

## **I DPCM tra vecchie e nuove problematiche: la caduta della foglia di fico?**

di **Francesco Martin**

**Sommario.** **1.** Sui Decreti del Presidente del Consiglio e l'autocertificazione. – **2.** Breve disamina sui c.d. reati di falso. – **3.** Una nuova pronuncia: il caso del Tribunale di Reggio Emilia.

### **1. Sui Decreti del Presidente del Consiglio e l'autocertificazione.**

A distanza di mesi la situazione pandemica che attanaglia lo Stato italiano non accenna a diminuire, anzi; nell'anniversario del primo lockdown si è materializzato il ritorno in zona rossa per la maggior parte delle regioni.

In tale scenario torna dunque in auge uno strumento ormai noto e spesso aggiornato, divenuto ormai indispensabile per muoversi nel territorio italiano: l'autocertificazione.

Mediante tale dichiarazione un soggetto, a seguito del controllo delle Forze dell'Ordine, attesta che il mancato rispetto delle disposizioni in tema di limitazione della libertà di movimento è dovuta ad una delle ragioni (nemmeno così tassativizzate), previste dal potere esecutivo. Nello specifico ai sensi degli artt. 46 e 47 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 ciascun individuo è chiamato a dichiarare: le proprie generalità (tra cui, la propria utenza telefonica); di essere consapevole delle conseguenze penali previste in caso di dichiarazioni mendaci a pubblico ufficiale (art. 495 c.p.); di non essere sottoposto alla misura della quarantena; di non essere risultato positivo al virus Covid-19; di essersi spostato dal luogo A con destinazione B; di essere a conoscenza delle misure di contenimento del contagio adottate; di essere a conoscenza delle limitazioni ulteriori adottate dal Presidente della propria Regione di appartenenza; di essere a conoscenza delle sanzioni previste dall'art. 4 D.L. 25 marzo 2020, n. 19 e dall'art. 2 D.L. 16 maggio 2020, n. 33<sup>1</sup>. Parimenti, specialmente il precedente Governo, ha utilizzato uno strumento al fine di "legiferare" per tentare di risolvere l'emergenza pandemica: il Decreto del Presidente del Consiglio o DPCM.

Brevemente, un decreto ministeriale (D.M.), nell'ordinamento giuridico italiano, è un atto amministrativo emanato da un ministro nell'esercizio della sua funzione e nell'ambito delle materie di

---

<sup>1</sup> NIZZA V., NIZZA D., *Emergenza sanitaria: le autodichiarazioni e i reati di falso*, in *Il Penalista*, 03.04.20.

competenza del suo dicastero. Quando questo tipo di atto è emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri prende la denominazione di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM).

In quanto atto amministrativo, non ha forza di legge e ha carattere di fonte normativa secondaria; viene utilizzato, di norma, per dare attuazione a disposizioni di legge e non è soggetto ad alcuna conversione da parte del Parlamento.

Al contrario degli altri strumenti mediante il quale il Governo può legiferare - il decreto legge ovvero il decreto legislativo - il DPCM non prevede alcun passaggio all'interno dei due rami del Parlamento, ovvero una legge delega. Come appunto evidenziato si tratta di una fonte normativa secondaria che quindi non può confliggere con i principi costituzionali e nemmeno limitarli. Effettuato questo breve, ma doveroso inquadramento introduttivo sulla natura dei DPCM è bene ora evidenziare le pronunce giurisprudenziali in tema di falsità in autocertificazione.

Come del resto era prevedibile, si sono moltiplicati – in maniera endemica – i procedimenti penali per i c.d. reati di falso ex artt. 483 e 495 c.p..

La giurisprudenza, prima di merito e poi di legittimità, è stata quindi chiamata a pronunciarsi con riferimento alla sussistenza di tali delitti dando origine a pronunce e a volte anche contrastanti.

In particolare, una pronuncia del Tribunale di Milano, sezione del Giudice per le Indagini Preliminari, aveva dato un primo scossone, in termini giuridici, alla valenza delle dichiarazioni rese mediante autocertificazioni<sup>2</sup>.

Il giudicante aveva affermato che la locuzione “*fatti*” contenuta nell’art. 483 c.p. concerne solamente quelli di cui l’atto è destinato a provare la verità. Definizione che viene richiamata dagli artt. 46 e 47 D.P.R. 445/00 che, in sintesi, consentono al privato di sostituire l’atto di notorietà con l’autocertificazione mediante la quale attestare la veridicità dei fatti.

Il “*fatto*” è in *re ipsa* riferibile a qualcosa che si è già manifestato nella realtà esteriore e quindi che è suscettibile di valutazione e accertamento, mentre l’intenzione necessita di una valutazione *ex post*. Da un punto di vista prettamente teleologico la *ratio* della norma è quella di incriminare la condotta del privato che rende una falsa dichiarazione al p.u. e che quindi inficia l’attitudine probatoria della dichiarazione. Conseguentemente si deve ritenere che qualora il privato renda una falsa dichiarazione con riferimento ad una situazione passata, già concretamente venuta ad esistenza, risulterà integrato il reato di cui all’art. 483 c.p.; al contrario la mera attestazione di un’intenzione – sia essa di recarsi in un luogo ovvero effettuare una determinata attività – non rientra nella definizione di fatti dei quali l’atto è

---

<sup>2</sup> Tribunale di Milano, Giudice per le Indagini Preliminari dott. Roberto Crepaldi, Sentenza 16 novembre 2020, in questa Rivista, *ivi*.

destinato a provare la verità<sup>3</sup>. In conclusione, quindi, la mera dichiarazione di intenti in autocertificazione non assume rilevanza ai sensi dell'art. 483 c.p. che concerne solamente i fatti già accaduti suscettibili quindi di valutazione e controllo e nemmeno ai sensi dell'art. 495 c.p. in quanto estranea al novero delle dichiarazioni previste dalla norma.

La pronuncia del Tribunale meneghino quindi si basava sull'analisi letterale della norma di cui all'art. 483 c.p. e, in particolare, sulla *ratio* che aveva spinto il legislatore ad introdurre tale disposizione.

## **2. Breve disamina sui c.d. reati di falso.**

Al fine di evidenziare il perimetro normativo, nonché gli scenari che sottendo all'autocertificazione e alle pronunce rese recentemente sul tema, appare doveroso una breve disamina delle disposizioni del codice penale che si occupano dei c.d. reati di falso.

Il nostro ordinamento prevede e punisce, all'art. 483 c.p., la falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico.

Tale delitto si configura quando una norma giuridica obbliga il privato a dichiarare il vero ricollegando specifici effetti all'atto-documento nel quale la sua dichiarazione è stata inserita dal pubblico ufficiale ricevente. Proprio per tale ragione deve escludersi che una scrittura privata o un altro documento originariamente non costituente atto pubblico possa essere considerato tale in virtù del solo suo collegamento funzionale ad un atto amministrativo, per effetto dell'inserimento di esso nella relativa pratica dell'iter consequenziale occorrente per il provvedimento finale. Il delitto di falso ideologico commesso dal privato in atto pubblico, quindi, riguarda solo attestazioni del privato che il pubblico ufficiale ha il dovere di documentare.

Tale ipotesi criminosa presuppone un collegamento tra il privato autore della falsificazione e il pubblico ufficiale il quale abbia raccolto le mendaci attestazioni: il delitto di falsità ideologica in atto pubblico commesso dal privato può dirsi sussistente quando l'atto in cui è stata trasfusa la sua dichiarazione sia destinato a provare la verità dei fatti narrati.

Sul punto si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità<sup>4</sup> la quale ha stabilito che: *“In tema di falso ideologico commesso dal privato in atto pubblico, è esclusa la configurabilità del dolo generico quando la dichiarazione ritenuta non veritiera sia contenuta in un modulo prestampato ed attesti soltanto la rispondenza di una data situazione di fatto ad una normativa genericamente indicata senza, però, la precisa indicazione delle condizioni normative e delle circostanze fattuali attestate, in quanto per l'integrazione del delitto è necessaria la coscienza e volontà di agire contro il dovere giuridico di dichiarare il vero, non essendo, invece, sufficiente la mera colposa omissione di*

---

<sup>3</sup> MARTIN F., *Falsità in autocertificazione e Covid-19*, in *Ius in Itinere*, 07.01.21.

<sup>4</sup> Cass. pen., sez. V, 19.12.19, n. 2496.

*indagine sul significato delle indicazioni contenute nel modulo. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto non configurabile il reato per assenza di dolo nel caso del titolare di un opificio che aveva dichiarato, su un modello prestampato, che l'attività da lui svolta era conforme alla normativa vigente in materia di smaltimento dei rifiuti solidi e liquidi, essendosi poi accertato che l'opificio non risultava autorizzato allo scarico in pubblica fognatura)".*

Per quanto attiene all'elemento soggettivo è richiesto il mero dolo generico, consistente nella coscienza e volontà di compiere il fatto nella consapevolezza di agire contro il dovere giuridico dichiarare il vero. Si tratta di un reato di pura condotta sicché il perfezionamento prescinde dal conseguimento di un eventuale ingiusto profitto. Una parte della dottrina<sup>5</sup> ha specificato che l'art. 483 c.p. richiede, per la definizione del suo contenuto precettivo, il collegamento con una diversa norma – eventualmente di carattere extra-penale – che conferisca attitudine probatoria all'atto in cui confluisce la dichiarazione inveritiera, così dando luogo all'obbligo per il dichiarante di attenersi alla verità. È necessario, dunque, che esista una norma giuridica che imponga l'obbligo per il privato a dire il vero, ma non è necessario che tale obbligo sia esplicito. L'obbligo di verità, infatti, può trovare anche un aggancio "implicito" e non necessariamente "esplicito" in una norma di legge<sup>6</sup>.

La Suprema Corte<sup>7</sup> ha ritenuto configurabile il reato di cui all'art. 483 c.p. in assenza di una norma che esplicitasse il dovere di verità in capo al privato in sede di denuncia di smarrimento, ma rinvenendo detto dovere nella previsione normativa di un obbligo di denuncia e nel fatto che detta denuncia funge da presupposto per l'avvio dell'iter amministrativo volto alla formazione e al rilascio del relativo duplicato in favore del denunciante, affermando che *"con la dichiarazione di smarrimento si attesta, nell'atto pubblico, il fatto dello smarrimento, che è condizione necessaria per l'ottenimento del duplicato della carta di identità, sicché è consequenziale l'obbligo di dire la verità al pubblico ufficiale e l'atto pubblico, in cui la dichiarazione è trasfusa, "certifica" l'evento denunciato"*<sup>8</sup>.

Orbene da un'attenta analisi del tenore letterale della disposizione di cui all'art. 483 c.p. nonché della recente giurisprudenza di legittimità, non si può non ritenere che la falsa dichiarazione in sede di autodichiarazione in emergenza Covid-19 possa integrare il reato di cui all'art. 483 c.p..

L'attestazione circa la giustificazione che può derogare all'obbligo di restare a casa non può rientrare nella previsione di cui all'art. 46 D.P.R. 445/00, che

---

<sup>5</sup> ORBETTA S., *Falsità commessa dal privato in atto pubblico* (nota Cass. pen. Sez. V, 14 dicembre 2010, n. 3681), in *Dir. pen. e proc.*, 3, p. 295.

<sup>6</sup> MARTIN F., *Op. cit.*.

<sup>7</sup> Cass. pen., sez. V, 17.09.18, n. 48884

<sup>8</sup> LOMBARDI F., *Op. cit.*

consente di comprovare con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni, stati, qualità personali e fatti tassativamente indicati, i quali sarebbero, in assenza di autocertificazione, rinvenibili in pubblici registri o comunque sarebbero già di dominio della pubblica amministrazione.

L'attestazione parrebbe rientrare, invece, nell'ambito dell'art. 47 D.P.R. 445/00, che ammette di sostituire l'atto di notorietà con una dichiarazione sostitutiva che abbia ad oggetto, tra gli altri, *“fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato”*; oltre che *“nei rapporti con la pubblica amministrazione tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 possono essere comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà”*.

L'art. 47 conferisce, dunque, il potere di “comprovare” i fatti di cui si è a conoscenza con la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà; così facendo l'ordinamento attribuisce efficacia probatoria alla dichiarazione. Il successivo art. 76, per parte sua, assume la generale funzione di obbligare al vero nell'elaborazione dell'autodichiarazione, stabilendo che *“le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 sono considerate come fatte a pubblico ufficiale”*, in questo modo richiamando il precetto di cui all'art. 483 c.p.<sup>9</sup>. Tuttavia, è bene che l'interprete effettui una doverosa distinzione a seconda dei casi concreti. Difatti non tutte le falsità nell'autodichiarazione sono idonee ad integrare il reato di cui all'art. 483 c.p.. Se è vero che l'oggetto del falso può essere unicamente un fatto vero, allora potranno essere attestati solo fatti già compiuti. Qualora sia falsa tale attestazione il reato in parola sarà configurabile; si potrà perseguire, se falsa, l'attestazione di un fatto che si è già realizzato nella realtà fenomenica.

Diverso è dichiarare l'intenzione di compiere un fatto non ancora realizzato nella sua completezza.

La dichiarazione, in questi casi ultimi, ha per oggetto una mera intenzione e conseguentemente rientra in quegli arresti giurisprudenziali che non ammettono di ritenere configurata la fattispecie delittuosa, in quanto a essere attestato è un mero intento, un proposito che, in quanto tale sfugge all'oggetto della falsità penalmente rilevante.

Insomma sarà necessario distinguere le dichiarazioni mendaci rese in ordine agli elementi identificativi rilevanti ai sensi dell'art. 495 c.p., dalle dichiarazioni rese con riferimento a fatti già compiuti, rilevanti con riguardo all'art. 483 c.p.. ed infine alle dichiarazioni inveritiere riguardanti le intenzioni (e, quindi, tutte quelle che concernono le “destinazioni” dei propri spostamenti) che, in quanto future ed incompiute, non possono rappresentare “fatti” su cui fondare la punizione per il reato di falso in parola.

---

<sup>9</sup> NIZZA V., NIZZA D., *Op. cit.*

Orbene, l'interprete dovrà attentamente verificare, alla luce della lettura congiunta e coordinata delle due sezioni e soppesando sapientemente le parole utilizzate, se il privato abbia dichiarato un fatto o piuttosto un'intenzione: nel primo caso, il dichiarante potrà essere tacciato di falsità; nel secondo la condotta pare sfuggire alle maglie della punibilità, in ossequio alla giurisprudenza su richiamata.

Alcuni autori<sup>10</sup> affermano poi che risulterà complessa la strada verso il riconoscimento della punibilità di chi, sprovvisto dell'autodichiarazione ed interrogato dal pubblico ufficiale sui motivi della propria presenza in strada, renda dichiarazioni false che il p.u. recepisca a verbale.

Difatti i giudici di legittimità<sup>11</sup> hanno più volte chiarito che il reato di cui all'art. 483 c.p. non si configura quando in un controllo stradale il privato renda dichiarazioni mendaci al p.u. *“posto che il verbale della polizia, contenente le dichiarazioni del privato, non è destinato ad attestare la verità dei fatti dichiarati ed il reato in questione è ravvisabile quando l'atto pubblico, nel quale sia trasfusa la dichiarazione del privato, sia destinato a provare la verità dei fatti attestati”*.

Ecco dunque che il cittadino, che deve essere sempre informato sulle modifiche legislative introdotte nonché su quelle vigenti, può incorrere in sanzioni penali particolarmente incisive qualora – con coscienza e volontà – decida di rendere dichiarazioni false e mendaci in modo da poter liberamente trasgredire ai divieti e alle limitazioni della libertà di movimento costituzionalmente tutelata.

Sussistono, invero, ad una attenta ed accurata analisi in questo caotico e intricato labirinto di norme e regolamenti, delle problematiche inerenti al principio di tipicità, che è posto alla base e fondamento delle norme penali.

### **3. Una nuova pronuncia: il caso del Tribunale di Reggio Emilia.**

Come è noto si è registrata, nei giorni scorsi, una nuova pronuncia di merito circa i reati di falso e l'autocertificazione.

Gli imputati erano stati fermati dalle Forze dell'Ordine durante il primo periodo di lockdown (13 marzo 2020) ed avevano compilato un'autocertificazione che, da controlli, era risultata non veritiera; conseguentemente il Pubblico Ministero aveva chiesto l'emissione del decreto penale di condanna, ravvisando la violazione dell'art. 483 c.p..

Tuttavia, il Giudice per le Indagini Preliminari di Reggio Emilia, con la sentenza n. 54/2021, ha dichiarato non doversi procedere, ex artt. 129, 530 e 459, c. 3, c.p.p., nei confronti degli imputati.

Nella motivazione si evince che le disposizioni contenute nel DPCM dell'08.03.20, secondo il GIP, *“stabilirebbero un divieto generale e assoluto di*

---

<sup>10</sup> LOMBARDI F., *Op. cit.*

<sup>11</sup> Cass. pen., sez. V, 19.01.16, n. 9195.

*spostamento al di fuori della propria abitazione comportando un vero e proprio obbligo di permanenza domiciliare”.*

Orbene tale obbligo non può che derivare da un provvedimento dell'autorità giudiziaria a seguito di condanna ovvero, in determinati casi ed alla presenza di precisi presupposti, come misura cautelare; in ogni caso si tratta di una limitazione della libertà personale.

Con tale pronuncia il giudicante ha affrontato la questione della falsità in autocertificazione da un punto diametralmente opposto risposto all'omonimo milanese.

La sentenza evidenzia come non si configura un falso ideologico in atto pubblico per effetto della trasgressione di un DPCM che è intervenuto a istituire un obbligo di permanenza domiciliare che, per giurisprudenza consolidata anche della Corte costituzionale<sup>12</sup>, rappresenta una limitazione della libertà personale la quale può essere disposta unicamente dall'autorità giudiziaria o comunque da quest'ultima valutata.

Ed infatti, a ben vedere, il dettato costituzionale all'art. 13 Cost. afferma che la libertà personale può essere limitata solamente per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Orbene in quest'ottica si evidenzia che, nel sistema delle fonti che contraddistingue il nostro sistema normativo, tale libertà non possa essere compressa o limitata da una fonte di rango secondario.

Se tanto basterebbe per ritenere quantomeno illegittimi i DPCM, il giudicante ritiene che neppure una legge o un 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 evidenziando che: *“posto che l'articolo 13 della Costituzione postula una doppia riserva, di legge e di giurisdizione, implicando necessariamente un provvedimento individuale, diretto dunque nei confronti di uno specifico soggetto”.*

Non si potrebbe inoltre obiettare che, a ben vedere, il DPCM concerne non tanto la libertà personale ex art. 13 Cost., bensì la libertà di movimento ex art. 16 Cost.; la libertà di circolazione, come affermato dalla Corte costituzionale<sup>13</sup>, può infatti trovare limitazione con riferimento all'accesso a determinati luoghi, ma non può essere confusa con una vera e propria limitazione della libertà personale.

Tale limitazione sussiste quando il divieto di spostamento è assoluto e cioè qualora venga impedito al soggetto di recarsi in altro luogo al di fuori della propria abitazione.

Conseguentemente per il GIP di Reggio Emilia, il DPCM è illegittimo per violazione dell'articolo 13 Cost. e la redazione dell'autocertificazione

---

<sup>12</sup> Cort. Cost, 27.06.96, n. 223.

<sup>13</sup> Corte Cost., 13.07.94, n. 68.

rappresenta una: “*costrizione incompatibile con lo stato di diritto del nostro paese*”. Per tale ragione la falsità del documento non ha i connotati dell’antigiuridicità e non deve essere punita sul piano penale, configurandosi nel caso de un falso inutile che incide su un documento irrilevante.

Da un mero punto di vista applicativo poi, trattandosi di un mero atto amministrativo, il giudicante ritiene che non è necessario un rinvio della questione alla Consulta affinché venga dichiarata l’illegittimità, potendo ben essere disapplicato dal singolo magistrato ai sensi dell’art. 5, L. 20 marzo 1885, n. 2248 all. E.

Come era prevedibile la giurisprudenza, per ora di merito, viene chiamata ad occuparsi della questione inerente il rapporto tra provvedimento governativi, i DPCM, e principi costituzionalmente garantiti.

Per ora i singoli uffici giudiziari si sono orientanti nel verso di ritenere non configurabile i c.d. reati di falso nelle autodichiarazioni che concernano le mere intenzioni, come nel caso del Tribunale di Milano, ovvero di ritenere le disposizioni contenute nei DPCM illegittime in quanto in contrasto con i principi, caposaldo del nostro ordinamento, previsti e tutelati dalla carta costituzionale.