

STUDIO LEGALE

Avv. Vincenzo De Michele

Via Ricciardi n.42 – 71121 Foggia
Via Liberiana n.17 – 00185 Roma
Via Sidney Sonnino n.169 – 09125 Cagliari
Telefono: 0881/707577 – Telefax: 0881/714258
e.mail: studiodemichele@gmail.com
pec: demichele.vincenzo@avvocatifoggia.legalmail.it
www.studiodemicheleeassociati.it

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica,
con istanza di sospensione di alcune misure di contenimento
dell'emergenza Covid-19 di cui al d.P.C.M. del 26.4.2020, nonché
con istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia Ue e
con contestuale istanza di rimessione alla Corte costituzionale

per

avv. **Vincenzo De Michele**, nato a Foggia il 16 gennaio 1962, codice fiscale DMCVCN62A16D643W, rappresentato e difeso da sé stesso, con domicilio eletto ai fini del presente procedimento nel suo studio in Foggia alla via Ricciardi n.42, con indicazione di domicilio, per le comunicazioni all'indirizzo pec demichele.vincenzo@avvocatifoggia.legalmail.it - **ricorrente**

contro

GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede in Roma, rappresentato e domiciliato ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato a Roma in via dei Portoghesi n.12, pec roma@mailcert.avvocaturastato.it - **P.A. convenuta**
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede a Roma, rappresentato e domiciliato ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato a Roma in via dei Portoghesi n.12, pec roma@mailcert.avvocaturastato.it - **P.A. convenuta**

nonché contro

MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DELL'INTERNO, MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, tutti con sede in Roma, rappresentati e domiciliati ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato a Roma in via dei Portoghesi n.12, indirizzo pec roma@mailcert.avvocaturastato.it - **P.A. controinteressate**

nonché nei confronti di

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Milano in Piazza Città di Lombardia n.1, pec presidenza@pec.regione.lombardia.it - **P.A. interessata**

REGIONE DEL VENETO, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Venezia in via Dorsoduro n.391, pec protocollo.generale@pec.regione.veneto.it - **P.A. interessata**

REGIONE PIEMONTE, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Torino in Piazza Castello n.165, pec gabinettopresidenza-giunta@cert.regione.piemonte.it - **P.A. interessata**

REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede ad Aosta in Piazza A. Deffeyes n.1, pec segretario_generale@pec.regione.vda.it - **P.A. interessata**

REGIONE LIGURIA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Genova in via Fieschi n.15, pec protocollo@pec.regione.liguria.it - **P.A. interessata**

REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE/SUEDTIROL, in persona del Presidente quale legale rapp.te p.t., con sede a Trento in via Gazzoletti n.2, pec regione.taa@regione.taa.legalmail.it - **P.A. interessata**

REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, in persona del Presidente quale legale rapp.te p.t., con sede a Trieste in Piazza Unità d'Italia n.1, pec regione.friuliveneziagiulia@certregione.fvg.it - **P.A. interessata**

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Cagliari in viale Trento n.69, pec pres.arealegale@pec.regione.sardegna.it - **P.A. interessata**

REGIONE SICILIANA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Palermo in Piazza Indipendenza n.21, pec segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it - **P.A. interessata**

REGIONE TOSCANA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Firenze in Piazza Duomo n.10, pec regionetoscana@postacert.toscana.it - **P.A. interessata**

REGIONE EMILIA-ROMAGNA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Bologna in viale Aldo Moro n.52, pec attiudiziali@postcert.regione.emilia-romagna.it - **P.A. interessata**

REGIONE MARCHE, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede ad Ancona in via Gentile da Fabriano n.9, pec regione.marche.protocollogiunta@emarche.it - **P.A. interessata**

REGIONE UMBRIA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Perugia al Corso Vannucci n.96, pec regione.giunta@postacert.umbria.it - **P.A. interessata**

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Roma in via Cristoforo Colombo n.212, pec protocollo@regione.lazio.legalmail.it - **P.A. interessata**

REGIONE ABRUZZO, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a L'Aquila in via Leonardo da Vinci n.6, pec contenzioso@pec.regione.abruzzo.it - **P.A. interessata**

REGIONE MOLISE, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Campobasso in via Genova n.11, pec regionemolise@cert.regione.molise.it - **P.A. interessata**

REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Napoli in via Santa Lucia n.81, pec us01@pec.regione.campania.it - **P.A. interessata**

REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Bari al Lungomare Nazario Sauro, pec avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it - **P.A. interessata**

REGIONE BASILICATA, in persona del Presidente quale legale rappresentante pro tempore, con sede a Potenza in via Vincenzo Verrastro n.4, pec ufficio.legale@cert.regione.basilicata.it - **P.A. interessata**

REGIONE CALABRIA, in persona del Presidente quale legale rapp.te p.t., con sede a Catanzaro presso la Cittadella regionale Catanzaro, pec capogabinettopresidenza@pec.regione.calabria.it - **P.A. interessata**

PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE DI ALCUNE MISURE DI CONTENIMENTO DELL'EMERGENZA COVID-19 DI CUI AL D.P.C.M. 26 APRILE 2020,

a) della **delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 (allegato 1)**, con cui è stato dichiarato, per 6 mesi dalla data del provvedimento fino al 31 luglio 2020, lo stato di emergenza di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c), e dell'art.24, comma 1, d.lgs. n.1/2018, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, disponendo, altresì, che, per l'attuazione degli interventi di cui dell'art.25, comma 2, lettere a) e b) d.lgs. n.1/2018, da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza, si sarebbe provveduto con ordinanze,

emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico;

- di tutti i provvedimenti amministrativi definitivi conseguenti e, in particolare:
 - b) dell'**ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020 n.630 (allegato 2)**, avente ad oggetto “primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”;
 - c) dei **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2020 (allegato 3)**, dell'**8 marzo 2020 (allegato 4)**, del **9 marzo 2020 (allegato 5)**, dell'**11 marzo 2020 (allegato 6)**, del **22 marzo 2020 (allegato 7)**, tutti contenenti “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”, nonché dei **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 2020 (allegato 8)**, del **10 aprile 2020 (allegato 9)** e del **26 aprile 2020 (allegato 10)**, tutti contenenti “disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”;
 - d) delle **delibere del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020 (allegato 11)**, del **6 aprile 2020 (allegato 12)** e del **20 aprile 2020 (allegato 13)**, tutte contenenti “ulteriore stanziamento per la realizzazione degli interventi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”;

nonché di tutti gli atti amministrativi conseguenti e connessi a quelli impugnati, anche successivi, adottati in attuazione della delibera impugnata del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei Ministri.

INDICE:

ATTI IMPUGNATI	pg. 4-6
FATTI	
a) La posizione soggettiva del ricorrente, ai fini della legittimazione ad impugnare e dell'interesse ad agire	pg. 8-14
b) La delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020	pg. 15-16
c) La gestione governativa del rischio pandemico	pg. 16-22
d) La "riservatezza" della delibera di emergenza	pg. 22-28
e) Il finanziamento delle misure di contenimento Covid-19	pg. 28-30
f) Il dPCM 26.4.2020 e la prosecuzione del lockdown	pg. 31-32
MOTIVI DI IMPUGNATIVA	
1. Violazione dell'art.7, comma 1, lettera c) e dell'art.24, comma 1, d.lgs. n.1/2018 in combinato disposto, anche in relazione alla violazione degli artt.117, comma 3, 32, 70, 76 e 77 della Costituzione. – Violazione dell'art.12, paragrafo 1, lettera a), della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero - Atti amministrativi abnormi e nulli per incompetenza, sviamento dei poteri, stravolgimento della funzione legislativa affidata al Parlamento e al Governo con le procedure previste dalla Costituzione	pg. 32-44

2) Violazione degli artt. 1, 4, 13, 16, 17, 19, 24, 32, 33, 41, 42 e 97 della Costituzione - Violazione dell'art. 25 del d.lgs. n.1/2018 – Violazione dell'art.32 della legge n.833/1978 **pg. 44-48**

3) Violazione degli artt. 1, 4, 13, 16, 17, 19, 24, 32, 33, 41, 42 e 97 della Costituzione - Violazione del d.lgs. n.1/2018 (codice della protezione civile) – Violazione dell'art.32 della legge n.833/1978 – Incompetenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri **pg. 48-54**

4) Violazione degli artt. 1, 4, 13, 16, 17, 19, 24, 32, 33, 41, 42 e 97 della Costituzione - Violazione del d.lgs. n.1/2018 (codice della protezione civile) – Violazione dell'art.32 della legge n.833/1978 – Incompetenza Presidenza del Consiglio dei Ministri **pg. 54-56**

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Istanza di sospensione di alcune misure di contenimento dell'emergenza Covid-19 nel dPCM del 26 aprile 2020 **pg. 56-63**

RISERVA DI AZIONE DI RISARCIMENTO DANNI AL TAR LAZIO

Azione di risarcimento dei danni da proporre davanti al TAR Lazio – sede di Roma in sede di giurisdizione esclusiva nei confronti del Governo italiano, dell'Unione europea, dell'Organizzazione mondiale della sanità e della Repubblica popolare cinese **pg. 63-73**

ISTANZA DI RINVIO PREGIUDIZIALE UE

Istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art.267 TFUE come Giudice di ultima istanza **pg. 74-83**

ISTANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Istanza di rimessione al Giudice delle leggi sull'illegittimità dell'art.83 del d.l. 17 marzo 2020 n.18, come convertito dalla legge 24 aprile 2020 n.27 e modificato dall'art.3 del d.l. 30 aprile 2020 n.28 **pg. 83-84**

CONCLUSIONI

pg. 84-86

FATTI

**a) La posizione soggettiva del ricorrente,
ai fini della legittimazione ad impugnare e dell'interesse ad agire**

1. Lo scrivente è avvocato iscritto presso il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Foggia dal 26 ottobre 1991 all'attualità, patrocinante in Cassazione e davanti alle Magistrature superiori dal 27 novembre 2003 all'attualità (v. tesserino del Consiglio dell'ordine, in **allegato 14**), con studio principale in Foggia alla via Ricciardi n.42.

2. L'istante ha svolto e svolge un'intensa esperienza professionale di avvocato specializzato in diritto del lavoro ed europeo (v. curriculum professionale, in **allegato 15**) davanti alle Magistrature superiori sia in ambito nazionale che sovranazionale (Ue e Consiglio d'Europa), in particolare davanti alla Suprema Corte di Cassazione anche a Sezioni unite, al Consiglio di Stato anche in adunanza plenaria, alla Corte costituzionale, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, alla Corte europea dei diritti dell'uomo e al Comitato europeo dei diritti sociali, nonché davanti alla Commissione petizioni del Parlamento europeo.

3. Con la impugnata delibera del 31 gennaio 2020 (allegato 1), il Consiglio dei Ministri ha dichiarato, per 6 mesi dalla data del provvedimento e quindi fino al 31 luglio 2020, lo stato di emergenza di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c), e dell'art.24, comma 1, d.lgs. n.1/2018, in conseguenza

del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

4. Con l'impugnata ordinanza del 3 febbraio 2020 n.630 (allegato 2), la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile, in attuazione della delibera impugnata del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 e dell'art.25 del d.lgs. n.1/2018, all'art.1, comma 2, ha delineato i poteri emergenziali della Protezione civile, da esercitare anche in deroga a numerose disposizioni di legge (indicate nell'art.3 dell'ordinanza), tra le quali quelle in materia di patrimonio e contabilità generale dello Stato (r.d. n.2240/1923; n.827/1924), di espropriazione di pubblica utilità (d.P.R. n.327/2001), di tutela dell'ambiente (d.lgs. n.152/2006), di trasparenza dell'azione amministrativa (legge n.241/1990), di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (d.lgs. n.50/2016), nonché, genericamente e conclusivamente, *«leggi ed altre disposizioni regionali strettamente connesse alle attività previste dalla presente ordinanza»*.

5. Sempre in attuazione della delibera impugnata del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 e richiamandola nella premessa, sono stati emanati gli impugnati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2020 (allegato 3), dell'8 marzo 2020 (allegato 4), del 9 marzo 2020 (allegato 5), dell'11 marzo 2020 (allegato 6), del 22 marzo 2020 (allegato 7), del 1 aprile 2020 (allegato 8), del 10 aprile 2020 (allegato 9) e del 26 aprile 2020 (allegato 10), con cui, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 sull'intero territorio nazionale, sono state adottate fino al 17 maggio 2020 le seguenti misure di contenimento del contagio, che hanno limitato o sospeso i seguenti diritti fondamentali costituzionalmente garantiti al ricorrere anche per gli effetti, diretti e indiretti, che essi hanno avuto sulla sua vita personale e professionale:

- a) limitazioni alla libertà personale, prevedendo che la libertà di allontanarsi dalla propria abitazione fosse consentita solo per spostamenti individuali, limitati nel tempo e nello spazio e motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, o da motivi di salute (art. 13 Cost.);
 - b) limitazioni e divieti alla circolazione delle persone sul territorio nazionale, anche con divieto di spostarsi da Comune a Comune (art. 16 Cost.);
 - c) divieto di riunione o assembramento in luoghi pubblici, aperti al pubblico, o privati (art. 17 Cost.);
 - d) sospensione delle cerimonie e funzioni a carattere religioso e dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (art. 19 Cost.);
 - e) sospensione di tutte le attività giurisdizionali non urgenti, con rinvio di ogni udienza e sospensione di ogni termine processuale, in una sorta di (quasi) chiusura degli uffici giudiziari e dei servizi di giustizia da questi garantiti (art. 24 Cost.) nel settore civile, penale e tributario;
 - f) sospensione di tutte le attività didattiche, nonché chiusura di tutte le scuole di ogni ordine e grado, comprese le università (art. 33 Cost.);
 - g) chiusura di cinema, teatri, musei, bar, ristoranti, imprese e attività commerciali, con la sola esclusione di quelle finalizzate a fornire beni di prima necessità (art. 41 Cost.);
 - h) limitazioni al diritto di proprietà, con divieto di accesso a seconde case o altri beni situazioni a distanza dalla propria residenza o dal proprio domicilio (art. 42 Cost.).
6. Per quanto riguarda l'attività professionale in sede giurisdizionale del ricorrente, **senza mai richiamare nella premessa della decretazione d'urgenza l'impugnata delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020**, l'art.10 del d.l. 2 marzo 2020, n.9, contenente "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza

epidemiologica da COVID-19” ha iniziato la sequenza di norme d’urgenza (artt.1-4 del d.l. 8 marzo 2020, n.11; art.83 del d.l. 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n.27; art.36 del d.l. 8 aprile 2020, n.23; art.3 del d.l. 30 aprile 2020, n.28) che hanno, di fatto, sospeso lo svolgimento dell’attività giudiziaria in Italia in campo civile, penale e tributario, **dal 2 marzo 2020 fino al 31 agosto 2020**¹, salvo alcune eccezioni che, però, riguardano o possono riguardare solo in minima parte il contenzioso di cui si occupa lo scrivente avvocato.

7. Fallimentare è stato, fino ad ora, l’esperimento dei protocolli per le udienze civili e penali da remoto, che già nel periodo dal 16 aprile all’11 maggio 2020 non potranno più essere effettuate, ai sensi dell’art.36, comma 1, 2° capoverso, del d.l. n.23/2020, confermando così la totale disorganizzazione del Ministero della giustizia nel gestire l’emergenza sanitaria, non riuscendo ad utilizzare in misura omogenea negli uffici giudiziari la tecnologia informatica.

8. Così come per il periodo successivo dal 12 maggio 2020 al 31 luglio 2020 (originariamente 30 giugno 2020) si assiste già ai primi decreti di Presidenti del Tribunale che, sulla scorta delle indicazioni che vengono dal Ministero della giustizia sulla limitata utilizzazione del personale amministrativo negli Uffici giudiziari, delineano misure organizzative dell’attività giudiziaria che inducono al rinvio sistematico dell’udienze sia in campo civile che in campo

¹ L’art.3, comma 1, lettera i), del d.l. 30 aprile 2020, n.28, pubblicato sulla G.U. n.111 del 30 aprile 2020, ha prorogato al 31 luglio 2020 il termine del 30 giugno 2020 previsto dall’art.83 d.l. 17 marzo 2020 n.18, modificando, altresì, i commi 3, 6, 7, 12-bis, 12-ter, 12-quinquies e 20 dello stesso articolo, in cui ha introdotto i nuovi commi 12-quater.1 e 12-quater.2, indirizzando il giudizio penale e quello civile sempre più verso modalità da remoto con mera trattazione scritta e senza discussione orale. Naturalmente, il periodo feriale di agosto 2020 renderà di nuovo operativa l’ordinaria attività giurisdizionale in campo civile e in campo penale soltanto dal 1° settembre 2020.

penale a data successiva al 30 giugno 2020 e, ora, al 31 agosto 2020 (considerato il periodo feriale retribuito della magistratura professionale, di cui la magistratura onoraria non beneficia).

9. Peraltro, nei settori penale e civile è prevista anche la sospensione dei termini processuali fino all'11 maggio 2020 e, alla luce delle indicazioni che provengono dalle prime citate esperienze di decreti presidenziali dei Tribunali sull'emergenza giudiziaria, è possibile un'ulteriore sospensione dei termini processuali con decretazione d'urgenza per tutto il periodo fino al 31 luglio 2020.

10. A fronte della paralisi del processo civile e penale, invece, si deve riscontrare la piena operatività del processo amministrativo, in cui opera attualmente dall'8 marzo 2020 al 3 maggio 2020 soltanto la sospensione dei termini processuali per il ricorso introduttivo del giudizio, con la possibilità di effettuare anche la trattazione orale da remoto con le modalità previste dall'art.4 del d.l. 30 aprile 2020, n.28.

11. E' pur vero, come efficacemente argomentato in dottrina², che il processo amministrativo è stato il primo ad essere totalmente digitalizzato ed è pressochè interamente scritto.

12. Ma è anche vero che nel processo civile la digitalizzazione, tranne che nei giudizi in Cassazione, riguarda la gran parte e potenzialmente tutti gli atti processuali, compresa l'acquisizione delle risultanze istruttorie nel verbale di udienza attraverso la consolle del giudice, per cui la mancata effettuazione delle udienze sia in camera di consiglio con le garanzie dei dispositivi di

² R. De Nictolis, Il processo amministrativo ai tempi della pandemia, 16 aprile 2020, su www.giustizia-amministrativa.it.

contenimento della diffusione del virus sia da remoto è una scelta politica e non tecnica che dipende esclusivamente dal Ministero della giustizia.

13. Ci si attendeva, dopo il d.P.C.M. del 10 aprile 2020 che portava il termine del lockdown al 3 maggio 2020, che la c.d. fase 2 riguardasse la ripresa quasi integrale delle attività sociali, individuali, produttive ed economiche, per uscire dal disastro anche psico-fisico della popolazione, rispetto alla pandemia, il più rapidamente possibile.

14. Peraltro, all'inizio con comprensibile imbarazzo, poi con sempre maggiore decisione, la dottrina³ ha censurato la centralizzazione al Capo del Governo dell'operazione emergenziale e la violazione dei principi fondamentali tutelati dalla Costituzione, tra cui, in particolare, quelli della libertà personale e della libertà di circolazione, anche attraverso l'impugnata ordinanza del 20 marzo 2020 del Ministro della salute (allegato 15): *«Si ha, in altri termini, l'impressione che questa vicenda, all'esordio collocata nell'ambito della*

³ Cfr. G. Azzariti, Il diritto costituzionale d'eccezione, 2020, www.costituzionalismo.it; F.Sorrentino, Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus, 2020, *ibidem*; C.Tripodina, La Costituzione al tempo del Coronavirus, 2020, *ivi*; M.G.Civinini e G. Scarselli, Emergenza sanitaria. Dubbi di costituzionalità di un giudice e di un avvocato, su *Questione giustizia*, 14 aprile 2020; P.Borgna, La commemorazione della Liberazione dal nazifascismo come occasione per riflettere sul futuro della libertà (e della giustizia), *ibidem*, 25 aprile 2020; I.Massa Pinto, La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi, *ivi*, 18 marzo 2020; M. Ainis, Il bisticcio del potere, *La Repubblica*, 3 marzo 2020; esprimono un atteggiamento critico anche L. Cuocolo, *Intervista*, Genova24.it, 11 marzo 2020; M. Olivetti, Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator», *Avvenire*, 11 marzo 2020; F. Clementi, Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm, *Il Sole 24Ore*, 13 marzo 2020; L. Casarotti, L'emergenza per decreto, jacobinitalia.it, 13 marzo 2020; M. Plutino, I decreti di Conte sul Coronavirus, *Il Riformista*, 14 marzo 2020; P.Molinari, I decreti del presidente del Consiglio sono deboli. Serve il Parlamento, *AGI*, 21 marzo 2020; S. Cassese, intervista a "Il dubbio", Il premier ha sbagliato a firmare quei decreti, 14 aprile 2020; F. Ceccarelli, E di fronte all'avanzata del contagio le Camere alzano bandiera bianca, in *La Repubblica*, 10 marzo 2020, p.4; V. Baldini, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; B. Caravita, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/2020; F. Clementi, Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione, *ibidem*, n. 6/2020.

legislazione sulla protezione civile, sia sfuggita dal suo recinto naturale per approdare in quello più ampio della decretazione d'urgenza e soprattutto che con l'assegnazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di stabilire e precisare le misure stabilite nei decreti-legge si sia determinata una sorta di cortocircuito il cui esito è stato quello di esaltare la figura del Primo ministro, non come titolare di un potere di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento dell'attività dei ministri, ma più direttamente come titolare di un vero potere di decisione.»⁴.

15. Il confine della legittimità costituzionale ed amministrativa degli atti governativi sull'emergenza Covid è stato ampiamente valicato, come vedremo, in tutti i provvedimenti emergenziali impugnati, con particolare gravità, per quanto riguarda anche il rispetto delle regole della contabilità pubblica e della trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa governativa, nelle delibere impuginate del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 (allegato 1), del 5 marzo 2020 (allegato 11), del 6 aprile 2020 (allegato 12) e del 20 aprile 2020 (allegato 13).

b) La delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020

16. I presupposti della responsabilità del Governo per i danni subiti e subendi dal ricorrente in relazione all'attività professionale (v. denuncia dei redditi professionali nell'anno 2018, in **allegato 16**) e alla vita di relazione, che saranno richiesti in separata sede giurisdizionale davanti al TAR Lazio all'esito del presente procedimento, sono riscontrabili, preliminarmente, nella nullità e illegittimità della impugnata delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio

⁴ Cfr. F.Sorrentino, Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus, op.cit., p.139.

2020 (allegato 1), con cui è stato dichiarato, per 6 mesi dalla data del provvedimento, lo stato di emergenza di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c), e dell'art.24, comma 1, d.lgs. n.1/2018, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, disponendo, altresì, che, per l'attuazione degli interventi di cui dell'art.25, comma 2, lettere a) e b) d.lgs. n.1/2018, da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza, si sarebbe provveduto con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

17. Al momento dell'adozione della delibera del Consiglio dei ministri impugnata, non vi erano le condizioni previste dall'art.7, comma 1, lettera c) d.lgs. n.1/2018, per dichiarare *«emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24.»*.

18. Non vi era, infatti, nessuna evidenza epidemiologica di contagio in Italia, dal momento che al 30 gennaio 2020 erano stati accertati soltanto i due casi di cittadini cinesi atterrati a Malpensa che, dopo l'immediato controllo sanitario presso l'aeroporto, il 29 gennaio 2020 erano stati trasferiti presso l'Ospedale Spallanzani di Roma (poi guariti), e che erano stati conteggiati nel report n.11 del 31 gennaio 2020 dell'O.M.S., aggiungendoli ai n.6 contagiati in Francia, n.5 in Germania e n.1 in Finlandia.

19. Non vi era nessuna situazione che imponesse immediatezza di intervento per essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari della Protezione civile.

20. In buona sostanza, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato uno stato di emergenza di rilievo nazionale al di fuori e violando la procedura dell'art.24 d.lgs. n.1/2018, sottraendo la competenza, almeno per la parte degli approvvigionamenti dei dispositivi di sicurezza e prevenzione e delle apparecchiature sanitarie di gestione delle terapie intensive, delle Regioni che non erano state compulsate dall'iniziativa straordinaria dell'Esecutivo.

21. Del resto, gli eventi verificatisi dalla comunicazione delle autorità cinesi dell'esistenza di un focolaio epidemico di Sars Cov-2 nella città di Wuhan fino al momento della dichiarazione di stato di emergenza nazionale confermano, ancor di più, il grave dissesto nella gestione amministrativa del pericolo pandemico da parte del Governo per oltre un mese e mezzo dal momento in cui il rischio epidemico è stato rilevato e organizzato nelle sue proiezioni più catastrofiche (20 gennaio 2020) dal Ministero della salute fino al primo lockdown su tutto il territorio nazionale (9 marzo 2020).

c) La gestione governativa del rischio pandemico

22. In particolare, il **31 dicembre 2019** la Commissione Sanitaria Municipale di Wuhan (Cina) ha segnalato all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) un cluster di casi di polmonite ad eziologia ignota nella città di Wuhan, nella provincia cinese di Hubei.

23. Il **5 gennaio 2020** la Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute ha inviato a Regioni e Ministeri una comunicazione con oggetto "*Polmonite da eziologia sconosciuta – Cina*", riportando i sintomi clinici dei primi 44 casi di Wuhan: febbre, difficoltà respiratorie e lesioni invasive in entrambi i polmoni, riportando le seguenti raccomandazioni dell'O.M.S.: *«L'OMS raccomanda di evitare qualsiasi restrizione ai viaggi e al*

commercio con la Cina in base alle informazioni attualmente disponibili su questo evento.».

24. Il **9 gennaio 2020** il Centro per il controllo e la prevenzione delle malattie della **Cina** ha riferito all'O.M.S. che era stato identificato un nuovo coronavirus (2019-nCoV) come agente causale ed ha reso pubblica la sequenza genomica. Il nuovo coronavirus è strettamente correlato a quello della sindrome respiratoria acuta grave (SARS). I coronavirus sono una grande famiglia di virus respiratori che possono causare malattie che vanno dal comune raffreddore alla sindrome respiratoria mediorientale (MERS) e alla (SARS).

25. Il dott. Andrea Urbani⁵, rispondendo alle critiche del Corriere della Sera sui ritardi nelle decisioni prese dal Governo nella lotta all'emergenza epidemiologica già dichiarata il 31 gennaio 2020, ha così incredibilmente affermato: *«Non c'è stato nessun vuoto decisionale, dal 20 gennaio l'Italia si è dotata di un "piano nazionale di emergenza" sul contrasto al coronavirus con gli orientamenti programmatici che hanno ispirato le scelte del Governo. **Dal 20 gennaio avevamo pronto un piano secretato e quel piano abbiamo seguito.** La linea è stata non spaventare la popolazione e lavorare per contenere il contagio. Si poteva fare meglio, ma siamo stati investiti da uno tsunami, che ha colpito l'Italia come primo Paese in Europa. Con il senno di poi, sarebbe stato meglio un lockdown immediato. Ma allora c'erano solo i due cittadini cinesi e si è deciso di assumere scelte proporzionate. Attenzione, però. Come ha certificato l'Imperial College, se il Governo non avesse adottato le zone rosse e le altre misure di contenimento l'Italia avrebbe avuto tra i 600 mila e gli 800mila morti. Sarebbe saltato il sistema sanitario*

⁵ Così il dott. Andrea Urbani, direttore generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute, nell'intervista al Corriere della Sera pubblicata il 21 aprile 2020 a pag. 11.

nazionale, oltre a gettare nel panico la popolazione. Questo scenario era così terribile che il ministro Roberto Speranza e il Comitato tecnico scientifico decisero di non divulgare il documento. La Direzione generale della prevenzione sanitaria inviò il 5 gennaio a Regioni e ministeri una comunicazione con oggetto "Polmonite da eziologia sconosciuta – Cina", riportando i sintomi clinici dei primi 44 casi di Wuhan: febbre, difficoltà respiratorie e lesioni invasive in entrambi i polmoni. Nella circolare la raccomandazione dell'Oms di "evitare qualsiasi restrizione ai viaggi e al commercio con la Cina". Il 30 gennaio la decisione italiana di bloccare i voli con la Cina.».

26. Al **21 gennaio 2020** sono stati rilevati casi con storia di viaggi a Wuhan in altre aree della Cina, come Pechino, Guangdong e Shanghai. Anche la Thailandia, il Giappone e la Corea del Sud hanno segnalato casi. L'OMS ha convocato una riunione per valutare se l'epidemia rappresenta una emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Le autorità cinesi e l'OMS hanno confermato che è stata dimostrata trasmissione da persona a persona e si sono verificati casi fra il personale sanitario.

27. Il **22 gennaio 2020** la **Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute** con la **circolare n. 1997**, indirizzata a tutte le Regioni e Associazioni professionali sanitarie, ha rappresentato l'antescritta situazione di rischio pandemico, compresa l'esistenza del piano nazionale di emergenza: **«È stata predisposta una guida tecnica sul nuovo coronavirus, che sarà aggiornata quando saranno disponibili ulteriori informazioni..... Attualmente il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC) stima che il rischio di introduzione dell'infezione in Europa, attraverso casi importati, sia moderato. L'Italia (aeroporto di Roma Fiumicino) ha tre voli diretti con Wuhan, e numerosi voli**

*non diretti, il cui traffico di passeggeri dovrebbe aumentare in occasione del capodanno cinese. Come previsto dal Regolamento Sanitario Internazionale (2005) (RSI), presso l'aeroporto di Fiumicino è in vigore una procedura sanitaria, gestita dall'USMAF SASN, per verificare l'eventuale presenza a bordo degli aeromobili provenienti da Wuhan di casi sospetti sintomatici ed il loro eventuale trasferimento in bio-contenimento all'Istituto Nazionale Malattie Infettive L. Spallanzani di Roma. **Il 20 gennaio 2020 è stata rafforzata la sorveglianza dei passeggeri dei voli diretti da Wuhan** (e di ogni altro volo con segnalati casi sospetti di 2019 nCoV) che dovranno transitare nel canale sanitario, attivando gli scanner termometrici. I casi eventualmente positivi saranno sottoposti agli ulteriori controlli del caso ed eventualmente a isolamento, con attivazione della sorveglianza per gli altri passeggeri a rischio.».*

28. Nella **circolare n.1997 del 22 gennaio 2020 del Ministero della salute** sono stati forniti i seguenti criteri e modalità di segnalazione dei casi di infezione da nCoV, condivisi con l'Istituto Superiore di Sanità, che costituiscono la base logica e organizzativa di tutti i protocolli di gestione dell'emergenza Covid-19 anche al di fuori degli ambienti sanitari a cui le indicazioni vengono indirizzate: *«Devono essere considerati casi sospetti di nCoV le persone che rispondono ai criteri indicati nella definizione di caso (Allegato 1). I casi sospetti di nCoV vanno visitati in un'area separata dagli altri pazienti e ospedalizzati in isolamento in un reparto di malattie infettive, possibilmente in una stanza singola, facendo loro indossare una mascherina chirurgica, se riescono a tollerarla. Il numero di operatori sanitari, di familiari e di visitatori ad un caso sospetto deve essere ridotto, e deve essere registrato. Il personale sanitario che accudisce tali casi dovrebbe, ove possibile, essere dedicato esclusivamente a questi pazienti per ridurre il*

rischio di trasmissione. Per motivi precauzionali, si raccomanda che il personale sanitario, oltre ad adottare le misure standard di biosicurezza, applichi le precauzioni per prevenire la trasmissione per via aerea e per contatto. In particolare, dovrebbe indossare: mascherina e protezione facciale, camice impermeabile a maniche lunghe non sterile e guanti. Qualora siano necessarie procedure che possono generare aerosol, la mascherina dovrebbe essere di tipo FFP2. Dovrebbero essere utilizzati strumenti mono-uso e strumentazioni portatili (es. raggi X) per evitare di muovere il paziente. Se è necessario trasportare il paziente fuori dalla stanza di isolamento, usare percorsi predeterminati per minimizzare la possibile esposizione di personale sanitario, altri pazienti e visitatori. Qualora il paziente venga posto in isolamento domiciliare, sia il paziente che i familiari devono essere istruiti per applicare le precauzioni standard di biosicurezza, quelle per prevenire la trasmissione per aerosol e per contatto. L'OMS raccomanda di utilizzare i seguenti disinfettanti: • alcol etilico 70% per gli strumenti; • acqua, detergente comune e sodio ipoclorito o altro disinfettante, per la pulizia degli ambienti e delle superfici. Si raccomanda la raccolta di campioni clinici di secrezioni respiratorie dal paziente per effettuare i test diagnostici (Allegato 2).».

29. Il controllo sanitario dei viaggiatori provenienti dalla Cina e diretti agli aeroporti di Fiumicino e Malpensa veniva rafforzato dal Ministro della salute con l'ordinanza del **25 gennaio 2020**, pubblicata su G.U. n.21 del 27 gennaio 2020.

30. L'ECDC (Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie) alla data del **26 gennaio 2020** ha confermato al Ministero della salute, contraddittoriamente, che, a fronte dell'ormai elevato potenziale pandemico dell'epidemia da coronavirus, esisteva soltanto una moderata probabilità di rilevare casi importati nei Paesi dell'Unione europea.

31. Contestualmente, il premier Conte, ospite in televisione su La7 della conduttrice Lilli Gruber, ha affermato in maniera rassicurante il **27 gennaio 2020**: «*Coronavirus? Siamo prontissimi! Abbiamo adottato tutti i protocolli possibili e immaginabili*», compreso quindi il piano nazionale di emergenza.

32. Il **29 gennaio 2020** venivano ricoverati in isolamento presso l'Ospedale "Spallanzani" di Roma due cinesi provenienti dalla città di Wuhan e sbarcati all'aeroporto di Milano Malpensa, confermati come affetti da Covid-19 il 30 gennaio 2020, che saranno dimessi per guarigione il 26 febbraio 2020.

33. Il Ministro della salute, seguendo le indicazioni del piano segreto nazionale di emergenza, con ordinanza del **30 gennaio 2020**, dopo il ricovero allo "Spallanzani" dei due cinesi di Wuhan, ha disposto il blocco di tutti i voli internazionali da e per la Cina.

34. Anzi, nell'analitica informativa urgente della mattinata del **30 gennaio 2020** il Ministro della salute aveva rappresentato con chiarezza alle Camere la gravità della situazione di crisi epidemiologica da Covid-19 potenzialmente pandemica, qualche ora prima che l'O.M.S. dichiarasse l'emergenza internazionale.

35. Il **30 gennaio 2020** l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato lo stato di emergenza internazionale, sulla base dell'ultimo report n.10 dello stesso O.M.S., che evidenziava n.7818 contagiati distribuiti su 18 Stati, di cui n.5 in Francia, n.4 in Germania e n.1 in Finlandia, con n.170 morti in Cina.

36. Purtroppo, molto colpevolmente e diversamente da quanto era accaduto in passato con l'emergenza Sars a marzo 2003, l'O.M.S. non ha consigliato di bloccare i voli internazionali con la Cina, sconfessando di fatto l'operato del Ministro della salute.

37. Durante l'ultima settimana di gennaio la Cina aveva importato milioni di respiratori. Nella sola giornata del **30 gennaio 2020** la Cina aveva effettuato

un import di 20 milioni di mascherine, nonostante produca il 50% della produzione mondiale di presidi specifici anticovid-19.

38. Il **30 gennaio 2020** l'ambasciata cinese in Italia ha risposto con irritazione al blocco dei voli internazionali con la Cina, sottolineando come neppure l'Organizzazione mondiale della sanità considerasse la sospensione una misura utile a contenere l'epidemia.

39. Il giorno dopo **31 gennaio 2020**, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il probabile intento di proteggere lo stesso Ministro della salute dalle critiche al blocco dei voli con la Cina mosse dall'interno della compagine governativa, **faceva deliberare in CdM lo stato di emergenza di rilievo nazionale** per sei mesi fino al 31 luglio 2020, ai sensi degli artt.7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1, del d.lgs.1/2018, **senza l'intesa con le Regioni** e senza che le Regioni nulla sapessero.

d) La “riservatezza” della delibera emergenziale

40. Non vi era, dunque, alcuna esigenza né necessità di dichiarare l'emergenza di rilievo nazionale ai sensi dell'art.24 d.lgs. n.1/2018, semplicemente per sottrarre la competenza dell'emergenza sanitaria alle Regioni con il coordinamento del Ministero della salute, in palese violazione di legge e creando così grave confusione di competenze negli approvvigionamenti e nei provvedimenti emergenziali sulle c.d. zone rosse.

41. E, soprattutto, non vi era alcun bisogno di secretare né il piano di emergenza nazionale già predisposto dal Ministero della salute il 20 gennaio 2020 né la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020 del CdM, con comportamenti molto simili a quello della Cina, che è uno

Stato totalitario, nei confronti del popolo “gregge”, comportamenti che mal si attagliano al contesto democratico voluto dai Padri costituenti⁶.

42. Va evidenziato che nei quattro citati decreti legge (dd.ll. nn. 9/2020, 11/2020, 18/2020 e 23/2020) riguardanti la sospensione o riorganizzazione dell'attività giudiziaria nel periodo 2 marzo 2020 – 31 luglio 2020 non vi è alcun riferimento o richiamo allo stato emergenza di rilievo nazionale per sei mesi fino al 31 luglio 2020, dichiarato con la delibera impugnata del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, se non nell'art.122 del d.l. 17 marzo 2020, n.18 per giustificare, dopo n.46 giorni, la nomina del Commissario straordinario per coordinare gli interventi relativi all'emergenza Covid-19, con l'alterazione di tutte le regole di contabilità pubblica e di responsabile contabile e amministrativa che vedremo realizzarsi nelle due delibere del Consiglio dei Ministri del 6 e del 20 aprile 2020.

43. Neanche nel primo **decreto legge** contenente “*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*” del **23 febbraio 2020, n.6**, dopo il primo contagio italiano a Codogno, vi è traccia nella premessa alla delibera impugnata del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, ma viene soltanto precisato che «*l'Organizzazione mondiale della sanità il 30 gennaio 2020 ha dichiarato l'epidemia da COVID-19*

1. ⁶ E' stato soltanto leggendo l'intervista al quotidiano “La Repubblica” del 23 marzo 2020 dell'avv. Guido Magnisi che il ricorrente, come moltissimi italiani, ha scoperto che il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri aveva già deliberato lo stato di emergenza nazionale per la durata di sei mesi, cioè fino al 31 luglio 2020, pubblicando il provvedimento in posizione molto defilata alle pagg.7-8 della Gazzetta ufficiale - 1^a serie generale n.26 del 1° febbraio 2020, insieme a provvedimenti di nessun significato o rilevanza né sul piano normativo né su quello amministrativo.

un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale» e che, pertanto, la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, adottando misure di contrasto e contenimento alla diffusione del predetto virus, si giustificava con la presa d'atto «dell'evolversi della situazione epidemiologica, del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi e dei decessi notificati all'Organizzazione mondiale della sanità».

44. L'occultamento della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020 è continuato nei primi tre decreti emergenziali del 23 e del 25 febbraio 2020 e del 1° marzo 2020 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

45. Infatti, sia nel dPCM del 23 febbraio 2020 (G.U. n.45 del 23 febbraio 2020) sia nel dPCM del 25 febbraio 2020 (G.U. n.47 del 25 febbraio 2020) sia nel dPCM del 1° marzo 2020 (G.U. n.52 del 1 marzo 2020), aventi tutti ad oggetto "misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", nell'adottare i provvedimenti restrittivi di cui ai rispettivi articolati viene testualmente precisato che i provvedimenti sono **concordati con le Regioni e con il Ministro della salute**, senza alcun richiamo alla delibera del 31 gennaio 2020 del CdM.

46. Anche l'impugnata ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione del **3 febbraio 2020** (allegato 2) è stata inizialmente "secretata", in particolare alle Regioni, cioè ai soggetti maggiormente interessati a gestire un'emergenza sanitaria nazionale di cui nulla sapevano, al punto che l'ordinanza è stata pubblicata soltanto l'8 febbraio 2020 sulla Gazzetta ufficiale, dopo 5 giorni, senza urgenza nonostante l'emergenza che, secondo la delibera di Cdm del 31 gennaio 2020, per intensità ed estensione non era fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari.

47. Infatti, sul sito Regioni.it in data **4 febbraio 2020** è stato pubblicato il report n.3770, che da un lato attesta come **i Presidenti delle Regioni** Lombardia, Veneto e Friuli Venezia-Giulia **non conoscevano la situazione di dichiarata emergenza nazionale**, dall'altro che autorevoli rappresentanti del Governo, tra cui lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, smentendo sé stessi, negassero l'emergenza nazionale del 31 gennaio 2020 e l'ordinanza del 3 febbraio 2020 del Capo della Protezione civile e i conflitti di competenze che detti provvedimenti hanno determinato.

48. Questo oscuramento della gravità potenzialmente pandemica dell'emergenza Covid-19 ha portato a conseguenze terribili particolarmente in Lombardia, dove il Prefetto e il Sindaco di Milano hanno autorizzato il **19 febbraio 2020** la partita di calcio internazionale Atalanta – Valencia, con 45.792 spettatori sugli spalti di San Siro. La festa del calcio nella serata del 19 febbraio 2020 a S.Siro è diventata, così, un moltiplicatore di contagi, il detonatore di quello che il prof. Fabiano Di Marco, responsabile del reparto di pneumologia di Bergamo, ha definito «*una bomba biologica*» nell'intervista al Corriere della Sera del 22 marzo 2020.

49. Nelle more del diffondersi dell'epidemia il premier Conte mandava messaggi rassicuranti alla popolazione, come attesta il fatto che, a margine del workshop su ambiente e clima presso l'università Parthenope di Napoli, il Ministro dell'ambiente Sergio Costa il 25 febbraio 2020 ha annunciato che il Presidente del Consiglio il **21 febbraio 2020** «*quattro giorni fa ha firmato il decreto per il piano d'azione sul dissesto idrogeologico e noi in seguito a quel piano d'azione - molto consistente – stiamo depositando il disegno di legge governativo, che porta proprio la mia firma, sul dissesto idrogeologico, cantiere ambiente. Questo vuol dire che apriamo finalmente tutti quanti i cantieri e sblocchiamo, ad esempio, tre miliardi di euro per il 2019,*

velocizzando il sistema della cantieristica ambientale. Mi sembra che siano i più bei cantieri da aprire.».

50. Seguendo le rassicurazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Regione Lazio, dott. Nicola Zingaretti - invitato dal Sindaco di Milano che aveva già autorizzato lo svolgimento a S.Siro il 19 febbraio della gara internazionale Atalanta-Valencia che ha portato alla sospensione dello sport professionistico nel mondo -, il **27 febbraio 2020** alle 19 ha partecipato ad un aperitivo con i giovani dem presso il Pinch Ripa di Porta Ticinese 63 e alle 20.30 si è recato a Bollate per una cena in pizzeria.

51. Queste le fatali previsioni del Presidente della Regione Lazio il **27 febbraio 2020**: *«Bisogna isolare i focolai ma non bisogna distruggere la vita o diffondere il panico. Quindi bisogna dare dei segnali di ripresa e rilancio, la cosa più importante è riaccendere l'economia del Paese con misure straordinarie, ma la prima è ricreare fiducia, speranza e collaborazione, ricostruendo le condizioni per riaccendere il motore dell'economia. Mi sembrava giusto, un bel gesto, raccogliere l'invito del sindaco Sala e del Pd di Milano. Un segnale molto chiaro di vicinanza e sostegno innanzitutto al Nord e a Milano che sta vivendo una fase molto difficile. Bisogna sconfiggere il virus seguendo la scienza».*

52. La scienza a cui faceva riferimento il Presidente della Regione Lazio, ammalatosi il 7 marzo subito dopo l'esibizione di fiducia antivirus del 27 febbraio, era quella che contestava anche i primi blandi urgenti provvedimenti del Governo (i dd.PP.CC.MM. del 23 e 25 febbraio), come la dott.ssa Maria Rita Gismondo, virologa responsabile del laboratorio dell'ospedale Sacco di Milano: *«A me sembra una follia. Si è scambiata un'infezione appena più seria di un'influenza per una pandemia letale. Non è così. Guardate i numeri. Non è pandemia! Durante la scorsa settimana la mortalità per influenza è stata di*

217 decessi al giorno! Per coronavirus 1! Questa follia farà molto male, soprattutto dal punto di vista economico.».

53. E' soltanto con l'ordinanza impugnata del 25 febbraio 2020, a ben 25 giorni dalla dichiarazione di stato di emergenza nazionale, che la Protezione civile si è attivata per provvedere all'acquisizione dei dispositivi di protezione individuali, disponendo la priorità assoluta degli ordini di acquisto del Dipartimento della protezione civile rispetto ad ogni altro ordine anche già emesso, e facendo divieto, inoltre, di esportare DPI fuori dal territorio nazionale senza previa autorizzazione del Dipartimento della protezione civile.

54. Troppo tardi per rifornire il sistema sanitario nazionale, in grande carenza di DPI, senza che le Regioni avessero avuto alcuna contezza della gravità della situazione tale da determinare la dichiarazione di emergenza nazionale, senza che i soggetti interessati ad attuare le misure di prevenzione e protezione nulla sapessero.

**

e) Il finanziamento delle misure di contenimento Covid-19

55. Nei vari decreti d'urgenza emanati dal Governo per l'emergenza Covid-19 il primo stanziamento destinato al Fondo per l'emergenza di cui all'art.44 d.lgs. n.1/2018 è quello previsto dall'art.4, comma 1, del d.l. 23 febbraio 2020 n.6 (convertito dalla legge 5 marzo 2020 n.15) per € 20.000.000,00 (20 milioni di euro) e il secondo quello previsto dall'art.18, comma 3, del d.l. 17 marzo 2020 n.18 per 1.650.000.000,00 (un miliardo e 650 milioni di euro).

56. Per l'emergenza Covid-19 il Consiglio dei ministri nella impugnata delibera del 31 gennaio 2020, che ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale ai sensi dell'art.24, comma 1, d.lgs. n.1/2018, ha stanziato appena € 5.000.000

per le necessità urgenti di spesa, da far gestire alla Protezione civile, a carico del Fondo per l'emergenza di cui all'art.44 d.lgs. n.1/2018.

57. Soltanto a distanza di 35 giorni dalla dichiarazione di emergenza nazionale, nella impugnata delibera del 5 marzo 2020 il CdM stanziava altri (più congrui) € 100.000.000 per le necessità urgenti di spesa, sempre da far gestire alla Protezione civile e a intero carico del Fondo per l'emergenza di cui all'art.44 d.lgs. n.1/2018 pur a fronte di soli 20 milioni di euro stanziati con l'art.4, comma 1, d.l. n.6/2020.

58. La terza e la quarta delle delibere del Consiglio dei Ministri impuginate in materia di emergenza Covid-19 rappresentano plasticamente il fallimento dell'azione emergenziale governativa.

59. A distanza di 34 giorni dalla precedente delibera del 5 marzo 2020 e di 64 giorni dalla dichiarazione di stato di emergenza nazionale, tenendo conto delle disponibilità del Fondo per l'emergenza di cui all'art.44 del d.lgs. n.1/2018, con la impugnata delibera del 6 aprile 2020 il CdM ha stanziato ben € 450.000.000, destinati non alla Protezione civile ma *«in favore del commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020»* (art.1), risorse enormi *«versate sulla contabilità speciale di cui all'art. 122, comma 9 del citato decreto-legge n.18 del 2020, intestata al suddetto commissario straordinario.»* (art.2).

60. Per quanto riguarda le criticità degli aspetti finanziari dell'art.122 d.l. n.18/2020 del Fondo speciale assegnato al Commissario per l'emergenza, che opera in deroga a tutte le disposizioni di legge anche in materia di responsabilità contabile e amministrativa, nella nota di lettura n.135 allegata al dossier di documentazione dell' A.S. 1766 (*"Conversione in legge del*

decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19") il **Servizio del Bilancio del Senato** ha così precisato: *Al riguardo, non vengono fornite indicazioni circa l'entità delle risorse che sono stanziare per le finalità in esame, rinviando ad una delibera del Consiglio dei ministri a valere sul fondo emergenze nazionali. Si osserva che sarebbe maggiormente rispettoso del dettato costituzionale prefissare in norma primaria almeno il limite massimo delle risorse destinabili. In ogni caso, sarebbero utili informazioni sulle disponibilità presenti sul fondo emergenze nazionali, tra l'altro incrementato dall'articolo 18 del presente decreto. Quanto agli oneri, pur facendo le norme riferimento a svariate possibili tipologie di intervento andrebbe comunque fornite ipotesi di massima su quelle realizzabili.».*

61. A distanza di 14 giorni dalla precedente delibera del 20 aprile 2020 e di 88 giorni dalla dichiarazione di stato di emergenza nazionale, tenendo conto delle disponibilità del Fondo per l'emergenza di cui all'art.44 del d.lgs. n.1/2018, con la impugnata delibera del 20 aprile 2020 il CdM ha stanziato ulteriori € 900.000.000, destinati in favore del commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, *di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020» (art.1), risorse enormi «versate sulla contabilità speciale di cui all'art. 122, comma 9 del citato decreto-legge n.18 del 2020, intestata al suddetto commissario straordinario.» (art.2).*

62. Una massa enorme di risorse pubbliche (già disponibili un miliardo e 350 milioni di euro in base alle delibere di CdM del 6 aprile e del 20 aprile 2020, a cui si possono aggiungere con successive delibere di CdM altri 150 milioni di

euro⁷) è stata assegnata al commissario straordinario, privato cittadino prima della nomina, senza il controllo finanziario di destinazione del Parlamento, e potranno essere utilizzate in deroga a tutte le disposizioni di legge e al di fuori del controllo successivo contabile ed amministrativo della Corte dei conti.

63. Pare al ricorrente che la descritta attività amministrativa del Governo nella fase emergenziale sia andata ben al di fuori dal tracciato dei principi e delle norme della Costituzione.

64. Tuttavia, il ricorrente avrebbe volentieri evitato la presente azione se il lockdown fosse terminato il 3 maggio 2020 come previsto dal dPCM del 10 aprile 2020, con ripresa dal giorno dopo della gran parte delle attività produttive, economiche, sociali, di libera circolazione e di libertà individuale, seppure con il rispetto delle misure di distanziamento sociale e di prevenzione antivirus già ampiamente sperimentate dalla responsabile popolazione italiana.

f) Il dPCM 26.4.2020 e la prosecuzione del lockdown

65. Invece, con il dPCM del 26 aprile 2020 (allegato 10) il Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo le attività di cui all'art.2, commi 3-5, del decreto nonché quelle individuate negli allegati 1 ("commercio al dettaglio"), 2 ("Servizi per la persona") e 3 (specifiche attività industriali, commerciali, artigianali, professionali e di servizi individuate in base al codice "ATECO") allo stesso decreto, ha prorogato fino al 17 maggio 2020 all'art.1 e all'art.2, comma 1, 1°

⁷ Dedotte le somme destinate alla Protezione civile per 150 milioni di euro come dotazione massima, ai sensi dell'art.6, comma 10, d.l. n.18/2020 e per le attività previste dallo stesso articolo.

capoverso, del decreto la gran parte delle precedenti misure urgenti di contenimento del contagio sul territorio nazionale.

66. Come già anticipato, inoltre, nella notte di oggi 1° maggio 2020, festa dei lavoratori, il Governo ha regalato agli avvocati italiani l'art.3, comma 1, lettera i), del d.l. 30 aprile 2020, n.28, pubblicato sulla G.U. n.111 del 30 aprile 2020 (in realtà visibile sul sito ufficiale gazzettaufficiale.it soltanto in data odierna), che ha **prorogato al 31 luglio 2020 il termine del 30 giugno 2020 previsto dall'art.83, commi 6, 7, lett.g), 9, 10, 11, 12, 18, d.l. 17 marzo 2020 n.18**, modificando, altresì, i commi 3, 6, 7, 12-bis,12-ter, 12-quinquies e 20 dello stesso articolo, in cui ha introdotto i nuovi commi 12-quater.1 e 12-quater.2.

67. Le nuove disposizioni indirizzano il giudizio penale e quello civile sempre più verso modalità da remoto con mera trattazione scritta e senza discussione orale, che non potranno ovviamente essere trattate in presenza di una totale disorganizzazione del Ministero della giustizia, il quale si è anche rifiutato *per facta concludentia* di aderire alla disponibilità della magistratura di pace, davanti alla quale si svolgono oltre la metà dei procedimenti civili e penali in 1° grado, che aveva manifestato la capacità operativa immediata sia per lo svolgimento dell'attività di udienza ordinaria in ambiente protetto con i consueti DPI utilizzati in tutti gli altri settori produttivi autorizzati ad operare sia ad operare con udienze da remoto, in mancanza dell'informatizzazione del processo civile e penale davanti ai Giudici di pace.

68. Naturalmente, il periodo feriale di agosto 2020 renderà di nuovo operativa l'ordinaria attività giurisdizionale in campo civile e in campo penale soltanto dal 1° settembre 2020.

MOTIVI DI IMPUGNATIVA

1. Violazione dell'art.7, comma 1, lettera c) e dell'art.24, comma 1, d.lgs. n.1/2018 in combinato disposto, anche in relazione alla violazione degli artt.117, comma 3, 32, 70, 76 e 77 della Costituzione. – Violazione dell'art.12, paragrafo 1, lettera a), della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero - Atti amministrativi abnormi e nulli per incompetenza, sviamento dei poteri, stravolgimento della funzione legislativa affidata al Parlamento e al Governo con le procedure previste dalla Costituzione.

69. Come evidenziato, il Consiglio dei Ministri, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, con la delibera del 31 gennaio 2020 ha dichiarato, per 6 mesi dalla data del provvedimento, lo stato di emergenza di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c), e dell'art.24, comma 1, D. L.gs n.1/2018, sulla base del quale sono stati emanati tutti gli atti impugnati.

70. In realtà, trattandosi di emergenza sanitaria già rilevata soltanto a livello internazionale dall'O.M.S. il 30 gennaio 2020 senza nessun caso ancora in Italia, o si rientrava nell'ipotesi "ordinaria" dell'art.7, comma 1, lettera a), del d.lgs. n.1/2018, trattandosi di «*emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria*» o, al limite, nell'ipotesi "straordinaria" dell'art.7, comma 1, lettera b), del d.lgs. n.1/2018, trattandosi di «*emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che*

per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa».

71. Infatti, come è noto, il servizio sanitario nazionale viene gestito dalle Regioni e dalle Province autonome, ai sensi dell'art.117, comma 3, Cost. e della legge n.833/1978 in materia di legislazione concorrente, con il coordinamento del Ministero della salute⁸.

72. Peraltro, il codice degli appalti all'art.163, comma 6, d.lgs. n.50/2016 consente alle Aziende pubbliche sanitarie di ricorrere alle procedure di somma urgenza, proprio ai sensi dell'art.7, commi 1, lettera a) o lettera b), d.lgs. n.1/2018, normativa che ha sostituito le ipotesi previste dall'art.2, comma 1, lettere a) e b), della legge n.225/1992.

73. Oltre a non sussistere l'ipotesi di cui all'art.7, comma 1, lettera c), del d.lgs. n.1/2018, che è l'unica che giustifica l'attivazione della dichiarazione di emergenza di rilievo nazionale, l'art.24, comma 1, 1° capoverso, d.lgs. n.1/2018 è esplicito nel pretendere l'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate.

⁸ Il prof. Sabino Cassese nell'intervista a "Il Tempo" del 27 aprile 2020, dopo l'emanazione del d.P.C.M. del 26 aprile 2020, ha affermato: «*La libertà delle persone non può essere messa in discussione, questo è il punto fondamentale. Non si possono considerare gli italiani come bambini. Perché lo Stato decide il cugino sì e l'amico no? Chi è lo Stato che può decidere questa cosa? Aggiungo che per la legge del 1978 sul Servizio sanitario nazionale, competente a emanare più della metà di quegli atti era il ministro della Salute. Abbiamo quindi assistito, da un lato, alla centralizzazione di un potere, che era del ministro, nelle mani del premier. Dall'altro a una sottrazione di un potere che sarebbe stato più autorevole se esercitato con atti presidenziali.*».

74. Il legislatore delegato (d.lgs. n.1/2018) fa riferimento a calamità naturali come i terremoti, le alluvioni, di competenza della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, non certamente ad emergenze sanitarie, di competenza delle Regioni e delle Province autonome, sotto il coordinamento del Ministero della salute, che, fino ad allora, aveva ben coordinato le attività connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, disponendo con ordinanza del 30 gennaio 2020, sulla base dei report e dei dati epidemiologici comunicati all'O.M.S. e dell'art.43 del regolamento sanitario internazionale del 2005, al fine di garantire un adeguato livello di protezione sanitaria, l'interdizione del traffico aereo dalla Cina, quale Paese comprendente in cui si è verificata una trasmissione autoctona sostenuta del nuovo coronavirus.

75. In ogni caso, nella delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 manca qualsiasi riferimento ad *«eventi che, a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate, presentano i requisiti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c)»* e, soprattutto, manca l'intesa con le Regioni o le Province autonome interessate.

76. Al momento dell'adozione della delibera del 31 gennaio 2020 mancavano, insomma, la calamità naturale e la straordinarietà e imprevedibilità degli eventi, perché mancavano gli eventi che potessero giustificare la procedura straordinaria di cui all'art.24 d.lgs. n.1/2018.

77. L'unico presupposto fattuale che è dato rinvenire nella delibera impugnata del cdm è la dichiarazione di emergenza internazionale del 30 gennaio 2020 dell'O.M.S., che certamente non consentiva l'attivazione, anche con il

concorso, la richiesta e l'intesa con le Regioni, dello stato di emergenza di rilievo nazionale, non essendosi verificato nessun caso autoctono di contagio in Italia.

78. Ammesso, ma non concesso, che all'epoca ci fossero le condizioni per dichiarare lo stato di emergenza di rilievo nazionale, tale deliberazione avrebbe dovuto quantomeno essere preceduta dall'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate

79. Viceversa, la dichiarazione di emergenza internazionale dell'O.M.S. del 30 gennaio 2020 e i dati del report n.11 del 31 gennaio 2020 della stessa Organizzazione internazionale, con ben quattro Paesi dell'Unione interessati dall'epidemia, di cui Francia (6 casi), Germania (5 casi) e Finlandia (1 caso) con contagi autoctoni, doveva obbligare il Governo italiano a sollecitare la Commissione europea a riconoscere formalmente, a sua volta, una situazione di emergenza sanitaria pubblica, ai sensi dell'art.12, paragrafo 1, lettera a), della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

80. Si trattava, infatti, al 31 gennaio 2020 di una epidemia di influenza umana potenzialmente pandemica che aveva già provocato nel mondo 9.826 contagi, con n.213 morti in Cina, n.19 Stati interessati, di cui n.4 nel territorio dell'Unione per complessivi n.14 contagiati.

81. La Commissione europea, da parte sua, in palese violazione dell'art.168 TFUE, non ha mai formalmente riconosciuto una situazione di emergenza sanitaria pubblica, con un provvedimento che avrebbe consentito l'Istituzione Ue a coordinare gli interventi di tutti gli Stati interessati, "obbligando" così la Germania e la Francia a seguire l'esempio dell'Italia di bloccare

immediatamente i collegamenti aerei diretti con la Cina e allertando tutti i servizi sanitari nazionali nel territorio dell'Unione per arrivare, eventualmente, anche ad interventi mirati di limitazione della circolazione nell'area Schengen.

82. A tal proposito, occorre ricordare che il primo caso di contagio autoctono rilevato in Italia il 21 febbraio 2020 (il paziente 1 di Codogno) sarebbe scaturito dal contatto con un cittadino tedesco, che era rientrato dalla Cina.

83. Inoltre, si deve constatare che vi era un contagio al 30 gennaio 2020 anche in Finlandia, cioè nello Stato dove ha sede, nella capitale Helsinki, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), che avrebbe dovuto sollecitare la Commissione europea ad adottare il formale riconoscimento una situazione di emergenza sanitaria pubblica, ai sensi dell'art.12, paragrafo 1, lettera a), della citata decisione n.1082/2013/UE.

84. Invece, in più di un'occasione l'ECDC ha segnalato al Ministero della salute, prima del 31 gennaio 2020, che vi era un rischio pandemico a livello mondiale, ma che il contagio aveva un livello di potenzialità molto basso nel territorio dell'Unione, dove invece ha avuto la massima diffusività pandemica.

85. La responsabilità dell'Unione europea e della sua struttura sanitaria ECDC è nella trascrizione di parte dell'analitica informatica urgente che il Ministro della salute il 30 gennaio 2020 ha reso nella mattinata alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica sulla crisi epidemiologica da Covid-19, qualche ora prima che l'O.M.S. dichiarasse l'emergenza internazionale: **«Premesso che la valutazione del rischio è ancora in atto, l'ECDC (Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie), alla data del 26 gennaio 2020, ritiene che: il potenziale impatto dell'epidemia da coronavirus è elevato; è probabile una ulteriore diffusione di natura globale; esiste attualmente una moderata probabilità di infezione per i**

viaggiatori che visitano Wuhan; **esiste un'elevata probabilità di importazione di casi in Paesi con il maggior volume di persone che viaggiano da e verso Wuhan; esiste una moderata probabilità di rilevare casi importati nei Paesi dell'Unione europea;** l'adesione ad adeguate pratiche di prevenzione e controlli nelle infezioni, in particolare nelle strutture sanitarie dei Paesi europei, con collegamenti diretti con la Cina, fa sì che la probabilità di insorgenza di casi secondari a partire da un caso identificato nell'Unione europea è bassa. **L'ECDC - come comunicato in un documento del 28 gennaio scorso - valuta che l'occorrenza di un singolo caso di trasmissione interumana locale, avvenuta in Germania, da una cittadina cinese - a sua volta infettata presumibilmente da genitori residenti a Wuhan - a un cittadino tedesco, non sia sufficiente a cambiare il livello di rischio generale sopra descritto.** Sebbene, come evidenziato, l'Organizzazione mondiale della sanità non abbia, ad oggi, dichiarato questa epidemia un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, l'Italia ha immediatamente attivato misure significative di prevenzione. **Secondo quanto evidenziato dalla comunicazione della DG Sante di Bruxelles del 21 gennaio 2020, dei tre Paesi europei che avevano voli diretti da Wuhan, solo l'Italia ha implementato, prima della sospensione dei voli, controlli aeroportuali per i cittadini provenienti dalle zone sedi di focolaio.** È stato dunque riconosciuto, a livello internazionale, che il nostro Paese, ispirandosi al principio di precauzione, ha immediatamente pianificato e implementato accurate misure di controllo: misurazione della temperatura corporea, identificazione e isolamento dei malati, procedure per il rintraccio e la quarantena dei contatti stretti che, unitamente a un efficiente sistema di sorveglianza epidemiologico e microbiologico, possano garantire il rapido contenimento di eventuali casi. Più nel dettaglio, osservo che l'Italia aveva tre

voli diretti verso Wuhan, ora sospesi, e numerosi collegamenti con altre città della Cina. Attualmente, i voli in arrivo in Italia sono 34 su Fiumicino e 25 su Malpensa. Come previsto dal Regolamento sanitario internazionale, presso i due aeroporti è in vigore una procedura sanitaria, gestita dagli uffici periferici del Ministero della salute, uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, servizi di assistenza.».

86. Dopo le proteste della Repubblica popolare cinese, soltanto nel vertice straordinario del 13 febbraio 2020 del Consiglio dei Ministri della salute Ue, convocato dietro suggerimento del Ministro italiano, è stato riconosciuto che il blocco dei voli diretti dall'Italia verso la Cina disposto dal governo era una *“misura precauzionale giusta”* e che la linea del nostro Governo era la *“linea giusta, e per questo continueremo su questo terreno”*. In realtà, dopo due settimane dal blocco italiano dei collegamenti aerei dalla Cina, né la Germania (già 16 casi) né la Francia (già 12 casi) avevano bloccato i collegamenti aerei con la Cina.

87. L'Unione europea ha adottato i seguenti provvedimenti legislativi o amministrativi per far fronte all'emergenza sanitaria, economica, finanziaria e sociale determinata dal Covid-19:

- Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, contenente misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19;
- Regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, contenente misure di assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica;

- Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, contenente norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti dell'Unione;
- Decisione (UE) 2020/491 della Commissione del 3 aprile 2020, che dispone l'esenzione dai dazi doganali e dall'IVA all'importazione di merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia;
- Decisione (UE) 2020/1887 della Commissione europea del 22 marzo 2020, con la quale l'aiuto di Stato SA 56785 «product ...» viene considerato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, punto 3, lettera b) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 91 I/01) pubblicata su GUUE del 20 marzo 2020, contenente il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 112 I/01) pubblicata su GUUE del 4 aprile 2020, recante modifica del quadro temporaneo sugli aiuti di Stato nell'attuale emergenza del COVID-19;
- Comunicazione della Commissione COVID-19 (2020/C 102 I/01) pubblicata su GUUE del 30 marzo 2020, contenente Linee guida - restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 102 I/03) pubblicata su GUUE del 30 marzo 2020, contenente Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19;

- Comunicazione della Commissione al Consiglio del 20 marzo 2020, sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 99 I/01) pubblicata su GUUE del 26 marzo 2020, contenente Orientamenti sugli investimenti esteri diretti e sulla libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 100 I/01) pubblicata su GUUE del 27 marzo 2020, contenente Orientamenti della Commissione europea per agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci durante l'epidemia di Covid-19;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 96 I/01) pubblicata su GUUE del 24 marzo 2020, sull'attuazione delle corsie verdi per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 89 I/01) pubblicata su GUUE del 18 marzo 2020, contenente sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'emergenza Covid19;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 116 I/01) pubblicata su GUUE del 8 aprile 2020, contenente Quadro temporaneo in materia di antitrust relativo alla cooperazione tra imprese volta a rispondere alle situazioni di emergenza Covid-19;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 102 I/01) pubblicata su GUUE del 30 marzo 2020, contenente Orientamenti sull'approvvigionamento

ottimale e razionale di farmaci per evitare carenze durante la pandemia di Covid-19;

- Comunicazione della Commissione (2020/C 111 I/01) pubblicata su GUUE del 4 aprile 2020, contenente Orientamenti sull'assistenza di emergenza dell'UE per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'assistenza sanitaria legata alla crisi Covid-19;
- Comunicazione della Commissione (2020/C 108 I/01) pubblicata su GUUE del 1° aprile 2020, contenente Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19.

88. In buona sostanza, dalla dichiarazione di emergenza internazionale dell'O.M.S. del 30 gennaio 2020, con 4 Stati membri Ue (Germania, Francia, Finlandia, Italia) già interessati dai primi casi di contagio da Covid-19, non solo **la Commissione europea non ha subito dichiarato l'emergenza sanitaria ai sensi dell'art.12, comma 1, lettera a), della decisione n.1182/2013**, né lo ha mai fatto fino alla dichiarazione di pandemia da parte dell'O.M.S. dell'11 marzo 2020, ma **il suo primo intervento sull'emergenza Covid è datato 20 marzo 2020**, quando nell'Unione europea vi erano tutti i Paesi membri già contagiati e l'Italia aveva già avuto 3.407 morti a causa del nuovo virus secondo il report n.60 dell'O.M.S.

89. Peraltro, il Land Baviera, dove già era scoppiati i primi 3 casi alla data del 30 gennaio 2020, soltanto il 16 marzo 2020 ha dichiarato lo stato di catastrofe, anticipando di due giorni la decisione del Governo federale del 18 marzo 2020 di emergenza sanitaria nazionale, presa di intesa con gli altri Land, a differenza del governo italiano che ha totalmente ignorato le Regioni.

91. Alla data del 16 marzo 2020, secondo il report n.58 dell'O.M.S., vi erano in Italia n.31506 contagiati e n.2503 morti, in Germania n.7156 contagiati con n.13 morti, in Francia n.7652 contagiati con n.175 morti, in Finlandia n.319 casi e nessun morto.

92. Nonostante il blocco dei voli introdotto da varie compagnie aeree europee, il governo federale tedesco non ha mai imposto il blocco dei voli dalla Cina, dal momento che, come dichiarato al giornale Welt l'**11 febbraio 2020**, il Ministero federale della Sanità ha richiamato la posizione dell'O.M.S.: *«L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha finora raccomandato di non applicare restrizioni per i viaggi o per i voli commerciali. Secondo il gruppo Lufthansa, la decisione di sospendere temporaneamente i voli passeggeri verso la Cina si è basata su considerazioni di natura commerciale. Tuttavia saranno mantenuti i voli del Lufthansa Group per la Regione amministrativa speciale di Hong Kong».*

93. Soltanto con l'ordinanza del 14 marzo 2020 (G.U. n.74 del 21 marzo 2020) il Ministro della salute, in deroga alla precedente ordinanza del 30 gennaio 2020, ha autorizzato l'arrivo e la partenza su tutto il territorio nazionale dei voli cargo con provenienza Cina per la sola consegna ed il ricarico delle merci di materiale utile al contrasto dell'emergenza Covid-19.

94. In Francia lo stato di emergenza nazionale è stato dichiarato con legge dello Stato il 20 marzo 2020, a differenza del governo italiano che lo ha fatto con grande riservatezza il 31 gennaio 2020 con una delibera adottata senza il coinvolgimento, obbligatorio e necessario, delle Regioni.

95. Al di là dell'inaudita stranezza di aver tenuto nascosto dal 20 gennaio 2020 ad oggi l'esistenza di un piano nazionale italiano di emergenza, sarebbe stato sufficiente che la Germania fermasse i voli dalla Cina, come aveva fatto l'Italia, e come era necessario fare, ma contestualmente, non isolatamente. Se la

Commissione fosse intervenuta, come doveva, la Germania e la Francia avrebbero dovuto adeguarsi. Invece non è successo.

96. La Germania si è attrezzata subito per l'emergenza sanitaria con il proprio sistema nazionale, senza impedire e anzi incentivando le forniture di presidi ospedalieri e dispositivi di prevenzione prodotti in Cina.

97. L'Italia si è autoisolata, senza coinvolgere o non riuscendo a coinvolgere la colpevolissima Commissione Ue e senza attivare, a causa di un assurdo e inizialmente secretato accentramento delle competenze organizzative e normative presso la Protezione civile e la Presidenza del Consiglio dei ministri, le sinergie produttive che potessero stimolare immediatamente il fabbisogno sempre crescente di materiale sanitario contro il virus.

98. La Germania non ha mai adottato un vero lockdown delle proprie attività produttive ed economiche e ora è pronta anche ad eliminare o attenuare le misure di contenimento attivate.

99. L'Italia continua ancora il lockdown fino al 17 maggio 2020 e, per le attività giudiziarie in campo civile e penale fino al 31 agosto 2020.

100. Naturalmente, le violazioni qui denunciate si attagliano non solo alla delibera del 31 gennaio 2020 del CdM, ma a tutti i provvedimenti impugnati ad essa collegati, come gli otto dPCM del 4 marzo, 8 marzo, 9 marzo, 11 marzo, 22 marzo, 1 aprile, 10 aprile e 26 aprile 2020, le tre delibere di CdM del 5 marzo e del 6 e del 20 aprile 2020, l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione del 3 febbraio 2020.

2) Violazione degli artt. 1, 4, 13, 16, 17, 19, 24, 32, 33, 41, 42 e 97 della Costituzione - Violazione del d.lgs. n.1/2018 (codice della protezione civile) – Violazione dell'art.32 della legge n.833/1978 – Incompetenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri

101. Gli otto dPCM impugnati del 4 marzo, 8 marzo, 9 marzo, 11 marzo, 22 marzo, 1 aprile, 10 aprile e 26 aprile 2020 sono stati autorizzati sulla scorta di decretazioni d'urgenza: in particolare, il d.l. 23 febbraio 2020 n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020 n. 13 per i primi cinque dPCM; il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) per gli ultimi tre dPCM.

102. Sia gli otto dPCM impugnati che i due decreti legge presupposti nn.6/2020 e 19/2020 sono stati emanati per la tutela del diritto alla salute, da realizzarsi anche con misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID -19, che comportano la compressione di libertà e diritti Costituzionali, notoriamente ritenuti insopprimibili, inviolabili e irrinunciabili.

102. Tali sono: a) la libertà personale (art. 13 Cost.); b) la libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale (art. 16 Cost.); c) la libertà di riunione o assembramento in luoghi pubblici, aperti al pubblico, o privati (art. 17 Cost.); d) il diritto di esercitare in pubblico il culto della propria professione religiosa (art. 19 Cost.); e) il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.); f) il diritto alla formazione culturale (art. 33 Cost.); g) la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.); h) il diritto di proprietà (art. 42 Cost.).

103. Come condivisibilmente affermato dalla Presidente prof.ssa Cartabia nella relazione annuale all'attività della Corte costituzionale per l'anno 2019, pubblicata in data 28 aprile 2020, *«Un "diritto speciale per lo stato di emergenza" non è previsto nella legge fondamentale dello Stato. L'azione e le energie di tutta la comunità nazionale devono convergere verso un unico, condiviso obiettivo. La Repubblica italiana ha attraversato varie situazioni di*

crisi, a partire dagli anni della lotta armata, senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma modulando i principi sui criteri di necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità..... 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».

104. Occorre, peraltro, evidenziare che il T.U. delle leggi sanitarie R.D. 1265/1934 agli artt. 253 e ss. prevede la possibilità del Ministro dell'interno, sentito il Consiglio Superiore di Sanità, di adottare misure opportune in caso di epidemie, così come l'art 32 della legge n.833/1978 riconosce tale potere, anche sull'intero territorio nazionale, al Ministro della sanità, che lo ha esercitato nel corso dell'emergenza pandemica con l'ordinanza del 20 marzo 2020 (G.U. n.73 del 20 marzo 2020) e con l'ordinanza del 30 gennaio 2020 (G.U. n.26 del 1° febbraio 2020).

105. Tali norme legislative, che rinviano ad atti di normazione secondaria e, quindi, ad atti amministrativi, l'adozione di provvedimenti di cui non viene specificata la portata, non vanno però ad incidere sulle libertà costituzionali.

106. La stessa limitazione sembra sussistere nella norma che disciplina il "quantum", la misura del potere di ordinanza in materia di Protezione Civile, una volta che è stato deliberato lo stato di emergenza di rilievo nazionale.

107. L'art. 25 del Codice della Protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1), infatti, autorizza il detentore di tale di tale potere, il Presidente del Consiglio dei Ministri, direttamente o per il tramite del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, ad emanare: *"Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale ... ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di*

emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea".

108. Invece, nella delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, sono stati indicati soltanto, modalità e limiti del potere di ordinanza "delegato" al Capo del Dipartimento della Protezione Civile per l'attuazione degli interventi di cui dell'articolo 25, comma 2, lettere a) e b), del d.lgs. n. 1/2018: a) organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento; b) ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea.

109. Parimenti, la decretazione d'urgenza successiva alla delibera del 31 gennaio 2020 del CdM si limita a regolare la procedura di adozione di tale potere.

110. Quindi, considerato che né la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 né i successivi dd.ll. nn. 6/2020 e 19/2020 definiscono il quantum del potere di ordinanza in materia di protezione civile (esercitato illegittimamente con gli otto dPCM impugnati) e non richiamano il citato art. 25 del d.lgs. n.1/2018, la disciplina ivi contenuta sembrerebbe non applicabile.

111. Tuttavia, in assenza di norma speciale di legge successiva, che abbia definito in modo specifico i confini del potere di ordinanza nell'attuale stato di emergenza di rilievo nazionale, l'art. 25 del Codice della Protezione civile resta l'unica norma a contenere la disciplina del limite alla capacità di deroga di tale ordinanza ed è, dunque, alla sua luce, che pare opportuno verificare la legittimità dei citati otto dPCM.

112. Orbene, l'ordinanza di Protezione civile, in base a tale disposizione, può derogare ogni disposizione di legge nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, con «l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare» e la specifica motivazione di tale deroga.

113. Invece, gli impugnati otto dPCM, non solo hanno disposto deroghe a norme di rango superiore a quello della legge, quali sono le norme costituzionali, ma lo hanno anche fatto, come meglio evidenziato nel quarto motivo, senza fornire la specifica motivazione di tale deroga.

114. Per quanto riguarda, infine, le impugnate delibere del CdM del 5 marzo, del 6 e del 20 aprile 2020, esse appaiono in particolare contrasto con l'art.97 della Costituzione e con la normativa in materia di contabilità pubblica e di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa.

115. Tali provvedimenti sono, dunque, per tale ragione illegittimi, al pari delle norme presupposte contenute nei citati decreti legge, le quali potranno eventualmente essere sottoposte da codesto Ecc.mo Consiglio di Stato al vaglio di costituzionalità, come ammesso dall'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69, nell'ambito del procedimento di decisione del presente ricorso straordinario.

3) Misure di contenimento dell'emergenza Covid-19 nel D.P.C.M. 26 aprile 2020: Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, pertinenza e appropriatezza - Eccesso di potere per difetto di istruttoria

116. Il confine della legittimità costituzionale ed amministrativa degli atti governativi sull'emergenza Covid restrittivi delle libertà fondamentali è stato

autorevolmente così delineato⁹: *«I principi di proporzionalità, pertinenza e appropriatezza implicano che ogni restrizione deve essere limitata allo stretto necessario sotto il profilo spazio-temporale ed essere proporzionata e adeguata all'obiettivo. Non solo le misure devono essere limitate nel tempo e circoscritte nello spazio, ma la proporzionalità va valutata in modo diverso nei singoli territori colpiti dalla pandemia. Ciò che è proporzionato in zona rossa potrebbe non esserlo in altre zone del Paese. La proporzionalità e la precauzione rendono il bilanciamento particolarmente complesso laddove tale bilanciamento si gioca tutto all'interno dell'unico valore primario della vita e della salute umana: l'esigenza di contenimento e soppressione dell'epidemia per salvaguardare in via immediata vita e salute non può comportare il blocco totale di talune attività a loro volta essenziali per la vita e la salute umana, quand'anche esse mettano a rischio la vita di chi le svolge: in primis le attività sanitarie e ospedaliere, ma anche tutte le attività produttive che assicurano alla collettività i beni di prima necessità, alimenti, medicinali, trasporti. Così come non è agevole il bilanciamento all'interno del medesimo bene primario della salute, tra la salute dei potenziali contagiati e contagiabili e quella generale che potrebbe essere indebolita da divieti troppo restrittivi: le misure di distanziamento sociale si sono spinte, in funzione preventiva, sino alla chiusura di parchi e giardini pubblici, e persino, in alcune Regioni, sino al divieto di attività motorie individuali o di uscita per i bambini in compagnia dei genitori. Divieti che, alla lunga, se scongiurano la contrazione del virus, potrebbero comportare altre patologie per la salute fisica e mentale individuale e collettiva. E che pertanto dovrebbero essere limitati nello spazio e nel tempo e sottoposti al test di proporzionalità, pertinenza, appropriatezza rispetto allo*

⁹ R. De Nictolis, Il processo amministrativo ai tempi della pandemia, op.cit.

scopo perseguito, dovendosi distinguere tra attività ludiche di gruppo all'aperto, che si svolgono ordinariamente con la partecipazione di più persone e con la difficoltà di garantire il distanziamento sociale, e attività motorie individuali all'aperto, che possono compiersi con appropriato distanziamento sociale e non appaiono nocive ma piuttosto utili per la salute individuale e collettiva. Il blocco non potrebbe essere totale nemmeno per attività che non appaiono essenziali in via immediata e diretta, ma lo sono in via mediata: in generale la chiusura di attività lavorative e imprese, anche non essenziali, se prolungata nel tempo, finirebbe con l'averne impatto sul benessere individuale e collettivo.».

117. Il principio di precauzione esige dal detentore del potere di scelta politica, che questi attinga al patrimonio di conoscenze scientifiche, presso gli organi che ne sono depositari, e che, sulla scorta di tali conoscenze, scelga, tra le possibili misure, quelle che appaiano le più prudenti, fintanto che la stessa scienza ne acquisisca di nuove (di conoscenze).

118. Nella pandemia da Covid-19 in Italia i soggetti che sono apparsi essere depositari delle conoscenze scientifiche sono: l'Organizzazione mondiale della sanità, l'Istituto italiano superiore di Sanità e il Comitato Tecnico Scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

119. In realtà, considerata la assoluta novità del virus in questione, è successo che tali soggetti hanno fornito opinioni spesso discordanti, che nel corso del tempo sono anche mutate.

120. Il Presidente del Consiglio dei Ministri si è, dunque, trovato a dover affrontare delle scelte politiche e di alta amministrazione indifferibili, senza poter contare né sulla certezza della scienza, né sulla unanimità dei pareri.

121. La scelta (tra le possibili misure, di quelle che apparivano le più prudenti) avrebbe dovuto, dunque, essere necessariamente preceduta da altra attività: la individuazione della tesi scientifica più affidabile.

122. Tale individuazione avrebbe potuto e dovuto avvenire sulla scorta dei parametri elaborati dalla giurisprudenza statunitense (Daubert trilogy) e nazionale (sentenza Cozzini, Cass. pen., IV, 17.9.2010 n. 43786), come esattamente evidenziato in dottrina¹⁰.

123. Invece, è noto che la individuazione della tesi scientifica più affidabile non sia stata "individuata" dal detentore del potere di scelta, ma "delegata" ad uno dei citati supposti depositari delle conoscenze scientifiche: il citato Comitato Tecnico Scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630.

124. Il premio Nobel Luc Montagnier il 21 aprile 2020 in un'intervista alla tv francese, da scienziato di grande prestigio e uomo libero, ha precisato che il virus Covid-19 sarebbe nato da esperimenti sull'HIV nei laboratori di Wuhan, da cui sarebbe sfuggito a fine 2019, e che esso è naturalmente destinato a scomparire a breve, con accelerazione della defezione con l'esposizione all'aria aperta.

125. Peraltro, anche l'ineffabile Organizzazione mondiale della sanità nel consueto briefing sulla pandemia del 29 aprile 2020 con il capo del Programma di emergenze sanitarie, Mike Ryan, ha proposto per la fase 2 il modello Svezia, che è esattamente il contrario di quello italiano: *«La Svezia ha messo in atto misure di salute pubblica molto forti. Quello che hanno fatto di diverso è che si sono basati su un rapporto di fiducia con la cittadinanza. Se dobbiamo arrivare a un nuovo modello di vita di ritorno alla società senza*

¹⁰ R. De Nictolis, Il processo amministrativo ai tempi della pandemia, op.cit.

nuovi lockdown, penso che la Svezia possa essere un esempio da seguire. Insomma, in Svezia stanno capendo come convivere con il virus in tempo reale, il loro modello è una strategia forte di controllo e una forte fiducia e collaborazione da parte della comunità. Vedremo se sarà un modello di pieno successo o meno. Rispetto al resto del mondo, ben lontano dall'aver impostato un approccio lassista, la Svezia - che ieri ha annunciato di aver raggiunto i 20mila casi di Covid 19 - ha applicato una forte strategia di sanità pubblica, puntando sulle misure di igiene, di distanziamento, proteggendo le persone nelle residenze assistenziali. Lo snodo cruciale è stato il rapporto con la popolazione, che ha avuto una forte volontà di aderire al distanziamento fisico e di auto-regolarsi. In più, il sistema sanitario è sempre rimasto al giusto livello di capacità di risposta all'emergenza.».

126. In ogni caso, come anticipato, il principio di precauzione incontra il suo limite nei principi di proporzionalità, pertinenza e appropriatezza, in applicazione dei quali ogni restrizione deve essere limitata allo stretto necessario sotto il profilo spazio-temporale ed essere proporzionata e adeguata all'obiettivo.

127. La proporzionalità e la precauzione rendono il bilanciamento particolarmente complesso laddove tale bilanciamento si gioca tutto all'interno dell'unico valore primario della vita e della salute umana, tra la salute dei potenziali contagiati e contagiabili e quella generale che potrebbe essere indebolita da divieti troppo restrittivi: le misure di distanziamento sociale si sono spinte, in funzione preventiva, sino alla chiusura di parchi e giardini pubblici, e, persino, sino al divieto di attività motorie individuali o di uscita per i bambini in compagnia dei genitori.

128. Divieti che, alla lunga, se scongiurano la contrazione del virus, potrebbero comportare altre patologie per la salute fisica e mentale individuale

e collettiva. E che pertanto dovrebbero essere limitati nello spazio e nel tempo e sottoposti al test di proporzionalità, pertinenza, appropriatezza rispetto allo scopo perseguito, dovendosi distinguere tra attività ludiche di gruppo all'aperto, che si svolgono ordinariamente con la partecipazione di più persone e con la difficoltà di garantire il distanziamento sociale, e attività motorie individuali all'aperto, che possono compiersi con appropriato distanziamento sociale e non appaiono nocive ma piuttosto utili per la salute individuale e collettiva.

129. L'esigenza di contenimento e soppressione dell'epidemia per salvaguardare in via immediata vita e salute non può comportare il blocco totale non solo di attività essenziali, ma anche delle attività che non appaiono essenziali in via immediata e diretta, ma lo sono in via mediata: in generale la chiusura di attività lavorative e imprese, anche non essenziali, se prolungata nel tempo, finisce con l'aver impatto sul benessere individuale e collettivo.

130. Di particolare "sofferenza" individuale per il ricorrente, inoltre, sono stati i divieti legati ai luoghi di culto e alle onoranze nei confronti dei defunti, con la incredibile chiusura dei cimiteri.

131. Il 9 aprile 2020 il dott. Corrado Di Corrado, Presidente del Tribunale di Foggia dove il ricorrente ha la sede principale della sua attività, è morto presso l'Ospedale Casa Sollievo della Sofferenza di S. Giovanni Rotondo (FG), a causa, sembrerebbe, del contagio del virus Covid-19 preso nella stessa struttura ospedaliera, che ne ha causato il decesso, dopo aver apparentemente sconfitto la grave malattia che stava curando presso la stessa Azienda ospedaliera.

132. Il 21 aprile 2020 il dott. Carlo Mancini, giudice onorario di tribunale presso il Tribunale di Lucca, che aveva tenuto l'ultima udienza il 25 febbraio al ritmo di tre udienze alla settimana con pagamento a cottimo solo per le udienze

svolte e non per i tanti provvedimenti giudiziari adottati in nome del popolo italiano, è morto all'Ospedale di Firenze dove si trovava ricoverato da un mese in terapia intensiva a seguito delle complicazioni respiratorie causate dal virus.

133. Pare al ricorrente che l'aver impedito pubbliche esequie per i defunti e la sollecitazione a far uso della pratica della cremazione non risponda a necessità di salute collettiva (non vi sono indicazioni dell'O.M.S. che i morti da Covid-19 siano contagiosi, soprattutto chiusi in una bara), ma ad esigenze di tutela della sicurezza pubblica.

134. Il divieto di celebrare messe, tuttora in vigore, i corpi cremati senza esequie subito dopo la morte da Covid-19, i mezzi militari che nel bergamasco portavano le bare ai cimiteri preclusi all'accesso dei familiari, gli uffici giudiziari chiusi per quattro mesi senza possibilità di accedere con le stesse garanzie e protezioni dei negozi di alimentari, costituiscono una galleria di orrori e errori nell'azione amministrativa governativa sulla gestione dell'emergenza.

135. Inoltre, non vi è alcun riscontro scientifico che provvedimenti di contenimento generalizzato e non limitato ai singoli focolai ed agli infetti abbiano avuto una qualche efficacia e per dato d'osservazione empirica tutte le precedenti pandemie si sono risolte naturalmente in un arco temporale limitato.

136. Infine, è evidente che in materia di provvedimenti contingibili ed urgenti non sia legittimo fondare la legittimità di un nuovo provvedimento, come nel caso del dPMC del 26 aprile 2020, con un semplice richiamo ai presupposti dei precedenti dPCM.

137. Un provvedimento di tale portata, per le conseguenze ad esso collegate, avrebbe dovuto esser adottato sulla base di nuovi ed adeguati atti istruttori contenenti anche e soprattutto un nuovo e proporzionato bilanciamento dei

valori e dei costi-benefici tra gli aspetti sanitari e le conseguenze sociali ed economiche.

138. Invece, a fronte anche dei dati statistici, risulta assente ogni nuova valutazione comparativa tra le esigenze sanitarie, le libertà che sono state limitate e la loro incidenza sulla realtà sociale ed economica.

139. Per tale ragione il dPCM attualmente in vigore del 26 aprile 2020 appare aver leso in modo non necessario e sproporzionato i diritti e le libertà costituzionali citati nel secondo motivo di gravame. Il che lo rende illegittimo anche sotto tale profilo.

4) Misure di contenimento dell'emergenza Covid-19 nel D.P.C.M. 26 aprile 2020: Violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990 ed eccesso di potere per difetto di motivazione - Violazione dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 33/2013 e del principio di trasparenza

140. Il dPCM del 26 aprile 2020, come evidenziato, ha reiterato la scelta di contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica COVID -19, adottando misure, che comportano nuove significative compressioni dei diritti e delle libertà costituzionali di cui al secondo motivo di ricorso.

141. Tale scelta, considerate le conseguenze sociali ed economiche, avrebbe dovuto essere adeguatamente motivata, quantomeno con una rappresentazione e comparazione degli aspetti sanitari con quelli sociali ed economici al fine di poterne verificare la proporzionalità, pertinenza e appropriatezza.

142. Invece, nel provvedimento è presente unicamente una motivazione *per relationem*, che fa riferimento ad un unico atto istruttorio, rappresentato dal parere, contenuto nei «*verbali n. 57 del 22 aprile 2020 e n. 59 del 24-25 aprile*

del Comitato Tecnico Scientifico di cui all'Ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.».

143. Tali verbale, inoltre, non risultano, nè allegati al provvedimento nè pubblicati.

144. E tale omissione di pubblicazione (che è obbligatoria per tutti gli atti afferenti le situazioni di emergenza) riguarda, sia il sito del Governo, sia il sito del Dipartimento di Protezione civile nazionale nella sezione "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE".

145. Nella consueta conferenza stampa necrologica delle ore 18.00 del 27 aprile 2020 il Capo della Protezione civile dott. Angelo Borrelli Esclusa ha esplicitamente escluso la divulgazione dei verbali delle riunioni del comitato tecnico-scientifico, richiesti già da tempo degli organi di informazione e che costituiscono parte integrante non divulgata del dPCM del giorno prima: «*Li diffonderemo quando sarà finita l'emergenza o anche dopo.*».

146. Ciò non consente all'interprete-ricorrente neanche di capire quale sia stato il percorso di valutazione del Comitato attraverso il quale è giunto ad esprimere un parere, che confermi la necessità di tali specifiche nuovi limitazioni delle libertà/diritti costituzionali al fine di contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica Covid-19.

147. Il provvedimento appare, dunque, gravemente illegittimo anche sotto questo ulteriore profilo.

ISTANZA DI SOSPENSIONE DI ALCUNE MISURE DI CONTENIMENTO DELL'EMERGENZA COVID-19 DI CUI AL DPCM 26.4.2020

148. Con il presente atto si chiede che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, su parere conforme del Consiglio di Stato ai sensi dell'art.3, comma 4, della legge n.205/2000, sospenda gli effetti di alcune delle misure urgenti di

contenimento adottate nel dPCM 26 aprile 2020, per quanto riguarda le limitazioni o sospensioni delle attività ivi enunciate alle seguenti lettere dell'art.1, comma 1, del decreto:

a) *«sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e si considerano necessari gli spostamenti per incontrare congiunti purchè venga rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie; in ogni caso, è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute»;*

f) *«non é consentito svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto; è consentito svolgere individualmente, ovvero con accompagnatore per i minori o le persone non completamente autosufficienti, attività sportiva o attività motoria, purché comunque nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno due metri per l'attività sportiva e di almeno un metro per ogni altra attività»;*

i) *«sono sospese le manifestazioni organizzate, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura con la presenza di pubblico, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato, quali, a titolo d'esempio, feste pubbliche e private, anche nelle abitazioni private, eventi di qualunque tipologia ed entità, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati; nei predetti luoghi é sospesa ogni attività; l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da*

evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro. Sono sospese le cerimonie civili e religiose; sono consentite le cerimonie funebri con l'esclusiva partecipazione di congiunti e, comunque, fino a un massimo di quindici persone, con funzione da svolgersi preferibilmente all'aperto, indossando protezioni delle vie respiratorie e rispettando rigorosamente la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro»;

u) «sono sospese le attività di palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali (fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza), centri culturali, centri sociali, centri ricreativi»;

z) «sono sospese le attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità individuate nell'allegato 1, sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali, purchè sia consentito l'accesso alle sole predette attività. Sono chiusi, indipendentemente dalla tipologia di attività svolta, i mercati, salvo le attività dirette alla vendita di soli generi alimentari»;

aa) «sono sospese le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), ad esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale, che garantiscono la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro. Resta consentita la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché la ristorazione con asporto fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di

almeno un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi»;

bb) «sono chiusi gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, posti all'interno delle stazioni ferroviarie e lacustri, nonché nelle aree di servizio e rifornimento carburante, con esclusione di quelli situati lungo le autostrade, che possono vendere solo prodotti da asporto da consumarsi al di fuori dei locali; restano aperti quelli siti negli ospedali e negli aeroporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro»;

cc) «sono sospese le attività inerenti servizi alla persona (fra cui parrucchieri, barbieri, estetisti) diverse da quelle individuate nell'allegato 2».

149. Si chiede, inoltre, la sospensione degli effetti delle misure urgenti di contenimento adottate nel dPCM 26 aprile 2020, per quanto riguarda le limitazioni o sospensioni delle attività industriali e commerciali individuate dall'art.2, comma 1, 1° cpv., del decreto, diverse da quelle indicate nell'allegato 3 allo stesso dPCM, nonché delle attività quelle indicate all'art.5 del decreto sul transito di breve durata sul territorio nazionale.

150. Rimandando per il *fumus boni iuris* ai motivi di ricorso che riguardano tutti il dPCM del 26 aprile 2020, i danni gravi e irreparabili che giustificano la sospensione degli effetti delle suindicate misure di contenimento dell'emergenza Covid-19 sono resi visibili dalle già avvenute lesioni alle libertà individuali del ricorrente, che il decreto in parte intende reiterare oltre ogni limite di sopportabilità umana e giuridica, e alla sua attività professionale, paralizzata dal blocco dell'attività giudiziaria in un rapporto di causa/effetto con la sospensione e la limitazione di moltissime attività produttive, economiche, sociali e culturali, in guisa tale da creare una situazione di

inammissibile sospensione dello Stato di diritto e dell'ordinamento costituzionale.

151. Il dPCM del 26 aprile 2020 prevede espressamente le misure igienico-sanitarie a cui tutta la popolazione deve attenersi (allegato 4), le misure di contenimento negli esercizi commerciali aperti (allegato 5), indica come obbligatorio il percorso di tutela della salute sui posti di lavoro delineato sia nel Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali (allegato 6), sia nel Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri (allegato 7), sia nel Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica (allegato 8), ha fissato le Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico (allegato 9).

152. Non si capisce allora come si possa differenziare, quando si è tenuti al rispetto di tutte le misure di prevenzione e protezione individuale e collettiva disciplinate nel dPCM, tra attività limitate, attività autorizzate e attività sospese.

153. Non hanno più senso le limitazioni alla libera circolazione e alle libertà personali se non quello di continuare a creare un clima di terrore e di paralisi nella cittadinanza italiana, fino ad ora responsabile, in guisa tale da impedire, senza alcuna razionalità nella tempistica incerta e nella discriminazione delle scelte, l'effettiva ripresa di tutte le attività umane, produttive, economiche, sociali e professionali e il protrarsi dell'accentramento in capo del governo di funzioni di controllo della società che sono consuete solo negli Stati totalitari.

154. Le paure delle persone anche di incontrare e frequentare parenti, amici, conoscenti, i propri consulenti sembrano finalizzate ad evitare la tutela dei diritti fondamentali lesi non tanto dall'emergenza sanitaria, ma dal cortocircuito istituzionale ed amministrativo.

155. I danni all'attività professionale arrecati dalla situazione emergenziale sono rilevantissimi e, nonostante il codice Ateco consenta l'esercizio dell'attività lavorativa, le difficoltà degli spostamenti al di fuori della propria residenza se non per recarsi allo studio, l'impossibilità di ricevere una clientela terrorizzata soprattutto dalla rigidità delle regole imposte con modalità amministrative discutibili e limitatissima negli spostamenti al di fuori della propria residenza, il blocco dell'attività giudiziaria in campo civile e penale addirittura protratto fino al 31 agosto 2020 dall'art.3 del d.l. n.28/2020, rappresentano il disfacimento dello Stato di diritto per una temporaneità a tempo indefinito che, ove non si torni immediatamente alla normalità con le opportune cautele e i prescritti presidi, produrrà danni incalcolabili e irreversibili alla professione del ricorrente e alla credibilità dell'intero ordinamento giudiziario.

156. L'attività giudiziaria, essendo assolutamente necessaria come servizio pubblico essenziale, come i supermercati, potrebbe essere già svolta in campo civile e penale regolarmente dotandosi gli avvocati di toga, guanti e mascherine, così come i magistrati, nonché di separatori in plexiglass sul tavolo di udienza (da acquisire utilizzando una parte minima del miliardo e 350 milioni di euro assegnati al commissario per l'emergenza dalle delibere del 6 e del 20 aprile 2020 del Consiglio dei Ministri) a prova di covid-19, per evitare che effluvi di goccioline contenenti il virus, nonostante le mascherine, possano interferire nel colloquio civile tra gli avvocati e i magistrati giudicanti.

157. Sotto questo profilo, l'art.83 del d.l. n.18/2020, come modificato dalla legge di conversione n.27/2020 e ora dall'art.3 del d.l. n.28/2020, costruisce un percorso normativo e amministrativo di denegata giustizia nel settore civile e in quello penale che merita l'immediata reazione dei giuristi e del ricorrente, che all'uopo nel prosieguo proporrà all'Ill.mo Consiglio di Stato la proposizione contestuale di istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea e questione di legittimità costituzionale al Giudice delle leggi, per rimuovere la decretazione d'urgenza che sta distruggendo, apparentemente a tempo definito significativamente lungo (dal 2 marzo 2020 al 31 agosto 2020), la possibilità di tutela effettiva dei diritti fondamentali nell'ambito di un equo e giusto processo.

158. Questa situazione, come segnalato da più voci autorevoli, è ormai intollerabile e va fermata nel suo declino verso la rivolta sociale e l'emergenza di una criminalità organizzata che troverà occasioni straordinarie di arricchimento e radicamento nella disgregazione di una collettività nazionale che non è più in grado di reggere misure illogiche di distanziamento.

159. In particolare, il Presidente emerito della Corte costituzionale, prof. Baldassarre, nell'intervista all'Adkronos del 27 aprile 2020, commentando il dPCM del 26 aprile 2020 ha espresso questi giudizi durissimi: *«Limitare le libertà con un Dpcm, è un atto, in tutto, incostituzionale. Inoltre la limitazione ai 'congiunti' è discriminatoria ed illegittima, perchè nasconde una concezione del familismo assurda e fuori della realtà sociale attuale. Specchio della arbitrarietà generale e del pensiero autoritario del presidente del Consiglio sono espressioni apparentemente marginali, ma ieri da lui frequentemente usate, come "noi consentiamo", "noi permettiamo". Il termine 'congiunti' indicato nel Dpcm, che può essere usato come sinonimo di parenti ma mai*

affini, esclude certamente gli amici attraverso un pregiudizio familistico. E privilegia in modo incostituzionale, perché discriminatorio, chi è legato da un rapporto affettivo diverso dalla classica famiglia. Ma ci si ricorda della famiglia solo in questo caso? E le coppie di fatto, che convivono senza legame nè di parentela nè di affinità: che fanno, non si possono incontrare perchè non rientrano nella categoria? Prevale il pregiudizio familistico di cui parlano gli studiosi stranieri quando si discute dell'Italia. Oltretutto nella nostra Costituzione c'è un dovere di solidarietà: le associazioni a difesa degli interessi solidali chiedano dunque di cambiare il Decreto e che sia consentita l'uscita a tutti, per considerevoli motivi di solidarietà sociale. Cassese lo ha denunciato nel silenzio degli altri costituzionalisti. Ci si sta approfittando di una situazione grave con disposizioni costituzionalmente assolutamente illegittime. C'è una concezione autoritaria dietro al 'noi consentiamo' di Conte. Deriva dal fatto che il Dpcm è un atto amministrativo individuale. Prevede limiti alle libertà costituzionali che non hanno base in un atto legislativo. Dunque se il premier disciplina tutto attraverso il Dpcm è chiaro che dica: "io, noi". E' lui che concede, dall'alto della sua autorità, quello che deve esser fatto. Esattamente l'opposto di quello che prevede la Costituzione dei diritti del cittadino, dell'uomo, della persona umana. Se io faccio entrare le persone in un supermercato con il rispetto del distanziamento sociale, perchè non in una chiesa? Mangiare è un bisogno fondamentale, ma anche il culto per un credente. Per la Costituzione sono pari libertà quella al sostentamento e quella spirituale.».

160. Pertanto, alla luce di queste ineludibili censure al modello governativo di gestione dell'emergenza Covid-19 e dei gravi e irreparabili danni che potrebbero derivare anche all'equilibrio psico-fisico, oltre che alla vita

professionale, si insiste nella richiesta di sospensione degli effetti delle indicate misure.

**Azione di risarcimento dei danni da proporre davanti al TAR Lazio –
sede di Roma in sede di giurisdizione esclusiva nei confronti del
Governo italiano, dell’Unione europea, dell’Organizzazione mondiale
della sanità e della Repubblica popolare cinese**

161. Il ricorrente intende promuovere nei confronti del Governo, all’esito del presente procedimento giurisdizionale, azione di risarcimento dei gravi danni professionali e relazionali subiti in conseguenza dei provvedimenti amministrativi impugnati davanti al competente TAR Lazio – sede di Roma, nella cui giurisdizione esclusiva rientrano, ex artt. 7, comma 5, 119, comma 1, lett.h), e 133, comma 1, lett.o), c.p.a., in combinato disposto.

162. Il comportamento del Governo ha dato la stura, il 31 marzo 2020, agli avv.ti Augusto Sinagra e Alfredo Lonoce alla pubblicazione, sul proprio sito, del testo della denuncia (v. **allegato 20**) presentata al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro della salute e della Ministra dell’interno per il reato di cui all’art.452 c.p., con riferimento all’art.438 c.p., anche per effetto del principio dell’equivalenza previsto dall’art.40, comma 2, c.p. Analoga iniziativa è stata adottata il 21 aprile 2020 dall’avv. Cesare Peluso (v. **allegato 21**).

163. Il ricorrente ha notificato il 13 aprile 2020 a mezzo pec a tutte le pubbliche amministrazioni convenute nel presente procedimento ricorso al TAR Lazio (v. **allegato 17**), ai sensi dell’art.119, comma 1, lett.h), c.p.a., impugnando in proprio e per la sua situazione personale e professionale la dichiarazione di

stato di emergenza nazionale da parte del Governo del 31 gennaio 2020, che ha determinato illegittimamente (sotto il profilo civilistico e amministrativistico) e, per alcuni colleghi penalisti, illecitamente (sotto il profilo penale), lo stato di paralisi delle attività produttive, economiche e professionali nel territorio nazionale.

164. Il ricorrente non ha iscritto a ruolo il ricorso al TAR Lazio entro il termine decadenziale del 30 aprile 2020, ritenendo che tale iniziativa giudiziaria avesse sortito il suo effetto, come rappresentato nella lettera aperta dello stesso ricorrente del 23 aprile 2020 agli avvocati italiani (v. **allegato 18**), pubblicata sul sito professionale in intestazione.

165. Nella lettera aperta del 23 aprile 2020 il ricorrente evidenziava che, il giorno dopo la notifica del ricorso al TAR, il 14 aprile, il Governatore della Regione Veneto Zaia aveva annunciato che il lockdown non esisteva più, se le attività produttive ed economiche avevano riaperto tutte nella regione, anche attraverso l'istituto del silenzio-assenso alla riapertura.

165. Inoltre, il 15 aprile 2020, il Governatore della Regione Lombardia Fontana aveva comunicato l'intenzione della sua Regione di far cessare il lockdown, senza ulteriori restrizioni, dal 4 maggio 2020.

166. Da allora, da più parti si è insistito per la riapertura di tutte le attività produttive dal 4 maggio 2020, salvo il rispetto delle misure di sicurezza sul distanziamento sociale e l'adozione dei dispositivi personali di protezione.

167. Dopo il dPCM del 26 aprile 2020 i Governatori delle Regioni Veneto, Abruzzo, Marche, Toscana, Liguria e Puglia hanno deciso di far ripartire subito la vendita di cibo e bevande per asporto, senza aspettare il 4 maggio come prevede, invece, il provvedimento del Presidente del Consiglio.

168. La Governatrice della Regione Calabria Santelli con ordinanza del 29 aprile 2020 ha disposto l'immediata riapertura di bar, ristoranti, pasticcerie,

pizzerie, agriturismo con tavoli all'aperto, che invece, in base al dPCM del 26 aprile 2020 e alle dichiarazioni del premier Conte sulla base dei verbali dell'illuminato Comitato tecnico-scientifico, non potrebbero riaprire prima di lunedì 1° giugno.

169. Evidentemente, la scelta, condivisibile e di grande buon senso, della Regione Calabria è stata illuminata dalle citate dichiarazioni del premio Nobel Luc Montagnier. Il Governo, naturalmente, non si è fidato delle dichiarazioni di Montagnier, ma di altri meno illustri esperti scientifici e ha diffidato immediatamente la Regione Calabria di non derogare al dPCM del 26 aprile 2020.

170. Il ricorrente si era riservato nella lettera aperta del 23 aprile 2020 di riattivare l'iniziativa giudiziaria con un nuovo ricorso, quale quello proposto davanti al Presidente della Repubblica rinunciando all'iscrizione del ricorso al TAR Lazio notificato il 13 aprile 2020, nella denegata ipotesi in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri avesse prorogato il lockdown dal 4 maggio 2020, come è purtroppo avvenuto con il dPCM impugnato del 26 aprile 2020.

171. Il ricorrente aveva segnalato nella lettera del 23 aprile 2020 che le "confessioni" del dott. Andrea Urbani al Corriere della Sera avessero aggravato fortemente le responsabilità del Governo italiano nella determinazione del disastro pandemico.

172. Innanzitutto, la segretezza del piano antipandemia rappresenta un *unicum* scandaloso nella storia della nostra democrazia parlamentare, perché il rischio pandemico sarebbe stato nascosto al popolo italiano, ai suoi rappresentanti parlamentari, ai suoi rappresentanti nelle amministrazioni locali, ai mezzi di informazione, agli Organi costituzionali tra cui il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, la cui Presidente prof.ssa Marta

Cartabia si è ammalata di Covid-19, pubblicando la relazione annuale della Corte dopo la sua guarigione, non senza aver sottolineato che per tutto il periodo della sua malattia ha condotto le attività della Consulta da remoto, come ha fatto la Corte di giustizia Ue attivandosi per il lavoro in modalità *smart working* sin dai primi giorni di febbraio 2020.

173. Viceversa, tutta la giustizia civile e penale italiana si è fermata dal 9 marzo e fino al 31 agosto 2020 per la stragrande maggioranza delle attività giurisdizionali.

174. Affermare, poi, come fa il dott. Urbani nella sua intervista, che le tardive misure del Governo nell'adottare le zone rosse e le altre misure di contenimento abbiano impedito tra i 600.000 e gli 800.000 morti in Italia secondo le previsioni di uno studio pubblicato a fine marzo 2020 dall'Imperial College di Londra e commissionato appositamente dall'O.M.S. per scaricarsi dalle proprie responsabilità, altrettanto evidenti e anzi peggiori di quelle dei decisori italiani, significa fare un ulteriore torto alle intelligenze dei giuristi italiani e, soprattutto, alla capacità di resilienza della popolazione.

175. Nella lettera aperta del 23 aprile 2020 il ricorrente rappresentava che il regime di segreto di Stato che ha coperto per troppo tempo il piano nazionale di emergenza del 20 gennaio 2020 e la delibera del CdM del 31 gennaio 2020 di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale per sei mesi, e che copre ancora i verbali del Comitato tecnico-scientifico sull'emergenza Covid-19, trovava strana consonanza con la mancata soluzione dello stato giuridico della magistratura onoraria da parte del Ministero della giustizia.

176. Come giustamente sottolineato dall'**Organismo Congressuale Forense nella nota del 20 aprile 2020**, infatti, del tutto inadeguata era la soluzione adottata dal Ministero della Giustizia per le cause davanti ai giudici di pace di acquistare una licenza per sei mesi di Office 365 e del software Teams, a

fronte di una emergenza destinata a durare ben più a lungo, soluzione *«che denuncia il totale disinteresse di via Arenula e degli addetti alla Giustizia per una giurisdizione da sempre considerata minore e che tuttavia incide fortemente sui diritti dei cittadini»*.

177. L'O.C.F. proponeva di prevedere l'impiego della pec per tutte le comunicazioni e le notificazioni di cancelleria e contemporaneamente creare una pec collegata ad ogni fascicolo cartaceo per inoltrare le comparse conclusionali e le ordinanze di nomina di ctu nonché la relativa accettazione dell'incarico, ripensando nel lungo termine l'intero sistema del processo telematico: *«In uno stato di diritto non dovrebbe esistere una giustizia di serie A davanti ai tribunali per gli interessi forti, e una giustizia di serie B davanti ai giudici di pace, per gli interessi comuni, ma ora questa Cenerentola della giustizia rischia di restare completamente paralizzata a causa dell'abbandono in cui versa. Il che equivarrebbe ad una gravissima forma di denegata giustizia nei confronti del cittadino che chiede la tutela dei propri diritti davanti al Giudice di prossimità.»*.

178. La risposta del Ministero della giustizia non si è fatta attendere, da un lato paralizzando la giustizia civile e penale fino al 31 agosto 2020 con le ricordate modifiche "notturne" in data odierna dell'art.83 d.l. n.18/2020, dall'altro ostinandosi a considerare i magistrati onorari alla stregua di lavoratori autonomi, a cui riconoscere lo stesso "indennizzo" riconosciuto solo ad una platea di avvocati e di altri liberi professionisti di € 600,00, ai sensi dell'art.119 d.l. n.18/2020, perché, anche nel caso della tutela giuridica della magistratura onoraria, il Governo italiano non ha perso il vizio della segretezza su situazioni o atti che, per legge, dovevano essere portati a conoscenza immediatamente a conoscenza del Parlamento italiano.

179. Infatti, con la comunicazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) la Commissione Ue a giugno 2016 ha chiuso con esito negativo il caso EU Pilot 7779/15/EMPL, preannunciando la prossima apertura di una procedura di infrazione, sulla compatibilità con il diritto UE della disciplina nazionale che regola il servizio prestato dai magistrati onorari (giudici e viceprocuratori), in materia di reiterazione abusiva di contratti a termine (clausola 5 dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE), di disparità di trattamento in materia di retribuzione (clausola 5 dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE), di ferie (art.7, Direttiva 2003/88/CE, in combinato disposto con la clausola 4 dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 97/81/CE e con la clausola 4 dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE) e di congedo di maternità (art.8 Direttiva 92/85/CE e art.8 Direttiva 2010/41/UE).

180. Il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministero della giustizia non hanno mai informato il Parlamento dell'esistenza della procedura di preinfrazione sullo stato giuridico della magistratura onoraria, ai sensi dell'art. 4, comma 3, lettera e), della legge n.234/2012, chiedendo anche alla Commissione Ue di secretare la situazione e di non attivare la procedura di infrazione annunciata come imminente.

181. Infatti, la procedura di infrazione vera e propria non è stata mai attivata dalla Commissione europea, che, rispetto a questa inattività, si è difesa con la comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final (v. *infra*), precisando di avere il potere discrezionale di decidere se e quando avviare procedure di infrazione o deferire il caso alla Corte di giustizia, la cui giurisprudenza riconoscerebbe il fatto che i cittadini non vinceranno i ricorsi presentati contro la Commissione, se quest'ultima rifiuta di avviare una procedura d'infrazione.

182. La Commissione di Juncker ha voluto così giustificare la propria inerzia nei confronti dei tre principali Stati membri su flagranti e strutturali violazioni del diritto dell'Unione, la Germania sul surplus della bilancia commerciale, la Francia sul costante superamento dei parametri di Maastricht, l'Italia sulla precarietà della magistratura onoraria, venendo meno al ruolo di custode dei Trattati.

183. Il Parlamento nazionale non doveva essere informato della procedura di precontenzioso chiusa negativamente per l'Italia a giugno 2016 dalla Commissione Ue, così come il Parlamento nazionale e le Regioni non dovevano essere informate del piano di emergenza nazionale contro il Covid-19 elaborato dal Ministero della salute già il 20 gennaio 2020.

184. Le ragioni della segretezza potrebbero essere comuni: secondo il Ministro della salute gli italiani sarebbero rimasti terrorizzati alla prospettiva di uno scenario (immaginario) di 600.000 - 800.000 morti per l'emergenza Covid-19, così come secondo il Ministro della giustizia pro tempore gli italiani sarebbero stati terrorizzati alla prospettiva di avere magistrati onorari stabilizzati nelle funzioni giurisdizionali ed equiparati, per quanto riguarda i diritti, le garanzie e le tutele sostanziali e previdenziali, alla magistratura professionale, come l'Avvocato generale Kokott ha affermato sulla base del diritto dell'Unione nelle conclusioni scritte del 23 gennaio 2020 della causa C-658/18 sullo stato giuridico della magistratura onoraria.

185. E ora sarebbero terrorizzati dall'idea di tornare a quella normalità di comportamenti e di attività lavorative e di vita sociale e individuale, a cui hanno dovuto rinunciare per quasi due mesi perché menti superiori dei decisori politici o degli esperti li hanno trattati come bambini insofferenti delle regole, che invece gli italiani hanno pienamente rispettato quando, probabilmente, se fossero stati informati per tempo del rischio pandemico e fossero stati dotati

delle misure di prevenzione (**solo il 30 aprile 2020 il Ministero della salute ha annunciato, ma non ancora pubblicato, l'ordinanza in cui definisce i protocolli per effettuare i tamponi di rilevamento della presenza del virus**), forse sarebbero stati evitati tanti morti e sicuramente sarebbe stata impedita la paralisi dell'economia con l'annullamento temporaneo dello Stato democratico.

186. Nel frattempo, le iniziative della dottrina e degli interpreti contro il protrarsi dell'emergenza "istituzionale" a seguito del nuovo dPCM si sono moltiplicate, tra le quali si segnala la lettera aperta al Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2020 (v. **allegato 19**) di numerosi giuristi professori universitari e/o avvocati.

187. Ritiene il ricorrente che, nonostante tutti gli errori commessi nella gestione dell'emergenza, le responsabilità del Governo sul piano civile ed, eventualmente, sul piano penale non possono e non debbono essere enfatizzate se non con il rischio di far collassare l'intero ordinamento costituzionale, in un conflitto giudiziario e istituzionale che, anche sotto il profilo finanziario, il Paese non può permettersi.

188. Le Regioni sono state convenute nel presente procedimento, in continuità/diversità rispetto al ricorso al TAR Lazio non iscritto a ruolo, non come P.A. controinteressate, ma come pubbliche amministrazioni interessate eventualmente agli effetti di un'eventuale sospensiva del dPCM del 26 aprile 2020 e, ove lo ritenessero, per interventi *ad adiuvandum* rispetto al ricorso.

189. Sia nel ricorso al TAR Lazio notificato il 13 aprile 2020 e non iscritto a ruolo sia nella lettera aperta del 23 aprile 2020 il ricorrente ha precisato, come peraltro già altri giuristi hanno fatto, che un'azione civile di risarcimento dei danni per epidemia colposa dovesse essere indirizzata principalmente nei confronti dell'Unione europea, dell'Organizzazione mondiale della sanità e

della Repubblica popolare cinese, in via principale, per le responsabilità penali del crimine pandemico contro l'umanità rispettivamente della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, del direttore generale Thedios Adhanom Ghebreyesus, del Presidente Xi Jinping.

190. Solo in subordine, si dovrebbe prendere in considerazione l'azione di risarcimento danni per responsabilità extracontrattuale (o contrattuale, visto che la gestione dell'emergenza sanitaria sul territorio nazionale è un compito istituzionale che fa capo al Ministero della salute, che coordina l'attività delle Regioni) nei confronti del Governo italiano, che comunque fino al 30 gennaio 2020 si era ben comportato, salvo la "distrazione" inaccettabile della secretazione del piano di emergenza nazionale del 20 gennaio 2020.

191. I presupposti della responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea, dell'Organizzazione mondiale della sanità e della Repubblica popolare cinese per i danni subiti e subendi dal ricorrente all'attività professionale e alla vita di relazione possono essere riscontrati nella storica sentenza della Corte costituzionale del 22 ottobre 2014 n.238.

192. Con la sentenza n.238/2014 il Giudice delle leggi, in una fattispecie di causa principale in cui si discuteva di risarcimento dei danni in favore di cittadini italiani per crimini di guerra commessi dai nazisti in Italia, ha dichiarato illegittimo l'obbligo del giudice italiano, stabilito dall'art. 3 della legge n.5/2013, di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii da uno Stato straniero nel territorio italiano, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati, rilevando il contrasto della predetta normativa interna con il principio

fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost.

193. Pertanto, in caso di accoglimento del presente ricorso, l'istante intende convenire in giudizio, per l'azione di risarcimento dei gravi danni professionali e relazionali subiti in conseguenza dei provvedimenti amministrativi impugnati davanti al competente TAR Lazio – sede di Roma, in via principale l'Unione europea, l'Organizzazione mondiale della sanità e la Repubblica popolare cinese, in solido o chi di ragione, e solo in subordine il Governo italiano.

194. Appare evidente al ricorrente che le responsabilità principali della diffusione del fenomeno pandemico sul territorio nazionale sono da ascrivere, come descritto in narrativa, alla Commissione europea.

195. In tale caso l'azione di risarcimento dei danni andrebbe esercitata davanti al Tribunale dell'Unione europea, ai sensi degli artt. 268 e 340, comma 2, TFUE in combinato disposto, nei confronti dell'Unione europea, non assicurando però il Giudice europeo, per le ragioni che si vanno a precisare, l'effettività del rispetto del principio del giusto processo, ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dell'art. 111 della Costituzione.

196. Pertanto, per la successiva azione di risarcimento dei danni all'esito dell'auspicato accoglimento del presente ricorso, lo scrivente intende convenire anche l'Unione europea davanti al TAR Lazio – sede di Roma, a rispondere in via principale laddove, come anticipato, la responsabilità del Governo, seppure accertata rispetto alle gravi violazioni commesse con gli atti amministrativi impugnati, va senz'altro richiesta in via subordinata, in considerazione delle gravi condizioni finanziarie in cui versa il sistema Paese.

197. Sotto tale profilo, poiché le due azioni (quella demolitoria dei provvedimenti amministrativi definitivi impugnati in questa sede e quella

risarcitoria davanti al TAR Lazio) sono strettamente connesse, è necessario in via preliminare che l'III.mo Consiglio di Stato interroghi la Corte di giustizia dell'Unione europea, come Giudice di unica e ultima istanza in considerazione della giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, sulle questioni pregiudiziali che si vanno di seguito a proporre, ai sensi dell'art.267 TFUE.

Istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art.267 TFUE come Giudice di ultima istanza

198. E' con estrema amarezza che il ricorrente, avvocato italiano amante del sistema di tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali c.d. eurounitario a cui ha attivamente partecipato (come attesta il curriculum professionale allegato), è indotto a invocare il principio di leale collaborazione dell'Ecc.mo Consiglio di Stato per effettuare il rinvio pregiudiziale *in subiecta materia*, finalizzato a ricevere dalla Corte di giustizia Ue risposte che consentano di poter adire direttamente davanti al Giudice nazionale (TAR Lazio) l'Unione europea, dopo aver constatato la violazione flagrante del diritto Ue da parte della Commissione europea e l'inidoneità del Tribunale Ue ad assicurare le condizioni di imparzialità e terzietà, di effettività e rapidità del giusto processo, per l'azione risarcitoria per responsabilità extracontrattuale che il ricorrente intende promuovere (anche) nei confronti dell'Unione europea.

199. In via generale, per quanto riguarda la Commissione europea, il ricorrente ha già avuto modo di censurare pubblicamente in più occasioni (22 marzo 2017; 22 novembre 2017; 21 gennaio 2020), davanti alla Commissione petizioni del Parlamento europeo, il comportamento della Istituzione Ue, che aveva abdicato al proprio ruolo di custode dei Trattati, non attivando

procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri responsabili di flagranti violazioni del diritto dell'Unione europea.

200. In particolare, le censure del ricorrente sono state mosse come esperto della Commissione per le petizioni del Parlamento europeo nella seduta pubblica del 22 novembre 2017 con relazione scritta¹¹.

201. La relazione, che criticava specificamente il comportamento inerte della Commissione Ue, è stata recepita nelle linee fondamentali nella Risoluzione del Parlamento europeo del 31 maggio 2018 sulla risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato (2018/2600(RSP)), approvata da tutti gli europarlamentari italiani nella seduta plenaria di pari data.

202. Inoltre, la Commissione Ue è stata obbligata dalle censure del ricorrente e dalla citata sentenza Sciotto della Corte di giustizia, ad avviare la procedura di infrazione n.2014/4231 con lettera di messa in mora del 25 luglio 2019 nei confronti dell'Italia riguardante la mancanza di tutele contro l'abuso di successivi contratti a tempo determinato nel settore del pubblico impiego, a cui sono interessati: il personale impiegato nelle fondazioni lirico-sinfoniche italiane; i contratti a tempo determinato stipulati con il personale docente ed ATA per il conferimento delle supplenze; i contratti a tempo determinato stipulati con il personale sanitario, anche dirigente, del Servizio sanitario nazionale; i contratti a tempo determinato stipulati con i lavoratori delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica del Comparto AFAM; i contratti a tempo determinato stipulati ai sensi della legge 30

¹¹ Relazione dal titolo "*The principle of non-discrimination and measures to prevent and sanction the misuse or the abuse of fixed-term contracts in light of the EU Court of Justice case laws*", sul tema "*Protection of the rights of workers in temporary or precarious employment, based on petitions received*".

dicembre 2010, n. 240 dei ricercatori universitari; i rapporti di lavoro degli operai forestali a tempo determinato; i richiami in servizio del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

203. Nella seduta del 21 gennaio 2020 in Commissione petizioni del Parlamento europeo, il ricorrente ha denunciato il fatto che la Commissione europea, pur avendo rilevato già dal giugno 2016 con la chiusura negativa del caso EU Pilot 7779/15/EMPL nei confronti dell'Italia, la incompatibilità con il diritto UE della disciplina nazionale relativa al servizio prestato dai magistrati onorari, a distanza di oltre tre anni e mezzo non aveva attivato la procedura di infrazione, in linea con la comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final della stessa Commissione e con la decisione di non dar seguito effettivo a gravissime situazioni di inadempimento agli obblighi derivanti dall'applicazione del diritto dell'Unione europea.

204. In risposta alle censure del ricorrente, William Sleath, Direttore dei servizi giuridici della Commissione europea, si è impegnato a verificare, attraverso la modifica dei Trattati, la possibilità che fossero apposti vincoli procedurali con la partecipazione diretta dei soggetti interessati e denunzianti all'azione dell'Istituzione Ue di promuovere o meno le procedure di infrazione in caso di violazione flagrante del diritto dell'Unione. In tale attesa, la Commissione petizioni del Parlamento Ue ha scelto di tenere aperta la petizione contro l'azione amministrativa della Commissione Ue, disponendo un supplemento di istruttoria.

205. Con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (Statut des juges de paix italiens) (v. **allegato 22**) il Giudice di pace di Bologna ha evidenziato, come anticipato, che la Commissione europea nella comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final dal titolo "Diritto

dell'Unione: risultati migliori attraverso una migliore occupazione”, così ha definito a pag.8 le priorità delle proprie azioni di esecuzione: *«La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e garantisce l'applicazione dei trattati. In qualità di custode dei trattati ha il dovere di monitorare l'operato degli Stati membri nell'attuazione della legislazione dell'UE e di garantire la conformità della loro normativa e delle loro prassi a tale legislazione, sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Nell'esercizio di tale ruolo la Commissione ha il potere discrezionale di decidere se e quando avviare procedure di infrazione o deferire il caso alla Corte di giustizia. Di conseguenza la giurisprudenza riconosce il fatto che i cittadini non vinceranno i ricorsi presentati contro la Commissione, se quest'ultima rifiuta di avviare una procedura d'infrazione. Essere “un'Unione europea più grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta sugli aspetti meno rilevanti” dovrebbe tradursi in un approccio più strategico ed efficace all'attuazione in termini di gestione delle infrazioni. Nell'attuare questo approccio, la Commissione continuerà a valutare il ruolo essenziale svolto dai singoli autori delle denunce nell'individuare problemi più ampi in merito all'attuazione del diritto dell'UE che incidono sugli interessi di cittadini e di imprese.»*.

206. La Commissione, dunque, invocando la sua discrezionalità e la giurisprudenza della Corte di giustizia, nella comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final, ha escluso qualsiasi responsabilità e possibilità di configurare un'ipotesi di violazione qualificata idonea a fondare un'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'Istituzione Ue, nel caso in cui si rifiuti di avviare una procedura di infrazione o di deferire alla Corte di giustizia con il ricorso per inadempimento l'accertata violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato.

207. Il margine di discrezionalità assoluta nell'attivare o non attivare una procedura di infrazione può essere agevolmente invocato per escludere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea anche nella presente fattispecie in cui, come si è ampiamente sottolineato, era precipuo compito della Commissione Ue quello di dichiarare l'emergenza sanitaria ai sensi dell'art.12, comma 1, lettera a), della decisione n.1182/2013 già alla data del 30 gennaio 2020 a causa dell'evidenza del rischio pandemico, coordinando così sul territorio dell'Unione gli interventi sanitari dei singoli Stati e garantendo il blocco omogeneo dei collegamenti internazionali con la Cina.

208. Peraltro, con la sentenza *First NV* del 26 novembre 2002 (C-275/00, EU:C:2002:711) la Corte di giustizia ha affermato la sua competenza esclusiva, ai sensi dell'art.235 TCE (ora art. 268 TFUE), a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'art.288, secondo comma, TCE (ora art.340 TFUE), escludendo ogni competenza del giudice nazionale in materia.

209. Ciò finisce per determinare una gravissima violazione del principio del rispetto del legittimo affidamento, corollario del principio di certezza del diritto, del principio del giusto processo e del principio di leale cooperazione, in un caso, come quello della fattispecie di causa in cui vi è una palese violazione degli obblighi di custode dei Trattati da parte della Commissione Ue, nel momento in cui l'azione sarebbe inammissibile a causa delle due condizioni della discrezionalità assoluta nella dichiarazione di emergenza sanitaria da parte dell'Istituzione Ue e della competenza esclusiva sull'azione della Corte di giustizia.

210. L'Unione europea e la Banca centrale europea sono responsabili, altresì, ai sensi dell'art.340, commi 2 e 3, del TFUE anche per il gravissimo e

imperdonabile errore commesso dalla neo presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde, quando il 21 febbraio 2020 ha affermato che “We are not here to close spreads, this is not the function or the mission of the Ecb” (Non siamo qui per ridurre gli spread, non è la funzione della Bce).

211. Con questa semplice frase in inglese la presidente della Bce, Christine Lagarde, rispondendo a una domanda sul premio di rischio in forte ascesa in alcuni Paesi dell'Eurozona a partire dall'Italia, ha mandato a picco la borsa di Milano che ha perso il 17% in un giorno, la perdita maggiore di tutti i tempi della borsa italiana oltre a far salire anche lo spread degli Oat decennali francesi e quindi a catena i bond di tutti gli altri paesi del Sud Europa. Lagarde ha ricordato – non tenendo conto della pandemia del Coronavirus – che spetta ai governi ridurre gli spread con comportamenti prudenti sul versante dei conti pubblici.

212. Pare estremamente difficile se non impossibile, pertanto, che il Tribunale dell'Unione possa assicurare le condizioni di imparzialità e terzietà, di equo e giusto processo, per l'esperimento dell'azione di risarcimento dei danni nei confronti dell'Unione europea per la responsabilità extracontrattuale nell'aver concorso a determinare il disastro pandemico in Italia o averne accelerato le conseguenze lesive commessa da alcune delle sue principali Istituzioni, e in particolare la Commissione europea e la Banca centrale europea.

213. Peraltro, non risultano al ricorrente che siano state adottate dal Tribunale dell'Unione o dalla Corte di giustizia sentenze di condanna dell'Unione europea o della BCE per responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art.340 TFUE.

214. La Presidente della Commissione europea von der Leyen il 16 aprile 2020 in Parlamento Ue si è scusata per la seconda volta con l'Italia per il

comportamento vergognoso e inetto rispetto alle competenze dell'Istituzione Ue di intervento obbligato coordinato in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art.168 TFUE e dell'art.12, comma 1, lettera a), della decisione n.1182/2013, salvo poi permettersi di dare agli italiani e agli europei dell'Unione indicazioni sulla (non) programmazione del periodo feriale.

215. Il sistema Paese ha bisogno di cospicui finanziamenti dall'Unione europea per riprendersi dal disastro economico, sanitario, sociale e politico ma essi devono essere prevalentemente in forma di indennizzo a fondo perduto, a causa delle gravissime responsabilità della Commissione Ue per non aver fatto nulla per evitare la pandemia, avendo gli strumenti tecnici e giuridici per intervenire tempestivamente.

216. Anche la paralisi fino al 31 agosto 2020 della giustizia civile e penale in Italia, voluta dal Governo con la scusa dell'emergenza Covid-19 mentre tutti gli altri settori produttivi entro il 31 maggio 2020 già operano e opereranno con l'accesso diretto degli utenti, appare finalizzata a impedire la tutela dei diritti fondamentali da esercitare proprio nei confronti dei soggetti pubblici responsabili del fenomeno pandemico.

217. Solo nel caso in cui intervenga in favore dello Stato italiano, delle imprese e dei lavoratori dipendenti e autonomi in Italia, un intervento finanziario con le proporzioni e con le modalità di cui al punto 215 che precede, il ricorrente rinuncerebbe all'azione risarcitoria che intende coltivare davanti al TAR.

218. Pertanto, anche in funzione di stimolo nella direzione indicata al punto 215 che precede, è necessario sollecitare la Corte di giustizia dell'Unione europea a fornire le seguenti risposte interpretative, che vengono richieste all'III.mo Consiglio di Stato come Giudice di unica e ultima istanza nell'attività giurisdizionale riconosciuta anche nel presente procedimento straordinario, ai sensi dell'art.267 TFUE, con procedura di urgenza ai sensi dell'art.23 dello

Statuto della Corte di giustizia e dell'art.107 del Regolamento di procedura della Corte.

219. Infatti, la mancanza di tutela così come prevista dal diritto dell'Unione e dalle sentenze della Corte di giustizia *in subiecta materia*, attesta «l'esistenza di un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo garantito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, a causa di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente» (v. Corte di giustizia, sentenza 25 luglio 2018, causa LM C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 79).

Quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia Ue

1- Se, ai sensi degli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, l'art.168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea, in combinato disposto con l'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (nel prosieguo, la "Carta"), costituisce violazione qualificata idonea a fondare l'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'Unione europea prevista dall'art.340, comma 2, del TFUE, il comportamento della Commissione europea che, di fronte all'evidenza del potenziale rischio pandemico della diffusione del Covid-19 sul territorio dell'Unione già sulla base dei dati forniti nei report dell'Organizzazione mondiale della sanità alla data del 30 gennaio 2020 e della dichiarazione di emergenza internazionale da parte della stessa O.M.S. in pari data, non abbia mai dichiarato lo stato di epidemia sanitaria dell'art.12, paragrafo 1, lettera a), della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, e anzi, attraverso la sua struttura del Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC) durante

tutto il mese di gennaio 2020 abbia ripetutamente rassicurato il Ministero della salute italiano, contro le evidenze epidemiologiche, che il rischio di introduzione dell'infezione in Europa, attraverso casi importati, fosse moderato.

2) Se gli articoli 268, 274 e 340, comma 2, TFUE possono essere interpretati alla luce degli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, in combinato disposto con l'art.47 della "Carta", nel senso che l'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'Unione non possa essere sottratta alla competenza delle giurisdizioni nazionali, in una fattispecie, come quella di causa, in cui la violazione qualificata da parte della Commissione dei compiti e degli obblighi derivanti dal ruolo di custode dei Trattati possa essere giustificata dal potere discrezionale della stessa Commissione di decidere se e quando dichiarare lo stato di epidemia sanitaria dell'art.12, paragrafo 1, lettera a), della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, rendendo così inefficace la competenza della Corte di giustizia (Tribunale dell'Unione) a decidere, in via esclusiva, la controversia sulla responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'Unione.

3) Se gli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, in combinato disposto con l'art.47 della "Carta", nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art.168 TFUE e della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, ostano rispetto ad una

normativa interna - quale l'art.83 del decreto legge 17 marzo 2020 n.18 (nel testo modificato dalla legge di conversione n.27/2020 e dall'art. 3 del decreto legge 30 aprile 2020 n.28) -, che paralizza di fatto la tutela dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione nel settore civile e in quello penale in Italia per il periodo dal 2 marzo 2020 al 31 agosto 2020, impedendo l'effettuazione, con le idonee misure protettive e preventive applicate in altri settori produttivi in conseguenza dell'emergenza sanitaria da Covid-19, della normale attività di udienza sia in forma orale sia in forma scritta, con impedimenti legati alle difficoltà di gestione delle attività da remoto del Ministero della giustizia per la mancata informatizzazione dei settori giudiziari civili e penali.

Istanza di rimessione al Giudice delle leggi sull'illegittimità dell'art.83 del d.l. 17 marzo 2020 n.18, come convertito dalla legge 24 aprile 2020 n.27 e modificato dall'art.3 del d.l. 30 aprile 2020 n.28

220. Si chiede, altresì, che l'Ill.mo Consiglio di Stato voglia disporre la rimessione alla Corte costituzionale della legittimità dell'art.83 d.l. n.18/2020, nel testo modificato dalla legge di conversione n.27/2020 e dall'art.3 del d.l. 30 aprile 2020 n.28, per sospetta violazione degli artt. 3, 4, 24, 25, 76, 77, 97, 101, 111, 113, 117, comma 1, della Costituzione, anche in riferimento al parametro dell'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con gli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, nella parte in cui impedisce di fatto lo svolgimento del giusto processo nel settore civile e in quello penale per il periodo dal 2 marzo 2020 fino al 31 luglio 2020 per l'emergenza Covid-19, anche se in altri settori pubblici essenziali è consentito lo svolgimento dell'attività produttiva e di servizi ordinaria anche con accesso personale

dell'utenza, apprestando le opportune cautele organizzative e gli opportuni presidi sanitari e comportamentali contro la diffusione del virus.

221. Sul punto, per la particolare valenza va trascritto il **comunicato del 1° maggio 2020 della Giunta esecutiva Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati** "Sul dl 30 aprile 2020 e i tanti ripensamenti del legislatore": *«Nella storia della Repubblica non è mai accaduto che una norma processuale introdotta con Legge di conversione contenente modifiche ad un precedente Decreto Legge sia stata a sua volta emendata, il giorno stesso della sua entrata in vigore, da un ulteriore Decreto Legge contenente modifiche delle modifiche. I magistrati italiani assistono sconcertati all'ultimo della serie alluvionale di atti normativi che dovrebbero guidare l'organizzazione della giustizia nella fase dell'emergenza; e sono ancor più sconcertati nel constatare che, a distanza di pochi giorni dalla conversione in legge del Decreto 18/2020, se ne cancellano tutte le principali norme processuali, senza che nessun elemento nuovo sia nel frattempo sopravvenuto in relazione all'emergenza sanitaria, senza che vi sia stata la minima verifica della funzionalità ed utilità di norme pensate per garantire l'esercizio della giurisdizione e senza che siano state indicate ragioni di carattere tecnico tali da smentire le ampie rassicurazioni che erano state fornite sulla funzionalità e sicurezza degli strumenti tecnologici apprestati per lo svolgimento delle attività da remoto. Si tratta di un intervento incomprensibile nel suo impianto e nei suoi presupposti, che contiene norme che appaiono irrazionali. Modificando la norma di un precedente decreto appena convertito, viene rimessa alla volontà delle parti la scelta sullo svolgimento da remoto delle attività nel processo penale e si introduce l'innovativa previsione dell'udienza civile "da remoto necessariamente celebrata in ufficio". Quest'ultima disposizione è irragionevole nella parte in*

cui, non riguardando i magistrati penali, amministrativi o contabili, richiede una presenza sul luogo di lavoro - in contraddizione con le perduranti esigenze di tutela della salute pubblica - proprio per i giudici che, mediante il processo civile telematico, possono condividere con le parti e con gli altri componenti del collegio tutti gli atti processuali senza necessità di consultazioni cartacee. Se davvero la presenza in ufficio del giudice civile diventa oggi la priorità, tanto da richiedere la decretazione di urgenza, lo si doti allora di aule di udienza e assistenza, come la legge e la dignità della funzione esigerebbero. Siamo di fronte a un altro caso di norma dal sapore insensatamente demagogico, che si inserisce in un quadro di interventi privi di progettualità e di consapevolezza delle reali esigenze organizzative del sistema giudiziario e che, di fatto, mette a rischio la salute della collettività imponendo ad alcuni lavoratori di recarsi in ufficio anche per attività che possono essere sicuramente svolte da remoto. Ancora una volta, poi, in materia di intercettazioni, si rinvia un termine il giorno prima della scadenza, mentre il termine finale della fase intermedia (cd. fase 2) viene prorogato di un mese dopo che i rinvii delle udienze erano già stati fissati in previsione della scadenza al 30 giugno. Tutto questo in assenza di una assunzione di responsabilità del Ministro in materia di sicurezza dei palazzi di Giustizia, e dunque delle condizioni in cui rendere possibile la presenza fisica, che oggi si impone anche quando non necessaria, in evidente contraddizione con il persistere dell'emergenza sanitaria.».

222. Non pare allo scrivente che siano necessarie ulteriori argomentazioni per censurare questa normativa d'urgenza che distrugge i principi fondamentali di tutela dell'ordinamento giudiziario nazionale.

Conclusioni

Tanto premesso, l'istante, rappresentato da sé stesso, chiede, ai sensi dell'art.8 della legge n.1199/1971, **previa sospensione, ex art.3, comma 4, della legge n.205/2000, delle misure di contenimento dell'emergenze Covid-19 di limitazione o sospensione delle attività individuate negli artt.1, comma 1, lettere a), f), i), u), z), aa), bb), cc), nell'art.2, comma 1, 1° capoverso, e nell'art.5 del dPCM del 26 aprile 2020**, l'annullamento degli atti impugnati indicati in premessa, e, in particolare a) della delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 (pubblicata sulla G.U. del 1° febbraio 2020, n.26), nonché di tutti i provvedimenti amministrativi definitivi conseguenti, cioè b) della ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020 n.630 (pubblicata sulla G.U. del 1° febbraio 2020, n.26); c) dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2020 (pubblicato sulla G.U. del 4 marzo 2020, n.55), dell'8 marzo 2020 (pubblicato sulla G.U. del 8 marzo 2020, n.59), del 9 marzo 2020 (pubblicato sulla G.U. del 9 marzo 2020, n.62), dell'11 marzo 2020 (pubblicato sulla G.U. del 11 marzo 2020, n.64), del 22 marzo 2020 (pubblicato sulla G.U. del 22 marzo 2020, n.76), del 1 aprile 2020 (pubblicato sulla G.U. del 2 aprile 2020, n.88), del 10 aprile 2020 (pubblicato sulla G.U. del 11 aprile 2020, n.97) e del 26 aprile 2020 (pubblicato sulla G.U. del 27 aprile 2020, n.108); d) delle delibere del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020 (pubblicata sulla G.U. del 6 marzo 2020, n.57), del 6 aprile 2020 (pubblicata sulla G.U. del 14 aprile 2020, n.98) e del 20 aprile 2020 (pubblicata sulla G.U. del 24 aprile 2020, In n.107).

In via preliminare e contestualmente alla delibazione dell'istanza di sospensione, voglia l'Ill.mo Consiglio di Stato sollevare **le questioni pregiudiziali** sollecitate nel presente atto, **come Giudice di ultima istanza ai sensi dell'art.267 TFUE con procedura di urgenza ai sensi dell'art.107**

del Regolamento di procedura della Corte di giustizia, nonché questione di legittimità costituzionale al Giudice delle leggi dell'art.83 d.l. 17 marzo 2020, n.18, nel testo modificato dalla legge di conversione n.27/2020 e dall'art.3 del d.l. 30 aprile 2020, n.28.

Il contributo unificato è pari ad € 650,00.

Si allega la seguente documentazione, indicata in narrativa:

- 1- delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020;
- 2- ordinanza Capo Dipartimento protezione civile del 3 febbraio 2020 n.630;
- 3- dPCM del 4 marzo 2020;
- 4- dPCM dell'8 marzo 2020;
- 5- dPCM del 9 marzo 2020;
- 6- dPCM dell'11 marzo 2020;
- 7- dPCM del 22 marzo 2020;
- 8- dPCM del 1 aprile 2020;
- 9- dPCM del 10 aprile 2020;
- 10- dPCM del 26 aprile 2020;
- 11- delibera del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020;
- 12- delibera del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2020;
- 13- delibera del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2020;
- 14- fotocopia del tesserino del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Foggia;
- 15- curriculum professionale del ricorrente;
- 16- redditi professionali del ricorrente nel 2018 nella denuncia 2019;
- 17- ricorso al TAR Lazio – Roma del ricorrente notificato in data 13 aprile 2020 contro i provvedimenti emergenziali;
- 18- lettera aperta del ricorrente del 23 aprile 2020 agli avvocati italiani per iniziative giuridiche contro l'emergenza provocata dalla pandemia;

19- lettera aperta al Presidente del Consiglio del 30 aprile 2020 di professori universitari e avvocati;

20- esposto denuncia contro il Governo del 31 marzo 2020 dell'avv.prof. Augusto Sinagra e dell'avv. Alfredo Lenoce;

21- esposto denuncia contro il Governo del 21.4.20 dell'avv. Cesare Peluso;

22- ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 ottobre 2018 del Giudice di pace di Bologna nella causa C-658/18 UX;

23- copia F24 Elide di pagamento del contributo unificato di € 650,00.

Foggia, 1° maggio 2020

Avv. Vincenzo De Michele