

# *Covid- 19 e falsa autocertificazione: è legittimo punire chi non si autoaccusa?*

\*\*\*\*\*

Rientra, tra le misure adottate dal Governo per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19, il divieto, per le persone fisiche, di effettuare spostamenti sul territorio nazionale, all'interno dei comuni e tra un comune e l'altro, se non per comprovati motivi di lavoro, per ragioni di necessità o di salute<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> DECRETO-LEGGE 25 marzo 2020 , n. 19 . Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Estratto Art. 1. Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19-

1. Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.

2. Ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure:

- a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;
- b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;
- c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;
- d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;
- e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus;

Estratto articolo 4- Art. 4. Sanzioni e controlli

1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.

2. Nei casi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere i) , m) , p) , u) , v) , z) e aa) , si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

omissis

6. Salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e) , è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7.

7. Al comma 1 dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, le parole «con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000» sono sostituite dalle seguenti: «con l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000»

8. Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.

La mancata osservanza delle predette prescrizioni, salvo che il fatto non costituisse più grave reato, è stata in un primo momento sanzionata con la contravvenzione di cui all'art. 650 c.p., richiamata dal d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 e dai relativi decreti attuativi.

Ad integrazione del presidio normativo inteso a garantire il rispetto delle prescrizioni di cui sopra è intervenuta la direttiva del Ministero degli interni in data 8 marzo 2020, in cui si è statuito che a tal fine gli interessati producano *“un' autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che potrà essere resa anche seduta stante attraverso la compilazione dei moduli appositamente predisposti in dotazione agli operatori delle Forze di polizia e della Forza pubblica”*<sup>2</sup>.

In conformità a tale direttiva il Ministero dell'interno ha provveduto a pubblicare, sul proprio sito il relativo modello, modulandone la configurazione (in particolare, sono state progressivamente inserite le indicazioni relative alle generalità del dichiarante, alla conoscenza da parte dello stesso delle misure di contenimento del contagio; la non sottoposizione alla misura della quarantena, la non positività al virus, ecc.).

In tale modulo è specificato che, nell'effettuare la dichiarazione, il cittadino debba dichiarare di essere *“consapevole delle conseguenze penali in caso di dichiarazioni mendaci al pubblico ufficiale (art. 495 c.p.)”*.

In concorso con tale ultima fattispecie, nell'ipotesi in cui le dichiarazioni si fossero rivelate false, avrebbe operato la contravvenzione di cui all'art. 650 c.p.

Fino all'entrata in vigore del d. l. n. 19 del 26.03.2020 (v. *infra*), in concorso con tale ultima fattispecie, nell'ipotesi in cui le dichiarazioni si fossero rivelate false, avrebbe operato la contravvenzione di cui all'art. 650 c.p.

A prescindere dai rilievi se il quadro sopra delineato sia conforme al fondamentale principio di legalità in materia penale, è da dar subito conto della immediata osservazione<sup>3</sup> secondo cui il reato previsto dall'art. 495 c.p. trova applicazione in situazioni differenti rispetto a quelle concernenti le dichiarazioni sull'allontanamento dal domicilio, avvenuto durante il periodo dell'emergenza.

In estrema sintesi, si osserva che la falsa dichiarazione o attestazione deve avere ad oggetto, in particolare: l'“identità”, cioè le generalità della persona; lo “stato”, inteso quale posizione assunta dal soggetto in un qualsivoglia ambiente sociale (es. cittadinanza, stato civile, parentela, potestà di genitoriale, ecc.); altre “qualità” della propria o dell'altrui persona, le quali concorrano a definire

---

<sup>2</sup> Direttiva ministero degli interni, protocollo 15350/117(2) Uff. III- Prot. Civ dell'8 marzo 2020” OGGETTO: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020, recante misure urgenti per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. In tale direttiva si precisa altresì che *“la veridicità delle autodichiarazioni potrà essere verificata ex post.”*

<sup>3</sup> G. M. Flick, “Coronavirus, attenzione a quegli arresti, potrebbero essere illegittimi”, intervista rilasciata alla rivista online “Open”, in data 13.03.20;

l'individualità di un soggetto (ad es., la professione, la dignità, il grado accademico, l'ufficio pubblico ricoperto, ecc.)<sup>4</sup>.

Il reato di cui all'art. 495 c.p. appare dunque configurabile, nel contesto delle mendaci dichiarazioni rese da chi si trovi illegittimamente presente in strada, soltanto se il soggetto fermato riferisca il falso in ordine alla propria identità, non anche nell'ipotesi in cui egli renda una falsa motivazione sull'allontanamento dal domicilio

La condotta del mendacio potrebbe risultare nondimeno ascrivibile all'ipotesi del falso in atto pubblico, prevista dall'art. 483 c.p.

Diversamente da quanto sostenuto in dottrina, secondo la quale risulta erroneo equiparare la dichiarazione sostitutiva all'atto pubblico<sup>5</sup>, per giurisprudenza costante le ipotesi di falso in autocertificazione rientrano nell'alveo dell'art. 483 in quanto si innestano su un preesistente obbligo di verità a carico del privato.

Secondo la Cassazione, infatti, la dichiarazione sostitutiva si considera come resa ad un pubblico ufficiale (nel caso dell'autodichiarazione di cui si discorre, essa è effettivamente esibita agli agenti di polizia presenti in strada) e le affermazioni del privato in essa contenute hanno una rilevanza probatoria inerente alla natura e all'essenza dell'atto stesso e debbono, pertanto, corrispondere a verità<sup>6</sup>.

Ciò premesso, si ritiene che la configurazione del reato di falso (*ex art. 495* ovvero ai sensi dell'art. 483 c.p.), in concorso con la contravvenzione di cui all'art. 650 c.p., esprima una evidente frizione col principio *nemo tenetur se detegere*, in virtù del quale nessuno può essere obbligato ad autoincriminarsi.

Ciò in quanto il soggetto risulta obbligato, in base alle previsioni introdotte dalle succitate fonti normative, e sempre sul presupposto che abbiano la idoneità a porsi quali legittime fonti di una fattispecie incriminatrice<sup>7</sup>, a riferire sulle ragioni della permanenza fuori dal domicilio, in sostanza

---

<sup>4</sup>art. 495 c.p.. Chiunque dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, l'identità o lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona è punito con la reclusione fino a tre anni.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto in una dichiarazione destinata ad essere riprodotta in un atto pubblico. La reclusione non è inferiore ad un anno: 1) se si tratta di dichiarazioni in atti dello stato civile; 2) se la falsa dichiarazione sulla propria identità, sul proprio stato o sulle proprie qualità personali è resa da un imputato all'Autorità giudiziaria, ovvero se per effetto della falsa dichiarazione, nel casellario giudiziale una decisione penale viene iscritta sotto falso nome.

La pena è diminuita se chi ha dichiarato il falso intendeva ottenere, per sè o per altri, il rilascio di certificati o di autorizzazioni amministrative sotto falso nome, o con altre indicazioni mendaci.

In merito, cfr. "De Jure", sub artt. 494 e 495;

<sup>5</sup> Guidi, "Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico", in "Trattato di diritto penale, Parte speciale, Reati contro la fede pubblica", Milano, 2013;

<sup>6</sup> Cfr., per tutte, Cass. 25469/2009.

<sup>7</sup> Incidentalmente, e salvo quanto si dirà in seguito, si può osservare come non si possa escludere che il complessivo quadro normativo, proprio al fine di consentire la verifica delle ragioni per le quali si è realizzato l'allontanamento dal proprio domicilio, sia da ricostruire nel senso che risulti normativamente imposto un obbligo di verità.

autoaccusandosi del reato di cui all'650 c.p., nel caso di illegittimo allontanamento dall'abitazione (condotta, quest'ultima, in relazione alla quale egli è chiamato secondo le predette norme a rispondere secondo verità).

Tale violazione permane anche in costanza delle recenti modifiche legislative, le quali hanno interessato e inciso il quadro sanzionatorio connesso alle violazioni delle prescrizioni emergenziali. L'art. 4 del d. l. n. 19 del 26.03.2020 ha previsto infatti, in caso di violazione delle misure di contenimento, una sanzione amministrativa (consistente nel pagamento di una somma di denaro da euro 400 a euro 3.000), in luogo del reato previsto dall'art. 650 c.p., e ciò anche per i fatti antecedenti alla entrata in vigore del d. l. n. 19.

Fa eccezione a tale previsione l'inosservanza della misura della quarantena, da parte di chi sia risultato positivo al test, di cui residua la rilevanza penale ai sensi dell'art. 260, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (testo unico delle leggi sanitarie).

Anche al cospetto delle disposizioni vigenti, resta configurabile una compressione del principio *nemo tenetur se detegere*: ciò sia nell'ipotesi di concorso tra la violazione della quarantena (avente rilevanza penale) e il reato di falso (*ex art. 495* o *ex art. 483*), sia nel caso in cui le false dichiarazioni concorrano con l'illecito amministrativo.

In entrambi i casi, come osservato in dottrina, il falso si atteggia ancora una volta a mezzo "cartolare" per "eseguire" o "occultare" un reato<sup>8</sup>; o comunque un illecito amministrativo.

L'opportunità di estendere la garanzia contro l'autoincriminazione al piano sostanziale discende da ragioni molteplici.

Non in poche occasioni, in verità, la Corte di Cassazione ha ritenuto di confinare il principio in esame nell'ambito esclusivamente processuale (ritenendo lo stesso operante con riferimento ai soli procedimenti penali già avviati).

Pronunciandosi in tema di falso in atto pubblico, la Suprema Corte ha ad affermato che la *ratio* del principio risiede nella protezione dell'indagato da coercizioni abusive da parte dell'autorità e che il medesimo non può ricevere cittadinanza al di fuori dell'ambito processuale<sup>9</sup>.

In altre pronunce, invece, affrontando la questione relativa alle false dichiarazioni sulla regolare copertura assicurativa del veicolo, rese dal conducente alla polizia stradale, la Cassazione ha escluso la ravvisabilità del reato falso (sub art. 483 c.p.).

Ciò in quanto "*in virtù del generale principio nemo tenetur se detegere il privato non può essere costretto ad accusarsi di una violazione di legge*", violazione che, nel caso sottoposto all'esame della Corte, sarebbe stata rappresentata dall'illecito previsto dall'art. 180 Cds.<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Aldo Natalini, Nuovo modello, delitto più grave di falsa attestazione, in Guida al diritto, n. 15 del 2020. p. 14 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. Cass. 12697/14

Pertanto, come sostenuto dalla dottrina e, talvolta, dalla giurisprudenza di legittimità, risulta opportuno invocare la garanzia contro l'autoincriminazione in tutte le ipotesi in cui dalle dichiarazioni derivi un rischio concreto di avvio di un procedimento, comunque sanzionatorio, a carico del dichiarante.

Va per inciso osservato come il caso in esame vada tenuto distinto dall'ipotesi in cui la dichiarazione non conduca di per sé sola all'avvio dell'indagine penale (cfr. Corte cost. 53656/18, sulle dichiarazioni da rendere all'Agenzia delle Entrate, anche quando esse concernano redditi illeciti), nella quale evidentemente non ha ragione di trovare applicazione il principio *nemo tenetur*.

Ciò posto, va inoltre osservato, che la garanzia di cui si discorre non avrebbe motivo di esistere, sul piano processuale, se nell'ambito del diritto sostanziale il cittadino fosse tenuto ad offrire all'autorità procedente elementi autoincriminanti, di fatto eludendo le garanzie costituzionali di cui agli artt. 13 e 24, co. 2 Cost.

Ogni norma che imponga una dichiarazione veridica, nella parte e nella misura in cui si risolva in un dovere di autodenuncia, andrebbe considerata, in definitiva, in contrasto con le predette garanzie costituzionali.

Si ritiene che a tale conclusione non si opponga la previsione di cui all'art. 384 c.p., la quale sembra per contro profilarsi come espressione di un principio generale e risultare pertanto, come osservato in dottrina, suscettibile di applicazione analogica in tutti i casi in cui le concrete circostanze rendano non esigibile il rispetto della norma incriminatrice; e tra questi casi vi rientra di certo l'ipotesi in cui il rispetto della obbligo di verità, sanzionato penalmente, espone il soggetto a conseguenze pregiudizievoli.

L'estensione analogica di una determinata scusante è infatti consentita se di essa risultino ben chiari la *ratio* (e sottesa alla previsione di cui all'art. 384 c.p. è la categoria dell'inesigibilità) e l'ambito di applicazione, in modo che l'estensione dell'area di liceità penale risulti delimitata da parametri e da coordinate precise.

In merito, infine, alla violazione del *nemo tenetur* nel caso del concorso tra il reato di falso e la sanzione amministrativa introdotta dal d.l. 19/2020, va innanzitutto rilevato quanto l'afflittività della nuova sanzione risulti di gran lunga maggiore rispetto a quella connessa alla fattispecie prevista dall'art. 650 c.p.

Al riguardo, va richiamato l'orientamento seguito dalla Corte di Strasburgo, la quale si è espressa nel senso di estendere il diritto al silenzio ai procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere punitivo.

---

<sup>10</sup> cfr. Cass. 2321/14.

Tale assunto si inserisce all'interno di una linea interpretativa orientata in favore di un'affermazione delle garanzie difensive penali anche nel procedimento punitivo amministrativo.

In definitiva, per le ragioni esposte, dovrebbe risultare non punibile per il reato di falso tanto chi violi la misura della quarantena quanto chi commetta illeciti amministrativi in violazione delle restrizioni, residuando, per tali soggetti, la responsabilità per la infrazione delle sole misure contenitive, che impongono, nel corso dell'attuale emergenza, la permanenza nella propria abitazione. In tale prospettiva la rilevanza delle false dichiarazioni dovrebbe esaurirsi nel contesto di tali illeciti e costituire la base probatoria della loro sussistenza, con esclusione della configurabilità della fattispecie penale del falso dichiarativo.

Venafro, 23 aprile 2020

Eleonora Mega (avvocato del foro  
di Isernia).