

TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA

n. 1072/21 R.G.N.R.

n. 1372/21 R.G.G.I.P.

ORDINANZA  
art. 22 c.p.p.

Il giudice dott. Luca RAMPONI, esaminati gli atti del procedimento

**Letta** la richiesta di archiviazione pervenuta dal Pubblico Ministero per il delitto di cui all'art. 605 c.p., 323 c.p., 287 c.p.,

Premesso che nel presente procedimento risulta indagato CONTE GIUSEPPE, Presidente del Consiglio dei ministri, cessato dalla carica;

**Considerato che**

l'art. 96 Cost. prevede che "il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale";

per i reati di cui all'art. 96 Cost., l'art. 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1 individua una competenza funzionale esclusiva per il Collegio istituito presso ciascun distretto di Corte di Appello (c.d. Tribunale dei Ministri), organo specializzato della giurisdizione ordinaria, ivi previsto, al quale è riservato lo svolgimento della attività di indagine e l'esercizio del potere propositivo e decisionale riguardo all'archiviazione relativamente ai reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai ministri (cfr. Cass., Sez. 6, Sentenza n. 564 del 17/02/1999; Sez. 6, Sentenza n. 207 del 21/01/1997);

la sussistenza di tale competenza funzionale presuppone che nei confronti dei soggetti indicati dall'art. 96 Cost., esista, una "notitia criminis" qualificata, nel senso che il rapporto, il referto o la denuncia dichiaratamente relativi a reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni ricolleghino ad essi la commissione di un illecito di rilevanza penale (cfr. Cass., Sez. 1, Sentenza n. 28866 del 22/05/2008);

la estensione della nozione di reato commesso nell'esercizio delle funzioni è stata intesa dalla dottrina e dalla Giurisprudenza di Legittimità in senso estensivo, non occorrendo che sia individuabile nel delitto un movente politico o che sia richiesto l'abuso dei poteri o delle funzioni, ovvero la violazione dei doveri d'ufficio; il primo elemento infatti è indicato solo come criterio per l'una o l'altra Camera del Parlamento per la negazione dell'autorizzazione a procedere (cfr. Cass., Sez. 2, Sentenza n. 14 del 20/07/1994) ma non come requisito qualificante del reato ministeriale; gli ulteriori aspetti non sono contemplati dal disposto della legge costituzionale citata, ne' suggeriti da una corretta interpretazione;

di conseguenza il nesso o rapporto di strumentale connessione con la funzione di Ministro o Presidente del Consiglio dei Ministri è previsto dal legislatore tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano, comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto e non si sia invece in presenza di una mera coincidenza temporale con il ruolo politico assunto, ossia di un nesso di mera occasionalità con l'esercizio delle funzioni (cfr. Cass., Sez. U, Sentenza n. 14 del 20/07/1994);

sono dunque riconducibili alla nozione di reati funzionali: i) non solo quelle condotte illecite che si realizzino mediante "provvedimenti" formali assunti da un ministro nell'ambito della sua competenza; ii) ma anche quei fatti-reato consumati con atti diversi dalla deliberazione di un provvedimento formale, afferenti cioè la attività funzionale di un ministro, nello ambito del dicastero da lui rappresentato e diretto, la quale chiaramente non si esaurisce nell'adozione di provvedimenti, ma comprende una serie di interventi che si sviluppano secondo un "iter" procedimentale più o meno complesso, nel quale possono confluire contributi necessari od eventuali di altri organi o di altri uffici della stessa o di una diversa amministrazione;

### **Ritenuto che**

lo stesso PM richiedente la archiviazione abbia ritenuto la "*notitia criminis*" emergente dalla denuncia sporta il 4 /5 gennaio 2021 dal sig. ██████████ potenzialmente qualificabile nei termini di un fatto avente rilevanza penale, tanto da iscrivere il fascicolo a modello 21 per i reati di cui all'art. 605, 287, 623 c.p.; d'altro canto, nella stessa richiesta di archiviazione, soprattutto con riferimento alla indebita limitazione della libertà personale, asserisce lo stesso PM che mediante provvedimenti normativi (DPCM ossia atti di normazione secondaria) adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri sia stato imposto coattivamente a tutti i cittadini, compreso il denunciante, il "divieto di uscire di casa", benché contemporaneamente ritenga che il provvedimento abbia rappresentato un "corretto bilanciamento dei diritti contrapposti" in quanto doveroso al fine di tutelare "il diritto alla salute" a costo di "limitare altre fondamentali libertà"; in altri termini si opina essere stata effettivamente compressa la libertà personale (o comunque altre libertà fondamentali) ma con una condotta giustificata dall'adempimento del dovere di proteggere la incolumità dei cittadini e la salute pubblica (ex art. 51 c.p. e 32 Cost.) ovvero in ragione di uno stato di necessità generale (solo analogicamente riconducibile però all'art. 54 c.p.) correlato alla "pandemia in corso"; in altri termini, la denuncia cui ha fatto seguito la iscrizione nel registro delle notizie di reato, quanto alla ipotesi di cui all'art. 605 c.p., riguarderebbe un fatto tipico, ma sicuramente scriminato e come tale non costituente reato; sarebbe invece radicalmente infondata la pretesa di ravvisare altre fattispecie criminose quali quelle di cui agli artt. 287 e 323 c.p.;

se per queste ultime due ipotesi di reato la valutazione del PM appare di primo acchito condivisibile, il fatto di cui deve essere valutata la tipicità rispetto ad una fattispecie di reato (segnatamente quella di cui all'art. 605 c.p.) è in concreto delineato – nella prospettazione di cui alla denuncia che ha dato luogo alla iscrizione – come un reato commesso dall'indagato nell'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio dei Ministri; in effetti la valutazione della legittimità e liceità, pur nella situazione emergenziale, di qualsivoglia provvedimento amministrativo solo che sia finalizzato alla tutela della salute pubblica non è questione risolvibile in termini di evidente assoluta irrilevanza penale del fatto, poiché

- a) è in generale ipotizzabile un sequestro di persona con abuso dei poteri inerenti la funzione di pubblico ufficiale eventualmente rivestita in tutti quei casi nei quali difetti in capo al funzionario o all'organo pubblicistico rivestito dalla persona un potere di coercizione riconosciuto e disciplinato dalla legge (così differenziandosi la fattispecie da quella di arresto illegale: cfr. ad es. Cass., Sez. 5 -, Sentenza n. 17955 del 26/02/2020);
- b) la inviolabilità della libertà personale tutelata dall'art. 13 Cost., richiede una valutazione attenta delle modalità (riserva di legge e giurisdizione) con le quali in ipotesi eccezionali (determinati casi e modi) essa sia limitabile; e ciò a differenza di altre disposizioni e misure assunte per il contrasto alla pandemia per le quali è impossibile anche solo ipotizzare una violazione di diritti costituzionalmente garantiti: esse sono inquadrabili nell'ambito della imposizione di obblighi, ossia di prestazioni personali o patrimoniali (art. 23 Cost.: ad esempio l'obbligo di indossare in via generalizzata o in talune situazioni dispositivi di protezione individuale), limitazioni alle attività economiche private (si veda l'art. 41 Cost.), ovvero lo stesso obbligo vaccinale (che può essere previsto per disposizione di legge siccome prevede l'art. 32 comma 2 Cost.), o ancora le limitazioni alla libertà di circolazione, posto che l'art. 16 Cost. stabilisce che la libertà di circolazione possa essere limitata (anche se per ragioni di "sanità") esclusivamente mediante una legge (o un atto avente forza di legge); le disposizioni aventi forza di legge adottate a partire dai D.L. n. 6/2020 e D.L. n. 19/2020 offrivano certo una base legale adeguata a tutte siffatte limitazioni di libertà costituzionalmente garantite subvalenti di fronte al bene della salute pubblica e individuale;
- c) per contro, il disposto costituzionale di cui all'art. 13 Cost. impone ben diverse riflessioni; infatti, la distinzione tra limitazioni (specie se generalizzate) che incidano sulla libertà di circolazione e limitazioni che incidano sulla libertà personale non può essere intesa solo in termini formali e/o quantitativi; come la Corte Costituzionale ha insegnato, con giurisprudenza consolidata, la limitazione a uscire di casa se non a determinate condizioni si risolve non già in una limitazione



alla libertà di circolazione, ma in una decisiva limitazione della libertà personale soggetta alle garanzie di cui all'art. 13 Cost. (v. Corte Cost. sentenze n. 11/1956, 68/1964, 45/1960, 384/1987);

l'organo chiamato a valutare la fondatezza delle accuse e la loro sostenibilità in giudizio, dunque, sarà chiamato a giudicare se

- i) siano state imposte, mediante gli atti di normazione secondaria richiamati nella *notitia criminis* (segnatamente i DPCM) limitazioni alla libertà personale, anche intesa come coercizione a non uscire di casa, mediante precetti assistiti da minaccia di sanzione (dapprima penale poi solo amministrativa); è dubbio infatti che la portata precettiva del DPCM 8 marzo 2020 e di quelli successivamente adottati (che ripetevano sostanzialmente la medesima dizione nell'art. 1) imponessero un assoluto divieto di uscire di casa a tutti i cittadini; infatti, fermo restando che il divieto di spostarsi dal territorio di un comune a quello di un altro costituiva certamente una mera limitazione alla libertà di circolazione, anche il riferimento al divieto di transito "all'interno" dei medesimi territori non poteva essere inteso altro che come un divieto di transito al fine di entrare o uscire dai territori medesimi; sarebbe assurdo intenderlo come un divieto di transito su ogni parte del territorio nazionale poiché, per paradosso, sarebbe stato vietato transitare o spostarsi su qualsivoglia area (anche privata: es. un giardino privato) all'interno del territorio nazionale, evenienza del tutto sproporzionata e disfunzionale anche rispetto agli scopi di contenimento dei contatti sociali che hanno ispirato la decretazione d'urgenza in questione; una simile interpretazione, d'altro canto, oltre che essere costituzionalmente orientata, sarebbe sorretta dal canone ermeneutico di tipo logico; infatti, a ritenere diversamente non si capirebbe perché nella medesima norma secondaria il divieto di allontanarsi dalla propria abitazione fosse stabilito espressamente solo per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena e, addirittura, venisse stabilita una mera raccomandazione (non già dunque un divieto) di allontanarsi dalla abitazione per i soggetti che presentassero determinati sintomi clinici; se infatti anche a costoro fosse stato inibito il transito sull'intero territorio nazionale non si capirebbe perché l'allontanamento dalla abitazione (che integra certamente uno spostamento, come detto, all'interno del territorio nazionale) venisse solo sconsigliato e non già vietato espressamente;
- ii) a prescindere dalla effettiva portata precettiva delle norme secondarie in parola se, da parte degli organi di governo (Presidenza del Consiglio o singoli ministri competenti) sia stata data una implementazione (attraverso disposizioni interpretative, circolari, direttive alle forze dell'ordine ecc.) alle norme in questione tale da imporre *de facto*, mediante coercizione, attraverso la *laxe in action* (per così dire), un similare risultato limitativo della libertà personale;
- iii) in ogni caso, se sia stato fatto credere ai cittadini, mediante gli strumenti propri della comunicazione istituzionale (si pensi alle notorie F.A.Q. pubblicate sul sito internet della presidenza del consiglio o mediante conferenze stampa) che la portata precettiva delle norme in questione, sotto minaccia di sanzione, fosse davvero quella di un divieto d'uscire di casa (salvo poche eccezioni tassative) e non invece un divieto di spostamenti da un luogo all'altro; va tenuto conto infatti che pacificamente il delitto di cui all'art. 605 c.p. è configurabile anche in ipotesi di coercizione mediante minaccia implicita (cfr. Cass., Sez. 5, Sentenza n. 2130 del 09/01/1992 e per l'ipotesi della minaccia implicita proveniente dal pubblico ufficiale, Sez. F, Sentenza n. 47602 del 08/08/2017).

Pertanto, in definitiva, occorrerà valutare la commissione del fatto-reato ipotizzato nella *notitia criminis* (oggetto di iscrizione come tale da parte della Procura della Repubblica) vuoi mediante atti costituenti provvedimenti formali (secondo la modalità ipotizzata al precedente punto i)) ovvero comunque atti espressione di attività funzionale della Presidenza del Consiglio o di altri dicasteri (secondo le modalità ipotizzate ai precedenti punti ii) e iii)); in ogni caso sussistendo pertanto la competenza del Tribunale dei Ministri. Va disposta la trasmissione degli atti al Pubblico Ministero presso il Tribunale distrettuale (di Bologna) funzionalmente competente.

3

Per questi motivi,

Visto l'art. 22 c.p.p. in relazione all'art. 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1,

**DICHIARA**

La propria incompetenza a favore del Tribunale dei Ministri istituito presso il Distretto di Corte d'Appello di Bologna  
E per l'effetto,

**DISPONE**

Trasmettersi gli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna.

Reggio Emilia, il giorno 05/11/2021

Il Giudice per le indagini preliminari  
Dott. Luca Ragnoni

Depositato in Cancelleria il

TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA

DEPOSITATO

27 DIC 2021

IL CANCELLIERE ESPERTO  
Dott.ssa Alessandra Schiuma

