



Roma, lì 5 luglio 2021

A CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Via mail: conferenza@regioni.it

AL MINISTERO DELLA SALUTE

Via mail: s.ricci@sanita.it

Oggetto: Diffida per rettifica - Comunicato stampa della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e del Ministero della Salute del 29.05.2021 (n. 2021-086sm)

Mille Avvocati per la Costituzione è un collegio difensivo nazionale riunito in comitato, nell'esercizio del diritto di associarsi liberamente sancito dall'art. 18 della Costituzione, a cui hanno aderito avvocati italiani, anche in rappresentanza di molti altri colleghi e cittadini, che vigilano sul rispetto della normativa interna alla Costituzione della Repubblica Italiana ed ai diritti fondamentali delle persone come riconosciuti dalla C.E.D.U. e dalla Unione Europea.

In tale ottica e con questo spirito i Mille Avvocati per la Costituzione devono censurare il Comunicato del 29 maggio 2021¹ emesso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome unitamente al Ministero della Salute in vigore dell'art. 9 del d.l. 65/2021: *“Le feste conseguenti alle cerimonie civili o religiose, anche al chiuso, devono svolgersi nel rispetto di protocolli e linee guida adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto legge n. 33 del 2020 e con la prescrizione che i partecipanti siano muniti di una delle certificazioni verdi Covid-19 di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 52 del 2021 anche in zona bianca, in quanto previsto dal decreto del governo. Il comma 2 dell'articolo 9 del DL 65/2021 si limita a stabilire l'anticipazione della possibilità di tali feste in zona gialla al 15 giugno, ma restano ferme le modalità di svolgimento indicate nella stessa norma”*.

Considerato che

¹ (reperibile all'indirizzo *Comunicato Stampa - Feste conseguenti a cerimonie civili o religiose: resta fermo, come da decreto, obbligo certificazioni verdi anche in zona bianca - Regioni.it*)



MILLE AVVOCATI
per la COSTITUZIONE

- L'art. 9 del d.l. 52 del 22 aprile 2021 introduceva la nota *certificazione verde* specificando, al comma 9, che **“le disposizioni dei commi da 1 a 8 sono applicabili in ambito nazionale fino alla data di entrata in vigore degli atti delegati per l'attuazione delle disposizioni di cui al regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificazioni interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione per agevolare la libera circolazione all'interno dell'Unione Europea durante la pandemia di COVID-19 (...).”**
- L'art. 5 del d.l. 52/2021 introduceva una disciplina particolare per gli spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi, stabilendo che **“a decorrere dal 26 aprile 2021, in zona gialla,** gli spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche, locali di intrattenimento e musica dal vivo e in altri locali o spazi anche all'aperto sono svolti esclusivamente con posti a sedere preassegnati e a condizione che sia assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro (...),” stabilendo al comma 3 che **“in zona gialla,** in relazione all'andamento della situazione epidemiologica e alle caratteristiche dei siti e degli eventi all'aperto, può essere stabilito un diverso numero massimo di spettatori, nel rispetto dei principi fissati dal Comitato tecnico-scientifico, con linee guida idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio (...),” e specificando al comma 4 che **“le linee guida di cui al comma 3 possono prevedere, con riferimento a particolari eventi, che l'accesso sia riservato soltanto ai soggetti in possesso delle certificazioni verdi COVID-19 di cui all'articolo 9”.**
- L'art. 7 comma 1 del d.l. 52/21 introduceva, invece, una disciplina particolare per le fiere, convegni e congressi, consentendone lo svolgimento dal 15 giugno 2021, **in zona gialla,** **“nel rispetto di protocolli e linee guida adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74(...),”** precisando al comma 2 che **“le linee guida di cui al comma 1 possono prevedere, con riferimento a particolari eventi di cui al medesimo comma 1, che l'accesso sia riservato soltanto ai soggetti in possesso delle certificazioni verdi COVID-19 di cui all'articolo 9”.**
- Con il d.l. n. 65 del 18 maggio 2021 si introducevano ulteriore **“Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19”,** tra le quali, all'art. 9 del d.l. 65/2021 si disponeva al comma 1 che **“dal 1° luglio 2021, in zona gialla, sono consentite le attività dei centri culturali, centri sociali e centri ricreativi, nel rispetto di protocolli e linee guida adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020”,** e al comma 2 che **“dal 15 giugno 2021, in zona gialla, sono consentite le feste conseguenti alle cerimonie civili o**



MILLE AVVOCATI
per la COSTITUZIONE

religiose, anche al chiuso, nel rispetto di protocolli e linee guida adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020”, con la prescrizione che “i partecipanti siano muniti di una delle certificazioni verdi COVID-19 di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 52 del 2021”.

- Con la legge n. 87 del 17 giugno 2021 si convertiva con modificazioni il d.l. 52/2021, al quale, in sede di conversione, venivano introdotte ulteriori disposizioni nelle materie regolate dal d.l. 65/21 - che veniva interamente abrogato dall'art. 1, comma 3 della legge di conversione citata -; in particolare, per quanto di interesse in questa sede, veniva introdotto nel corpo del d.l. 52/21, l'art. 8 bis che così recita:

Art. 8-bis. Centri culturali, centri sociali e ricreativi, feste e cerimonie.

comma 1. Dal 1° luglio 2021, in zona gialla, sono consentite le attività dei centri culturali, dei centri sociali e ricreativi e dei circoli associativi del Terzo settore, nel rispetto di protocolli e linee guida adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74.

comma 2. Dal 15 giugno 2021, in zona gialla, sono consentite le feste conseguenti alle cerimonie civili o religiose, anche al chiuso, anche organizzate mediante servizi di catering e banqueting, nel rispetto di protocolli e linee guida adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020 e con la prescrizione che i partecipanti siano muniti di una delle certificazioni verdi COVID-19 di cui all'articolo 9 del presente decreto.

- Le Linee Guida per la ripresa delle attività economiche e sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome con il Ministero della Sanità (prot. n. 21/75/CR2B/COV19) del 28 maggio 2021 non riportavano alcunché in merito all'obbligatorietà del c.d. green pass per le cerimonie in questione (cfr. paragrafo “Ristorazione e cerimonie” a pagina 4).
- L'interpretazione fornita nel comunicato di cui in oggetto costituisce una esegesi errata dell'art. 9 del menzionato d.l. 65/21, non solo per il chiarissimo tenore letterale della disposizione - che delimitava l'applicazione dell'obbligo della certificazione verde per la partecipazione con il richiamo “in zona gialla” - ma anche sulla base di ulteriori e necessarie considerazioni:
 - non vi è motivo di ritenere una lacuna il fatto che “in zona bianca” non siano limitati i diritti personali dei soggetti che intendono partecipare agli eventi, feste o cerimonie,



MILLE AVVOCATI
per la COSTITUZIONE

perché la “zona bianca” risulta già disciplinata dall’art. 16 *sexies* del d.l. 33/2020 e s.m.i., ai sensi del quale, nelle regioni che si collocano in uno scenario di tipo 1 e con un livello di rischio basso, “... **cessano di applicarsi le misure determinate ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35** (recanti, appunto, Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19), e le attività sono disciplinate dai protocolli individuati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri²”;

- la circostanza che l’art. 1 del medesimo d.l. 33/2020 preveda che “*a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all’interno del territorio regionale ... e tali misure possono essere adottate o reiterate, ai sensi degli stessi articoli 2 e 3, solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica*” evidenzia come le limitazioni debbano continuare a costituire una “eccezione” rispetto alla **regola individuabile nello stato di cessazione delle misure limitative della circolazione**, e come le stesse debbano essere giustificate da un aggravamento della situazione epidemiologica, di certo non sussistente nelle zone bianche;
- dunque, in vigenza della stato di emergenza e fino alla sua scadenza, è operativa all’interno dell’ordinamento emergenziale una disposizione che già disciplina la “zona bianca”, differenziandola da quella gialla, arancione o rossa proprio sulla base dei diversi contesti e livelli di rischio che ciascuna di esse presuppone, tanto che ad un livello di rischio basso non è comprensibile – e nemmeno ipotizzabile – che si dia corso ad una applicazione analogica *in malam partem* di una disciplina fortemente restrittiva della libertà delle persone mutuata dall’art. 9 cit. specificamente prevista per un contesto più grave.
- dalla violazione dell’art. 9, in virtù del successivo art. 15, venivano fatte derivare le note sanzioni amministrative di cui articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020³; ai sensi e per

² Comma aggiunto dall’art. 1, comma 5, D.L. 14 gennaio 2021, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 marzo 2021, n. 29, e, successivamente, così modificato dall’ art. 10, comma 1-bis, lett. e), D.L. 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 giugno 2021, n. 87. In precedenza identica modifica a quella disposta dal citato art. 10, comma 1-bis, lett. e), D.L. n. 52/2021 era stata prevista dall’art. 13, comma 1, lett. g), D.L. 18 maggio 2021, n. 65, abrogato dall’ art. 1, comma 3, della suddetta Legge n. 87/2021 a norma del quale restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del predetto D.L. n. 65/2021).

³ Art. 15. *Sanzioni* [1. La violazione delle disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 è sanzionata ai sensi dell’articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020. Resta fermo quanto previsto dall’articolo 2, comma 2-bis, del decreto-



MILLE AVVOCATI
per la COSTITUZIONE

gli effetti del principio generale di cui all'art. 1, comma 2 della l. 689/91 "Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati". Ebbene, la citata disposizione, specularmente a quanto disposto dall'art. 14 delle Preleggi per l'interpretazione delle leggi penali, stabilisce il **divieto di comminare sanzioni amministrative sulla base di una interpretazione che porti ad estendere l'applicazione della legge al di fuori delle fattispecie ivi specificamente previste;**

- il Garante per la Protezione dei Dati Personali in data 23.04.2021 ha espresso **parere negativo** riguardo la forma e i contenuti del d.l. 52/2021 sopra citato, evidenziando dettagliatamente numerose criticità, tra le quali va qui richiamata quella esposta al punto sub 2. del medesimo parere, relativo alla inidoneità della base giuridica del decreto legge per limitare le libertà e i diritti che "soltanto una legge statale può subordinare (...) all'esibizione di tale certificazione"; ne consegue che se i diritti e le libertà individuali non possono essere compressi ricorrendo allo strumento normativo del decreto legge, a fortiori tale compressione non potrà discendere da Linee Guida, seppur richiamate dalle disposizioni del predetto d.l., né tantomeno da comunicati emessi da soggetti quali la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e il Ministero della Salute non autorizzati a esercitare il potere normativo in alcun modo e forma. **Diversamente ne deriverebbe l'invalidità di tali atti per difetto di attribuzione o incompetenza assoluta;**
- nelle more dell'evoluzione normativa in punto di certificazione verde sono sopraggiunti due provvedimenti che hanno (o avrebbero dovuto) fermare del tutto la pretesa di dimostrazione della condizione sanitaria di cui all'art. 9 d.l. 65/2021 per l'esercizio del diritto alla circolazione interna e alla partecipazione ad eventi, cerimonie o concorsi:
 - 1) con l'introduzione dell'art. 8 bis del d.l. 52/21, così come modificato dalla l. 87/2021 si è **ribadita**⁴ l'applicazione dell'obbligo di certificazione nei limiti di cui all'abrogato art. 9 del d.l. 65/2021, di fatto smentendo quanto contenuto nel Comunicato Stampa, ove l'estensione dell'obbligo viene giustificata deducendo che il riferimento alla "zona gialla" avrebbe la sola finalità di chiarire che già dal 15 giugno nelle **zone gialle**, sarebbe stato possibile anticipare lo svolgimento delle feste; infatti, dalla medesima interpretazione che dovrebbe conseguire al dispositivo di cui all'art. 8 bis del d.l. 52/21 – poiché si ribadisce di identico tenore dell'art. 9 d.l. 65/2021, dovrebbe derivare che il riferimento alla zona gialla del citato art. 8 bis sia volto alla

legge n. 33 del 2020.

⁴ Con tenore pressoché identico al disposto dell'abrogato art. 9 d.l. 65/2021.



MILLE AVVOCATI
per la COSTITUZIONE

anticipazione della possibilità di svolgere feste e cerimonie in zona gialla. Come noto invece, alla data del 17/06/2021 tutta l'Italia era praticamente in zona bianca e pertanto non vi sarebbe stata ragione di anticipare alcunché;

- 2) sorvolando sulla palese violazione del Comunicato degli artt. 5, 6, 9, 13, 14, 25 e 32 del Regolamento UE 679/2016, esso si pone in evidente violazione del Regolamento (UE) n. 2021/953 del Parlamento e del Consiglio, del 14.06.2021, che temporalmente si interpone tra l'art. 9 del d.l. 65/2021 e l'art. 8 bis del d.l. 52/2021. Detto Regolamento sancisce la necessità del *green pass* per facilitare la circolazione delle persone tra gli Stati membri e, al "considerando" n. 36, afferma il dovere di evitare qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, delle persone per qualunque ragione non vaccinate, compreso chi abbia **scelto** di non vaccinarsi; dunque, nel rispetto di tale disciplina comunitaria, la l. 87/2021 non ha introdotto l'obbligo per le persone di dotarsi delle certificazioni verdi in contesti sanitari con un basso livello di rischio come è la "zona bianca", altrimenti l'obbligo avrebbe apertamente violato la norma europea risolvendosi in un atto discriminatorio tra soggetti vaccinati e soggetti non vaccinati, che sarebbero tenuti non solo a sottoporsi ad un trattamento sanitario diagnostico e di sostenerne il costo ma, poi, anche comunicare la propria condizione a terze persone, non per viaggiare in Europa, ma solo per esercitare un proprio diritto naturale e fondamentale all'interno dei confini nazionali e, per ciò solo, disapplicabile in virtù del principio del *primauté* del diritto dell'Unione Europea, sia esso antecedente o susseguente alla norma interna con esso contrastante;

Tanto sarebbe già assolutamente sufficiente, anche senza scomodare una interpretazione conforme ai principi costituzionali e sovranazionali, per procedere senza indugio ad una rettifica di quanto affermato con il comunicato stampa del 29 maggio 2021, che evidentemente nemmeno tiene in considerazione che l'estensione della certificazione verde per le feste e le cerimonie in "zona bianca" non è prevista nemmeno nelle *Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali* del 28.05.2021, recepite con Ordinanza del Ministro della Salute del 29.05.2021 (comunque non idonee alla introduzione di un tale obbligo incidente su diritti e valori di rilevanza costituzionale).

Per tutte queste ragioni si

Chiede

alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e al Ministero della Salute la rettifica - mediante la comunicazione congiunta di pari tenore e portata - del comunicato stampa del 29 maggio 2021, con



MILLE AVVOCATI
per la COSTITUZIONE

diffida a non diffondere notizie o interpretazioni palesemente illegittime di una disposizione normativa che investe diritti naturali, personalissimi e fondamentali dei cittadini, con l'avvertenza che, in difetto, ci vedremo costretti a segnalare all'Autorità Giudiziaria competente la violazione dell'art. 28 della Costituzione, l'eccesso e l'abuso di competenze e poteri non spettanti, nonché gli altri eventuali illeciti di rilevanza penale commessi da chi darà seguito all'interpretazione illegittima di cui al comunicato del 29 maggio 2021, pretendendo dalle persone, in maniera discriminatoria e con la violenza o la minaccia di impedire l'esercizio di un diritto, una prestazione sanitaria.

Non seguiranno ulteriori avvisi.

Primi firmatari:

Avv. Lillo Massimiliano Musso, Avv. Rosa Carnevale, Avv. Roberto Martina, Avv. Angelo Di Lorenzo, Avv. Elena Feresin, Avv. Giorgia Tripoli,