a tale diritto, tuttavia, la costituzione consente una limitazione e non la totale esclusione, come è avvenuto ad opera delle norme censurate, e per giunta la limitazione dovrebbe essere disposta in via generale e non può essere delegata ad un organo amministrativo. L'altra questione meritevole di scrutinio costituzionale è il sostanziale aggiramento della riserva di legge attuato mediante il sistema della delega al Governo. È appena il caso di rilevare, peraltro, come la delega avvenga, in modo alquanto bizzarro, con il Governo che delega il suo Presidente mediante lo strumento del decreto-legge. Vi è, di fatto, un sostanziale quanto preoccupante svuotamento della funzione legislativa tanto più che il Parlamento, non da ora, è sostanzialmente sotto scacco sia per l'abuso dello strumento della questione di fiducia sia per il dominio totale sui parlamentari di cui godono i capi politici dei partiti, alcuni dei quali mai eletti. Il significato della riserva di legge sarebbe quello di evitare che certi diritti ed interessi possano essere incisi dal potere esecutivo, avendo ritenuto il legislatore costituente che la somma garanzia degli stessi dovesse essere affidata al Parlamento e, in via successiva, allo scrutinio di costituzionalità della Consulta. Nel caso in esame, invece, non solo vi è la delega, ma vi è l'attribuzione al potere esecutivo di una ampia discrezionalità, sia quanto alla scelta dei provvedimenti sia quanto alla loro maggiore o minore severità, essendo prevista la possibilità di graduarli in aumento o in

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

diminuzione a seconda delle circostanze. Si tratta, quindi di una sostanziale abdicazione di ogni garanzia rappresentata dalla discussione parlamentare, oltretutto con l'attribuzione del potere nemmeno al Consiglio dei ministri, che avrebbe potuto assicurare almeno una discussione collegiale, ma ad un solo soggetto, e cioè al Primo Ministro rispetto alle cui decisioni non vi sarebbe altro che un onere di proposta da parte del Ministro della Salute e un obbligo di sentire altri ministri. Di fatto, però, la decisione appartiene in via solitaria al Presidente del Consiglio. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, oltretutto, non è dotato nemmeno della garanzia rappresentata dalla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica con il connesso potere di rinvio alle camere. Insomma, il sistema delineato dai decreti-legge in parola sovverte i principi di cui all'art. 95 della Costituzione, attuato dalla legge 400/1988, attribuendo al Primo Ministro delle competenze che gli sono normalmente estranee ed espropriando il Consiglio dei ministri di quelle che gli sono proprie, ad esempio in materia di rapporti tra lo Stato e la Chiesa, incisi in modo molto pesante dal divieto di celebrare cerimonie religiose, che l'art. 2 della legge 400/1988 riserva al Consiglio nella sua composizione collegiale. Infatti, le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri sono limitate alla direzione della politica generale del Governo nonché al mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei Ministri: non sono previsti poteri esecutivi e legislativi diretti del Presidente del Consiglio proprio perché la carta fondamentale vuole evitare che si concentri tutto il potere nelle mani di un solo uomo, avendo disegnato, invece, i padri costituenti un sistema di pesi e contrappesi.

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

Di fatto i decreti-legge in questione disegnano con legge ordinaria un nuovo e diverso assetto costituzionale, trasformando la figura del Presidente del Consiglio in una sorta di dittatore di memoria romanistica e stravolgendo il sistema di equilibrio voluto dai costituenti proprio per evitare il Governo dell'uomo forte che tanti indicibili mali ha causato al nostro paese. Ma non basta. I decreti-legge di cui si afferma l'incostituzionalità violano altresì l'art. 81 Cost. Questo prevede, infatti, che deve essere garantito l'equilibrio di bilancio e che il ricorso all'indebitamento può essere deliberato solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. I decreti-legge determinano necessariamente l'indebitamento ulteriore della Repubblica Italiana nella misura in cui, impedendo il lavoro, prefigurano una drastica riduzione del gettito fiscale nel corso dell'esercizio 2020. Una decisione del genere non può essere adottata per decreto-legge, ma richiede necessariamente la discussione parlamentare nonché la maggioranza qualificata.

Il sottoscritto Avv. Nino Filippo Moriggia, in proprio e nella sua qualità di difensore e presidente del COMICOST comitato per le libertà costituzionali,

SOLLEVA

ai sensi dell'art. 23 l. n. 87/1953 questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con legge 5 marzo 2020 n. 13 e del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con legge 22 maggio 2020 n. 35 -

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL..0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F.: PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

CHIEDE

Alla S.V. di ritenere la questione non manifestamente infondata, di pronunciare ordinanza con la quale disporre la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale con gli adempimenti previsti dall'art. 23 l. n. 87/1953

P.Q.M.

Voglia il Signor Presidente della Repubblica, previa acquisizione del parere vincolante del Consiglio di Stato, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, in via pregiudiziale, sospendere gli atti impugnati, ritenuta la sussistenza del pregiudizio grave e irreparabile, nel merito annullarli per i motivi esposti in narrativa e, ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità esposta, disporre la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale; sempre nel merito condannare le amministrazioni resistenti in solido tra di loro a risarcire ai ricorrenti il danno cagionato nella misura di Euro 100.000,00 ciascuno da liquidarsi in via equitativa ovvero nella misura maggiore o minore ritenuta di Giustizia.

Si producono i seguenti documenti:

- 1) DPCM dell'8 marzo 2020;
- 2) DPCM del 9 marzo 2020;
- 3) DPCM dell'11 marzo 2020;
- 4) DPCM del 22 marzo 2020;

AVV. MARCO PICENNI
Via Duca D'Aosta 135/D
24058 - ROMANO DI LOMBARDIA
TEL. 0363/912496 – MOB. 3282767382
FAX 0363/917796 –
Mail: marco.picenni@alice.it
PEC: marco.picenni@bergamo.pecavvocati.it
C.F. PCNMRC89H15B393A
PIVA: 04194120160

- 5) DPCM del 1° aprile 2020;
- 6) DPCM del 10 aprile 2020;
- 7) DPCM del 26 aprile 2020;
- 8) Ordinanza del 20 marzo 2020 del Ministero della Salute;
- 9) Ordinanza del 22 marzo 2020 del Ministero della Salute;
- 10) Ordinanza del 28 marzo 2020 del Ministero della Salute;
- 11) Direttiva ai Prefetti del Ministro dell'Interno dell'8 marzo 2020;
- 12) Circolare del Ministero dell'Interno n. 15350 del 12 marzo 2020;
- 13) Circolare del Ministero dell'Interno del 23 marzo 2020;
- 14) Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19 23 aprile 2020;
- 15) Relazione ISS 13.03.2020;
- 16) Esposto alla Procura della Repubblica;

Ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis, lett. e), D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), si dichiara che ai fini del presente procedimento, il contributo unificato, si applica nella misura determinata pari all'importo di Euro 650,00.

Romano di Lombardia, l'08.07.2020

Avv. Marco Picenni