

**2^a Lettera aperta agli avvocati italiani
sulle misure urgenti demolitive dell'emergenza covid-19
contenute nei due decreti "congiunti non amici" (dPCM
26/4/2020) e "giuristi tutti al mare" (d.l. 30/4/2020 n.28)**

di

Vincenzo De Michele

Le misure (anti)giuridiche di (non)contenimento dell'emergenza covid-19 nel d.P.C.M. 26 aprile 2020 "congiunti non amici"

1. Carissimi colleghi, evito le presentazioni rimandando alla precedente missiva del 23 aprile, pubblicata, come questa, sul mio sito web¹, scusandomi per questa nuova intrusione perché speravo vivamente di non tornare più sull'argomento dell'emergenza Covid-19, ingenuamente fiducioso sul ravvedimento operoso del Governo dopo la notifica, nel giorno di Pasquetta del 13 aprile 2020 dell'anno "sconsacrato" del Signore 2020 a mezzo pec a tutte le pubbliche amministrazioni interessate (comprese le 20 Regioni italiane), del ricorso al TAR Lazio, pure pubblicato sul mio sito, contro i provvedimenti emergenziali dell'Esecutivo.

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

¹ www.studiodemicheleeassociati.it

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

3. Nel prosieguo di questa lettera, per grande amor patrio, definirò il **dPCM del 26 aprile 2020** - la peggiore delle grida manzoniane prodotte sull'italico suolo, soprattutto nell'interpretazione successiva del nuovo sistema delle fonti di diritto dell'emergenza – come il “**decreto congiunti non amici**”.

4. Il “**decreto congiunti non amici**” è giunto inaspettato, soprattutto dopo le critiche dei giuristi contro l'illegittimità costituzionale delle misure emergenziali a tempo indefinito dei dPCM e, in particolare, del dPCM del 10 aprile 2020, e dopo le sollecitazioni delle Regioni più colpite dalla pandemia ad un immediata apertura di tutte le attività produttive ed economiche dal 4 maggio, con le opportune cautele e i necessari protocolli organizzativi e sanitari per la tutela della salute dei lavoratori e dei cittadini.

5. In particolare, la dottrina² ha censurato la centralizzazione al Capo del Governo dell'operazione emergenziale e la violazione dei principi

² Cfr. G. Azzariti, Il diritto costituzionale d'eccezione, 2020, www.costituzionalismo.it; F.Sorrentino, Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus, 2020, *ibidem*; C.Tripodina, La Costituzione al tempo del Coronavirus, 2020, *ivi*; M.G.Civinini e G. Scarselli, Emergenza sanitaria. Dubbi di costituzionalità di un giudice e di un avvocato, su *Questione giustizia*, 14 aprile 2020; P.Borgna, La commemorazione della Liberazione dal nazifascismo come occasione per riflettere sul futuro della libertà (e della giustizia), *ibidem*, 25 aprile 2020; I.Massa Pinto, La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi, *ivi*, 18 marzo 2020; M. Ainis, Il bisticcio del potere, *La Repubblica*, 3 marzo 2020; esprimono un atteggiamento critico anche L. Cuocolo, *Intervista*, Genova24.it, 11 marzo 2020; M. Olivetti, Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator», *Avvenire*, 11 marzo 2020, F. Clementi, Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm, *Il Sole 24Ore*, 13 marzo 2020; L. Casarotti, L'emergenza per decreto, jacobinitalia.it, 13 marzo 2020; M. Plutino, I decreti di Conte sul Coronavirus, *Il Riformista*, 14 marzo 2020; P.Molinari, I decreti del presidente del Consiglio sono deboli. Serve il Parlamento, *AGI*, 21 marzo 2020; S. Cassese, intervista a “Il dubbio”, Il premier ha sbagliato a firmare quei decreti, 14 aprile 2020; F. Ceccarelli, E di fronte all'avanzata del contagio le Camere alzano bandiera bianca, in *La Repubblica*, 10 marzo 2020, p.4; V. Baldini, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in Dirittifondamentali.it, n. 1/2020; B. Caravita, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in Federalismi.it, 6/2020; F. Clementi, Proteggere la democrazia

fondamentali tutelati dalla Costituzione, tra cui, in particolare, quelli della libertà personale e della libertà di circolazione: *«Si ha, in altri termini, l'impressione che questa vicenda, all'esordio collocata nell'ambito della legislazione sulla protezione civile, sia sfuggita dal suo recinto naturale per approdare in quello più ampio della decretazione d'urgenza e soprattutto che con l'assegnazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di stabilire e precisare le misure stabilite nei decreti-legge si sia determinata una sorta di cortocircuito il cui esito è stato quello di esaltare la figura del Primo ministro, non come titolare di un potere di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento dell'attività dei ministri, ma più direttamente come titolare di un vero potere di decisione.»*³.

6. Con una coraggiosa lettera aperta del **21 aprile 2020** pubblicata sull'Ansa, in qualità di cittadini, il Presidente del Tribunale di Aosta, sette magistrati professionali dello stesso Ufficio giudiziario, un giudice professionale del Tribunale di Ivrea, a cui hanno aderito numerosi magistrati onorari residenti in Piemonte e Valle d'Aosta, hanno motivatamente criticato i provvedimenti governativi che hanno limitato la libertà personale e la libertà di circolazione, con particolare riferimento alla Circolare del Ministero dell'Interno del 31 marzo 2020.

7. Subito dopo, sono seguite lettere aperte di avvocati e/o professori universitari di diritto e/o magistrati, che hanno apertamente criticato i dPCM emergenziali ante "**decreto congiunti non amici**", segnalandone il contrasto con la Costituzione e la violazione di numerosi diritti fondamentali con la scusa dell'emergenza.

rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione, *ibidem*, n. 6/2020.

³ Cfr. F.Sorrentino, Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus, op.cit., p.139.

8. Con il “**decreto congiunti non amici**” sembrerebbe che gli italiani siano ancora considerati come affetti dalla sindrome di Stoccolma della prigionia domiciliare salva-vita, terrorizzati dall’idea di tornare a quella normalità di comportamenti e di attività lavorative e di vita sociale e individuale, a cui hanno dovuto rinunciare per quasi due mesi per essere stati trattati dai decisori politici e/o dagli esperti come “infanti” insofferenti alle regole, che invece hanno pienamente rispettato.

9. A tal proposito va nuovamente stigmatizzato, come ho già fatto nella lettera aperta del 23 aprile, il fatto che il dott. Andrea Urbani⁴, rispondendo il **21 aprile** alle critiche del Corriere della Sera sui ritardi nelle decisioni prese dal Governo nella lotta all’emergenza epidemiologica già dichiarata il 31 gennaio, ha così affermato: «*Non c’è stato nessun vuoto decisionale, dal 20 gennaio l’Italia si è dotata di un “piano nazionale di emergenza” sul contrasto al coronavirus con gli orientamenti programmatici che hanno ispirato le scelte del Governo. Dal 20 gennaio avevamo pronto un piano secretato e quel piano abbiamo seguito.*».

10. Ribadisco, invece, che, se gli italiani fossero stati informati per tempo del rischio pandemico e fossero stati dotati delle misure di prevenzione (solo con l’ordinanza del 30 aprile 2020 il Ministro della salute, pubblicata il 2 maggio sulla G.U., ha firmato l’ordinanza con cui ha adottato i criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all’allegato 10 del “decreto congiunti non amici”), forse sarebbero stati evitati tanti morti e sicuramente sarebbe stata impedita la paralisi dell’economia con l’annullamento temporaneo dello Stato democratico.

⁴ Così il dott. Andrea Urbani, direttore generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute, nell’intervista al Corriere della Sera pubblicata il 21 aprile 2020 a pag. 11.

11. Segnalavo nella lettera aperta del 23 aprile i profili di illegittimità della **delibera del 6 aprile 2020 del Consiglio dei ministri** sull'emergenza covid-19, resi, se possibile, ancor più gravi dopo aver appreso dell'esistenza di un piano segreto antipandemico che il Governo ha attivato solo agli inizi di marzo, dopo averlo concepito già dal 20 gennaio 2020 e tenuto nel cassetto per 40-45 giorni.

12. La terza delibera del consiglio dei ministri in materia di emergenza Covid-19 (dopo le prime due del 31 gennaio e del 5 marzo, impugnate nel ricorso al Tar) rappresentava plasticamente il fallimento dell'azione emergenziale governativa, perché questa volta, a distanza di 34 giorni dalla precedente delibera del 5 marzo 2020, tenendo conto delle disponibilità del Fondo per l'emergenza di cui all'art.44 del d.lgs. n.1/2018, sono stati stanziati ben **€ 450.000.000, destinati** non alla Protezione civile ma **«in favore del commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020»** (art.1), risorse enormi **«versate sulla contabilità speciale di cui all'art. 122, comma 9 del citato decreto-legge n.18 del 2020, intestata al suddetto commissario straordinario.»** (art.2).

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

14. Segnalavo nella lettera aperta del 23 aprile che questa massa enorme di risorse pubbliche (erano **già disponibili 450 milioni di euro in base alla**

delibera CdM del 6 aprile 2020, a cui si sarebbe potuti aggiungere **con successive delibere di CdM ulteriori un miliardo e 50 milioni di euro**⁵) era stata assegnata ad un privato cittadino, nominato commissario straordinario per l'emergenza, senza il controllo finanziario di destinazione del Parlamento, e potranno essere utilizzate in deroga a tutte le disposizioni di legge e al di fuori del controllo successivo contabile ed amministrativo della Corte dei conti.

15. Puntualmente, a distanza di 14 giorni dalla precedente delibera del 6 aprile 2020 e di 88 giorni dalla dichiarazione di stato di emergenza nazionale, tenendo conto delle disponibilità del Fondo per l'emergenza di cui all'art.44 del d.lgs. n.1/2018, con la **delibera del 20 aprile 2020**, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale senza fretta il 24 aprile 2020, **il CdM ha stanziato ulteriori € 900.000.000**, destinati in favore del commissario straordinario Arcuri.

16. Segnalavo nella lettera del 23 aprile che questi comportamenti del Governo fossero ben al di fuori dal tracciato dei principi e delle norme della Costituzione e **un miliardo e 500 milioni di euro** erano e sono risorse che potrebbero essere impiegate diversamente dall'acquisto di app invasive della privacy collettiva e individuale, ad esempio:

- a) **per assicurare alla Cassa forense le risorse per il pagamento del contributo di € 600 euro anche a quegli avvocati** (io non ne ho titolo, per ragioni di reddito) che hanno fatto regolarmente la domanda del sussidio e non l'hanno ancora ricevuto;
- b) **per informatizzare finalmente il sistema giudiziario anche per i giudizi in Cassazione** e consentire, eventualmente, anche processi civili da remoto

⁵ Avendo dedotto le somme destinate alla Protezione civile per 150 milioni di euro come dotazione massima, ai sensi dell'art.6, comma 10, d.l. n.18/2020 e per le attività previste dallo stesso articolo.

quando non vi sia la necessità della presenza fisica degli avvocati e/o delle parti e/o dei testimoni e dei c.t.u.;

c) **per stabilizzare il rapporto di lavoro dei magistrati onorari** (giudici di pace, giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari) riconoscendo, con il vincolo dell'esclusività della funzione giurisdizionale, i diritti e le garanzie della magistratura professionale e una retribuzione parametrata a quella del magistrato togato inquadrato nel 1° livello di professionalità, senza dover attendere entro luglio 2020 la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18 UX.

17. Sta di fatto che il Presidente emerito della Corte costituzionale, prof. Baldassarre, nell'intervista all'Adkronos del **27 aprile 2020**, commentando il **"decreto congiunti non amici"** ha espresso questi giudizi durissimi sull'attività emergenziale del Governo: *«Limitare le libertà con un Dpcm, è un atto, in tutto, incostituzionale. Inoltre la limitazione ai 'congiunti' è discriminatoria ed illegittima, perchè nasconde una concezione del familismo assurda e fuori della realtà sociale attuale. Specchio della arbitrarietà generale e del pensiero autoritario del presidente del Consiglio sono espressioni apparentemente marginali, ma ieri da lui frequentemente usate, come "noi consentiamo", "noi permettiamo". Il termine 'congiunti' indicato nel Dpcm, che può essere usato come sinonimo di parenti ma mai affini, esclude certamente gli amici attraverso un pregiudizio familistico. E privilegia in modo incostituzionale, perché discriminatorio, chi è legato da un rapporto affettivo diverso dalla classica famiglia. Ma ci si ricorda della famiglia solo in questo caso? E le coppie di fatto, che convivono senza legame nè di parentela né di affinità: che fanno, non si possono incontrare perchè non rientrano nella categoria? Prevale il pregiudizio familistico di cui parlano gli studiosi stranieri quando si discute dell'Italia. Oltretutto nella nostra Costituzione c'è un dovere*

di solidarietà: le associazioni a difesa degli interessi solidali chiedano dunque di cambiare il Decreto e che sia consentita l'uscita a tutti, per considerevoli motivi di solidarietà sociale. Cassese lo ha denunciato nel silenzio degli altri costituzionalisti. Ci si sta approfittando di una situazione grave con disposizioni costituzionalmente assolutamente illegittime. C'è una concezione autoritaria dietro al 'noi consentiamo' di Conte. Deriva dal fatto che il Dpcm è un atto amministrativo individuale. Prevede limiti alle libertà costituzionali che non hanno base in un atto legislativo. Dunque se il premier disciplina tutto attraverso il Dpcm è chiaro che dica: "io, noi". E' lui che concede, dall'alto della sua autorità, quello che deve esser fatto. Esattamente l'opposto di quello che prevede la Costituzione dei diritti del cittadino, dell'uomo, della persona umana. Se io faccio entrare le persone in un supermercato con il rispetto del distanziamento sociale, perchè non in una chiesa? Mangiare è un bisogno fondamentale, ma anche il culto per un credente. Per la Costituzione sono pari libertà quella al sostentamento e quella spirituale.».

18. Anche l'**Associazione nazionale magistrati** è stata sorpresa, come gli avvocati e tutti gli italiani, dalla mancata apertura delle attività produttive ed economiche dal 4 maggio 2020 con il "**decreto congiunti non amici**" e dalla chiusura di barbieri e parrucchieri al 1° giugno 2020, eventi preannunciati da un inappuntabile premier, con capelli perfettamente tagliati e in ordine, alla conferenza stampa delle ore 20,20 del 26 aprile.

19. Pertanto, con il **comunicato del 28 aprile 2020 la Giunta esecutiva centrale dell'ANM**⁶ ha così puntualizzato sulle mancanze organizzative del Ministero della giustizia per quanto riguarda la **fase 2 dell'emergenza nel settore civile:**

⁶ <https://www.associazionemagistrati.it/3319/lanm-sulla-fase-2-dellemergenza-nei-settori-civile-e-del-lavoro.htm>.

«Il protrarsi dell'emergenza legata all'evoluzione dell'epidemia e l'ormai imminente inizio della c.d. "fase 2" pongono una serie di questioni anche per il settore civile.

L'ANM reputa innanzitutto condizione imprescindibile che gli uffici giudiziari siano tutti messi in sicurezza a prescindere dal grado di rischio epidemiologico.

Per questo abbiamo chiesto con forza, in occasione dei tavoli tecnici con il Ministro della Giustizia, l'adozione di un piano strutturato mirato a dotare gli uffici di tutte le iniziative idonee a garantire nei tribunali l'integrale osservanza delle regole vigenti in tema di distanziamento sociale e igiene degli ambienti. La cessazione del regime di sospensione e rinvio d'ufficio delle cause comporterà, inevitabilmente, l'aumento delle presenze nei tribunali, rendendo necessarie misure quali:

- l'incremento della vigilanza sugli accessi e sul rispetto delle regole di distanziamento all'interno degli edifici;*
- la disponibilità di termo scanner agli ingressi e la presenza di personale sanitario che possa procedere all'immediata verifica dei casi dubbi;*
- la frequente sanificazione degli ambienti;*
- la dotazione di mascherine, guanti e detergenti per ogni operatore.*

Sul piano processuale l'ANM ha segnalato la necessità che l'uso degli strumenti processuali dell'emergenza (trattazione scritta e video udienza) venga disciplinato con più specificità, anche in ragione della incertezza della durata della fase 2. La linea legislativa della giustizia "concordata" sta creando una moltiplicazione di "tipi" processuali e con essi di dubbi interpretativi di ardua soluzione in difetto di riferimenti normativi certi, con opzioni non prive di rilevanza sotto il profilo della programmazione dell'attività. Ci si riferisce, ad esempio, per la trattazione

scritta, alla mancata previsione della conversione delle attività rese dal giudice in udienza in forma orale (lettura della sentenza ex art. 281-sexies c.p.c. e/o del dispositivo per le cause del rito del lavoro e locatizio); ovvero della modalità dello scambio delle note scritte tra le parti risultando rilevante, ai fini della programmazione, sapere se le parti optino per lo scambio preventivo tra loro con deposito di nota congiunta ovvero per il deposito di note individuali e magari anche di note replica con aggravio esponenziale del lavoro della Cancelleria.

I dubbi interpretativi e applicativi si moltiplicano per il rito del lavoro, al quale la legislazione dell'emergenza non ha ritenuto di dedicare nemmeno un rigo, malgrado esso si occupi della tutela di diritti fondamentali che nella fase dell'emergenza dovranno essere massimamente assicurati, tenuto anche conto del disagio sociale che la pandemia rischia di fare esplodere.

I caratteri di oralità e immediatezza del rito rendono più difficile il ricorso diffuso alla trattazione scritta e danno massima attualità alle criticità della gestione della video udienza da parte del giudice, che l'ANM ha ripetutamente evidenziato in uno spirito di totale collaborazione con lo sforzo dell'Amministrazione di adattare il processo alle esigenze della sanità pubblica.

Sotto questo profilo la previsione dell'assistenza di un ausiliario di cancelleria del giudice per la predisposizione di tale udienza telematica – introdotta nella conversione del d.l. 18/2020 – è un progresso apparente e insufficiente.

E' apparente, poiché notoriamente gli organici attuali non garantiscono al giudice l'affiancamento d'un cancelliere in udienza. E' insufficiente, poiché restano irrisolte le questioni degli effetti giuridici degli eventi

determinati dalla connessione dei soggetti privati alla video udienza, dell'immediata disponibilità di un'assistenza tecnico-informatica, dell'intrinseca inadeguatezza al processo dello strumento informatico adottato (per l'incertezza dei controlli sugli accessi all'aula virtuale di udienza; per l'impossibilità di condividere documenti di rilievo probatorio; per la limitata durata dei link di collegamento; per l'inidoneità a gestire con immediatezza ed efficacia tentativi di conciliazione, interrogatori e testimonianze delicati in vicende complesse anche in fatto, come ad esempio licenziamenti individuali o collettivi).

Grava infine su tutta la giustizia civile, ma non solo, il peso del mancato accesso di cancellieri e assistenti ai registri informatici, che impedisce, durante lo smart working affidato loro per necessità, di mettere completamente a frutto il lavoro svolto dai magistrati anche nel periodo dell'emergenza.

Un'ultima criticità concerne il giudizio civile davanti al giudice di pace. Poiché non vi si applica il PCT, l'estensione delle norme emergenziali per l'udienza civile presenta ulteriori problemi interpretativi. Ogni protocollo che dovesse adattare le norme dettate per la trattazione scritta all'udienza del giudice di pace dovrà pertanto tenere conto dell'impossibilità di condividere con le parti gli atti e di documenti del giudizio.

*L'ANM si confronta da sempre col Ministero su carenze, rigidità e arretratezza delle risorse del sistema giudiziario, determinate in prevalenza dalla modestia quantitativa e qualitativa degli investimenti economici. **Ora che la pandemia ne ha portato in luce alcuni degli effetti più vistosi, l'ANM non può che ribadire una posizione critica insieme con l'affermazione di una disponibilità non formale dei magistrati italiani a darsi comunque carico***

della domanda di giustizia che è destinata a levarsi ancora più forte nel nostro Paese.».

Le misure (anti)giuridiche di (non)contenimento dell'emergenza covid-19 nel d.l. 30 aprile 2020 n.28 (“decreto giuristi tutti al mare”) di lockdown fino al termine estivo della giustizia

20. Per tutta risposta al comunicato della GEC dell'ANM, nella notte del 1° maggio 2020, festa dei lavoratori, il Governo ha regalato agli avvocati e ai giuristi italiani l'**art.3, comma 1, lettera i), del d.l. 30 aprile 2020, n.28**, pubblicato sulla G.U. n.111 del 30 aprile 2020, che ha **prorogato al 31 luglio 2020 il termine del 30 giugno 2020 previsto dall'art.83, commi 6, 7, lett.g), 9, 10, 11, 12, 18, d.l. 17 marzo 2020 n.18**, modificando, altresì, i commi 3, 6, 7, 12-bis,12-ter, 12-quinquies e 20 dello stesso articolo, in cui ha introdotto i nuovi commi 12-quater.1 e 12-quater.2.

21. Sempre per grande amor patrio, nel prosieguo denominerò il d.l. 30 aprile 2020, n.28 “**decreto giuristi tutti al mare**”.

22. Infatti, il periodo feriale di agosto renderà di nuovo **operativa**, si spera, **l'ordinaria attività giurisdizionale in campo civile e in campo penale soltanto dal 1° settembre 2020.**

23. Le nuove disposizioni del “**decreto giuristi tutti al mare**” con le modifiche dell'**art.83 d.l. n.18/2020** (che sul sito ufficiale normattiva non sono state ancora aggiornate rispetto al testo originario dell'articolo né con le modifiche della legge di conversione n.27/2020 né con quelle dell'art.3 del d.l. n.28/2020) **scaricano dal 1° maggio sulla magistratura professionale e sui capi degli uffici (agli avvocati nel settore penale), la scelta di effettuare o non effettuare nel processo civile le cause nel periodo dal**

12 maggio al 31 luglio 2020 secondo le seguenti modalità alternative e discrezionali:

- *la celebrazione a porte chiuse, ai sensi dell'articolo 128 del codice di procedura civile, delle udienze civili pubbliche [comma 7, lettera e)], con lo svolgimento dell'attività degli ausiliari del giudice con collegamenti da remoto tali da salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti [comma 7, **lettera h-bis**)];*
- *la previsione dello svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti e dagli ausiliari del giudice, anche se finalizzate all'assunzione di informazioni presso la pubblica amministrazione mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario e con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti [comma 7, **lettera f**)], con lo svolgimento dell'attività degli ausiliari del giudice con collegamenti da remoto tali da salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti [comma 7, **lettera h-bis**)];*
- *la previsione del rinvio delle udienze a data successiva al 31 luglio 2020 nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni indicate al comma 3 [comma 7, **lettera g**)];*
- *lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice [comma 7, **lettera h**)].*

24. E' la dimostrazione della totale disorganizzazione del Ministero della giustizia, il quale si è anche rifiutato *per facta concludentia* di aderire alla

disponibilità della magistratura di pace, davanti alla quale si svolgono oltre la metà dei procedimenti civili e penali in 1° grado, che aveva manifestato la capacità operativa immediata sia per lo svolgimento dell'attività di udienza ordinaria in ambiente protetto con i consueti DPI utilizzati in tutti gli altri settori produttivi autorizzati a lavorare sia con udienze da remoto, in mancanza dell'informatizzazione del processo civile e penale davanti ai Giudici di pace.

25. In tempo reale rispetto alla pubblicazione di questa legislazione d'urgenza/emergenziale a tempo indeterminato (un vero ossimoro) che paralizza la giustizia fino al 31 agosto 2020, vi è stata la reazione **del 1° maggio 2020 della Giunta esecutiva Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati** con il comunicato "Sul dl 30 aprile 2020 e i tanti ripensamenti del legislatore", di seguito trascritto:

«Nella storia della Repubblica non è mai accaduto che una norma processuale introdotta con Legge di conversione contenente modifiche ad un precedente Decreto Legge sia stata a sua volta emendata, il giorno stesso della sua entrata in vigore, da un ulteriore Decreto Legge contenente modifiche delle modifiche.

I magistrati italiani assistono sconcertati all'ultimo della serie alluvionale di atti normativi che dovrebbero guidare l'organizzazione della giustizia nella fase dell'emergenza; e sono ancor più sconcertati nel constatare che, a distanza di pochi giorni dalla conversione in legge del Decreto 18/2020, se ne cancellano tutte le principali norme processuali, senza che nessun elemento nuovo sia nel frattempo sopravvenuto in relazione all'emergenza sanitaria, senza che vi sia stata la minima verifica della funzionalità ed utilità di norme pensate per garantire l'esercizio della giurisdizione e senza che siano state indicate ragioni di carattere tecnico tali da smentire le ampie rassicurazioni che

erano state fornite sulla funzionalità e sicurezza degli strumenti tecnologici apprestati per lo svolgimento delle attività da remoto.

Si tratta di un intervento incomprensibile nel suo impianto e nei suoi presupposti, che contiene norme che appaiono irrazionali.

Modificando la norma di un precedente decreto appena convertito, viene rimessa alla volontà delle parti la scelta sullo svolgimento da remoto delle attività nel processo penale e si introduce l'innovativa previsione dell'udienza civile "da remoto necessariamente celebrata in ufficio".

Quest'ultima disposizione è irragionevole nella parte in cui, non riguardando i magistrati penali, amministrativi o contabili, richiede una presenza sul luogo di lavoro - in contraddizione con le perduranti esigenze di tutela della salute pubblica - proprio per i giudici che, mediante il processo civile telematico, possono condividere con le parti e con gli altri componenti del collegio tutti gli atti processuali senza necessità di consultazioni cartacee.

Se davvero la presenza in ufficio del giudice civile diventa oggi la priorità, tanto da richiedere la decretazione di urgenza, lo si doti allora di aule di udienza e assistenza, come la legge e la dignità della funzione esigerebbero.

Siamo di fronte a un altro caso di norma dal sapore insensatamente demagogico, che si inserisce in un quadro di interventi privi di progettualità e di consapevolezza delle reali esigenze organizzative del sistema giudiziario e che, di fatto, mette a rischio la salute della collettività imponendo ad alcuni lavoratori di recarsi in ufficio anche per attività che possono essere sicuramente svolte da remoto.....

Tutto questo in assenza di una assunzione di responsabilità del Ministro in materia di sicurezza dei palazzi di Giustizia, e dunque delle condizioni

in cui rendere possibile la presenza fisica, che oggi si impone anche quando non necessaria, in evidente contraddizione con il persistere dell'emergenza sanitaria.».

26. A fronte della paralisi del processo civile e penale fino al 31 agosto, invece, si deve riscontrare la piena operatività del processo amministrativo, in cui opera attualmente dall'8 marzo al 3 maggio 2020 soltanto la sospensione dei termini processuali per il ricorso introduttivo del giudizio, con la possibilità di effettuare anche la trattazione orale da remoto con le modalità previste dall'art.4 del d.l. 30 aprile 2020, n.28.

27. E' pur vero, come efficacemente argomentato in dottrina⁷, che il processo amministrativo è stato il primo ad essere totalmente digitalizzato ed è pressochè interamente scritto.

28. Ma è anche vero che nel processo civile la digitalizzazione, tranne che nei giudizi in Cassazione, riguarda la gran parte e potenzialmente tutti gli atti processuali, compresa l'acquisizione delle risultanze istruttorie nel verbale di udienza attraverso la consolle del giudice, per cui la mancata effettuazione delle udienze pubbliche nel settore penale e in quello civile con le garanzie dei dispositivi di contenimento della diffusione del virus è una scelta politica e non tecnica che dipende esclusivamente dal Ministero della giustizia, come dimostra il trascritto comunicato della Giunta esecutiva centrale dell'Associazione nazionale magistrati del 1° maggio 2020.

⁷ R. De Nictolis, Il processo amministrativo ai tempi della pandemia, 16 aprile 2020, su www.giustizia-amministrativa.it.

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro il protrarsi dello stato di emergenza nazionale e contro la paralisi della giustizia

29. Stando così le cose, ho dovuto dissotterrare l'ascia di guerra che avevo sepolto con la mancata iscrizione entro il termine decadenziale del 30 aprile 2020 del ricorso al TAR Lazio notificato il 13 aprile, e, sulla base dei tanti contributi e riflessioni di avvocati, magistrati e accademici, ho proposto un nuovo ricorso contro i provvedimenti emergenziali, questa volta indirizzandolo al Presidente della Repubblica.

30. Con il mio ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato simbolicamente il 1° maggio 2020 ed iscritto contestualmente a ruolo, presentato in proprio come il precedente ricorso al TAR Lazio, ho impugnato, ai sensi dell'art.8 della legge n.1199/1971, i seguenti provvedimenti emergenziali:

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

• di tutti i provvedimenti amministrativi definitivi conseguenti e, in particolare:
b) l'**ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020 n.630**, avente ad oggetto "primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al

rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”;

c) i **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2020, dell'8 marzo 2020, del 9 marzo 2020, dell'11 marzo 2020, del 22 marzo 2020**, tutti contenenti “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”, nonché i **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 2020, del 10 aprile 2020 e del 26 aprile 2020**, tutti contenenti “disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”;

d) le **delibere del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020, del 6 aprile 2020 e del 20 aprile 2020**, tutte contenenti “ulteriore stanziamento per la realizzazione degli interventi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”;

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

31. Con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ho chiesto, ai sensi dell'art.3, comma 4, della legge n.205/2000, la **sospensione degli effetti di alcune delle misure urgenti di contenimento adottate nel “decreto congiunti non amici”, per quanto riguarda le limitazioni o sospensioni delle attività ivi enunciate alle lettere dell'art.1, comma 1, lettere a), f), i), u), z), aa), bb), cc) del decreto e delle attività industriali e commerciali individuate dall'art.2, comma 1, 1° cpv., del decreto**, diverse da quelle indicate nell'allegato 3 allo stesso dPCM, **nonché le limitazioni**

delle attività indicate all'art.5 del decreto sul transito di breve durata sul territorio nazionale.

32. Contestualmente, ho chiesto al Consiglio di Stato, nell'ambito dell'attività giurisdizionale riconosciuta al Supremo Consesso della giustizia amministrativa nel procedimento al Capo dello Stato, di **sollevare alla Corte di giustizia dell'Unione europea come Giudice di unica e ultima istanza ai sensi dell'art.267 TFUE, richiedendo la procedura d'urgenza prevista dall'art.107 del Regolamento di procedura della Corte Ue**, anche la seguente (terza) questione pregiudiziale, che riguarda **la (in)compatibilità con il diritto Ue dell'art.83 del d.l. n.18/2020**, come modificato dalla legge di conversione n.27/2020 con decorrenza 30 aprile 2020 e come ulteriormente modificato dal d.l. n.28/2020 con decorrenza 1° maggio 2020: *«Se gli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, in combinato disposto con l'art.47 della "Carta", nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art.168 TFUE e della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, ostano rispetto ad una normativa interna - quale l'art.83 del decreto legge 17 marzo 2020 n.18 (nel testo modificato dalla legge di conversione n.27/2020 e dall'art. 3 del decreto legge 30 aprile 2020 n.28) -, che paralizza di fatto la tutela dei diritti fondamentali garantiti dall'Unione nel settore civile e in quello penale in Italia per il periodo dal 2 marzo 2020 al 31 agosto 2020, impedendo l'effettuazione, con le idonee misure protettive e preventive applicate in altri settori produttivi in conseguenza dell'emergenza sanitaria da Covid-19, della normale attività di udienza sia in forma orale sia in forma scritta, con impedimenti legati alle difficoltà di gestione delle attività*

da remoto del Ministero della giustizia per la mancata informatizzazione dei settori giudiziari civili e penali.».

33. Ho chiesto, altresì, che il Consiglio di Stato disponga, contestualmente all'istanza pregiudiziale alla Corte di giustizia, la rimessione **alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art.83 d.l. n.18/2020**, nel testo modificato prima dalla legge di conversione n.27/2020 e poi dall'art.3 del d.l. 30 aprile 2020 n.28, per sospetta violazione degli artt. 3, 4, 24, 25, 76, 77, 97, 101, 111, 113, 117, comma 1, della Costituzione, anche in riferimento al parametro dell'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con gli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, nella parte in cui impedisce di fatto lo svolgimento del giusto processo nel settore civile e in quello penale per il periodo dal 9 marzo 2020 fino al 31 agosto 2020 per l'emergenza Covid-19, anche se in altri settori pubblici essenziali è ammesso e consentito lo svolgimento dell'attività produttiva e di servizi secondo le modalità ordinarie anche con accesso personale dell'utenza, apprestando le opportune cautele organizzative e gli opportuni presidi sanitari e comportamentali contro la diffusione del virus.

Le ragioni di politica giudiziaria internazionale e nazionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: messa in mora della Cina

34. Perché questo nuovo atto giudiziale contro i provvedimenti emergenziali, nella forma straordinaria del ricorso al Presidente della Repubblica?

35. Perché ritengo che, nonostante tutti gli errori commessi nella gestione dell'emergenza e il gravissimo cortocircuito istituzionale che si è determinato, le responsabilità del Governo sul piano civile ed, eventualmente, sul piano

penale⁸ (che però mi sento di escludere mancando i presupposti “di merito” di procedibilità dell’autorizzazione parlamentare per i reati ministeriali di cui all’art.96 della Costituzione, in quanto le Camere hanno avallato i provvedimenti emergenziali ritenuti illegittimi con la conversione in legge del d.l. n.6/2020 e del d.l. n.18/2020), non possono e non debbono essere enfatizzate se non con il rischio di far collassare l’intero ordinamento costituzionale, in un conflitto giudiziario e istituzionale che, anche sotto il profilo finanziario, il Paese non può permettersi.

36. Sia nel ricorso al TAR Lazio notificato il 13 aprile 2020 e non iscritto a ruolo sia nella lettera aperta del 23 aprile 2020 ho precisato, come peraltro già altri giuristi hanno fatto, che un’azione civile di risarcimento dei danni per epidemia colposa dovesse essere indirizzata principalmente nei confronti dell’Unione europea e della Repubblica federale di Germania, dell’Organizzazione mondiale della sanità e della Repubblica popolare cinese, in via principale.

37. Tale azione civile nel giudizio amministrativo è giustificata dalle responsabilità penali del crimine pandemico contro l’umanità rispettivamente della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e della Cancelliera della Repubblica federale di Germania Angela Merkel, del direttore generale Thedos Adhanom Ghebreyesus, del Presidente O.M.S. Xi Jinping, utilizzando tutti gli spazi processuali consentiti dalla storica sentenza della Corte costituzionale n.238/2014, che ha tolto l’immunità alle Organizzazioni internazionali e agli Stati nazionali in caso di commissione di

⁸ Il comportamento del Governo ha dato la stura, il 31 marzo 2020, agli avv.ti Augusto Sinagra e Alfredo Lonoce alla pubblicazione, sul proprio sito, del testo della denuncia 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.. Analoga iniziativa è stata adottata e pubblicizzata il 21 aprile 2020 dall’avv. Cesare Peluso.

crimini di guerra e contro l'umanità nei giudizi davanti alla magistratura italiana.

38. Solo in subordine, si dovrebbe prendere in considerazione l'azione di risarcimento danni per responsabilità extracontrattuale nei confronti del Governo, che comunque fino al 30 gennaio 2020 si era ben comportato attraverso l'azione del Ministero della salute, salvo la "distrazione" inaccettabile della secretazione del piano di emergenza nazionale del 20 gennaio 2020.

39. Il problema delle responsabilità della gravissima crisi economica, sociale e finanziaria che ha ormai una dimensione mondiale sta emergendo in modo evidente in capo, in particolare, alla Cina e all'Organizzazione mondiale della sanità, ma anche l'Unione europea e la Repubblica federale di Germania, che hanno negato all'inizio l'evidenza di potenzialità pandemica del virus ed hanno coperto le informazioni, già ampiamente in loro possesso e ben conosciute dalla comunità scientifica, della fuga del virus dai laboratori di Wuhan già a dicembre 2019 per coprire le responsabilità della Cina (e, per quanto riguarda l'O.M.S., anche le proprie) e garantire la continuità dei flussi commerciali con la superpotenza asiatica.

40. Non sono state adottate quelle misure di contenimento, che invece erano scattate immediatamente nel marzo 2003 con il blocco dei voli con la Repubblica popolare cinese, proprio per iniziativa dell'O.M.S., in occasione dell'epidemia della SARS.

41. Il premio Nobel Luc Montagnier il 21 aprile 2020 in un'intervista alla tv francese, da scienziato di grande prestigio e uomo libero, ha precisato che il virus Covid-19 è nato da esperimenti sull'HIV nei laboratori di Wuhan, da cui sarebbe sfuggito a fine 2019, e che esso è naturalmente destinato a

scomparire a breve, con accelerazione della defezione con l'esposizione all'aria aperta e con il caldo.

42. Anche gli Stati uniti hanno accusato direttamente la Cina di aver provocato la pandemia informando troppo tardi sulle dinamiche e le potenzialità diffusive del virus da loro prodotto, seguendo già il 30 gennaio 2020 la tempestiva iniziativa del Ministro Speranza di bloccare i collegamenti aerei con la Cina, vanificata dall'inedia dell'Unione europea e della Germania, che hanno negato il rischio potenzialmente pandemico del nuovo virus, nonostante il numero dei contagi sul territorio Ue e tedesco avrebbe dovuto indurre la prima a dichiarare lo stato di emergenza sanitaria pubblica ai sensi dell'art.12 della decisione n.1182/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e la seconda a bloccare i lucrosi scambi commerciali con l'imperiale Repubblica popolare cinese.

43. Gli Stati uniti sono in procinto, sollecitati anche da alcuni Stati come il Michigan che hanno già promosso class action contro la Cina, di pubblicare studi che dimostrerebbero le responsabilità cinesi nella diffusione almeno colposa del virus, ma i dati in tale direzione, evidentemente, erano già a conoscenza dei servizi segreti di tutto il mondo, compreso il nostro, come dimostra la predisposizione e secretazione del piano di emergenza nazionale già il 20 gennaio 2020.

44. Anche la Regione Lombardia ha comunicato l'intenzione di chiedere alla Repubblica popolare cinese il risarcimento dei danni subiti dalla diffusione del virus nella misura di 20 miliardi di euro.

45. Sui giornali sta già girando la notizia che la Cina ha fatto commissionare un'indagine sul livello di gradimento della sua azione politica nel mondo e che i risultati di tale indagine siano disastrosi, in quanto l'immagine del gigante

asiatico nella dimensione globale sarebbe ora ben al di sotto di quella che aveva nel 1989 ai tempi di Tienanmen.

46. Perciò la Cina pagherà i danni, se non vuole scomparire nel commercio mondiale.

47. E i cinesi dovranno pagare molto in termini di risarcimento del danno, e non più per acquistare le infrastrutture come porti e aeroporti perché non saranno in grado di sostenere il discredito dell'azione criminale che le autorità politiche cinesi hanno commesso nel ritardare o omettere le informazioni sulle cause e sulla gravità dell'epidemia. E lo faranno, per ragioni commerciali e anche culturali, per rivedere serenamente le nostre città d'arte.

48. Ovviamente, il Copasir, con raro senso dell'incapacità politica nazionale di seguire in tempo reale l'evoluzione della politica mondiale, ha rappresentato il rischio che l'iniziativa della Lombardia di chiedere i danni ai cinesi potesse provocare l'avvicinamento della Russia alla Cina.

49. Ebbene, il contagio del virus in Russia sta aumentando in modo esponenziale e, dopo i misteriosi incidenti accaduti a tre medici in servizio che sono precipitati dalla finestra dopo essersi lamentati per la gestione dell'epidemia, come è avvenuto in Gran Bretagna per l'uomo del gregge, il premier Boris Johnson, anche il premier russo Michail Mishustin è risultato positivo al virus democratico, e quindi è prevedibile che anche la Russia, a breve, si accoderà agli Stati Uniti e alla Regione Lombardia per chiedere i danni alla Cina.

50. Peraltro, come diceva Confucio, la confusione è grande sotto il cielo e la situazione è eccellente, in guisa tale che anche l'ineffabile Organizzazione mondiale della sanità nel consueto briefing sulla pandemia del 29 aprile 2020 con il capo del Programma di emergenze sanitarie, Mike Ryan, ha proposto per la fase 2 il **modello Svezia**, dove a Stoccolma ha sede l'ECDC, che è

esattamente il contrario di quello italiano, che invece era stato grandemente elogiato all'inizio dall'O.M.S. e additato come esempio: *«La Svezia ha messo in atto misure di salute pubblica molto forti. Quello che hanno fatto di diverso è che si sono basati su un rapporto di fiducia con la cittadinanza. Se dobbiamo arrivare a un nuovo modello di vita di ritorno alla società senza nuovi lockdown, penso che la Svezia possa essere un esempio da seguire. Insomma, in Svezia stanno capendo come convivere con il virus in tempo reale, il loro modello è una strategia forte di controllo e una forte fiducia e collaborazione da parte della comunità. Vedremo se sarà un modello di pieno successo o meno. Rispetto al resto del mondo, ben lontano dall'aver impostato un approccio lassista, la Svezia - che ieri ha annunciato di aver raggiunto i 20mila casi di Covid 19 - ha applicato una forte strategia di sanità pubblica, puntando sulle misure di igiene, di distanziamento, proteggendo le persone nelle residenze assistenziali. Lo snodo cruciale è stato il rapporto con la popolazione, che ha avuto una forte volontà di aderire al distanziamento fisico e di auto-regolarsi. In più, il sistema sanitario è sempre rimasto al giusto livello di capacità di risposta all'emergenza.»*.

51. Pare chiaro che l'improvvida e secretata dichiarazione di stato di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020 del CdM sia stata adottata, al di fuori e contro la procedura prevista dall'art.24 d.lgs. n.1/2018, semplicemente per garantire una copertura politica dell'intero Governo, al cui interno vi erano stati forti dissensi, rispetto all'iniziativa del Ministro della salute che con l'ordinanza del 30 gennaio 2020 aveva bloccato i collegamenti aerei con la Cina, suscitando l'ira funesta dell'ambasciata cinese in Italia.

52. Ripercorriamo la **covid story** in cui ci siamo andati a schiantare (il Governo e tutta la popolazione italiana) per non aver seguito sin dall'inizio le indicazioni di contenimento antivirus del piano di emergenza nazionale

predisposto dal Ministero della salute, peraltro incautamente secretate dal 20 gennaio.

53. In principio troviamo la legge 16 marzo 2017, n.30, che ha delegato al Governo il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile. L'art.1, comma 5, della legge n.30/2017 ha previsto che i decreti legislativi attuativi della delega sul codice della protezione civile fossero adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati e il successivo comma 7 ha previsto che disposizioni integrativi o correttive dei decreti legislativi adottati potessero essere emanati entro due anni dalla data di entrata in vigore dei primi decreti legislativi attuativi della delega.

54. In ambito Ue gli interventi di protezione civile contro le catastrofi naturali sono disciplinati dalla decisione n.1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di protezione civile, che prevede l'istituzione del Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), gestito dalla Commissione.

55. Viceversa, la decisione 1182/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero disciplina gli interventi dell'Unione in materia di emergenza sanitaria, che viene dichiarata dalla Commissione europea ai sensi dell'art.12, coordinandosi con le dichiarazioni di emergenza internazionale dell'Organizzazione mondiale della sanità e con il supporto tecnico del suo Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), che valuta se il pericolo è a) di origine biologica e consiste in malattie trasmissibili, o in resistenza antimicrobica e infezioni associate all'assistenza sanitaria; oppure se si tratta b) di minacce di origine ignota.

56. Con il d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1 viene emanato il codice della protezione civile, di cui alla legge delega n.30/2017, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e di concerto con i Ministri interessati, tra i quali non vi è il Ministro della salute, dal momento che l'emergenza sanitaria non rientra nell'ambito degli eventi calamitosi suscettibili dell'intervento della protezione civile, ma nella competenza esclusiva del Servizio sanitario nazionale e, per quanto riguarda le ordinanze contingibili e di urgenza che riguardano tutto il territorio nazionale, del Ministro della salute, ai sensi dell'art.32 della legge n.833/1978.

57. Infatti, l'art.16, comma 1, del d.lgs. n.1/2018 individua la tipologia dei rischi di protezione civile, tra i quali, ovviamente, non vi è il rischio sanitario: «1. *L'azione del Servizio nazionale si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di rischi: **sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi.***» In buona sostanza, il rischio sanitario non rientra tra le competenze del Servizio di protezione civile né tra i rischi per i quali possa essere dichiarato lo stato di emergenza nazionale dall'art.24 del d.lgs. n.1/2018, in combinato disposto con l'art.7, comma 1, lettera c), dello stesso decreto, che riguarda soltanto «*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*».

58. Per quanto riguarda il rischio di pandemia da coronavirus esso era già noto all'Organizzazione mondiale della Sanità dal settembre 2019, quando è stato consegnato dal gruppo di esperti incaricati (Global Preparedness Monitoring Board) un rapporto (dal titolo *A world at risk*, "un mondo a rischio"), in cui si

segnalava l'esistenza del serio rischio pandemico di un agente patogeno respiratorio: *«La malattia prospera nel disordine, le epidemie sono in aumento e lo spettro di un'emergenza sanitaria globale incombe su di noi. C'è una minaccia molto reale di una pandemia in rapido movimento, altamente letale, di un agente patogeno respiratorio che uccide da 50 a 80 milioni di persone e spazza via quasi il 5% dell'economia mondiale.»*.

59. Insomma, da settembre 2019 era già delineato lo scenario di una nuova "spagnola", più reale che ipotetico evidentemente, dal momento che, prima della formalizzazione del 1° caso Sars Cov-2 denunciato dalla Cina all'O.M.S. soltanto il 31 dicembre 2019, da diversi mesi circolavano, soprattutto in Emilia Romagna, in Lombardia e in Veneto, cioè nelle regioni maggiormente esposte alla circolazione di cinesi provenienti da Wuhan, diversi casi di difficoltà respiratorie anche in soggetti giovani con sintomi ripetuti simili a polmoniti acute.

60. Sta di fatto che, nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di rischi sanitari a livello nazionale, il **5 gennaio 2020** la Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute ha inviato a Regioni e Ministeri una comunicazione con oggetto *"Polmonite da eziologia sconosciuta – Cina"*, riportando i sintomi clinici dei primi 44 casi di Wuhan: febbre, difficoltà respiratorie e lesioni invasive in entrambi i polmoni, riportando le seguenti raccomandazioni dell'O.M.S.: *«L'OMS raccomanda di evitare qualsiasi restrizione ai viaggi e al commercio con la Cina in base alle informazioni attualmente disponibili su questo evento.»*.

61. Il **9 gennaio 2020** il Centro per il controllo e la prevenzione delle malattie della **Cina** ha riferito all'O.M.S. che era stato identificato un nuovo coronavirus (2019-nCoV) come agente causale ed ha reso pubblica la sequenza genomica.

62. Il 20 gennaio 2020 è stato predisposto dal Ministero della salute un piano nazionale di emergenza sul contrasto al coronavirus, che è stato secretato fino alla rivelazione della sua esistenza nella citata intervista del dott. Andrea Urbani, pubblicata il 21 aprile 2020.

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

64. Il 22 gennaio 2020 la **Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute** con la **circolare n. 1997**, indirizzata a tutte le Regioni e Associazioni professionali sanitarie, ha rappresentato la situazione di rischio pandemico, compresa l'esistenza del piano nazionale di emergenza.

65. Nella circolare n.1997 del 22 gennaio 2020 del Ministero della salute sono stati forniti i criteri e modalità di segnalazione dei casi di infezione da nCoV, condivisi con l'Istituto Superiore di Sanità, che costituiscono la base logica e organizzativa di tutti i protocolli di gestione dell'emergenza Covid-19 anche al di fuori degli ambienti sanitari a cui le indicazioni vengono indirizzate.

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

67. L'ECDC, che, come anticipato, è il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie della Commissione Ue, alla data del **26 gennaio 2020** ha confermato al Ministero della salute, contraddittoriamente e con una

superficialità deduttiva sotto il profilo logico ed epidemiologico che rasenta il dolo, che, a fronte dell'ormai elevato potenziale pandemico dell'epidemia da coronavirus, esisteva soltanto una moderata probabilità di rilevare casi importati nei Paesi dell'Unione europea.

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

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

70. Il Ministro della salute, seguendo le indicazioni del piano segreto nazionale di emergenza, con ordinanza del **30 gennaio 2020**, preannunciata però il giorno prima **29 gennaio 2020** dopo il ricovero allo "Spallanzani" dei due cinesi di Wuhan, ha disposto il blocco di tutti i voli internazionali da e per la Cina.

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

72. 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.

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

73. Durante l'ultima settimana di gennaio la Cina aveva importato milioni di respiratori. Nella sola giornata del **30 gennaio 2020** la Cina aveva effettuato un import di 20 milioni di mascherine, nonostante produca il 50% della produzione mondiale di presidi specifici anticovid-19.

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

75. Seguendo l'esempio del Ministro della salute italiano, anche il governo degli **Stati Uniti** lo stesso **30 gennaio 2020** hanno dichiarato il coronavirus «emergenza sanitaria pubblica», vietando l'ingresso a tutti i cittadini stranieri che sono stati in Cina nelle ultime due settimane e imponendo una quarantena di 14 giorni agli americani che tornavano dalla regione cinese di Hubei, dove si trova Wuhan.

76. Il giorno dopo **31 gennaio 2020**, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con l'evidente intento di proteggere lo stesso Ministro della salute dalle critiche al blocco dei voli con la Cina mosse con decisione sia dal Ministro degli affari esteri cinese⁹ sia dal Ministro degli affari esteri Di Maio, **faceva deliberare in**

⁹ «Un vero amico si vede nel momento del bisogno» ha ripetuto come una menzogna nei giorni 30 e 31 gennaio 2020 il ministero degli Esteri cinese, con particolare riferimento all'Italia e agli Stati Uniti, che avevano deciso di chiudere le frontiere ai viaggiatori in arrivo dal Dragone, cinesi o stranieri.

CdM lo stato di emergenza di rilievo nazionale per sei mesi fino al 31 luglio 2020, ai sensi degli artt.7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1, del d.lgs.1/2018.

77. La delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei Ministri è stata adottata senza alcuna convinzione (e quindi tenuta “riservata”) e senza alcun rispetto delle regole, con un finanziamento esiguo di appena 5 milioni di euro, **senza l'intesa con le Regioni** e senza che le Regioni nulla sapessero, senza nessuna emergenza sanitaria all'interno del territorio nazionale e utilizzando una procedura che non prevede la dichiarazione di stato di emergenza nazionale per rischio sanitario, ma solo per **calamità naturali** derivanti dai rischi **sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi** (art.16, comma 1, d.lgs. n.1/2018).

78. Il 1° febbraio 2020, come riferito il giorno dopo da “La Repubblica”, il Presidente Mattarella, ignaro che il giorno prima il Governo avesse dichiarato lo stato di emergenza nazionale per il Covid-19 per sei mesi, ha inviato al Presidente della Repubblica Popolare Cinese, Xi Jinping, un messaggio per attestare la vicinanza dello Stato italiano alla Cina in merito alla diffusione del coronavirus **e la disponibilità a offrire tutto l'aiuto possibile**: *«Seguo con viva partecipazione gli sviluppi della situazione sanitaria creatasi a seguito della diffusione del coronavirus 2019 nCoV. Desidero farLe pervenire le espressioni più sincere della vicinanza e della solidarietà degli italiani tutti e mie personali nei confronti dell'amico popolo cinese. Partecipiamo al dolore delle famiglie di quanti hanno perso la vita e auguriamo ai malati - assistiti dal coraggioso personale medico-sanitario cinese - un pronto e completo ristabilimento. Desidero inoltre ringraziarLa per la collaborazione e la sensibilità mostrate dalle autorità cinesi nel facilitare l'evacuazione per via*

*aerea dei connazionali residenti a Wuhan. In questo spirito, **colgo l'occasione per confermare che nell'affrontare l'emergenza sanitaria la Repubblica Popolare Cinese può contare sulla disponibilità della Repubblica Italiana per ogni assistenza che venisse ritenuta utile. Con l'auspicio che si torni sollecitamente a condizioni di normalità sotto ogni profilo.***».

79. Quindi, nessuno ha creduto al Ministro Speranza e al Presidente Trump quando hanno tempestivamente bloccato i voli con la Cina, anzi tutti li hanno rimproverati di aver offeso la suscettibilità del Governo cinese.

80. Cautelativamente e con i soli 5 milioni di euro per fronteggiare una emergenza sanitaria, con **l'ordinanza del 3 febbraio 2020 n.630 il Capo Dipartimento della protezione civile**, in attuazione della delibera impugnata del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 e dell'art.25 del d.lgs. n.1/2018, all'art.1, comma 2, ha delineato i poteri emergenziali della Protezione civile, da esercitare anche in deroga a numerose disposizioni di legge (indicate nell'art.3 dell'ordinanza), tra le quali, naturalmente, non è stata indicata quella dell'art.32 della legge n.833/1978 che attribuisce i poteri di ordinanza urgente e contingibile su tutto il territorio nazionale al Ministro della salute, essendo ai primi di febbraio ben chiaro a tutti in Italia che il virus non ci avrebbe neanche sfiorato e sarebbe rimasto confinato in Asia.

81. Invece, sul sito **Regioni.it** in data **4 febbraio 2020** è stato pubblicato il **report n.3770**, che attesta come i Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto e Friuli Venezia-Giulia, dopo aver letto le precedenti comunicazioni del Ministero della salute e pur non conoscendo la dichiarazione di emergenza nazionale del CdM del 31 gennaio, si siano giustamente lamentati della insufficienza delle misure adottate per le scuole, rispetto al rischio epidemiologico.

82. Queste sono le risposte del premier e di altri Ministri alle perplessità dei Presidenti delle Regioni del nord, come trascritte nel **report n.3770**: *«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.».*

83. Il **6 febbraio 2020** viene emanato il **d.lgs. n.4/2020**, contenente *“Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante: «Codice della protezione civile»*, sulla base della deliberazione del Consiglio dei Ministri **adottata sempre escludendo il concerto del Ministro della salute**, sulla base del giusto presupposto giuridico che l’emergenza sanitaria non rientrava nei compiti del Servizio di protezione civile.

84. Questo generale obnubilamento della realtà epidemiologica e della gravità già pandemica dell’emergenza Covid-19 ha portato a conseguenze terribili particolarmente in Lombardia, dove il Prefetto e il Sindaco di Milano hanno autorizzato il **19 febbraio 2020** la partita di calcio internazionale Atalanta – Valencia, con 45.792 spettatori sugli spalti di San Siro.

85. La festa del calcio nella serata del 19 febbraio 2020 a S. Siro è diventata, così, un moltiplicatore di contagi, il detonatore di quello che il prof. Fabiano Di Marco, responsabile del reparto di pneumologia di Bergamo, ha definito «*una bomba biologica*» nell'intervista al Corriere della Sera del 22 marzo 2020.

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

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

88. Queste le fatali previsioni del Presidente della Regione Lazio il **27 febbraio 2020**: «*Bisogna isolare i focolai ma non bisogna distruggere la vita o diffondere il panico. Quindi bisogna dare dei segnali di ripresa e rilancio, la cosa più importante è riaccendere l'economia del Paese con misure*

straordinarie, ma la prima è ricreare fiducia, speranza e collaborazione, ricostruendo le condizioni per riaccendere il motore dell'economia. Mi sembrava giusto, un bel gesto, raccogliere l'invito del sindaco Sala e del Pd di Milano. Un segnale molto chiaro di vicinanza e sostegno innanzitutto al Nord e a Milano che sta vivendo una fase molto difficile. Bisogna sconfiggere il virus seguendo la scienza».

89. La scienza a cui faceva riferimento il Presidente della Regione Lazio, ammalatosi il 7 marzo dopo l'esibizione di fiducia antivirus del 27 febbraio, era quella che contestava anche i primi blandi urgenti provvedimenti del Governo - i dd.PP.CC.MM. del 23 e 25 febbraio, concordati con le Regioni interessate che avevano già adottato le competenti ordinanze d'urgenza, recepite nei decreti che, per questo motivo, come il dPCM 1° marzo 2020, non sono stati impugnati nel ricorso straordinario essendo conformi alla normativa -, come la dott.ssa Maria Rita Gismondo, virologa responsabile del laboratorio dell'ospedale Sacco di Milano: *«A me sembra una follia. Si è scambiata un'infezione appena più seria di un'influenza per una pandemia letale. Non è così. Guardate i numeri. Non è pandemia! Durante la scorsa settimana la mortalità per influenza è stata di 217 decessi al giorno! Per coronavirus 1! Questa follia farà molto male, soprattutto dal punto di vista economico.».*

90. Credo, quindi, che la Regione Lombardia bene ha fatto ad annunciare l'iniziativa giudiziaria risarcitoria nei confronti della Cina e penso anche che altre Regioni, soprattutto le più colpite dalla pandemia sul piano delle vittime e sul piano economico, potrebbero seguirne l'esempio, come nel caso della Regione Veneto, il cui Governatore Zaia, oggi indicato come modello di comportamento nella gestione territoriale dell'emergenza per aver fatto spesso il contrario rispetto alle indicazioni che venivano dal Ministero della

salute, il 28 febbraio 2020 fu duramente censurato per alcune condivisibili critiche alle preferenze culinarie cinesi, per le quali fu costretto a scusarsi.

91. Del resto, mi sembra che il Governatore Zaia voglia riprendere immediatamente tutte le attività produttive, economiche e sociali sul territorio regionale, derogando alle misure di contenimento del “**decreto congiunti non amici**”.

**Ultimatum all’Unione europea e alla Repubblica federale di Germania:
opportunità/necessità del giudizio amministrativo contro i
provvedimenti emergenziali con rinvio pregiudiziale alla Corte UE**

92. In buona sostanza, anche il Governo, che nella prima fase emergenziale quando il virus formalmente non si era ancora diffuso formalmente in Italia si era attivato con sollecitudine attraverso il Ministro della salute, ha subito i condizionamenti della globalizzazione e dell’economia mondiale, che ha protetto gli errori macroscopici della Cina, con la complicità dell’O.M.S. e dei suoi contraddittori comportamenti, con la complicità inerte dell’Unione europea e del suo Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC) che ha intenzionalmente sottovalutato la evidente minaccia pandemica e non ha attivato la Commissione europea per la dichiarazione di emergenza sanitaria, di sua competenza sul già colpito territorio dell’Unione, al fine di garantire alla Germania, già contagiata al 30 gennaio, dai contraccolpi economici per il blocco dei collegamenti aerei con la Cina.

93. Quindi, l’azione governativa sull’emergenza sanitaria, del tutto illegittima sotto il profilo della violazione dei principi costituzionali e della normativa interna che definisce correttamente le competenze in materia, appare suscettibile di molte attenuanti. Tuttavia, sussiste la responsabilità del

Governo per i danni provocati all'economia nazionale ed è gravida di conseguenze sul piano della tutela dei diritti fondamentali.

94. I provvedimenti emergenziali del Governo adottati ai sensi dell'art.24 del d.lgs. n.1/2018 rientrano, infatti, nella giurisdizione esclusiva del TAR Lazio - sede di Roma, anche per quanto riguarda la tutela dei diritti soggettivi lesi, ai sensi degli artt. 7, comma 5, 119, comma 1, lett.h), e 133, comma 1, lett.o), c.p.a., in combinato disposto.

95. Pertanto, se non si impugnano nel termine decadenziale del 27 maggio 2020 per quanto riguarda il ricorso al TAR o nel termine del 31 maggio 2020 per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tutti i provvedimenti emergenziali, a cominciare dalla delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei Ministri, non sarebbe possibile muovere azioni di responsabilità sul piano civile per nessuno in Italia, né in favore degli eredi di coloro che sono morti a causa dell'epidemia né in favore di tutti coloro che hanno subito danni materiali e/o fisici e/o biologici e/o morali e alla vita di relazione.

96. Infatti, le Aziende sanitarie, le RR.SS.AA., ove chiamate in giudizio a rispondere dei danni, si difenderebbero invocando il rispetto delle misure di contenimento di volta in volta imposte dal Governo anche alle Regioni, a cui è stata sottratta la competenza in materia di gestione dell'emergenza sanitaria sul territorio di propria competenza, sulla base della dichiarazione di emergenza nazionale fino al 31 gennaio 2020 del CdM.

97. In uno stato di sostanziale irresponsabilità o deresponsabilizzazione di tutte le Istituzioni politiche nazionali, di governo locale e delle strutture sanitarie che hanno gestito l'emergenza, dovremmo subire la violenza che ha leso i nostri diritti come cittadini e professionisti e quelli delle persone che dovremmo tutelare come avvocati o come giudici, sperando che l'Unione

europea, anch'essa grandemente responsabile di questa situazione pandemica, finanzia la ricostruzione.

98. Nel frattempo, credo, l'avvocatura italiana sarebbe distrutta dall'inedia quasi assoluta e dalla carenza di redditi professionali per almeno sei mesi, con previsione di almeno il 60-70% di cessazione dell'attività forense dei colleghi (nessuno escluso dal rischio pandemico professionale, neanche lo scrivente), non in grado di lavorare proficuamente, in coerenza con il disegno davighiano del giusto processo da "remoto in pacem eternam" degli avvocati, si intende.

99. Sulla base di queste riflessioni, ho rappresentato nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il mio interesse a convenire in giudizio, per l'azione di risarcimento dei gravi danni professionali e relazionali subiti in conseguenza dei provvedimenti amministrativi impugnati, davanti al competente TAR Lazio – sede di Roma, in via principale l'Unione europea e la Repubblica federale di Germania, e, eventualmente, anche la Repubblica popolare cinese (ma ora i cinesi li lascerei alla potenza di fuoco del Lombardo-Veneto, eventualmente delle altre Regioni), in solido o chi di ragione; solo in subordine il Governo.

100. Pare evidente che le responsabilità principali della diffusione del fenomeno pandemico sul territorio nazionale siano da ascrivere alla Commissione europea e alla Repubblica federale di Germania.

101. Nel primo caso, l'azione di risarcimento dei danni andrebbe esercitata davanti al Tribunale dell'Unione europea, ai sensi degli artt.268 e 340, comma 2, TFUE in combinato disposto, nei confronti dell'Unione europea, non assicurando però il Giudice europeo, per le ragioni precisate nel ricorso straordinario, l'effettività del rispetto del principio del giusto processo, ai sensi

dell'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e degli artt.24 e 111 della Costituzione.

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

103. Sotto tale profilo, poiché le due azioni (quella demolitoria dei provvedimenti amministrativi definitivi impugnati nel ricorso straordinario al Capo dello Stato e quella risarcitoria davanti al TAR Lazio) sono strettamente connesse, ho chiesto in via preliminare che il Consiglio di Stato interroghi la Corte di giustizia Ue su tre questioni pregiudiziali, ai sensi dell'art.267 TFUE, di cui la terza sull'art.83 d.l. n.28/2020 è stata già illustrata in precedenza.

104. Le prime due questioni pregiudiziali sono le seguenti e riguardano l'inidoneità del Tribunale dell'Unione di assicurare, in luogo del Giudice nazionale, la piena tutela dei diritti fondamentali in caso di risarcimento dei danni per responsabilità extracontrattuale delle Istituzioni Ue, ai sensi dell'art.340 TFUE, conseguente ad inadempimenti al diritto dell'Unione e ai Trattati legati all'emergenza pandemica Covid-19:

1- Se, ai sensi degli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, l'art.168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea, in combinato disposto con l'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (nel prosieguo,

la “Carta”), costituisce violazione qualificata idonea a fondare l’azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell’Unione europea prevista dall’art.340, comma 2, del TFUE, il comportamento della Commissione europea che, di fronte all’evidenza del potenziale rischio pandemico della diffusione del Covid-19 sul territorio dell’Unione già sulla base dei dati forniti nei report dell’Organizzazione mondiale della sanità alla data del 30 gennaio 2020 e della dichiarazione di emergenza internazionale da parte della stessa O.M.S. in pari data, non abbia mai dichiarato lo stato di epidemia sanitaria dell’art.12, paragrafo 1, lettera a), della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, e anzi, attraverso la sua struttura del Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC) durante tutto il mese di gennaio 2020 abbia ripetutamente rassicurato il Ministero della salute italiano, contro le evidenze epidemiologiche, che il rischio di introduzione dell’infezione in Europa, attraverso casi importati, fosse moderato.

2) Se gli articoli 268, 274 e 340, comma 2, TFUE possono essere interpretati alla luce degli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell’Unione, in combinato disposto con l’art.47 della “Carta”, nel senso che l’azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell’Unione non possa essere sottratta alla competenza delle giurisdizioni nazionali, in una fattispecie, come quella di causa, in cui la violazione qualificata da parte della Commissione dei compiti e degli obblighi derivanti dal ruolo di custode dei Trattati possa essere giustificata dal potere discrezionale della stessa Commissione di decidere se e quando dichiarare lo stato di

epidemia sanitaria dell'art.12, paragrafo 1, lettera a), della decisione n.1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, rendendo così inefficace la competenza della Corte di giustizia (Tribunale dell'Unione) a decidere, in via esclusiva, la controversia sulla responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'Unione.

105. Faccio sintetico cenno alle complesse dinamiche che muovono i rapporti tra le Istituzioni Ue e la capacità di dominio politico-economico dell'Unione europea da parte della Germania di Merkel, che aveva trovato soltanto nella BCE di Draghi e nella Corte di giustizia un baluardo contro il tentativo, fatto dalla Corte costituzionale tedesca di Karlsruhe, di bloccare l'utilizzazione del Quantitative Easing, vanificato dalla Grande Sezione della Corte Ue con la sentenza dell'11 dicembre 2018 nella causa C-493/17 (EU:C:2018:1000), che ha rigettato la questione pregiudiziale di incompatibilità del QE sollevata dal Bundesverfassungsgericht, su ricorso principale proposto da cittadini e parlamentari tedeschi.

106. Per comprendere la differenza di peso politico in Europa tra la Germania e gli altri Stati va evidenziato che la Direzione generale Concorrenza della Commissione europea al 30 aprile 2020 ha autorizzato finora circa 1.900 miliardi di euro di aiuti da parte degli Stati membri alle proprie aziende per far fronte all'emergenza pandemica da coronavirus, con 127 misure nazionali per 26 Stati membri più il Regno Unito, con il 52% degli aiuti approvati riguarda la sola Germania, quasi mille miliardi di euro, somma enorme derivante dalle entrate fiscali derivanti dall'eccesso di surplus della bilancia commerciale, che la Commissione Ue non ha mai voluto sanzionare.

107. Infatti, la Commissione europea nella comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final dal titolo "Diritto dell'Unione: risultati migliori

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

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

109. Le questioni pregiudiziali proposte nel ricorso straordinario contro la Commissione europea sono finalizzate a stimolare l'Istituzione Ue ad adottare misure di sostegno finanziario a fondo perduto di grande consistenza in favore dello Stato italiano, privo di moneta nazionale, delle sue imprese e dei suoi lavoratori aggrediti dalla crisi pandemica che l'Ue aveva il compito di evitare e prevenire.

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

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

112. Ciò finisce per determinare una gravissima violazione del principio del rispetto del legittimo affidamento, corollario del principio di certezza del diritto, del principio del giusto processo e del principio di leale cooperazione, in un caso, come quello della fattispecie di causa in cui vi è una palese violazione degli obblighi di custode dei Trattati da parte della Commissione Ue, nel

momento in cui l'azione sarebbe inammissibile a causa delle due condizioni della discrezionalità assoluta nella dichiarazione di emergenza sanitaria da parte dell'Istituzione Ue e della competenza esclusiva sull'azione della Corte di giustizia.

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

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

115. La Presidente della Commissione europea von der Leyen il 16 aprile 2020 in Parlamento Ue si è scusata per la seconda volta con l'Italia per il comportamento vergognoso e inetto rispetto alle competenze dell'Istituzione Ue di intervento obbligato coordinato in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art.168 TFUE e dell'art.12, comma 1, lettera a), della decisione n.1182/2013.

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

117. Anche la paralisi fino al 31 agosto 2020 della giustizia civile e penale in Italia, voluta dal Governo con la scusa dell'emergenza Covid-19 mentre tutti gli altri settori produttivi entro il 18 maggio 2020 già operano e opereranno con l'accesso diretto degli utenti, appare finalizzata a impedire la tutela dei diritti fondamentali da esercitare proprio nei confronti dei soggetti pubblici nazionali e sovranazionali responsabili del fenomeno pandemico.

118. Pertanto, anche in funzione di stimolo nella direzione innanzi indicata, ho ritenuto necessario sollecitare la Corte di giustizia dell'Unione europea a fornire le descritte risposte interpretative, che sono state proposte al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art.267 TFUE, come Giudice di unico e ultima istanza, con procedura di urgenza ai sensi dell'art.23 dello Statuto della Corte di giustizia e dell'art.107 del Regolamento di procedura della Corte.

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

120. A sostegno indiretto della mia iniziativa "pregiudiziale", che prevede **l'ultimatum all'Unione europea e alla Repubblica federale di Germania**, è accorsa la Corte costituzionale tedesca di Karlsruhe con due recentissime pronunce "emergenziali".

La Corte costituzionale tedesca di Karlsruhe nella sentenza del 5 maggio 2020 e la fine dell'Unione europea a dominio tedesco

121. Come riferito sul sito Dagospia il 18 aprile 2020, il 3 aprile 2020 **l'avvocato tedesco Beate Bahner** ha annunciato pubblicamente la volontà di presentare un ricorso alla Corte costituzionale tedesca al fine di sospendere il lockdown istituito per contenere l' epidemia di Covid-19: *«Le misure radicali adottate dal governo per vietare a 83 milioni di persone di uscire di casa sono palesemente incostituzionali e violano una moltitudine di diritti fondamentali dei cittadini tedeschi in una maniera mai vista prima. Paralizzano quasi l' intera economia per molte settimane e non sono giustificate dall' andamento delle cifre dei contagi, né da studi scientifici, né tantomeno da esperienze passate. Le restrizioni messe in atto dal governo centrale e dai singoli Länder mettono in pericolo lo stato di diritto, la democrazia e l'ordinamento liberaldemocratico garantito dalla Costituzione tedesca».*

122. L'8 aprile l'avvocato Bahner deposita istanza dettagliata e motivata, pubblicata il giorno prima sul proprio sito, con la quale si richiede la revoca delle misure sull' intero territorio nazionale viene depositata presso la Corte di Karlsruhe.

123. La Bahner viene presto ribattezzata dall' opinione pubblica tedesca *«avvocato coronaia»*, dal neologismo che indica la paura irrazionale (che lei stessa denuncia e combatte) di essere stati infettati dal coronavirus. Come è successo in Russia per i tre medici dissenzienti precipitati dalla finestra, il 9 aprile il commissariato di Mannheim ha disposto l'oscuramento del suo sito Internet personale, utilizzato per aggiornare i cittadini della sua iniziativa. Per via delle numerose proteste, il blog della Bahner è stato riattivato nella serata dello stesso giovedì 9 aprile.

124. La Corte costituzionale tedesca, decidendo dopo due giorni dal deposito del ricorso, ha rigettato venerdì 10 aprile le istanze della Bahner, giudicando il ricorso poco circostanziato. I giudici di Karlsruhe hanno ritenuto che

l'avvocato tedesco sia stata poco circostanziata nel definire i casi in cui il lockdown non avrebbe potuto essere applicato, come per esempio la chiusura di scuole o le limitazioni nei viaggi. Nessuna rimozione, dunque, del blocco totale.

125. Infatti, memore dell'insuccesso della collega Bahner, nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica notificato via pec il 1° maggio mi sono limitato a fare istanza di sospensione soltanto di alcune circostanziate misure di contenimento del DPCM del 26 aprile 2020, con la differenza che ad oggi, 8 maggio, non mi è ancora pervenuta alcuna comunicazione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri della trasmissione del ricorso al Consiglio di Stato per il parere obbligatorio e vincolante sulla sospensiva.

126. Quindi, ho l'impressione che, se e quando il fascicolo arriverà alla IV Sezione dei Giudici di Palazzo Spada, sarà venuto meno l'interesse alla sospensione in parte qua del "**decreto congiunti non amici**", le cui misure di contenimento hanno la scadenza temporale del 17 maggio.

127. Il 12 aprile 2020, giorno di Pasqua, intorno alle 19, l'avv. Bahner ha inviato un messaggio vocale alla sorella: *«Sono fuggita da casa perché mi sento minacciata da una coppia di individui fuori dalla mia abitazione»*. In preda al panico, il legale ha fermato un'automobile e ha chiesto ai conducenti di chiamare la polizia. Arrivati sul posto i poliziotti però hanno arrestato lei, e conducendola in una struttura psichiatrica di Heidelberg. *«Era in evidente stato confusionale e ha opposto resistenza, prendendo a calci un collega»*, hanno dichiarato in seguito gli agenti. Fuori dalla clinica di Heidelberg, nel frattempo, si sono assiepati circa 150 manifestanti (tutti rigorosamente senza mascherina) per manifestare solidarietà all'avvocato dissidente. Nonostante l'assembramento e la trasgressione delle norme sulle distanze, le autorità

stavolta hanno preferito non intervenire. Mercoledì 15 aprile, intorno all'ora di pranzo, la Bahner è stata rilasciata dalla struttura psichiatrica.

128. Approfittando del fatto che i manicomi in Italia sono chiusi da tempo e le nostre forze dell'ordine, salvo casi isolati, hanno mostrato grande professionalità e comprensione nei confronti dei cittadini massacrati da regole di comportamento illogiche, che generalmente hanno rispettato (e io le ho rispettate tutte), vado a raccontare l'altra "perla" della Corte costituzionale tedesca, quella che ha avuto l'eco più grande e devastante per l'Unione europea a guida tedesca.

129. La Corte di Karlsruhe con la sentenza del 5 maggio 2020 ha demolito il primato del diritto dell'Unione fondato sulla precettività della giurisprudenza della Corte di giustizia che lo interpreta e ne consente l'applicazione omogenea per tutti gli Stati membri, non accettando la decisione dell'11 dicembre 2018 nella causa C-493/17 della Corte Ue sulla legittimità dell'azione della BCE attraverso il *quantitative easing* e chiedendo chiarimenti entro tre mesi alla Banca centrale europea "*in una maniera comprensibile e con argomentazioni*" circa gli obiettivi di questo tipo di politica monetaria.

130. La superba e sovranista decisione dei giudici costituzionali tedeschi sostiene che il primato del diritto dell'Unione retrocede quando è intaccata l'*identità costituzionale* dello stato membro.

131. Infatti, stando alla sentenza della Corte di Karlsruhe, tutto quello che concerne la politica monetaria e il bilancio finanziario di una nazione permette a uno stato costituzionale di essere pienamente democratico. In buona sostanza, nel caso in cui i programmi europei di natura economica e fiscale intacchino pesantemente il bilancio dello stato, in totale autonomia la Germania può decidere di non parteciparvi.

132. Ovviamente, questo contrasta con il principio di comunità che ha animato la fondazione dell'Unione Europea e consente di ritenere ammissibili e determinanti per la ricostruzione del nostro Paese le questioni pregiudiziali sottoposte all'attenzione del Consiglio di Stato nell'ambito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per consentire di chiamare in causa, direttamente davanti ad un Giudice nazionale, sia l'Unione europea che la Repubblica federale tedesca, per rispondere di tutti i danni causati ai cittadini italiani a causa di una pandemia che l'una e l'altra avrebbero potuto e dovuto evitare, contribuendo invece a renderne più gravi e devastanti le conseguenze lesive sulla nostra economia e sulla salute di decine di migliaia di italiani, che non hanno avuto neanche il conforto di pubbliche esequie.

Richieste di un avvocato (ancora) eurounitario agli avvocati italiani di adozione di rigorose misure giuridiche anti-covid

133. Si è detto da più parti che la nostra società, le nostre abitudini, le nostre priorità, anche i nostri affetti non saranno più gli stessi dopo l'era Covid e che tutto cambierà.

134. Non vedo la consapevolezza della necessità del cambiamento nella comunità dei giuristi, che sarà chiamata alla fase della ricostruzione.

135. E' mancata l'analisi costituzionale, politica, istituzionale delle ragioni che hanno portato al contrasto tra Stato centrale e Regioni e alle criticità che ne sono derivate nella gestione dell'emergenza.

136. Purtroppo è stato il Governo che ha sbagliato tutto con atti privi del crisma della legittimità costituzionale e ordinaria e ciò che ha salvato e salvaguardato l'unità del Paese e l'integrità sociale, etica, morale e psicologica del sistema Italia è stato il comportamento del Presidente della Repubblica solo all'altare della Patria il 25 aprile a rappresentare tutti, dei Governatori di tutte le Regioni,

dei sindaci, dei medici, degli infermieri, degli operatori sanitari, del Pontefice e della comunità ecclesiale, dei discenti e degli studenti, delle imprese e dei professionisti, dei lavoratori e delle loro famiglie, dei giornalisti, delle forze dell'ordine, di tutta la popolazione che ha sopportato pazientemente le spesso illogiche misure di contenimento.

137. Dal 23 marzo la comunità di noi giuristi, avvocati e accademici, in precedenza terrorizzati dalla pandemia e storditi dal profluvio di informazioni contraddittorie, di decreti d'urgenza e dPCM, che ci hanno indotto, come professionisti per antonomasia rispettosi delle regole, a dare per scontato che quelle regole fossero più che giustificate dall'emergenza sanitaria, compresi i vistosi errori commessi nella loro formulazione, ha iniziato ad uscire dallo stato di quiescenza a cui è stata costretta, da quando cioè abbiamo letto nella sua intervista a "La Repubblica" che il collega Guido Magnisi di Bologna aveva scoperto dell'esistenza di una delibera del Consiglio dei Ministri datata 31 gennaio 2020 che aveva dichiarato lo stato **di emergenza sanitaria nazionale fino al 31 luglio 2020, senza che nessuno, neanche le Regioni e neanche il Presidente della Repubblica**, nulla sapesse.

138. I costituzionalisti che ancora difendono la legittimità dei provvedimenti governativi emergenziali comincino a leggere le carte, gli atti e i provvedimenti contestati, attraverso la ricostruzione dei fatti che molti avvocati, giudici e professori universitari hanno potuto utilizzare (non solo, ma) anche dalla semplice lettura del mio ricorso al Tar, della mia prima lettera aperta del 23 aprile, del mio ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e, ora, di questa seconda lettera aperta.

139. Come può essere costituzionale il comportamento di alta amministrazione come quello che consente ad un ex privato cittadino, nominato per l'occorrenza commissario straordinario dell'emergenza, di

gestire in solitudine e senza responsabilità contabili, amministrative e penali ai sensi dall'art.122 del d.l. n.18/2020, nel testo convertito dalla legge n.27/2020, come ha fatto il Governo con le delibere del 6 e del 20 aprile 2020, di poter utilizzare liberamente la somma di € 1.350.000.000,00 (un miliardo e trecentocinquamiloni di euro) **per la durata massima di quattro anni** ai sensi dell'art.27, comma 1, d.lgs. n.1/2018 (durata massima modificata dal d.lgs. n.4/2020 con efficacia dal 27 febbraio 2020, con la possibilità di destinare al Fondo dell'emergenza anche le generose donazioni private alla Protezione civile, che invece dal 27 febbraio 2020 possono essere canalizzate direttamente in favore del commissario Domenico Arcuri), operando con quella enorme disponibilità di denaro attraverso un fondo speciale a lui intestato e da lui solo gestito?

140. Come si fa a giustificare la **segretezza del piano nazionale di emergenza già pronto il 20 gennaio 2020**, la **“riservatezza” della delibera del CdM del 31 gennaio 2020**, la **sospensione fino al 31 maggio della possibilità di accesso agli atti della pubblica amministrazione (FOIA)**, come disposta dall'art.67, comma 3, del d.l. n.18/2020, la **sospensione sostanziale per sei mesi della gran parte dei processi civili e penali fino al 31 agosto 2020**, la **segretezza dei verbali del Comitato tecnico-scientifico** che hanno costituito la base motivazionale del **“decreto congiunti non amici”**?

141. Come si fa a giustificare i comportamenti del Governo, quando il premier con i dPCM continua ad immobilizzare moltissime attività produttive senza una solida base scientifica e, comunque, senza possibilità di verificare le indicazioni medico-scientifiche adottate da un gruppo di esperti riuniti da remoto, quando il Governo manifesta la volontà di prorogare il ricorso agli ammortizzatori sociali e la sospensione dei licenziamenti per ragioni

economiche mentre né i lavoratori hanno ancora ricevuto le prestazioni previdenziali né le imprese hanno ricevuto alcun finanziamento a fondo perduto per non chiudere l'attività, quando i decisori politici nazionali continuano a promettere con emanandi decreti legge dai nomi mirabolanti ai cittadini, ai professionisti e alle aziende in ginocchio e senza liquidità, che i soldi ci sono e ne arriveranno tanti altri, che ci vuole soltanto un po' di amore da parte delle banche, senza però cambiare le regole bancarie che impediscono l'immediata erogazione dei prestiti comunque onerosi?

142. Non è necessario né opportuno difendere l'indifendibile, come l'abnorme delibera del 31 gennaio 2020 del CdM di dichiarazione di stato di emergenza, anche perché detta delibera non è mai stata richiamata nelle premesse dei decreti legge emergenziali né nei primi tre dPCM emergenziali del 23 e 25 febbraio e del 1° marzo 2020.

143. E' invece opportuno e necessario rimuovere le criticità istituzionali che tale delibera ha causato e orientarsi a sollecitare i veri responsabili sovranazionali o extranazionali della pandemia in Italia ad intervenire per corrispondere cospicui indennizzi a tutti coloro che hanno subito danni da questa tragedia (in)umana.

144. E, quindi, adesso cari colleghi tocca a voi, a quelli che già sono in pista e a quelli che ancora devono partire (e sono la stragrande maggioranza), ricostruire il sistema Italia e la dignità del nostro ordinamento giudiziario e dell'effettività della tutela dei diritti fondamentali, perché non è ammissibile che il settore giustizia rimanga in quiescenza per sei mesi mentre i servizi pubblici essenziali, e anche quelli non essenziali, hanno già ripreso o riprenderanno le attività a breve, soprattutto per iniziativa di quelle Regioni che non hanno più condiviso, con garbo istituzionale e con deroghe più o meno incisive alle

regole imposte dal dPCM del 26 aprile, la linea governativa di gestione della fase 2 dell'emergenza.

145. Il mio suggerimento e il mio invito è quello di seguire davanti al TAR Lazio il percorso da me iniziato di impugnativa dei provvedimenti emergenziali con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

146. Unendovi come avvocati, in proprio, per dare maggior forza allo strumento processuale e alla richiesta di istanze pregiudiziali alla Corte di giustizia per ristabilire in Italia, con urgenza, le regole del giusto processo che il legislatore d'urgenza e il Ministero della giustizia hanno alterato con la scusa dell'emergenza sanitaria.

147. A tal proposito vorrei segnalare le precisazioni della **circolare del 2 maggio 2020 n. prot. 70897** del Capo del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del **Ministero della giustizia**, avente ad oggetto "prevenzione della diffusione del contagio da coronavirus - informazioni riassuntive su attività svolte e prime direttive in tema di organizzative per avvio cd. "fase due", per cui, nella definizione delle misure organizzative della fase 2 dell'amministrazione della giustizia civile e penale in Italia, a pag.3 punto 2), tra le misure di interlocuzione a livello centrale con le autorità competenti **«le due azioni più importanti hanno riguardato l'interlocuzione con le due autorità commissariali (Protezione Civile e il Commissario Arcuri)»**, cioè due autorità commissariali nominate per la gestione emergenziale sanitaria al di fuori delle regole ordinarie e costituzionali.

148. Per ridare fiducia e diritti a chi oggi non ne ha e chiede ai difensori della legge di restituirglieli davanti al giudice naturale, autonomo e imparziale.

149. E per accertare, finalmente, che **non c'è mai stato un (vero) Giudice a Berlino o a Karlsruhe**, ma che **ci sono sempre stati e sempre ci saranno**

tanti veri Giudici in Italia, l'unica Patria del diritto che io riconosca, e, forse, uno di questi, con un'ordinanza pregiudiziale, aiuterà a riaprire il più presto possibile l'ordinaria attività giurisdizionale nelle cause civili e penali, costringendo il Ministero della giustizia ad organizzarsi subito nella direzione auspicata, magari facendosi attribuire parte delle risorse destinate al fondo speciale del commissario Arcuri che (auspicio) non serviranno più per l'emergenza sanitaria, ma servono senz'altro per l'emergenza giudiziaria.

150. Con il comunicato stampa dell'8 maggio 2020 la Corte di giustizia ha così commentato la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020: *«In linea generale, si ricorda che, in base a una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, una sentenza pronunciata in via pregiudiziale da questa Corte vincola il giudice nazionale per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente. Per garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, solo la Corte di giustizia, istituita a tal fine dagli Stati membri, è competente a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione. Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti del genere potrebbero compromettere infatti l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto. Al pari di altre autorità degli Stati membri, i giudici nazionali sono obbligati a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. Solo in questo modo può essere garantita l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione da essi creata.»*.

151. Nell'ipotesi in cui qualche Giudice nazionale, continuando a fidarsi della Corte di giustizia e del sistema eurounitario di tutela dei diritti fondamentali, in cui mi sono formato e a cui ancora credo, rimetta alla Corte di Lussemburgo la questione della compatibilità della situazione di paralisi della giustizia civile e penale in Italia con il diritto dell'Unione, non vi scriverò un'altra lettera (due

bastano e avanzano) ma vi pubblicherò per intero l'ordinanza sul mio sito, invitandovi a costituirvi in quel giudizio *ad adiuvandum*.

152. Sarà la mia forma di saluto e di un “in bocca al lupo” per la piena ripresa dell'attività professionale.

Foggia, 8 maggio 2020

avv. Vincenzo De Michele