

STUDIO LEGALE

Avv. Vincenzo De Michele

Via Ricciardi n.42 – 71121 Foggia
Telefono: 0881/707577 – Telefax: 0881/714258
e.mail: studiodemichele@gmail.com
pec: demichele.vincenzo@avvocatifoggia.legalmail.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO – ROMA

Ricorso ex art.119, comma 1, lettera h), c.p.a.

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

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. controinteressata

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. controinteressata

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. controinteressata

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. controinteressata

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. controinteressata

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. controinteressata

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. controinteressata

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

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. controinteressata

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. controinteressata

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

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. controinteressata

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. controinteressata

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. controinteressata

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

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. controinteressata

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

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

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

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. controinteressata

MINISTERO DELLA SALUTE, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, rappresentato e domiciliato ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato a Roma in via dei Portoghesi n.12, indirizzo pec roma@mailcert.avvocaturastato.it - P.A. controinteressata

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, rappresentato e domiciliato ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato a Roma in via dei Portoghesi n.12, indirizzo pec roma@mailcert.avvocaturastato.it - P.A. controinteressata

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, rappresentato e domiciliato ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato a Roma in via dei Portoghesi n.12, indirizzo pec roma@mailcert.avvocaturastato.it - P.A. controinteressata

**

per l'annullamento

- a) della **delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020** (pubblicata sulla G.U. del 1° febbraio 2020, n.26, in **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;

- di tutti i provvedimenti amministrativi definitivi conseguenti e, in particolare:
 - b) delle **ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020 n.630** (G.U. n.32 dell'8 febbraio 2020), **del 6 febbraio 2020 n.631** (G.U. n.33 del 10 febbraio 2020), **del 12 febbraio 2020 n.633** (G.U. n.38 del 15 febbraio 2020), **del 13 febbraio 2020 n.635** (G.U. n.44 del 22 febbraio 2020), **del 21 febbraio 2020 n.637** (G.U. n.48 del 26 febbraio 2020), **del 22 febbraio 2020 n.638** (G.U. n.48 del 26 febbraio 2020), tutte **allegate al n.2**, aventi tutte ad oggetto “interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili” ed adottate prima del d.l. 23 febbraio 2020 n.6;
 - c) della **delibera del 5 marzo 2020 del Consiglio dei Ministri** (G.U. n.57 del 6 marzo 2020), contenente “ulteriore stanziamento per la realizzazione degli interventi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”, in **allegato 3**.

FATTI

**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 4**), con studio principale in Foggia alla via Ricciardi n.42.

2. L'istante ha svolto un'intensa esperienza professionale di avvocato specializzato in diritto del lavoro ed europeo (v. curriculum professionale, in **allegato 5**) 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. In particolare, è stato difensore dei lavoratori in vari giudizi incidentali davanti alla Corte costituzionale, sollecitando, all'udienza del 27 marzo 2013, il Giudice delle leggi alla rimessione alla Corte di giustizia Ue sulla questione di compatibilità europea e costituzionale del sistema di reclutamento dei precari della scuola pubblica, istanza che la Consulta ha accolto, per la prima volta in un giudizio incidentale, con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale depositata il 18 luglio n.207, modificando la propria restrittiva giurisprudenza sul punto.

4. In Corte di giustizia Ue il ricorrente è stato coordinatore dei difensori dei precari della scuola pubblica nelle cause riunite Mascolo ed altri C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13 (Tribunale di Napoli) e C-418/13 (Corte costituzionale), discussa all'udienza pubblica del 27 marzo 2014, esattamente un anno dopo la discussione della causa su cui la Consulta aveva rimesso la questione alla Corte Ue con l'ordinanza n.207/2013. Come è noto, la Corte di giustizia con la sentenza Mascolo del 26 novembre 2014 (EU:C:2014:2401) ha dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione europea il sistema di reclutamento dei precari della scuola pubblica, accogliendo le istanze

pregiudiziali della Corte costituzionale e del Tribunale di Napoli trattate congiuntamente, determinando così la necessità di immettere in ruolo in via straordinaria quasi 100.000 docenti supplenti.

4.1 Inoltre, il ricorrente è stato codifensore della lavoratrice ricorrente nella causa C-331/17 Sciotto, decisa dalla Corte di giustizia con la sentenza del 25 ottobre 2018 (EU:C:2018:859), con cui il Collegio di Lussemburgo presieduto dal Presidente Lenaerts ha modificato la propria precedente giurisprudenza sull'interpretazione della direttiva 1999/70/CE in relazione al precariato pubblico italiano, consentendo l'applicazione diretta della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato anche nella comparazione con le misure sanzionatorie contro l'abusivo ricorso alla contrattazione temporanea, applicate con la stabilizzazione del rapporto di lavoro ad altre categorie di lavoratori a termine che avessero maturato i trentasei mesi di servizio anche non continuativi.

4.2 Il ricorrente è anche codifensore dei lavoratori ricorrenti o delle OO.SS. intervenute in tutte le seguenti cause pregiudiziali sollevate dai Giudici nazionali, invocando anche per il precariato pubblico italiano l'applicazione dei principi enunciati dalla Corte di giustizia nella sentenza Sciotto, tutte attualmente pendenti:

- causa Ministero Istruzione, Università e Ricerca - MIUR e a. n.C-326/19, su pregiudiziale Ue sollevata da codesto III.mo TAR con ordinanza del 28 novembre 2018 sulla stabilizzazione dei ricercatori universitari a tempo determinato;
- Causa GILDA UNAMS e a. n.C-282/19, su pregiudiziale Ue sollevata dal Tribunale di Napoli con ordinanza del 13 febbraio 2019 sulla stabilizzazione degli insegnanti di religione precari;

- causa pregiudiziale Ue sollevata dal Consiglio di Stato con ordinanza del 10 aprile 2020 n.2376 sulla stabilizzazione dei ricercatori universitari a tempo determinato, in corso di trasmissione e registrazione alla Corte di giustizia.

4.3 Infine, è codifensore della ricorrente giudice di pace nella causa UX (Statut des juges de paix italiens) C-658/18, proposta dal Giudice di pace di Bologna con ordinanza del 18 ottobre 2018, relativa alla natura di giudice europeo, allo stato giuridico e alla responsabilità civile dei magistrati onorari. Il 23 gennaio 2020 l'Avvocato generale Kokott ha depositato le sue conclusioni scritte nella causa UX UX (Statut des juges de paix italiens) C-658/18, accogliendo integralmente la tesi, nella sua autorevole opinione, l'equiparabilità giuridica della magistratura onoraria alle condizioni di lavoro (diritto alle ferie retribuite, nel caso di specie) applicate alla magistratura professionale.

5. Per quanto riguarda i rapporti con la Commissione europea, lo scrivente ha censurato 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 in caso di abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato.

5.1 In particolare, le censure sono state mosse come esperto della Commissione per le petizioni del Parlamento europeo nella seduta pubblica del 22 novembre 2017 con relazione scritta¹.

¹ 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*".

5.1.1 La relazione, che censura 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.

5.1.2 Inoltre, la Commissione Ue è stata obbligata dalle censure del ricorrente e dalla 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 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.

5.2 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.

5.2.1 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.

La dichiarazione di stato di emergenza internazionale dell'O.M.S.: gli effetti in Italia e nell'Unione europea

6. Pochi giorni dopo, 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. Il 29 gennaio 2020 erano stati ricoverati in isolamento presso l'Ospedale "Spallanzani" di Roma due cinesi provenienti dalla città di Wuhan, confermati come affetti da Covid-19 il 30 gennaio 2020, che saranno dimessi per guarigione il 26 febbraio 2020.

7. Non a caso la Corte di giustizia Ue con il comunicato stampa n.46/20 del 3 aprile 2020 ha dato atto di essersi adeguata già dai primi giorni di febbraio

2020 al nuovo contesto connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, per garantire la continuità del servizio pubblico europeo della giustizia attraverso il lavoro a distanza generalizzato: *«Sulla base delle strutture e delle procedure predisposte per le situazioni di crisi sono state adottate tutte le disposizioni affinché le attività degli organi giurisdizionali e dei servizi proseguano per garantire la continuità del servizio pubblico europeo della giustizia, in condizioni che siano il più simile possibile a quelle presenti in tempi normali e necessariamente adeguate alle circostanze eccezionali. Pertanto, in previsione di questa situazione, la campagna diretta a dotare il personale del materiale informatico che consente il lavoro a distanza ha subito un'accelerazione a partire dall'inizio del mese di febbraio. Ad oggi, la stragrande maggioranza dei collaboratori della Corte di giustizia dell'Unione europea è in grado di contribuire a distanza all'attività dell'Istituzione.»*.

7.1 In conseguenza della crisi epidemiologica da COVID-19 la Corte di giustizia non ha adottato alcun provvedimento per la definizione della controversia pregiudiziale che riguarda lo stato giuridico di oltre 5.200 magistrati onorari (giudice di pace, giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari) a cui già le conclusioni dell'Avvocato generale ha comunque riconosciuto lo status e i diritti dei lavoratori subordinati secondo il diritto dell'Unione, slitterà inevitabilmente a luglio-settembre 2020, a fronte di tempi di ordinaria definizione di tre-quattro mesi (aprile-maggio 2020) per la pubblicazione della sentenza, rispetto al deposito delle conclusioni scritte dell'A.G. Kokott (23 gennaio 2020).

7.2 Inoltre, non è stata prevista ancora alcuna udienza di trattazione orale, richiesta dai lavoratori ricorrenti dopo il deposito delle osservazioni scritte, nelle due citate cause Ministero Istruzione, Università e Ricerca - MIUR e a.

n.C-326/19 sulla stabilizzazione dei ricercatori universitari a tempo determinato e GILDA UNAMS e a. n.C-282/19 sulla stabilizzazione degli insegnanti di religione precari, allungandosi inevitabilmente a causa del covid-19 i tempi di definizione delle due controversie.

8. Come è noto, anche in Italia l'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha messo in crisi l'attività giurisdizionale, impedendo sostanzialmente all'avvocatura del libero foro, compreso il ricorrente, di poter svolgere per alcuni mesi l'attività professionale, oltre a ostacolare il ricevimento della clientela nei propri studi se non per l'attività urgente e indifferibile che, con la sospensione della decorrenza dei termini processuali, si è ridotta a pochissime questioni nel settore penale.

9. Infatti, 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 serie di norme d'urgenza (artt.1-4 d.l. 8 marzo 2020, n.11; art.83 d.l. 17 marzo 2020, n.18; art.36 d.l. 8 aprile 2020, n.23) che hanno, di fatto, sospeso lo svolgimento dell'attività giudiziaria in Italia sia in campo civile che in campo penale, dal 2 marzo 2020 fino al 30 giugno 2020, salvo alcune eccezioni che, però, riguardano o possono riguardare solo in minima parte il contenzioso di cui si occupa lo scrivente.

10. Contestualmente, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020, del 4 marzo 2020, del 8 marzo 2020, del 9 marzo 2020, del 11 marzo 2020, del 22 marzo 2020, del 1° aprile 2020 e del 10 aprile 2020, le attività produttive ed economiche, la circolazione delle persone e dei mezzi di trasporto pubblici e privati sono state fortemente limitate o sospese su tutto il territorio nazionale, progressivamente nel periodo dal 1° marzo al 3 maggio 2020, richiamando in tutti i provvedimenti impugnati la delibera del 31 gennaio

2020 del Consiglio dei Ministri con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale fino al 31 luglio 2020.

11. Nel contempo, il legislatore d'urgenza ha riconosciuto all'art.27 del d.l. n.18/2020 un'indennità per il mese di marzo 2020 ai lavoratori professionisti titolari di partita Iva al 23 febbraio 2020 pari ad € 600,00, di cui il ricorrente non potrà beneficiare per superamento dei limiti di reddito).

12. A differenza del processo amministrativo, in relazione al quale i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato si sono tempestivamente organizzati per la gestione delle udienze in modalità telematiche, per quanto riguarda le controversie in materia di lavoro e di civile l'attività giurisdizionale appare paralizzata fino almeno al 30 giugno 2020, con prospettive di ripresa dell'ordinaria attività defensionale non prima di settembre-ottobre 2020.

13. Durante la Rivoluzione francese neanche ai tempi del Terrore, nel corso del quale furono sciolti gli ordini professionali, i processi furono sospesi e l'avvocato François Chauveau-Lagarde (che morirà all'allora veneranda età di 85 anni 1756-1841), poté esercitare l'attività defensionale nonostante fosse pericolosamente esposto, durante i processi di figure compromettenti, non ultimo quello della deposta regina di Francia, Marie Antoinette.

**Azione di risarcimento dei danni nei confronti dell'Unione europea,
della Repubblica federale di Germania, della Repubblica popolare
cinese, del Governo italiano**

14. In considerazione del danno gravissimo già subito alla propria attività professionale, il ricorrente intende promuovere, per le ragioni che si andranno ad evidenziare nel prosieguo della descrizione dei fatti, azione di risarcimento dei danni davanti al Tribunale dell'Unione europea, ai sensi degli artt.268 e 340, comma 2, TFUE in combinato disposto, nei confronti dell'Unione

europea, nonché azione di risarcimento dei danni davanti al competente Tribunale civile nazionale, nei confronti della Repubblica federale di Germania, della Repubblica popolare cinese, del Governo italiano, con il vincolo solidale o chi di ragione.

15. I presupposti della responsabilità della Repubblica federale tedesca e della Repubblica popolare cinese per i danni subiti e subendi dal ricorrente in relazione all'attività professionale del ricorrente possono essere riscontrati nella storica sentenza della Corte costituzionale del 22 ottobre 2014 n.238.

16. 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.

L'illegittimità della dichiarazione di stato di emergenza di rilievo nazionale nella delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri

17. I presupposti della responsabilità del Governo italiano per i danni subiti e subendi dal ricorrente in relazione alla sua attività professionale sono riscontrabili proprio nella nullità e illegittimità della impugnata delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, 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.

18. 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.»*.

19. 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, 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, già in misura minore (5 in Germania e 4 in Francia) riscontrati nel citato report n.10 dell'O.M.S. del giorno precedente. Non vi era nessuna situazione che imponesse immediatezza di intervento per essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari della Protezione civile.

20. 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*».

21. 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. 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.

22. Inoltre, 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 molto chiaro nel pretendere l'intesa con le Regioni e le Province

autonome interessate: *«Al verificarsi degli 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), ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25.».*

23. Il legislatore delegato (d.lgs. n.1/2018) fa chiaramente 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.

24. In ogni caso, nella delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 mancava 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, mancava l'intesa con le Regioni o le Province autonome interessate.

25. Mancava, 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. 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.

26. Invece, il Governo italiano 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, delle Regioni che non erano state compulsate dall'iniziativa straordinaria e "riservata" dell'Esecutivo.

Le responsabilità della Repubblica popolare cinese

27. Disastroso, inoltre, è stato anche il comportamento dell'Organizzazione mondiale della sanità che, a differenza di quanto avvenuto nel marzo 2003 per bloccare la diffusione dell'epidemia da SARS, non ha dato indicazioni per il blocco dei voli internazionali dalla Cina, ed ha dichiarato la pandemia da Covid-19 soltanto l'11 marzo 2020.

28. Infatti, quando il Presidente del Consiglio dei ministri Conte ha comunicato a sorpresa venerdì 31 gennaio 2020 il blocco dei voli da e per la Cina, l'ambasciata cinese in Italia ha risposto con irritazione sottolineando come

neppure l'Organizzazione mondiale della sanità considerasse la sospensione una misura utile a contenere l'epidemia.

29. 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.

30. Come riferisce *IlSole24ore* nell'edizione del 6 aprile 2020, soltanto il 21 gennaio 2020 c'è stata l'ammissione pubblica della morte il 9 gennaio 2020 a Wuhan di un uomo di 61 anni per Covid19, da parte di Zhong Nanshan, epidemiologo cinese, alla tv di stato circa la diffusione di un nuovo virus. *«Undici giorni che sono stati fatali per la Cina e, forse, per il mondo intero. In undici giorni circa 5 milioni di persone hanno lasciato la capitale dell'Hubei, muovendosi verso il resto della Cina e il resto del mondo. Portando il contagio ovunque. Diventando, inconsapevolmente, diffusori di una malattia sconosciuta. La prima vittima ufficiale da Covid19, il sessantunenne di Wuhan, muore il 9 gennaio. Nei giorni precedenti aveva frequentato il mercato alimentare della città, luogo legato a molti dei primi casi di questa pandemia. La sua morte viene annunciata dalla Commissione Sanitaria Municipale due giorni dopo (l'11 gennaio). Le autorità cinesi sono più o meno certe che queste polmoniti fossero state trasmesse da animale a uomo, e che quindi i potenziali infetti erano quelli venuti a contatto con gli animali stessi al mercato cittadino. Nessuno, però, fa trapelare un dettaglio determinante: dopo 5 giorni dalla morte del 61enne, anche la moglie della vittima ha iniziato ad avvertire gli stessi sintomi. E la donna non è mai stata al mercato di Wuhan. Un segnale chiarissimo che il virus misterioso, il nemico sconosciuto, si sta diffondendo*

da uomo a uomo. Sono i giorni più importanti, nella storia di questa polmonite diventata pandemia. E la Cina sceglie la strada del negazionismo. Il 14 gennaio, mentre Wuhan si appresta a diventare un inferno, l'Organizzazione Mondiale della Sanità twitta che le indagini preliminari cinesi «non hanno trovato prove chiare della trasmissione da uomo a uomo del nuovo coronavirus identificato a Wuhan». Zhong Nanshan è un epidemiologo cinese molto noto. È apprezzato per il suo lavoro durante l'epidemia di SARS, nel 2003. Tocca a lui, il 21 gennaio (48 ore prima che Xi Jinping imponga il lockdown totale) ammettere alla tv pubblica che il nuovo coronavirus si sta senza dubbio diffondendo tra gli umani. Sono passati undici giorni da quando l'uomo di 61 anni, la prima persona risultata positiva a un test, è morto per Covid19. Undici giorni che potevano cambiare tutto. Undici giorni in cui nessuno ha avvertito i residenti di Wuhan o delle aree vicine che il nuovo coronavirus stava diventando altamente contagioso. Anzi, mentre l'intero Paese si preparava a festeggiare il capodanno lunare, con milioni di persone in movimento, le autorità locali di Wuhan decisero di indire una sorta di festa: il 18 gennaio, in un sobborgo della metropoli dell'Hubei, il sindaco Zhou Xianwang invitò i cittadini al XXI banchetto di Capodanno, con decine di migliaia di persone che si riunirono in strada portando cibo da casa. Una bomba biologica, a pensarci adesso. E non è un caso che oggi di Zhou Xianwang non si parli più. Le comunicazioni ufficiali del governo cittadino sono affidate al vicesindaco, Hu Yabo. Mentre l'intera gestione dell'Hubei, per volere di Xi Jinping, è stata affidata a un braccio destro dello stesso presidente.»».

Le responsabilità dell'Unione europea

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. Altrettanto inquietante è dover 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.

36. Non sembra un caso che il Presidente italiano del Centro europeo di ricerca (CER), agenzia della Commissione europea, dott. Mauro Ferrari, abbia rassegnato le proprie dimissioni il 7 aprile 2020 nelle mani della Presidente della Commissione Ue, la tedesca Ursula von der Leyen, rilasciando al Corriere della sera le seguenti dichiarazioni: *«La mia nomina era stata annunciata nel maggio 2019, quindi ho preso servizio il primo gennaio del 2020. Nei sette mesi precedenti a questa data ho lavorato come volontario per il Cer, motivato dall'ammirazione dall'entusiasmo per questa rispettata agenzia di finanziamento, dalla mia dedizione verso gli ideali di una Europa unita, e dal mio desiderio di essere al servizio delle necessità del mondo, attraverso la migliore scienza. Queste motivazioni idealistiche si sono scontrate con una realtà ben diversa, nei tre mesi a partire dall' inizio della mia presidenza. Segnali inquietanti che avevo raccolto già dai primi momenti si sono rapidamente trasformati in raggelanti certezze di un mondo completamente diverso da quanto avevo immaginato. La pandemia Covid-19 ha spietatamente messo a nudo gli errori di valutazione che avevo compiuto. Nei momenti di emergenza le persone, e le istituzioni, mostrano la loro natura più profonda e il loro vero carattere. Già dall'inizio della pandemia si era reso evidente che questa sarebbe stata probabilmente una tragedia senza precedenti, per il suo carico di morte, sofferenza, trasformazione della società*

e devastazione economica, e che a soffrirne di più sarebbero stati i più deboli e meno fortunati della società. Su queste basi ho subito presentato una mozione per il lancio di un programma scientifico speciale, direttamente focalizzato su Covid-19. In momenti così tragici, ho creduto necessario fornire ai migliori scienziati gli strumenti e le risorse per combattere questa pandemia con nuovi farmaci, nuovi vaccini, nuovi metodi diagnostici e nuove teorie scientificamente solide sulle dinamiche di comportamento sociale, a supporto delle strategie di contenimento pandemico, che per ora si basano intuizioni spesso solo istintive delle autorità competenti. L'ente di governo del Cer ha però votato contro la mia proposta, in maniera unanime e inappellabile, senza neppure accettare di discutere o sviluppare insieme un programma anti-Covid. Lo ha fatto con tale veemenza da opporsi alla mia presidenza in toto da quel momento in poi..».

37. A rendere ancora più chiara, oggi, la situazione e l'irresponsabilità dimostrata dall'Unione europea a guida tedesca, è la 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.».

38. Dopo le proteste della Repubblica popolare cinese, soltanto nel vertice straordinario del Consiglio dei Ministri della salute Ue il 13 febbraio 2020, 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.

39. 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.

40. 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, 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.

Le responsabilità della Banca centrale europea

41. 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 detto 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).

42. 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.

Responsabilità della Repubblica federale della Germania

43. Se la Commissione europea non ha mai adottato la formale comunicazione di epidemia ai sensi dell'art.12, paragrafo 1, della decisione 1182/2013/UE, 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, presa di intesa con gli altri Land. A quella data, 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.

44. 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».*

45. I rifornimenti aerei di mascherine e di altri dispositivi di protezione e prevenzione contro il Covid-19 dalla Cina, Paese maggiormente produttore, in Germania sono continuati anche nel mese di marzo 2020, quando Berlino ha notificato a Bruxelles il provvedimento che introduce il divieto di export dei dispositivi di protezione, dell'esportazione di mascherine verso vari Paesi europei, tra i quali l'Italia, come è emerso da una lettera inviata a inizio marzo dalla multinazionale statunitense 3M alle società italiane clienti e riportata dal sito Startmag.it.

46. La restrizione imposta da Berlino ha interessato camici chirurgici (sterili e non sterili), respiratori per particolato (FFP2/FFP3), maschere chirurgiche, occhiali di protezione, visiere, indumenti di protezione e altri dispositivi.

**Responsabilità del Consiglio Ue e del Regno dei Paesi Bassi nella
vicenda della sede EMA sottratta a Milano**

47. Inoltre, enormi responsabilità nell'aggravare la situazione e paralizzare ogni intervento europeo di diretto sostegno all'emergenza epidemiologica in Italia è stata la vicenda dell'assegnazione ad Amsterdam e non a Milano al Pirellone della nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA), dopo l'inizio della Brexit e la necessità di spostare la sede originaria sul territorio continentale. La vicenda giudiziaria è emblematica perché aiuta a comprendere, meglio di altre situazioni, la crisi del sistema Europa e del sistema Italia, visti i contrasti verificatisi nell'ambito della stessa Corte di giustizia, da un lato e tra Governo italiano contro Comune di Milano e Regione Lombardia, dall'altro.

48. Sta di fatto che con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale dell'Unione europea il 30 gennaio 2018 iscritto a n.T-46/18, il Comune di Milano ha proposto un ricorso volto all'annullamento della

decisione del Consiglio UE assunta del 20 novembre 2017 concernente la selezione della nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA), nella parte in cui è stabilito che la nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali fosse collocata ad Amsterdam. Il Comune di Milano ha chiesto in via cautelare la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata, ai sensi dell'art.160 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia.

49. Contestualmente, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte di giustizia il 30 gennaio 2018, iscritto al n.C-59/18, il Governo italiano ha proposto un ricorso di annullamento avente il medesimo oggetto del ricorso proposto dal Comune di Milano, senza però chiedere in via cautelare la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata, creando così un conflitto di competenza sulla questione di merito tra Tribunale dell'Unione europea e Corte di giustizia Ue. Né lo Stato italiano ha chiesto l'assegnazione della causa, vista la sua importanza, alla Grande Sezione, ai sensi dell'art.16, paragrafo 3, dello Statuto della Corte di giustizia.

50. Il 20 febbraio 2018 il Sindaco del Comune di Milano ha annunciato di voler ricorrere anche alla Corte dei Conti europea contro l'assegnazione al Regno dei Paesi Bassi (Olanda) della sede dell'Agenzia europea del farmaco Ema, rendendo pubblici i documenti – ottenuti in seguito alla richiesta di accesso agli atti della stessa amministrazione del Governo olandese – che dimostrerebbero che le due sedi temporanee indicate (Tripolis-Bungerweeshuispad 200 and 300 e Infinity Business Center-Amstelveenseweg 500 sono i nomi dei due palazzi – coperti dal segreto – che gli olandesi avevano proposto come sede temporanea di Ema in attesa della costruzione del Vivaldi Building) erano inadeguate. Dopo l'aggiudicazione con sorteggio-beffa ai danni del Comune di Milano disposta dalla Commissione

europea, gli olandesi hanno modificato la sede temporanea dell'Ema indicando lo Spark Building.

51. Grazie alla scelta del Governo italiano di adire la Corte di giustizia senza coordinarsi con l'iniziativa processuale contestuale del (preannunciata) del Comune di Milano e, anzi, sembrando ostacolarla, con ordinanza dell'8 marzo 2018 nella causa T-46/18 Comune di Milano/Consiglio, il Tribunale dell'Unione europea ha declinato la propria competenza in favore della Corte di giustizia davanti a cui pendeva l'altro ricorso C-59/18.

52. Pertanto, il cancelliere del Tribunale dell'Unione europea in data 8 marzo 2020 ha constatato che la Corte di giustizia era competente a statuire sulla domanda di provvedimenti provvisori oggetto della causa T-46/18 e ha trasmesso il fascicolo della causa alla cancelleria della Corte di giustizia dove è stato iscritto con il n. C-182/18. Inusualmente, le due cause C-59/18 Repubblica italiana / Consiglio Ue e C-182/18 Comune di Milano / Consiglio Ue non sono state riunite dalla Corte.

53. Con istanze depositate, rispettivamente, il 9 e il 14 marzo 2018, la Federazione Italiana Industria Chimica ed altre Associazioni, da un lato, e la Regione Lombardia, dall'altro lato, hanno chiesto di essere ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Comune di Milano nella causa C-182/18, ai sensi dell'art.40, comma 2, dello Statuto della Corte Ue.

54. Sull'ammissibilità degli interventi dei terzi presentati ai sensi dell'art.40, comma 2, dello Statuto della Corte Ue statuisce il Presidente (il belga Lenaerts, all'epoca dei fatti e attualmente), sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale, come previsto dall'art.131, comma 3, del Regolamento di procedura della Corte.

54.1 Sulle istanze di sospensione dell'esecuzione o di provvedimenti provvisori, come quella presentata dal Comune di Milano nella causa C-182/18, ai sensi dell'art.160 del Regolamento di procedura della Corte decide il Presidente, senza sentire il giudice relatore e l'avvocato generale, delegando il compito, in caso di impedimento, al Vicepresidente (l'italiano prof. Tizzano, all'epoca dei fatti), ai sensi dell'art.10 del Regolamento di procedura.

55. Incredibilmente, con ordinanza del 2 maggio 2018 (EU:C:2018:306) il Vicepresidente italiano della Corte di giustizia (che cesserà le sue funzioni il 7 ottobre 2018), si è sostituito al Presidente Lenaerts nella causa C-182/18 Comune di Milano, per respingere, sentito inspiegabilmente il solo Avvocato generale belga Wathelet (anch'egli destinato a cessare le funzioni in data 7 ottobre 2018) le istanze di intervento presentate, da un lato, sia della Federazione Italiana Industria Chimica e delle altre Associazioni, sia della Regione Lombardia.

56. Ignorando la precedente ordinanza del 2 maggio 2018 del Vicepresidente italiano, nella stessa causa C-182/18 Comune di Milano, **il Presidente Lenaerts**, vista la proposta del Giudice relatore Fernlund e sentito l'Avvocato generale Bobek (non l'Avvocato generale Wathelet che, appunto, non poteva essere designato A.G. di una causa che si sarebbe verosimilmente protratta dopo la sua cessazione dalle funzioni), con ordinanza dell'11 giugno 2018 (EU:C:2018:445) **ha accolto l'istanza di intervento della Regione Lombardia** presentata in 14 marzo 2018, con la seguente motivazione ai punti 13-17: *«13 Il Consiglio si oppone all'intervento della Regione Lombardia, in quanto quest'ultima non avrebbe dimostrato di avere un interesse diretto e certo alla soluzione della controversia. Ritiene, anzitutto, che tale ente non abbia svolto alcun ruolo formale nella procedura di selezione della città*

deputata ad ospitare la nuova sede dell'EMA. Inoltre, le competenze statutarie della Regione Lombardia in materia di salute non costituirebbero prova dell'interesse richiesto. Infine, ritiene che gli effetti economici da essa invocati siano puramente ipotetici. 14 A tal proposito, occorre rilevare che il presente ricorso, se accolto, comporterebbe l'annullamento dell'atto impugnato e, di conseguenza, della designazione della città di Amsterdam quale sede dell'EMA, che ha provocato, a sua volta, il rigetto dell'offerta del governo italiano che proponeva la città di Milano come nuova sede dell'agenzia. 15 Ne consegue che la Regione Lombardia ha un interesse diretto e certo alla soluzione della controversia. 16 Infatti, sebbene la Regione Lombardia, formalmente, non sia stata parte della procedura di selezione, dal momento che quest'ultima è stata riservata agli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito, resta il fatto che essa è stata strettamente e pubblicamente associata alla presentazione dell'offerta del governo italiano. Essa è infatti intervenuta a fianco del Comune di Milano in occasione dell'elaborazione, della promozione e della presentazione dell'offerta italiana. Orbene, la Corte ha già avuto occasione di dichiarare che la partecipazione attiva di un soggetto a un procedimento che ha condotto all'adozione di una decisione la cui legittimità è contestata nell'ambito di un ricorso di annullamento può far parte degli elementi atti a dimostrare, in determinate circostanze, l'esistenza di un interesse alla soluzione della controversia.... 17 Peraltro, la Regione Lombardia, in qualità di proprietaria dell'edificio proposto dal governo italiano per ospitare l'EMA a Milano, ha un interesse economico diretto e certo a sostenere le conclusioni del Comune di Milano volte all'annullamento dell'atto impugnato, dal momento che tale atto pregiudica i suoi interessi finanziari a causa della perdita dei canoni di locazione che avrebbe percepito in tale occasione. Occorre rilevare, a tale riguardo, che i canoni che sarebbero stati

percepiti ammontavano, secondo i dati forniti dalla Regione Lombardia e non contestati dal Consiglio, ad un importo totale di EUR 13 milioni per i primi quattro anni e di EUR 7 milioni all'anno per gli anni successivi.».

56.1 Contestualmente, sempre ignorando la precedente ordinanza del 2 maggio 2018 del Vicepresidente Tizzano, nella stessa causa C-182/18 Comune di Milano, il Presidente Lenaerts, vista la proposta del Giudice relatore Fernlund e sentito l'Avvocato generale Bobek, con altra ordinanza dell'11 giugno 2018 (EU:C:2018:454) ha rigettato l'istanza di intervento di Federazione Italiana Industria Chimica e delle altre associazioni intervenute con domanda del 9 marzo 2018, ritenendo che non avessero un interesse diretto ad intervenire nella causa.

57. Incredibilmente, ignorando l'ordinanza presidenziale dell'11 giugno 2018 che aveva ammesso l'intervento della Regione Lombardia e aveva individuato sia l'Avvocato generale competente per la causa (Bobek) sia il Giudice relatore (Fernlund), il Vicepresidente italiano, sempre accompagnato dall'Avvocato generale Wathelet, ha avocato a sé la decisione sull'adozione dei provvedimenti provvisori richiesti dal Comune di Milano nella causa C-182/18, che ha respinto con ordinanza del 2 luglio 2018 (EU:C:2018:524), senza integrare il contraddittorio con la Regione Lombardia, il cui intervento era stato ammesso dall'ordinanza presidenziale dell'11 giugno 2018 nella stessa causa, e invece estendendo il contraddittorio alla Repubblica italiana che, invece di chiedere la sospensione del provvedimento impugnato nel giudizio C-59/18 in cui era parte ricorrente, ha preferito con istanza del 14 maggio 2018 semplicemente intervenire nella causa C-182/18 a sostegno delle conclusioni del Comune di Milano.

57.1 Questa la motivazione nell'ordinanza vicepresidenziale del 2 luglio 2018 nella causa C-182/18 di rigetto dei provvedimenti provvisori richiesti dal Comune di Milano, ai punti 34-36: «34 *Orbene, nel caso di specie la sospensione dell'atto impugnato non consentirebbe di evitare un simile danno, che è causato dal fatto che il Comune di Milano non è stato scelto quale sede dell'EMA. Infatti, l'atto impugnato si limita a designare la città di Amsterdam quale nuova sede dell'EMA e la sua sospensione non avrebbe alcuna incidenza sulla situazione giuridica del Comune di Milano. In particolare, solo una decisione che designasse la città di Milano come sede dell'EMA sarebbe in grado di evitare l'asserito danno. Una tale decisione potrebbe tuttavia essere adottata solo in seguito all'eventuale annullamento dell'atto impugnato e, se del caso, solo al termine di una nuova procedura.* 35 *A quest'ultimo riguardo, nel corso dell'audizione dinanzi alla Corte il Comune di Milano ha certamente fatto valere che, se il ricorso nel merito dovesse essere accolto, il Regno dei Paesi Bassi trarrebbe vantaggio dall'illegittimità dell'atto impugnato e dalla ripetizione della procedura poiché, nel frattempo, potrebbe portare a termine la costruzione degli uffici, attualmente in corso, e perfezionare la propria offerta.* 36 *Tuttavia, tali affermazioni si basano sull'ipotesi, del tutto indimostrata, che l'annullamento dell'atto impugnato implichi necessariamente la ripetizione della procedura in questione e che, in tale contesto, l'offerta della Repubblica italiana e quella del Regno dei Paesi Bassi abbiano la stessa probabilità di ottenere lo stesso numero di voti in esito a un terzo turno di votazione. Orbene, indipendentemente dagli effetti dell'annullamento dell'atto impugnato sulle modalità di partecipazione del Regno dei Paesi Bassi a tale nuova procedura, il passare del tempo cui fa riferimento il Comune di Milano gioverebbe a tutti gli Stati membri partecipanti.».*

58. Allo stato, dopo oltre due anni dal deposito del ricorso C-182/18 del Comune di Milano la causa non è stata decisa, l'Agenzia europea dei medicinali EMA si è insediata ed è diventata operativa soltanto il 4 febbraio 2020 nella sede definitiva dello stabile Vivaldi di Amsterdam, ben oltre il termine del 15 novembre 2019 fissato per l'inizio della nuova gestione olandese. Pertanto, neanche l'EMA è stata in grado di proteggere e promuovere la salute dei cittadini dell'Unione, valutando e monitorando i medicinali utili per combattere Covid-19, rilasciando tempestivamente le autorizzazioni uniche al commercio nel territorio Ue. A causa della mancata dolosa illegittima assegnazione della sede EMA a Milano, il territorio regionale della Regione Lombardia e l'intero territorio nazionale sono stati privati di un importantissimo presidio di diretta prevenzione dell'epidemia da COVID-19.

Occultamento della dichiarazione di stato di emergenza nazionale

59. Non vi era, dunque, alcun bisogno 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.

60. A tal proposito, 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 – 30 giugno 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.

61. 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 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»*.

62. L'occultamento della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020 è continuato nei due decreti del 23 e del 25 febbraio 2020 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

62.1 Infatti, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2020 (G.U. n.45 del 23 febbraio 2020, l'unico dPCM non pubblicato nella sezione "Coronavirus" nella home page del sito istituzionale della Gazzetta ufficiale), avente ad oggetto, "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", nell'adottare i provvedimenti restrittivi di cui all'articolo, 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.

62.2 Anche nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 febbraio 2020 (G.U. n.47 del 25 febbraio 2020), avente ad oggetto, "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", nell'adottare gli ulteriori provvedimenti restrittivi di cui all'articolato, si ribadisce 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.

63. Subito dopo l'impugnata delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei Ministri e in esecuzione della stessa, ai sensi dell'art.25 d.lgs. n.1/2020, con l'impugnata ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione del 3 febbraio 2020 all'art.1, comma 2, sono stati delineati i poteri 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»*.

63.1 Questo il testo dell'art.1, commi 1 e 2, dell'ordinanza del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile: *«1. Per fronteggiare l'emergenza derivante dagli eventi citati in premessa, il Capo del*

Dipartimento della protezione civile assicura il coordinamento degli interventi necessari, avvalendosi del medesimo Dipartimento, delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, nonché di soggetti attuatori, individuati anche tra gli enti pubblici economici e non economici e soggetti privati, che agiscono sulla base di specifiche direttive, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 2. Il Capo del Dipartimento della protezione civile, per il tramite dei soggetti di cui al comma 1, coordina la realizzazione degli interventi finalizzati: a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'emergenza in rassegna oltre che degli interventi urgenti e necessari per la rimozione delle situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità, con particolare riferimento alla prosecuzione delle misure urgenti già adottate dal Ministro della salute con le ordinanze indicate in premessa, alla disposizione di eventuali ulteriori misure di interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale, al rientro delle persone presenti nei paesi a rischio ed al rimpatrio assistito dei cittadini stranieri nei paesi di origine esposti al rischio, all'invio di personale specializzato all'estero, all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale, e biocidi, anche per il tramite dei soggetti attuatori di cui al comma 1, alla requisizione di beni mobili, mobili registrati e immobili, anche avvalendosi dei prefetti territorialmente competenti, nonché alla gestione degli stessi assicurando ogni forma di assistenza alla popolazione interessata; b) al ripristino o potenziamento, anche con procedure di somma urgenza, della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture necessari al superamento dalla specifica emergenza ed all'adozione delle misure volte a garantire la continuità di erogazione dei servizi di assistenza sanitaria nei territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea.».

63.2 Anche il testo dell'ordinanza del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile è stato inizialmente "secretato", 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.

64. Nella stessa circolare della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, diramata a tutte le scuole e alle Regioni e strutture sanitarie interessate il 31 gennaio 2020, non vi è alcuna traccia dell'emergenza nazionale dichiarata dalla delibera di pari data del Consiglio dei ministri, anzi vi è una sostanziale minimizzazione dei rischi di una crisi epidemiologica: *«Il 31 dicembre 2019 la Cina ha segnalato all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) un cluster di casi di polmonite ad eziologia ignota, poi identificata come un nuovo coronavirus, nella città di Wuhan, nella provincia cinese di Hubei. I casi si sono verificati nella larghissima maggioranza nella Repubblica popolare cinese. Pochi casi sono stati segnalati in altri paesi, inclusa l'Italia, in gran parte in soggetti provenienti negli ultimi 14 giorni dalle zone colpite. La via di trasmissione più frequentemente riportata è quella a seguito di contatti stretti e prolungati da persona a persona. Ulteriori studi sono in corso. I sintomi più comuni sono febbre, tosse secca, mal di gola, difficoltà respiratorie. Le informazioni attualmente disponibili suggeriscono che il virus possa causare sia una forma lieve, simil-influenzale, che una forma più grave di malattia. Come riportato dal Centro Europeo per il Controllo delle Malattie, la probabilità di osservare casi a seguito di trasmissione interumana all'interno dell'Unione Europea è stimata da molto bassa a bassa, se i casi vengono identificati tempestivamente e gestiti in maniera appropriata. La probabilità di osservare casi in soggetti di qualsiasi*

nazionalità provenienti dalla Provincia Cinese di Hubei è stimata alta, mentre è moderata per le altre province cinesi. In Italia, il Ministero della Salute, in accordo con le Regioni, ha in atto tutte le procedure per l'identificazione tempestiva e la gestione appropriata, con procedure omogenee su tutto il territorio nazionale. Ulteriori informazioni operative possono essere ottenute attraverso le autorità Sanitarie Regionali o il numero verde del Ministero della salute, 1500.».

65. Infatti, sul sito Regioni.it in data 4 febbraio 2020 viene pubblicato il seguente report n.3770, che attesta come le Regioni non conoscessero la situazione di dichiarata emergenza nazionale, negata dallo stesso Governo: *«I presidenti delle regioni Veneto (Luca Zaia), Lombardia (Attilio Fontana), Friuli Venezia Giulia (Massimiliano Fedriga) e dalla Provincia autonoma di Trento (Maurizio Fugatti) chiedono in una lettera al ministero della Sanità di allargare il periodo di isolamento previsto per chi rientra dalla Cina anche ai bambini che frequentano le scuole, rispetto a quanto previsto dalla circolare diffusa venerdì proprio dai ministeri della Salute e dell'Istruzione. Non ha invece firmato la lettera il presidente della provincia autonoma di Bolzano e presidente di turno della Regione Trentino-Alto Adige, Arno Kompatscher. "Non c'è volontà di contrapposizione politica nè di ghetizzare: vogliamo solo dare una risposta all'ansia dei tanti genitori visto che la circolare non prevede misure in tal senso", afferma **Luca Zaia**. La lettera chiede di integrare la circolare del dicastero sulle misure per gli studenti "prevedendo un ulteriore elemento di tutela verso i bambini che frequentano i servizi educativi per l'infanzia e gli studenti soggetti ad obbligo scolastico, prevedendo, in via del tutto precauzionale, un periodo di 14 giorni prima del rientro a scuola da parte degli studenti, di qualsiasi nazionalità, italiani compresi, giunti in Italia dalle aree affette della Cina". Si sottolinea inoltre che a seguito del Report n.12*

dell'Oms, il quale afferma che la trasmissione da coronavirus in soggetto asintomatico è "rara ma possibile" e considerato che le conoscenze sul virus e sulla reale situazione epidemiologica sono limitate, "è di tutta evidenza che quelle di contenimento sono le uniche misure preventive a nostra disposizione per cercare di limitare la diffusione del virus". "Abbiamo evidenziato – spiega **Attilio Fontana** - una preoccupazione che è nostra, ma è anche di tanti genitori. Le valutazioni devono essere fatte da altri". Interviene il presidente del Consiglio, **Giuseppe Conte**, che invita "i governatori del Nord a fidarsi di chi ha specifiche competenze" per tutelare i cittadini dal contagio da coronavirus. Il ministro all'Istruzione **Lucia Azzolina** tranquillizza studenti e famiglie: "la scuola è un luogo di inclusione, si va, nessuna emergenza". Mentre il ministro degli Affari regionali, **Francesco Boccia**, precisa che "le linee guida in materia di tutela della salute in Italia sono competenza dello Stato. L'organizzazione sanitaria spetta alle Regioni. Ognuno faccia il proprio lavoro. Decide il ministro della Salute e le Regioni si adeguano. Tutto molto chiaro. Basta leggere la Costituzione. Se la dichiarazione dei Presidenti della Lega non è ispirata da motivazioni politiche, come sono certo ben conoscendo il loro profondo rispetto delle Istituzioni, il governo la accoglierà come ulteriore sollecitazione a tenere alta la vigilanza sul mondo della scuola".».

66. E' soltanto con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020, del 4 marzo 2020, dell'8 marzo 2020, del 9 marzo 2020, dell'11 marzo 2020 e del 22 marzo 2020 che, diversamente dai primi due dPCM del 23 e del 25 febbraio 2020 e seppure richiamando lo stesso d.l. n.6/2020, i provvedimenti restrittivi delle attività produttive e della libera circolazione di persone e cose vengono giustificati anche alla luce della «*delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, con la quale è stato dichiarato, per sei mesi, lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio*

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

67. Con il d.l. 23 febbraio 2020 n.6 all'art.3, comma 1, il legislatore d'urgenza ha avocato ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri il potere di adottare le misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 di cui all'art.1, comma 2, dello stesso decreto legge, *«su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.».*

67.1 L'art.3, comma 2, del d.l. n.6/2020 prevede un potere sostitutivo dei Presidenti di Regione, dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, rispetto ad "emanandi" d.P.C.M.: *«2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.».*

68. Stesse previsioni, sostanzialmente, le ritroviamo negli artt.1-3 del d.l. 25 marzo 2020 n.19, a cui seguiranno il d.P.C.M. 1° aprile 2020 (G.U. n.88 del 2 febbraio 2020) e il d.P.C.M. 10 aprile 2020 (G.U. n.97 dell'11 aprile 2020), con l'unica differenza, rispetto alla precedente decretazione d'urgenza, che per la prima volta in un testo legislativo compare all'art.1, comma 1, del d.l.

n.19/2020 la delibera impugnata del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei Ministri e la dichiarazione di stato di emergenza nazionale fino al 31 luglio 2020.

69. Pare difficile, dunque, imputare alle Regioni la responsabilità della non corretta gestione dell'emergenza nazionale sanitaria quando la stessa era stata negata il 4 febbraio 2020 dal Governo, che invece, il giorno prima, aveva accentrato presso la Protezione civile e non presso il Ministero della salute funzioni di coordinamento di tutte le attività legate all'epidemia Covid-19, in deroga anche alle disposizioni di legge e regionali che avrebbero consentito, ad esempio, l'approvvigionamento diretto con la procedura di somma urgenza dei dispositivi di prevenzione e sicurezza, nonché dei presidi ospedalieri, che avrebbero potuto salvare tante vite, forse tutte, impedendo la pandemia o comunque controllando la diffusione dell'epidemia.

70. E' sufficiente leggere la motivazione del decreto del Presidente della Repubblica del 9 aprile 2020 (G.U. n.96 del 10 aprile 2020), con cui è stata annullata in via straordinaria l'ordinanza contingibile ed urgente ex art.50 d.lgs. n.267/2000 del Sindaco del Comune di Messina n. 105 del 5 aprile 2020, recante misure restrittive al transito navale dei traghetti da e per il porto di Messina, che il potere di decretazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, come disciplinato dagli artt.1-3 sia del d.l. n.6/2019 sia del d.l. n.19/2019, è stato considerato nel parere del Consiglio di Stato recepito dal d.P.R. come prioritario e sostanzialmente sostitutivo, per la gestione dell'emergenza Covid, del potere di decretazione di urgenza delle Regioni (art.32 legge n.833/1978) e delle Province e dei Comuni (art.50 d.lgs. n.267/2000).

71. Infatti, soltanto con l'art.122 del d.l. 17 marzo 2020 il legislatore d'urgenza ha autorizzato il Presidente del Consiglio dei Ministri a nominare con decreto

un Commissario straordinario (il dott. Domenico Arcuri, nominato con d.P.C.M. del 18 marzo 2020) *«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», «raccordandosi con le regioni, le province autonome e le aziende sanitarie», «organizzando, acquisendo e sostenendo la produzione di ogni genere di bene strumentale utile a contenere e contrastare l'emergenza stessa, o comunque necessario in relazione alle misure adottate per contrastarla, nonché programmando e organizzando ogni attività connessa, individuando e indirizzando il reperimento delle risorse umane e strumentali necessarie, individuando i fabbisogni, e procedendo all'acquisizione e alla distribuzione di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale.».*

72. Inoltre, è con l'impugnata delibera del 5 marzo 2020 del Consiglio dei Ministri che vengono individuate, facendo riferimento all'impugnata delibera del 31 gennaio 2020 dello stesso CdM che prevedeva 5 milioni di euro di risorse, ulteriori risorse per 100 milioni di euro per il completamento delle attività di cui alla lettera a) del comma 2 del d.lgs. n.1/2018, cioè per l'organizzazione e l'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alle persone interessate dall'evento calamitoso, a distanza di 34 giorni dal momento in cui il presunto evento calamitoso senza calamità evidente si era, secondo il Governo, verificato.

73. D'altra parte, è stato soltanto leggendo l'intervista al quotidiano Repubblica del 23 marzo 2020 dell'avv. Guido Magnisi di Bologna 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.

73.1 Il ricorrente ha verificato, con grande sconcerto, che tale “occultamento”, purtroppo in forma totale, è continuato, per l'appunto, sia nella premessa del 1° decreto legge di misure urgenti sul coronavirus del 23 febbraio 2020 n.6, sia nelle premesse dei primi due d.P.C.M. del 23 e del 25 febbraio 2020, sia nella premessa del 2°, del 3°, del 4°, del 5° e del 6° dd.ll. del 2 marzo 2020 n.9, dell'8 marzo 2020 n.11, del 17 marzo 2020 n.18, del 25 marzo 2020 n.19, dell'8 aprile 2020 nn.22 e 23.

Il rimpallo delle responsabilità tra Governo e Regioni

74. Questo comportamento del Governo ha già dato la stura, il 30 marzo 2020, agli avv.ti Augusto Sinagra e Alfredo Lonoce alla pubblicazione, sul proprio sito, del testo della denuncia 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.

75. Nello stesso giorno 30 marzo 2020, a distanza di due mesi dalla dichiarazione di stato di emergenza nazionale di cui la gran parte della popolazione italiana, compreso il ricorrente fino al 23 marzo 2020, nulla sapeva, l'inchiesta televisiva di Report confermava, con il servizio “Il paziente zero”, che la macchina pubblica statale della Protezione civile e l'organizzazione del servizio sanitario regionale erano assolutamente impreparati a gestire l'evento emergenziale, che ha già provocato n.19.468 in Italia, un quinto dei deceduti a causa del COVID-19 in tutto il mondo.

76. Di contro, il 2 aprile 2020 l'avv. Peppe Bologna ha annunciato di aver presentato una denuncia-esposto alla Procura della Repubblica di Trapani nei confronti del Governatore della Regione Lombardia, per i reati di cui all'agli artt.434 e 452 c.p., *“stante la sostanziale inerzia dei governatori dei territori interessati dal contagio, ed in ragione dell'espandersi dello stesso anche in altre aree del territorio nazionale”*, in quanto *“nonostante le evidenze (di quanto accaduto in Cina e dei provvedimenti presi dai cinesi ndr) nessun provvedimento in tal senso è stato assunto dal Governatore della Regione Lombardia (sebbene l'art 32 della legge 833/1978 gliene riconoscesse il potere), nel momento nel quale la malattia ha fatto la sua comparsa nella Regione”*.

77. Il palleggiamento di responsabilità tra Governo e Governatori delle Regioni, soprattutto quelle maggiormente colpite, ha portato alla presentazione in Parlamento italiano di emendamenti tendenti a creare situazioni di sostanziale immunità giuridica sia di tipo civile che in campo penale nei confronti di tutti gli attori politici che sono intervenuti nella gestione dell'emergenza sanitaria Covid-19, nonché dell'intero servizio sanitario nazionale, compresi il personale medico ed infermieristico, gli amministratori delle aziende sanitarie e il personale tecnico ed amministrativo, salvo il caso di dolo.

78. Nonostante gli emendamenti siano stati ritirati, essi sono rivelatori della volontà, piuttosto diffusa, dei decisori politici di concludere l'incredibile vicenda emergenziale secondo la nota prassi del *“tutti responsabili, nessuno responsabile”*, perché nulla cambi in futuro.

79. Pertanto, il ricorrente ha interesse all'annullamento dei provvedimenti impugnati, per chiedere nella competente sede civile il risarcimento dei danni

subiti a causa dei comportamenti e atti amministrativi illegittimi posti in essere anche dal Governo italiano.

80. Per quanto riguarda le Regioni individuate nel presente atto come soggetti controinteressati, tale posizione processuale nasce dal fatto che nessuna di esse, pur essendo state espropriate (sul piano legislativo con gli artt.1-3 del d.l. n.6/2020 e con gli artt.1-3 del d.l. n.19/2020) delle proprie competenze in materia di diretta organizzazione e gestione dell'emergenza sanitaria nazionale dichiarata dall'illegittima delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri, ha mai rappresentato la volontà di impugnarla davanti a codesto Ecc.mo TAR Lazio, anche se la sospensione dei termini processuali per la notificazione del ricorso introduttivo per il periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020 ne consente ancora l'esperibilità fino al 4 giugno 2020.

81. Pertanto, evidentemente, le Regioni convenute potrebbero avere un interesse alla legittimità dei provvedimenti impugnati, che consentirebbero a ciascuna di esse un sostanziale esonero da responsabilità per eventuali errori nella gestione della crisi sanitaria provocata dal Covid-19 sul territorio di propria competenza².

82. A tal proposito, ad esempio, il 9 aprile 2020 il dott. Corrado Di Corrado, Presidente del Tribunale di Foggia, 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

² Alla data dell'11 aprile 2020 sono stati accertati n.10.511 deceduti per Covid-19 in Lombardia, n.2.481 in Emilia Romagna, n.1633 in Piemonte, n.831 in Veneto, n.467 in Toscana, n.734 in Liguria, n.689 nelle Marche, n.273 nel Lazio, n.238 in Campania, n.284 in provincia di Trento, n.253 in Puglia, n.185 in Friuli Venezia-Giulia, n.154 in Sicilia, n.206 in Abruzzo, n.200 in provincia di Bolzano, n.52 in Umbria, n.73 in Sardegna, n.66 in Calabria, n.107 in Valle d'Aosta, n.17 in Basilicata, n.14 in Molise.

ha causato il decesso, dopo aver apparentemente sconfitto la malattia che stava curando presso la stessa Azienda ospedaliera.

82.1 Il Presidente del Tribunale di Foggia è uno dei n.19.899 morti in Italia registrati alla data del 12 aprile 2020 a causa del Covid-19 e per un mese, dall'inizio della nuova malattia, non ha potuto ricevere le visite dei familiari e degli amici, dei colleghi magistrati, degli avvocati che lo hanno conosciuto come eccellente servitore dello Stato.

82.2 Nessuno, dunque, potrà neanche piangere il decesso, per motivi di sicurezza sanitaria, con esequie ordinarie, quasi a riproporre l'editto di Creonte dell'Antigone di Sofocle, senza neanche poter invocare gli ἄγραπτα νόμιμα, le leggi non scritte e inviolabili degli dei. Come tantissimi. Come troppi.

82.3 Non pare indifferente ai familiari dell'illustre magistrato deceduto, né ai Suoi colleghi del Tribunale di Foggia né agli avvocati operanti presso lo stesso Ufficio giudiziario, come il ricorrente, rimanere nell'incertezza di verificare se la gravissima perdita del Presidente Di Corrado sia dipesa dalle responsabilità del Governo e/o della Regione Puglia e/o della struttura ospedaliera della sanità privata voluta da San Pio, dove avrebbe contratto il virus misterioso. Stessa problematica, naturalmente, si porrà per tutti i decessi per covid-19 avvenuti in tutte le Regioni e Province autonome italiane.

UNICO MOTIVO DI GRAVAME

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 e 77 Cost. – 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.

L'ampia illustrazione nella narrativa del presente ricorso dei clamorosi vizi degli atti amministrativi generali impugnati, a cui si rimanda dal punto 17 al punto 26 (pagg.15-19) e dal punto 59 al punto 73.1 (pagg. 38-48), consente di evitarne la trattazione in questa parte dell'atto.

Tanto premesso, l'istante, rappresentato da sé stesso, fissata udienza di discussione della causa secondo il rito speciale previsto per le controversie di cui all'art.119, comma 1, lettera h), del codice del processo amministrativo, chiede l'annullamento degli atti impugnati indicati in premessa, 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) delle ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020 n.630, del 6 febbraio 2020 n.631, del 12 febbraio 2020 n.633, del 13 febbraio 2020 n.635, del 21 febbraio 2020 n.637, del 22 febbraio 2020 n.638; c) della delibera del 5 marzo 2020 del Consiglio dei Ministri. Con ogni conseguenza di legge in ordine alle spese del giudizio.

Il contributo unificato è pari ad € 1.800,00, trattandosi di controversia di impugnativa di provvedimenti di cui all'art.119, comma 1, lettera h), c.p.a.

Si allega la seguente documentazione, indicata in narrativa:

- 1- delibera impugnata del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri;
- 2- ordinanze impugnate della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020 n.630, del 6 febbraio 2020 n.631, del 12 febbraio 2020 n.633, del 13 febbraio 2020 n.635, del 21 febbraio 2020 n.637, del 22 febbraio 2020 n.638;
- 3- delibera impugnata del 5 marzo 2020 del Consiglio dei Ministri;

4- fotocopia del tesserino del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Foggia;

5- curriculum professionale del ricorrente;

6- copia F24 di pagamento del contributo unificato di € 1.800,00.

Foggia, 13 aprile 2020

Avv. Vincenzo De Michele