

# TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA 27/01/2021 Sentenza n. 54

 [ambientediritto.it/giurisprudenza/tribunale-di-reggio-emilia-27-01-2021-sentenza-n-54/](https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/tribunale-di-reggio-emilia-27-01-2021-sentenza-n-54/)

**Giurisprudenza:** Giurisprudenza Sentenze per esteso massime | **Categoria:** Diritto processuale penale, Diritto sanitario, Pubblica amministrazione **Numero:** 54 | **Data di udienza:**

**DIRITTO PROCESSUALE PENALE – COVID-19** – Spostamenti in pieno **lockdown** e in zona rossa senza valido motivo – Falsa autocertificazione – Reato ex art. 483 c.p. – Esclusione – Falso innocuo – Adozioni di misure cautelari – Obbligo di permanenza domiciliare – Misura restrittiva della libertà personale – Emessa con atto amministrativo – Illegittimità – Giurisprudenza Costituzionale – Misure restrittive della libertà personale – Art. 13 Cost. – Doppia riserva di legge e di giurisdizione – Libertà di circolazione – Competenza del giudice ordinario – Rispetto del diritto di difesa – Atto motivato – Garanzie e ratio – Restrinzione della libertà con DPCM – Esclusione – **TUTELA DELLA SALUTE – PUBBLICA AMMINISTRAZIONE** – DPCM 8 marzo 2020 – Violazione del principio di riserva di legge e giurisdizione di cui all'art. 13 Cost..

**Provvedimento:** SENTENZA

**Sezione:**

**Regione:** Emilia Romagna

**Città:** REGGIO EMILIA

**Data di pubblicazione:** 27 Gennaio 2021

**Numero:** 54

**Data di udienza:**

**Presidente:** De Luca

**Estensore:**

## Premassima

**DIRITTO PROCESSUALE PENALE – COVID-19** – Spostamenti in pieno **lockdown** e in zona rossa senza valido motivo – Falsa autocertificazione – Reato ex art. 483 c.p. – Esclusione – Falso innocuo – Adozioni di misure cautelari – Obbligo di permanenza domiciliare – Misura restrittiva della libertà personale – Emessa con atto amministrativo – Illegittimità – Giurisprudenza Costituzionale – Misure restrittive della libertà personale – Art. 13 Cost. – Doppia riserva di legge e di giurisdizione – Libertà di circolazione – Competenza del giudice ordinario – Rispetto del diritto di difesa – Atto motivato – Garanzie e ratio – Restrinzione della libertà con DPCM – Esclusione – **TUTELA DELLA SALUTE – PUBBLICA AMMINISTRAZIONE** – DPCM 8 marzo 2020 – Violazione del principio di riserva di legge e giurisdizione di cui all'art. 13 Cost..

### TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA 27/01/2021 Sentenza n. 54

#### **DIRITTO PROCESSUALE PENALE – COVID-19 – Spostamenti in pieno lockdown e in zona rossa senza valido motivo – Falsa autocertificazione – Reato ex art. 483 c.p. – Esclusione – Falso innocuo – PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – DPCM 8 marzo 2020 – Violazione del principio di riserva di legge e giurisdizione di cui all’art. 13 Cost..**

Una volta riscontrata l’illegittimità del precetto contenuto nel DPCM recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 applicabili sull’intero territorio nazionale (così come in ogni altro atto amministrativo) per violazione dell’art. 13 Cost., il Giudice ordinario ha il dovere di disapplicare tale DPCM ai sensi dell’art. 5 della legge n. 2248 del 1865 All. E. Di conseguenza, non è configurabile il delitto ex art. 483 c.p. nei confronti chi abbia dichiarato falsamente di trovarsi in una delle condizioni che consentivano gli spostamenti anche all’interno del Comune di residenza in base al DPCM 8 marzo 2020, in quanto la norma di cui all’art. 1 del predetto DPCM deve ritenersi contrastante con il principio di riserva di legge e giurisdizione di cui all’art. 13 Cost.. Dalla disapplicazione di tale norma deriva che la condotta di falso, materialmente comprovata in atti, non sia tuttavia punibile giacché nella specie le circostanze escludono l’antigiuridicità in concreto della condotta e, comunque, perché la condotta concreta, previa la doverosa disapplicazione della norma che imponeva illegittimamente l’autocertificazione, integra un falso inutile, configurabile quando la falsità incide su un documento irrilevante o non influente ai fini della decisione da emettere in relazione alla situazione giuridica che viene in questione.

#### **DIRITTO PROCESSUALE PENALE – Adozioni di misure cautelari – Obbligo di permanenza domiciliare – Misura restrittiva della libertà personale – Emessa con atto amministrativo – Illegittimità – Giurisprudenza Costituzionale.**

Nel nostro ordinamento giuridico, l’obbligo di permanenza domiciliare consiste in una sanzione penale restrittiva della libertà personale che viene irrogata dal Giudice penale per alcuni reati all’esito del giudizio (ovvero, in via cautelare, in una misura di custodia cautelare disposta dal Giudice, nella ricorrenza dei rigidi presupposti di legge, all’esito di un procedimento disciplinato normativamente), in ogni caso nel rispetto del diritto di difesa. In giurisprudenza è indiscusso che l’obbligo di permanenza domiciliare costituisca una misura restrittiva della libertà personale. Peraltro, la Corte Costituzionale ha ritenuto configurante una restrizione della libertà personale delle situazioni ben più lievi dell’obbligo di permanenza domiciliare come, ad esempio, il “prelievo ematico” (Sentenza n. 238 del 1996) ovvero l’obbligo di presentazione presso l’Autorità di PG in concomitanza con lo svolgimento delle manifestazioni sportive, in caso di applicazione del DASPO, tanto da richiedere una convalida del Giudice in termini ristrettissimi.

**DIRITTO PROCESSUALE PENALE – COVID-19 – Misure restrittive della libertà personale – Art. 13 Cost. – Doppia riserva di legge e di giurisdizione – Libertà di circolazione – Competenza del giudice ordinario – Rispetto del diritto di difesa – Atto motivato – Garanzie e ratio – Restrinzione della libertà con DPCM – Esclusione.**

L'art. 13 Cost. stabilisce che le misure restrittive della libertà personale possono essere adottate solo su «...atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»; primo corollario di tale principio costituzionale, dunque, è che un DPCM (nella specie DPCM 8 marzo 2020 – COVID-19) non può disporre alcuna limitazione della libertà personale, trattandosi di fonte meramente regolamentare di rango secondario e non già di un atto normativo avente forza di legge; secondo corollario del medesimo principio costituzionale è quello secondo il quale neppure una legge (o un atto normativo avente forza di legge, qual è il decreto-legge) potrebbe prevedere in via generale e astratta, nel nostro ordinamento, l'obbligo della permanenza domiciliare disposto nei confronti di una pluralità indeterminata di cittadini, posto che l'art. 13 Cost. postula una doppia riserva, di legge e di giurisdizione, implicando necessariamente un provvedimento individuale, diretto dunque nei confronti di uno specifico soggetto, in osservanza del dettato di cui al richiamato art. 13 Cost.. Peraltro, nella fattispecie, poiché trattasi di DPCM, cioè di un atto amministrativo, il Giudice ordinario non deve rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale, ma deve procedere, direttamente, alla disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo per violazione di legge (Costituzionale). Come ha chiarito la Corte Costituzionale la libertà di circolazione riguarda i limiti di accesso a determinati luoghi, come ad esempio, l'affermato divieto di accedere ad alcune zone, circoscritte che sarebbero infette, ma giammai può comportare un obbligo di permanenza domiciliare (Corte Cost., n. 68 del 1964). In sostanza la libertà di circolazione non può essere confusa con la libertà personale: i limiti della libertà di circolazione attengono a luoghi specifici il cui accesso può essere precluso, perché ad esempio pericolosi; quando invece il divieto di spostamento non riguarda i luoghi, ma le persone allora la limitazione si configura come vera e propria limitazione della libertà personale. Certamente quando il divieto di spostamento è assoluto, come nella specie, in cui si prevede che il cittadino non può recarsi in nessun luogo al di fuori della propria abitazione è indiscutibile che si versi in chiara e illegittima limitazione della libertà personale.

*Giudice dott. Dario De Luca*

---

**Allegato**

---

**Titolo Completo**

---

TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA 27/01/2021 Sentenza n. 54

---

**SENTENZA**

---

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA

Sezione GIP-GUP

Il giudice, dott. Dario De Luca, provvedendo in Camera di Consiglio sulla richiesta di emissione del decreto penale di condanna avanzata, come in atti, dal Pubblico Ministero, ha pronunciato e pubblicato la seguente

**SENTENZA**

nei confronti di: *omissis*, difeso ... e imputato ..., come da allegata copia della richiesta di emissione di decreto penale di condanna, del delitto di cui all'art 483 cod. pen., a) del reato p. e p. dall'art 483 c.p., perché, compilando atto formale di autocertificazione per dare contezza del loro essere al di fuori dell'abitazione in contrasto con l'obbligo imposto dal DCPM 08.03.2020, attestavano falsamente ai Carabinieri di Correggio: ... di essere andata a sottoporsi ad esami clinici; ... di averla accompagnata. In Correggio il 13.03.2020.

**MOTIVAZIONE**

Procedendo penalmente contro ciascun imputato per il reato in rubrica rispettivamente ascritto, il PM richiede l'emissione di decreto penale di condanna alla pena determinata nella misura di cui in atti.

Ritiene il GIP che la richiesta di emissione di decreto di condanna non possa essere accolta e che debba trovare luogo una sentenza di proscioglimento, ex art. 129 CPP, per effetto delle brevi considerazioni che seguono.

Infatti:

- premesso che viene contestato a ciascun imputato il delitto di cui all'art. 483 cod. pen. «...perché, compilando atto formale di autocertificazione per dare contezza del loro essere al di fuori dell'abitazione in contrasto con l'obbligo imposto dal DCPM 08.03.2020, attestavano falsamente ai Carabinieri di Correggio: ... di essere andata a sottoporsi ad esami clinici; ... di averla accompagnata...», avendo il personale in forza al Comando Carabinieri di Correggio accertato che la donna quel giorno non aveva fatto alcun accesso presso l'Ospedale di Correggio;
- evidenziato che la violazione contestata trova quale suo presupposto – al fine di giustificare il proprio allontanamento dall'abitazione – l'obbligo di compilare l'autocertificazione imposto in via generale per effetto del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) citato nell'autocertificazione stessa;
- in via assorbente, deve rilevarsi la indiscutibile illegittimità del DPCM del 8.3.2020, evocato nell'autocertificazione sottoscritta da ciascun imputato – come pure di tutti quelli successivamente emanati dal Capo del Governo, ove prevede che “1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 le misure di cui all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 sono estese all'intero

territorio nazionale”, e del rinviato DPCM del 8.3.2020, ove stabilisce che “Art. 1 Misure urgenti di contenimento del contagio nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell’Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia.

– 1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus” COVID-19 nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell’Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, sono adottate le seguenti misure:

– a) evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all’interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute”.

– Tale disposizione, stabilendo un divieto generale e assoluto di spostamento al di fuori della propria abitazione, con limitate e specifiche eccezioni, configura un vero e proprio obbligo di permanenza domiciliare. Tuttavia, nel nostro ordinamento giuridico, l’obbligo di permanenza domiciliare consiste in una sanzione penale restrittiva della libertà personale che viene irrogata dal Giudice penale per alcuni reati all’esito del giudizio (ovvero, in via cautelare, in una misura di custodia cautelare disposta dal Giudice, nella ricorrenza dei rigidi presupposti di legge, all’esito di un procedimento disciplinato normativamente), in ogni caso nel rispetto del diritto di difesa.

Sicuramente nella giurisprudenza è indiscusso che l’obbligo di permanenza domiciliare costituisca una misura restrittiva della libertà personale. Peraltro, la Corte Costituzionale ha ritenuto configurante una restrizione della libertà personale delle situazioni ben più lievi dell’obbligo di permanenza domiciliare come, ad esempio, il “prelievo ematico” (Sentenza n. 238 del 1996) ovvero l’obbligo di presentazione presso l’Autorità di PG in concomitanza con lo svolgimento delle manifestazioni sportive, in caso di applicazione del DASPO, tanto da richiedere una convalida del Giudice in termini ristrettissimi.

Anche l’accompagnamento coattivo alla frontiera dello straniero è stata ritenuta misura restrittiva della libertà personale, con conseguente dichiarazione d’illegittimità costituzionale della disciplina legislativa che non prevedeva il controllo del Giudice ordinario sulla misura, controllo poi introdotto dal legislatore in esecuzione della decisione della Corte Costituzionale; la disciplina sul trattamento sanitario obbligatorio, ugualmente, poiché impattante sulla libertà personale, prevede un controllo tempestivo del Giudice in merito alla sussistenza dei presupposti applicativi previsti tassativamente dalla legge: infatti, l’art. 13 Cost. stabilisce che le misure restrittive della libertà personale possono essere adottate solo su «...atto motivato dall’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»; primo corollario di tale principio costituzionale, dunque, è che un DPCM non può disporre alcuna limitazione della libertà personale, trattandosi di fonte meramente regolamentare di rango secondario e non già di un atto normativo avente forza di legge; secondo corollario del medesimo principio costituzionale è quello secondo il quale neppure una legge (o un atto normativo avente forza di legge, qual è il decreto-legge) potrebbe prevedere in via generale e astratta, nel nostro ordinamento, l’obbligo della permanenza domiciliare disposto nei confronti di una pluralità indeterminata di cittadini, posto che l’art. 13 Cost. postula una doppia riserva, di legge e di giurisdizione, implicando necessariamente un provvedimento individuale, diretto dunque nei confronti

di uno specifico soggetto, in osservanza del dettato di cui al richiamato art. 13 Cost.

– Peraltro, nella fattispecie, poiché trattasi di DPCM, cioè di un atto amministrativo, il Giudice ordinario non deve rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale, ma deve procedere, direttamente, alla disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo per violazione di legge (Costituzionale).

– Infine, non può neppure condividersi l'estremo tentativo dei sostenitori, ad ogni costo, della conformità a Costituzione dell'obbligo di permanenza domiciliare sulla base della considerazione che il DPCM sarebbe conforme a Costituzione, in quanto prevederebbe delle legittime limitazioni della libertà di circolazione ex art. 16 Cost. e non della libertà personale. Infatti, come ha chiarito la Corte Costituzionale la libertà di circolazione riguarda i limiti di accesso a determinati luoghi, come ad esempio, l'affermato divieto di accedere ad alcune zone, circoscritte che sarebbero infette, ma giammai può comportare un obbligo di permanenza domiciliare (Corte Cost., n. 68 del 1964). In sostanza la libertà di circolazione non può essere confusa con la libertà personale: i limiti della libertà di circolazione attengono a luoghi specifici il cui accesso può essere precluso, perché ad esempio pericolosi; quando invece il divieto di spostamento non riguarda i luoghi, ma le persone allora la limitazione si configura come vera e propria limitazione della libertà personale. Certamente quando il divieto di spostamento è assoluto, come nella specie, in cui si prevede che il cittadino non può recarsi in nessun luogo al di fuori della propria abitazione è indiscutibile che si versi in chiara e illegittima limitazione della libertà personale.

– In conclusione, deve affermarsi la illegittimità del DPCM indicato per violazione dell'art. 13 Cost., con conseguente dovere del Giudice ordinario di disapplicare tale DPCM ai sensi dell'art. 5 della legge n. 2248 del 1865 All. E.

– Poiché, proprio in forza di tale decreto, ciascun imputato è stato "costretto" a sottoscrivere un'autocertificazione incompatibile con lo stato di diritto del nostro Paese e dunque illegittima, deriva dalla disapplicazione di tale norma che la condotta di falso, materialmente comprovata come in atti, non sia tuttavia punibile giacché nella specie le esposte circostanze escludono l'antigiuridicità in concreto della condotta e, comunque, perché la condotta concreta, previa la doverosa disapplicazione della norma che imponeva illegittimamente l'autocertificazione, integra un falso inutile, configurabile quando la falsità incide su un documento irrilevante o non influente ai fini della decisione da emettere in relazione alla situazione giuridica che viene in questione: al riguardo, è ampiamente condivisibile l'interpretazione giurisprudenziale, anche di legittimità, secondo la quale "Non integra il reato di falso ideologico in atto pubblico per induzione in errore del pubblico ufficiale l'allegazione alla domanda di rinnovo di un provvedimento concessorio di un falso documento che non abbia spiegato alcun effetto, in quanto privo di valenza probatoria, sull'esito della procedura amministrativa attivata. (Fattispecie relativa a rinnovo di una concessione mineraria)" [Cass. Pen. Sez. 5, Sentenza n. 11952 del 22/01/2010 (dep. 26/03/2010) Rv. 246548 – 01]: siccome, nella specie, è costituzionalmente illegittima, e va dunque disapplicata, la norma giuridica contenuta nel DPCM che imponeva la compilazione e sottoscrizione della autocertificazione, il falso ideologico contenuto in tale atto è, necessariamente, innocuo; dunque, la richiesta di decreto penale non può trovare accoglimento.

Alla luce di tutto quanto sin qui detto, deve pronunciarsi sentenza di proscioglimento, nei confronti di ciascun imputato, perché il fatto non costituisce reato,

**P.Q.M.**

Visto Part. 129, 530, nonché 459 III cpp. dichiara non luogo a procedere nei confronti di ... e ... in ordine al reato loro rispettivamente ascritto perché il fatto non costituisce reato.

Reggio Emilia, 27.01.2021.