

## **RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

dei Signori:

- Avv. Alessandro Fusillo, nato a Roma il 3.10.1968 ed ivi domiciliato in Viale delle Milizie n. 22, codice fiscale FSLLSN68R03H501Z, in proprio e quale difensore, giusta procure allegate in calce al presente ricorso, rilasciate con le modalità di cui all'art. 83, comma 20 *ter* del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 19, convertito in legge n. 27 del 24.04.2020, di:
- Agriesti Pietro Michele, residente in Milano, codice fiscale GRSPRM84T22F205Q,
- Andrian Enrico, residente in Gorizia, codice fiscale NDRNRC86P27E098E,
- Belli Luisa, residente in Roma, codice fiscale BLLLSU68E47H501B,
- Benedetti Antonio, residente in Volvera, codice fiscale BNDNTN75M06L219X,
- Bianchi Marco, residente in Piacenza, codice fiscale BNCMRC69A31G535Z,
- Calzoni Pietro, residente in Arcore, codice fiscale CLZPTR81D01H125J,
- Camata Adriano, residente in Treviso, codice fiscale CMTDRN50L07L407W,
- avv. Fabio Cantobelli, residente in Lecce, codice fiscale CNTGNN64A15E506H,
- Catania Antonino Francesco, residente in Bologna, codice fiscale CTNNNN80R04C351K,
- Cerquetti Mauro, residente in Valentano, codice fiscale CRQMRA60T15L569M,
- Checcarelli Alessandra, residente in Perugia, codice fiscale CHCLSN85S67G478X,

- Colasanti Fabio, residente in Roma, codice fiscale CLSFBA65M11H501O,
- Cortelazzi Stefano, residente in Guidizzolo, codice fiscale CRTSFN71B03M125C,
- Demetrio Fausto Maria, residente in Acquapendente, codice fiscale DMTFTM79L13F499Q,
- D'Ortenzio Manuel, residente in Avezzano, codice fiscale DRTMNL89T08A515N,
- Facco Leonardo, residente in Treviglio, codice fiscale FCCLRD64D03L400S,
- Facco Norman Vito, residente in Treviglio, codice fiscale FCCNMN01D08I577H,
- Fedeli Roberto, residente in Guidonia Montecelio, codice fiscale FDLRRT65R19H501E,
- Fiorentino Enrico, residente in Padova, codice fiscale FRNNRC67S17G224R,
- Gandolfi Chiara, residente in Modena, codice fiscale GNDCHR66T63F205M,
- Gandolfi Michele, residente in Modena, codice fiscale GNDMHL63R31F205X,
- Gargaglione Mauro, residente in Comabbio, codice fiscale GRGMRA60T16H501C,
- Gatti Paola, residente in Treviglio, codice fiscale GTTPLA63L65L400Z,
- Germinara Giovanni, residente in Pavone Canavese, codice fiscale GRMGNN63D29E379U,
- Guetta Michele, residente in Follina, codice fiscale GTTMHL64T06G284I,
- Leoni Maurizio, residente in Treviglio, codice fiscale LNEMRZ58D01A794E,

- Leoni Tiziano, residente in Casirate d'Adda, codice fiscale LNETZN61B21L400Q,
- Morellini Luca, residente in Reggiolo, codice fiscale MRLLCU68D11H225D,
- Mustaccioli Aurelio, residente in Milano, codice fiscale MSTLRA60S27L483W,
- Musumeci Paolo, residente in Negrar, codice fiscale MSMPLA70T18E625C,
- Onorati Roberto, residente in Rignano sull'Arno, codice fiscale NRTRRT66H25G942C,
- Piombi Silvano, residente in Ronciglione, codice fiscale PMBSVN77C22H534U,
- Rondini Luca, residente in Roma, codice fiscale RNDLCU69M10H501Y,
- Sacchi Giovanni Maria, residente in Milano, codice fiscale SCCGNN62L25F205N,
- Sancisi Mirko, residente in Valsamoggia, codice fiscale SNCMRK71S30I304O,
- Scalisi Leoluca, residente in Villabate, codice fiscale SCLLLC46A01D009Y,
- State Florin, residente in Treviso, codice fiscale STTFRN80B28Z129O,
- State Nicoleta, residente in Treviso, codice fiscale STTNLT85P55Z129S,
- Trunfio Antonino, residente in Cernusco sul Naviglio, codice fiscale TRNNNN58H09H224X,
- Tugnoli Alberto, residente in Bologna, codice fiscale TGNLRT54T02A944S,
- Vigni Giorgio, residente in Castelfranco Veneto, codice fiscale VGNGRG42M06C933D,

- Zenucchi Adriano, residente in Albino, codice fiscale ZNCDRN65P27D952L,

tutti elettivamente domiciliati in Roma, Viale delle Milizie 22 nello studio e presso la persona dell'avv. Alessandro Fusillo che li rappresenta e difende in forza di mandati in calce al presente ricorso;

**dati del difensore:**

- avv. Alessandro Fusillo, c.f. FSLLSN68R03H501Z – **Studio** Viale delle Milizie 22 Roma – **Fax** 063222198 – **PEC** alessandrofusillo@pec.it

\*.\*.\*.\*

**CONTRO:** la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, codice fiscale 80188230587, con sede in Roma, Piazza Colonna n. 370, pec presidente@pec.governo.it, nonché per il tramite dei seguenti uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri: - Dipartimento della Protezione Civile protezionecivile@pec.governo.it, - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pec protocollo.dagl@mailbox.governo.it, e - Ufficio Contenzioso del Dipartimento pec ufficiocontenzioso@mailbox.governo.it

**-resistente-**

**CONTRO:** il Ministero della Salute in persona del Ministro *pro tempore*, codice fiscale 80242250589, con sede in Roma, Lungotevere Ripa n. 1, pec gab@postacert.sanita.it

**-resistente-**

**CONTRO:** il Ministero dell'Interno in persona del Ministro *pro tempore*, codice fiscale 97149560589, con sede in Roma, Piazza del Viminale n. 1, pec gabinetto.ministro@pec.interno.it

**-resistente-**

**NONCHE' NEI CONFRONTI:** del Ministero dell'Economia e delle Finanze in persona del Ministro *pro tempore*, codice fiscale 80415740580, con sede in Roma, Via XX Settembre n. 97, pec mef@pec.mef.gov.it

**-controinteressato-**

### **PER L'ANNULLAMENTO**

previa sospensione, dei seguenti atti e provvedimenti amministrativi:

1. Delibera del Consiglio dei ministri del 31.01.2020 – dichiarazione dello stato di emergenza
2. DPCM dell'8 marzo 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19;
3. DPCM del 9 marzo 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
4. DPCM dell'11 marzo 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
5. DPCM del 22 marzo 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
6. DPCM del 1° aprile 2020 - Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
7. DPCM del 10 aprile 2020 - Istituzione del Comitato di esperti in materia economica e sociale;

8. DPCM del 10 aprile 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
  9. Ordinanza del 20 marzo 2020 del Ministero della Salute - Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
  10. Ordinanza del 22 marzo 2020 del Ministero della Salute - Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
  11. Ordinanza del 28 marzo 2020 del Ministero della Salute - Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
  12. Direttiva ai Prefetti del Ministro dell'Interno dell'8 marzo 2020 - 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;
  13. Circolare del Ministero dell'Interno del 12 marzo 2020 - Polmonite da nuovo corona virus (COVID-19);
  14. Circolare del Ministero dell'Interno del 23 marzo 2020 - Misure riguardanti lo svolgimento delle attività produttive e gli spostamenti fra territori comunali diversi;
  15. DPCM del 26 aprile 2020 – Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale;
- nonché di tutti gli atti e comportamenti presupposti e dipendenti, anche ove non specificamente menzionati ma connessi con quelli indicati e con espressa

riserva di ulteriore ricorso sia in sede giurisdizionale che in sede amministrativa;

### **VALORE DELLA CONTROVERSIA**

Ai fini del contributo unificato si dichiara che il valore della presente controversia ammonta ad euro 44.000,00.

### **SINTESI DEI MOTIVI**

- 1) I provvedimenti impugnati violano gli articoli 1, 2, 3, 4, 10, 13, 16, 17, 19, 21, 24, 32, 34, 35, 36, e 41 della Costituzione nonché gli articoli 5, 9 e 11 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (legge n. 848 del 4.08.1955) poiché annullano quasi tutte le libertà fondamentali dei cittadini e impediscono materialmente il lavoro per la maggior parte di essi.
- 2) I provvedimenti sono viziati per eccesso di potere individuato nelle figure sintomatiche del difetto di motivazione e di istruttoria; i decreti si limitano a menzionare una presunta particolare diffusività e pericolosità dell'infezione mentre i dati dell'Istituto Superiore di Sanità dimostrano che i defunti erano affetti nella quasi totalità dei casi da altre gravi malattie di per sé sufficienti a provocare la morte; inoltre i provvedimenti, pur citando le raccomandazioni dell'OMS, non ne tengono conto ed attuano misure non raccomandate quali mezzi di contrasto alla pandemia.

### **FATTO**

I ricorrenti sono cittadini italiani e residenti nei luoghi indicati in epigrafe. Ciascuno di essi ha visto limitate e/o impedito le sue libertà fondamentali sancite dalla Costituzione e dai trattati internazionali in materia di diritti dell'uomo cui la Repubblica Italiana aderisce in forza degli atti amministrativi indicati in epigrafe. Agiscono i ricorrenti per ottenere l'annullamento dei provvedimenti in questione e il risarcimento del danno subito da determinarsi in misura equitativa e simbolica comunque indicata nella misura di euro 1.000,00 per ciascuno.

### **MOTIVI**

**I. Violazione di legge: violazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 10, 13, 16, 17, 19, 21, 24, 32, 34, 35, 36, e 41 della Costituzione – violazione della legge n. 848 del 4.08.1955 (Ratifica ed esecuzione della dichiarazione universale dei diritti dell’uomo) artt. 5, 9 e 11 – falsa applicazione dell’art. 24 del d.lgs. 1/2018**

**1. Premessa**

Il Presidente del Consiglio, il Ministero della Salute ed il Ministero dell’Interno hanno emanato una serie di decreti e provvedimenti, qui impugnati, i quali hanno natura di atti amministrativi e contengono la limitazione e l’annullamento di una serie di diritti inviolabili consacrati dalla Carta costituzionale. Gli atti in questione sono stati emanati sulla base di due decreti-legge, il n. 6 del 23 febbraio 2020 e il n. 19 del 25 marzo 2019 strutturati in modo sostanzialmente analogo. All’art. 1 entrambi i decreti prevedono la possibilità, demandata nel primo caso alle “autorità competenti” nel secondo ad un soggetto innominato – che tutti e due i decreti palesano, rispettivamente, all’art. 3 e all’art. 2 essere il Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della Salute – di adottare una serie di provvedimenti tanto indeterminati quanto drasticamente lesivi delle fondamentali libertà previste dalla costituzione. L’elenco delle attività vietabili da parte del primo ministro è tanto lungo che, esaurito l’alfabeto, il d.l. 19/2020 è dovuto giungere sino alla lettera hh. Il potere delegato al Presidente del Consiglio, inoltre, è amplissimo e discrezionale tanto che si prevede la libera graduabilità dei provvedimenti “in aumento o in diminuzione” in una sorta di moderna riedizione del *senatus consultum ultimum* che consentiva ai consoli di *coercere omnibus modis socios atque civis, domi militiaeque imperium atque iudicium summum habere ne quid res publica detrimenti capiat*. È noto che le buone intenzioni di cui erano lastricate siffatte decisioni del senato romano condussero la repubblica alla dittatura.



**2. I provvedimenti impugnati non sono atti politici ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a.**

Secondo consolidata giurisprudenza (v. Consiglio di Stato, V, 23 gennaio 2007, n. 209) *“gli atti politici costituiscono espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti e sono liberi nella scelta dei fini, mentre gli atti amministrativi, anche quando sono espressione di ampia discrezionalità, sono comunque legati ai fini posti dalla legge; gli atti amministrativi sono pertanto caratterizzati da due profili, l'uno soggettivo, dovendo provenire l'atto da organo di pubblica amministrazione, seppure preposto in modo funzionale e, nella specifica vicenda, all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica, e l'altro oggettivo, dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione.”*

Nello stesso senso TAR Lazio, Roma, sez. II, 15 dicembre 2007, n. 13361, in Foro Amm. TAR, 2007, 12, 3787, secondo cui: *“l'atto politico deve presentare due requisiti: l'uno di carattere soggettivo, in quanto deve trattarsi di atto emanato dal Governo o, comunque, all'autorità cui compete la funzione d'indirizzo politico e di direzione al massimo livello dei pubblici poteri; l'altro di carattere oggettivo, in quanto deve trattarsi d'un atto o d'un procedimento emanato nell'esercizio del potere politico, non già di un'attività meramente amministrativa. Non sono quindi, per i loro caratteri intrinseci, soggetti a controllo giurisdizionale solo gli atti con cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico, ossia quelli che non si possono qualificare o non sono identificabili come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del Giudice amministrativo determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri”*. Conformi TAR Lazio, Roma, sez. III, 16 novembre 2007, n. 11271, in Foro Amm. TAR, 2007, 11, 3494; TAR Veneto, Venezia, sez.

II, 5 marzo 2004, n. 527; TAR Abruzzo, L'Aquila, 7 ottobre 2003, n. 839, in Comuni Italia, 2003, 12, 110; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1397; TAR Puglia, Bari, sez. I, 19 dicembre 1998, n. 930.

Inoltre, TAR Lazio, Roma, sez. II, 12 marzo 2002, n. 1897, in Foro Amm. TAR, 2002, 938, 525 ha statuito che: *“La categoria degli atti politici risulta ristretta a quegli atti palesemente estranei alla funzione amministrativa, in quanto espressione di una potestà costituzionale e di governo. Trattasi, pertanto, di atti di pregnante necessità per il funzionamento del nostro sistema costituzionale, inidonei ad incidere negativamente, in via diretta, sugli interessi individuali e, per tali ragioni, insuscettibili di essere assoggettati al sindacato giurisdizionale.”*

Nel caso in esame ricorre proprio quanto evidenziato dalla sentenza testé citata del TAR Lazio e cioè la diretta e immediata incisione in diritti individuali dei cittadini, incisione che non può essere sottratta al controllo giurisdizionale.

### **3. Violazione delle libertà e dei diritti fondamentali della Costituzione**

La violazione della Costituzione, che è la più grave delle violazioni di legge, aduggia anzitutto gli atti amministrativi qui impugnati, ma riguarda altresì i provvedimenti legislativi sotto la cui copertura il Presidente del Consiglio ed i vari Ministri dell'attuale governo hanno ritenuto erroneamente di agire. Per i provvedimenti legislativi rinviando al successivo capitolo II con la richiesta di dichiarazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità che in seguito andremo ad illustrare.

I diritti fondamentali (art. 2) che gli atti impugnati violano sono: il diritto al lavoro (art. 1, 4, 35, 36 e 41), la libertà personale (art. 13), la libertà di movimento (art. 16), il diritto di riunione (art. 17), il diritto di culto (art. 19), il diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21), il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24), il diritto a non essere assoggettati a trattamenti sanitari obbligatori (art. 32) e il diritto allo studio (art. 34).

La Costituzione italiana fonda l'intero impianto della repubblica sul **lavoro** (art. 1) che è definito un diritto e un dovere per ciascun cittadino (art. 4) ed è fatto oggetto di speciale tutela da parte dell'ordinamento (art. 35). Solo attraverso il lavoro si può conseguire, infatti, la fondamentale esigenza umana di un'esistenza libera e dignitosa (art. 36). Il lavoro, inoltre, è la principale manifestazione del diritto di iniziativa economica consacrato dall'art. 41, sia che si prenda in considerazione il lavoro autonomo dell'imprenditore, sia che l'accento venga posto su quello dei suoi collaboratori e dipendenti. Gli atti amministrativi impugnati materialmente impediscono alla grande maggioranza dei cittadini italiani di svolgere la propria attività lavorativa determinando in tal modo il blocco pressoché totale dell'economia del paese già appesantita da un livello di tassazione elevatissimo e soffocata dal gravame rappresentato da un debito pubblico pari a poco meno di 2.400 miliardi di euro. Il tutto nell'ambito di un sistema monetario, caratterizzato dall'appartenenza dell'Italia all'Eurosistema, nell'ambito del quale la soluzione inflazionistica tradizionale della stampa di moneta – a prescindere dalla sua riconosciuta inutilità e dannosità – non è più possibile giacché l'Italia non ha sovranità monetaria. Il blocco pressoché totale delle attività lavorative consegna l'Italia a mesi e probabilmente anni di depressione economica e di miseria, i cui effetti anche sulla vita e sulla salute dei cittadini non sono stati tenuti nel benché minimo conto dai provvedimenti del governo. Proprio per tale ragione i padri costituenti avevano ritenuto di indicare la centralità e inviolabilità del lavoro come elemento fondante della repubblica. La tutela della salute costituisce anch'essa uno dei principi fondamentali della costituzione, ma non fa parte delle libertà fondamentali di cui all'art. 2, risolvendosi in sostanza nell'obbligo della repubblica di mettere a disposizione dei cittadini un sistema sanitario in grado di fornire loro le cure necessarie. Infatti, la salute è definita come un diritto dell'individuo di accedere alle cure mediche messe a disposizione dalla repubblica, ma un mero interesse della collettività. Con

la precisazione che la decisione se valersi delle cure è sempre e comunque rimessa al paziente che può rifiutare anche le cure che appaiano indispensabili per garantirne la sopravvivenza. Si veda in proposito Corte cost. 9.07.1996, n. 238 secondo cui anche in materia di trattamenti sanitari la libertà personale è *“un diritto inviolabile rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell’individuo, non diversamente dal contiguo e connesso diritto alla vita e all’integrità fisica, con il quale concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona.”*

Il diritto alla salute è, dunque, il diritto a ricevere le cure, ma anche il diritto a rifiutarle nell’ambito del principio della libera e intangibile disposizione del proprio corpo. Non è, di converso, il diritto alla salute pubblica. Qui il principio costituzionale degrada a mero interesse. D’altro canto, i diritti fondamentali, che la Repubblica italiana **riconosce** in quanto diritti che preesistono alla formazione degli stati sono diritti necessariamente individuali, guarentigie irrinunciabili della persona, affinché l’organizzazione collettiva sia l’ambito entro il quale la libertà si realizza e non una struttura di oppressione della stessa.

In secondo luogo, nessuna parte della costituzione consente di interpretare il c.d. “diritto alla salute” come bene supremo o prevalente rispetto a tutti gli altri. Tale posizione spetterebbe, se mai, al lavoro e in ogni caso l’autorità amministrativa, posta dinanzi alla scelta del possibile sacrificio di più diritti fondamentali, dovrebbe operare, previa istruttoria e fermo l’obbligo di motivazione, **un bilanciamento tra i vari interessi in gioco, non essendo ammissibile il totale sacrificio di tutti i diritti fondamentali a favore di uno solo degli altri.**

Il lungo elenco dei diritti lesi dagli atti amministrativi impugnati dimostra peraltro come alla pretesa tutela della salute si sia deciso di sacrificare tutte o quasi le libertà fondamentali dei cittadini italiani, nell’ambito del più grave attacco alle garanzie basilari dello stato di diritto che si sia mai registrato a far data dalla fondazione della repubblica.

Le alquanto arbitrarie eccezioni al divieto generalizzato di lavoro, istituite dal DPCM dell'11.03.2020 e proseguite – con varie differenziazioni che hanno contribuito solamente alla confusione circa le regole da seguire – nei DPCM del 10 aprile e del 26 aprile, costituiscono, d'altro canto, una manifesta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. Non è dato comprendere, per fare un esempio, perché le tabaccherie siano state ritenute esercizi di vendita di generi di prima necessità, specie in considerazione della ritenuta suprema preoccupazione del governo per la salute dei cittadini, sicuramente minata dal vizio del fumo, in grado di indebolire proprio i polmoni che sembrano essere la parte del corpo attaccata in modo letale dal Covid-19. Peraltro, non è dato comprendere per quale ragione le modalità di accesso ad alcuni servizi reputati essenziali come, ad esempio, i negozi di vendita di alimenti non possano semplicemente essere estese anche ad altri settori evitando il blocco quasi totale dell'economia. Né maggior ragionevolezza ha la disposizione che ha consentito la riapertura dei negozi di vendita di abbigliamento per bambini ma non di quelli di abbigliamento per adulti o dei negozi di commercio al dettaglio di piccoli animali (piccoli quanto?, verrebbe da chiedersi) ma non delle tintorie, nemmeno di quelle industriali. Insomma, la discrezionalità assoluta garantita dai decreti-legge all'autorità amministrativa ha determinato un esercizio arbitrario del potere, al di fuori da ogni canone di ragionevolezza e con grave lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione che si riflette, per quanto attiene all'azione amministrativa nei principi di buon andamento e di imparzialità, principi che i provvedimenti impugnati dimostrano di aver leso in modo grave e inammissibile.

La violazione più grave ravvisabile negli atti impugnati è quella della **libertà personale** di cui all'art. 13 della Costituzione. Questa è stata definita da C. cost. n. 180/2018 “**un valore unitario e indivisibile, che non può subire deroghe o eccezioni.**” In violazione della carta fondamentale, la Presidenza del Consiglio ha

sostanzialmente sottoposto tutta la popolazione italiana alla misura degli arresti domiciliari, mentre una siffatta restrizione della libertà individuale richiederebbe un processo, un'accusa (trattandosi di una misura afflittiva e punitiva) e un provvedimento giurisdizionale individuale. È bene sottolineare che la libertà personale è garantita da una doppia riserva, di legge e di giurisdizione, giacché è sempre necessaria una legge che ne disponga la limitazione – perché il giudice non può intervenire se non nell'applicazione di una legge – e l'intervento di un magistrato terzo e indipendente. Inoltre, si tratta di una misura che può essere imposta ai cittadini solo nell'ambito di un procedimento con le garanzie del giusto processo di cui all'art. 111 cost. E infatti, Corte cost., 29.05.1968, n. 53 stabilì che l'incisione sulla libertà personale, indipendentemente dalla natura giurisdizionale o amministrativa del procedimento finalizzato a limitare tale diritto fondamentale, richiedesse sempre il riconoscimento al soggetto interessato del diritto alla difesa. È chiaro, invece, che nel caso in esame la limitazione della libertà personale è stata disposta, proprio per la sua natura generalizzata e omnicomprensiva, senza alcuna possibilità per gli interessati di far valere qualsiasi considerazione individuale e comunque con un provvedimento globale e omnicomprensivo che rimette, al più, la valutazione delle esigenze individuali agli organi di polizia, costretti ad agire in assenza di linee guida chiare.

Da ultimo occorre ricordare che secondo la **sentenza n. 26 del 27.05.1961**, dettata dalla Consulta in materia di **ordinanze contingibili e urgenti**, *“nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che nella materia stessa l'art. 2 [del TULPS nel testo allora vigente] permetta la emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione.”* La limitazione per atto amministrativo, quindi, della libertà personale è sempre e comunque inammissibile, se non nei ristretti limiti previsti dall'art. 13 e coincidenti con il fermo di polizia.

Quanto alla già richiamata questione del **bilanciamento con il diritto alla salute** è opportuno ricordare che secondo C. Cost. n. 85/2013 **“tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.”**

Risulta violata altresì la libertà di movimento di cui all’art. 16 che è garantita da una **riserva di legge rafforzata**. Non solo, infatti, è necessaria una legge, ma questa deve essere anche disposta in via generale e deve essere motivata da ragioni di sanità. La violazione della libertà di movimento ad opera dei provvedimenti impugnati è stata disposta con modalità senza precedenti nella storia dell’umanità ed ha riguardato non già i malati a rischio di contagiare tutti gli altri – che potrebbero essere destinatari di un provvedimento specifico e individualizzato –, ma i sani, con una singolare inversione del normale concetto di quarantena. Come vedremo al punto II, la riserva di legge è stata palesemente violata dai decreti-legge che si sono susseguiti giacché le limitazioni alla libertà di movimento sono state adottate non per legge, ma con una delega al Presidente del Consiglio dei ministri e, dunque, con un vero e proprio aggiramento del dettato costituzionale che vuole rimessa una simile legge alla discussione parlamentare.

Altro diritto fondamentale sul quale gli atti impugnati hanno inciso in modo illegittimo ed al di fuori dei poteri che possano spettare a qualsiasi potere pubblico nella Repubblica Italiana è quello della **libertà di riunione** in luoghi privati (art. 17). Il potere amministrativo può vietare solo le riunioni in luoghi pubblici delle quali non sia stato dato previo avviso – ed in tal caso per soli motivi di sicurezza

e incolumità pubblica, ossia non per ragioni di salute – ma non ha alcun potere di incidere sulle riunioni pacifiche e senza armi in luoghi privati.

Peraltro, il divieto di riunione in luogo pubblico incide sulla **possibilità di manifestare, ai sensi dell'art. 21 cost., il proprio pensiero**. Ciò appare particolarmente grave sol che si tenga in considerazione il fatto che la cosiddetta pubblica opinione, abbandonata da tempo la sua funzione di controllo sui pubblici poteri, si è esibita nell'unanime e incondizionata approvazione dei provvedimenti del governo in un unisono mediatico che avrebbe fatto invidia all'Unione Sovietica. Gli unici mezzi per far valere il dissenso sarebbero delle pubbliche e pacifiche manifestazioni che, tuttavia, i provvedimenti impugnati hanno vietato. Proseguendo nel lungo catalogo delle violazioni perpetrate dagli atti impugnati, vi è la lesione della **libertà religiosa e di culto** (art. 19) che è stato ritenuto **un diritto fondamentale primario non limitabile dall'autorità amministrativa (Corte cost. 18/03/1957, n. 45.)** Il governo o qualsiasi autorità amministrativa non hanno il potere di impedire il libero esercizio del culto religioso, per qualsiasi motivo, salvo il limite dei riti contrari al buon costume. Nella misura in cui, in particolare, si tratta qui di vietare la legittima aspirazione alla trascendenza spirituale, si tratta di un divieto particolarmente odioso e inammissibile in considerazione del fatto che le religioni offrono alle persone un conforto che va oltre l'esistenza terrena e che queste impongono precetti che si pongono al di sopra e al di fuori della pur rispettabile pretesa di mantenere la salute. Proprio di fronte al rischio rappresentato dalla malattia, la religione sarebbe in grado di offrire un conforto ultraterreno, ma, ancora una volta, i provvedimenti impugnati hanno inteso vietare anche questo.

Gli atti amministrativi impugnati, nella misura in cui sospendono quasi tutta l'attività giurisdizionale incidono, annullandolo, il **diritto alla tutela giurisdizionale** (art. 24) e violano, ancora una volta, l'art. 3 giacché individuano



in modo del tutto arbitrario i pochi ambiti della giurisdizione penale e civile esclusi dalla sospensione generalizzata.

La **quarantena dei sani**, inoltre, misura inusitata e mai vista nella lunga storia della lotta del genere umano alle malattie infettive, costituisce una sorta di **trattamento sanitario forzoso imposto per atto amministrativo che viola in modo palese e patente l'art. 32 della costituzione**.

Sul punto è appena il caso di ricordare che secondo Corte cost., Ord., 16.11.2018 n. 207 addirittura *“la decisione di lasciarsi morire potrebbe essere già presa dal malato, sulla base della legislazione vigente, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, a mezzo della richiesta di interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in atto e di contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua. Ciò, segnatamente in forza della recente l. 22 dicembre 2017 n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento): legge che si autodichiara finalizzata alla tutela del diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 2, 13 e 32 Cost e degli artt. 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 1, comma 1).*

*La disciplina da essa recata, (...), recepisce e sviluppa, nella sostanza, le conclusioni alle quali era già pervenuta all'epoca la giurisprudenza ordinaria - in particolare a seguito delle sentenze sui casi W. (Tribunale ordinario di Roma, 17 ottobre 2007, n. 2049) ed E. (Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 ottobre 2007, n. 21748) - nonché le indicazioni di questa Corte riguardo al valore costituzionale del principio del consenso informato del paziente al trattamento sanitario proposto dal medico: principio qualificabile come “vero e proprio diritto della persona”, che “trova fondamento nei principi espressi nell'art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli artt. 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che “la libertà personale è inviolabile”, e che “nessuno può essere obbligato a un determinato*

*trattamento sanitario se non per disposizione di legge”“ (sentenza n. 438 del 2008), svolgendo, in pratica, una “funzione di sintesi” tra il diritto all’autodeterminazione e quello alla salute (sentenza n. 253 del 2009).*

*In quest’ottica, la citata l. n. 219 del 2017 riconosce ad ogni persona “capace di agire” il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento sanitario, ancorché necessario alla propria sopravvivenza (...). In ogni caso, il medico “è tenuto a rispettare la volontà espressa dal paziente di rifiutare il trattamento sanitario o di rinunciare al medesimo”, rimanendo, “in conseguenza di ciò, ... esente da responsabilità civile o penale” (art. 1, comma 6).” L’ordinanza in questione interpreta, dunque, il diritto alla libertà personale e la libertà di cura come beni superiori a quello della salute con la conseguenza che ciascuno deve poter essere in grado di prendere decisioni anche in contrasto con l’interesse alla cura e alla conservazione della propria salute, giacché i diritti di libertà individuale sono posti al di sopra di ogni valutazione medica.*

Da ultimo, la chiusura generalizzata delle scuole e delle università, salvo il simulacro di insegnamento attuato attraverso le forme di collegamento telematico, costituisce una chiara violazione del diritto allo studio che l’art. 34 non subordina ad alcun altro interesse stabilendo il dovere della repubblica di mettere a disposizione l’istruzione, compresa quella superiore, a tutti e di promuovere l’accesso dei capaci e meritevoli ai più alti gradi dell’istruzione, indipendentemente dalle loro condizioni economiche. È appena il caso di osservare come la prospettazione, che continua a farsi strada, di una sorta di promozione generalizzata per tutti gli studenti violerebbe l’impostazione meritocratica del diritto allo studio delineata dalla carta costituzionale giacché impedirebbe la distinzione tra gli studenti in ragione dei risultati raggiunti.

La temporaneità delle misure adottate non è ragione sufficiente per affermarne la conformità alla costituzione sulla base di un vero o presunto stato di emergenza. Infatti, i diritti fondamentali sono così definiti in ragione dell’impossibilità di

violarli anche per un breve periodo di tempo. Tra l'altro l'art. 13 Cost. chiaramente indica in quattro giorni il periodo massimo di lesione della libertà personale per ragioni di giustizia senza la garanzia rappresentata dall'intervento del magistrato. Di contro, il governo ha ancorato i propri poteri di emergenza alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) che, adottata ai sensi del c.d. degli artt. 7 e 24 del d.lgs. 1/2018 (codice della protezione civile), prefigura la sua proroga sino a 12 mesi ulteriormente estensibili di altri 12 mesi. In altri termini, stando all'impostazione data dal governo, i poteri di emergenza che l'esecutivo si è auto-attribuiti rischiano un'estensione *sine die*, dipendente oltretutto dalle decisioni dei vari comitati di esperti nominati dal governo stesso che agiscono al di fuori di qualsiasi controllo democratico ed alle cui indicazioni il governo ha più volte indicato di volersi attenere con una sostanziale delega dei poteri di decisione politica e presunti scienziati. In altri termini, l'esistenza di un'emergenza sanitaria è stata utilizzata dal governo allo scopo di attribuirsi poteri pressoché dittatoriali, di impedire o limitare l'esercizio dei diritti fondamentali da parte di tutti i cittadini nell'ambito di una situazione di allarme apparentemente limitata nel tempo ma sostanzialmente estensibile *ad libitum*.

Gli atti impugnati violano non solo la Costituzione, ma anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ratificata in Italia con la legge n. 848 del 4.08.1955 ed al cui rispetto l'Italia è tenuta in forza dell'art. 10 della Costituzione. Si tratta, segnatamente, dei seguenti articoli: 5 (diritto alla libertà personale), 9 (libertà religiosa e di culto) e 11 (libertà di riunione). È chiaro, infatti, che le misure adottate dal governo italiano costituiscono non solo un sovvertimento dell'ordine costituzionale nazionale, ma turbano anche la sensibilità giuridica comune a quasi tutti i paesi del mondo. I regimi in cui i diritti fondamentali sono calpestati come è avvenuto nelle ultime settimane in Italia sono il retaggio di totalitarismi e

concezioni autoritarie dello stato che l'Italia, forse erroneamente, pensava di aver definitivamente abbandonato dopo la liberazione dal nazi-fascismo. E non potrà valere come giustificazione della negazione dei diritti fondamentali dell'uomo l'intento di garantire la salute. Altre misure, probabilmente più efficaci e comunque mirate, avrebbero potuto essere adottate. A partire dalla chiusura degli arrivi dalla Cina prima che l'epidemia dilagasse, alla predisposizione di attrezzature per ospedali ed RSA, sino all'attuazione di misure di cautela da adottare nella vita pubblica come la messa a disposizione di mascherine protettive, guanti e disinfettanti. In altri termini, di tutte le possibili reazioni il governo ha scelto di sospendere i diritti fondamentali recludendo agli arresti domiciliari una nazione intera ed impedendo a quasi tutti gli italiani l'esercizio del diritto al lavoro il cui svolgimento è l'unico mezzo di sostentamento dei cittadini stessi e della repubblica che non produce nulla ma che trae i mezzi per le sue non indifferenti spese solo dal gettito fiscale che, come appare manifesto, senza lavoro non vi sarà.

## **II. Istanza di dichiarazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità**

Gli atti amministrativi impugnati fondano la propria legittimità sui seguenti atti normativi: decreto-legge 23.02.2020 n. 6, legge 5.03.2020 n. 13, decreto-legge 8.03.2020 n. 11, decreto-legge 25.03.2020 n. 19, decreto-legge 8.04.2020 n. 22, decreto-legge 8.04.2020 n. 23.

L'art. 13 del DPR 1199/1971 consente la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale anche nell'ambito del procedimento di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Gli atti normativi indicati sono censurabili sotto il profilo della loro conformità alla costituzione (artt. 1, 2, 3, 4, 10, 13, 16, 17, 19, 21, 24, 32, 34, 35, 36, e 41) sotto due distinti profili. Anzitutto vi è il diretto attacco a una serie di diritti fondamentali quali il lavoro, la libertà personale, la libertà di culto e di riunione e il diritto allo studio, che non possono essere incisi da una legge ordinaria. Si tratta di principi fondanti l'ordinamento

giuridico della repubblica che nessun governo e nessun parlamento potrebbero mettere in discussione essendo necessaria, a tal fine, una modifica della costituzione. L'unica libertà suscettibile, in via ipotetica, di una limitazione per legge è la libertà di movimento. In relazione a tale diritto, tuttavia, la costituzione consente una limitazione e non la totale esclusione, come è avvenuto ad opera delle norme censurate, e per giunta la limitazione dovrebbe essere disposta in via generale e non può essere delegata ad un organo amministrativo.

L'altra questione meritevole di scrutinio costituzionale è il sostanziale aggiramento della riserva di legge attuato mediante il sistema della delega al governo. È appena il caso di rilevare, peraltro, come la delega avvenga, in modo alquanto bizzarro, con il governo che delega il suo presidente mediante lo strumento del decreto-legge. Vi è, di fatto, un sostanziale quanto preoccupante svuotamento della funzione legislativa tanto più che il parlamento, non da ora, è sostanzialmente sotto scacco sia per l'abuso dello strumento della questione di fiducia sia per il dominio totale sui parlamentari di cui godono i capi politici dei partiti, alcuni dei quali mai eletti. Il significato della riserva di legge sarebbe quello di evitare che certi diritti ed interessi possano essere incisi dal potere esecutivo, avendo ritenuto il legislatore costituente che la somma garanzia degli stessi dovesse essere affidata al parlamento e, in via successiva, allo scrutinio di costituzionalità della Consulta. Nel caso in esame, invece, non solo vi è la delega, ma vi è l'attribuzione al potere esecutivo di una ampia discrezionalità, sia quanto alla scelta dei provvedimenti sia quanto alla loro maggiore o minore severità, essendo prevista la possibilità di graduarli in aumento o in diminuzione a seconda delle circostanze. Si tratta, quindi di una sostanziale abdicazione di ogni garanzia rappresentata dalla discussione parlamentare, oltretutto con l'attribuzione del potere nemmeno al Consiglio dei ministri, che avrebbe potuto assicurare almeno una discussione collegiale, ma ad un solo soggetto, e cioè al primo ministro rispetto alle cui decisioni non vi sarebbe altro che un onere di proposta da parte

del Ministro della Salute e un obbligo di sentire altri ministri. Di fatto, però, la decisione appartiene in via solitaria al Presidente del Consiglio. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, oltretutto, non è dotato nemmeno della garanzia rappresentata dalla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica con il connesso potere di rinvio alle camere.

Insomma, il sistema delineato dai decreti-legge in parola sovverte i principi di cui all'art. 95 della Costituzione, attuato dalla legge 400/1988, attribuendo al primo ministro delle competenze che gli sono normalmente estranee ed espropriando il Consiglio dei ministri di quelle che gli sono proprie, ad esempio in materia di rapporti tra lo Stato e la Chiesa, incisi in modo molto pesante dal divieto di celebrare cerimonie religiose, che l'art. 2 della legge 400/1988 riserva al Consiglio nella sua composizione collegiale. Infatti, le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri sono limitate alla direzione della politica generale del Governo nonché al mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri: non sono previsti poteri esecutivi e legislativi diretti del Presidente del Consiglio proprio perché la carta fondamentale vuole evitare che si concentri tutto il potere nelle mani di un solo uomo, avendo disegnato, invece, i padri costituenti un sistema di pesi e contrappesi. Di fatto i decreti-legge in questione disegnano con legge ordinaria un nuovo e diverso assetto costituzionale, trasformando la figura del Presidente del consiglio in una sorta di dittatore di memoria romanistica e stravolgendo il sistema di equilibrio voluto dai costituenti proprio per evitare il governo dell'uomo forte che tanti indicibili mali ha causato al nostro paese.

Ma non basta. I decreti-legge di cui si afferma l'incostituzionalità violano altresì l'art. 81 cost. Questo prevede, infatti, che deve essere garantito l'equilibrio di bilancio e che il ricorso all'indebitamento può essere deliberato solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi

eccezionali. I decreti-legge determinano necessariamente l'indebitamento ulteriore della repubblica italiana nella misura in cui, impedendo il lavoro, prefigurano una drastica riduzione del gettito fiscale nel corso dell'esercizio 2020. Una decisione del genere non può essere adottata per decreto-legge, ma richiede necessariamente la discussione parlamentare nonché la maggioranza qualificata.

### **III. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione**

Le misure adottate dal governo sono fondate su di un'istruttoria scientifica che appare, anche al semplice occhio di un giurista, manifestamente carente. La motivazione inserita nel preambolo di tutti, o quasi, gli atti impugnati è la seguente: *“considerati l'evolversi della situazione epidemiologica, il carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e l'incremento dei casi sul territorio nazionale.”* Si tratta di un mero simulacro di motivazione, specie considerando il sacrificio di quasi tutte le libertà fondamentali pretesa dagli atti amministrativi qui impugnati, sacrificio che avrebbe preteso l'allegazione di studi scientifici, statistiche, ascolto di diversi esperti, anche di opinione contraria alla misura della quarantena, insomma, un serio e approfondito esame delle origini e della diffusione del morbo e delle diverse misure concretamente adottabili. In ogni caso, dalle fonti pubbliche accessibili a chiunque, sembra che l'istruttoria scientifica del governo sia stata carente. Infatti, le statistiche pubblicate dall'Istituto Superiore di Sanità rendono più che lecito qualche dubbio. Stando all'ultimo rapporto pubblicato (**doc. 14**), circa la metà dei casi di contagio si sarebbero verificati in residenze sanitarie assistenziali. Sembra che in tutte queste ipotesi la diffusione dell'epidemia sia dovuta non già a cause naturali ma alla decisione di ricoverare i malati nelle RSA, in carenza di posti sufficienti negli ospedali, ed al mancato riconoscimento della nozione di comune esperienza che i soggetti più vulnerabili alle influenze ed alle loro complicazioni, specie polmonari, sono proprio gli anziani che non a caso sono la stragrande maggioranza delle vittime del Covid-19. In altri termini, una linea di condotta

prudente e saggia sarebbe stata non già quella di rinchiudere in casa la quasi totalità della popolazione italiana che comunque correva un rischio molto limitato, ma di proteggere dal contagio gli anziani almeno evitando di metter loro vicini i malati nelle RSA. Un quarto dei contagi sarebbe avvenuto, sempre stando all'ISS in ambito familiare e, dunque, proprio a causa dei provvedimenti di confinamento domiciliare che hanno indotto tutti ad una convivenza forzata e continuativa che ha aggravato la diffusione del virus. Un altro 10% dei casi si sarebbe verificato negli stessi ospedali. In altri termini, il contagio non è quasi mai avvenuto sui posti di lavoro e men che meno all'aria aperta, nei negozi, nei ristoranti, nei bar, nei parchi e nelle altre zone che il governo ha ritenuto inutilmente di interdire alla popolazione italiana.

Ma non basta. Anzitutto gli atti del comitato tecnico-scientifico, nominato con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile del 3.02.2020 n. 630, e in particolare i verbali nn. 57 e 59 del 22.04.2020 e del 24-25.04.2020 non sono pubblicamente accessibili. L'iter che ha condotto all'adozione dei provvedimenti qui impugnati e, in particolare, il DPCM 26.04.2020 è opaco e inaccessibile (**doc. 15**). Inoltre, sebbene il governo dichiari di fondare le proprie decisioni sulle raccomandazioni dell'OMS, non sembra che ne abbia fatto tesoro o che ne abbia compreso il significato. Produciamo (**doc. 16, 17**) un ampio studio dell'OMS, pubblicato nel 2019 e dedicato specificamente alle misure da adottare in caso di pandemia influenzale. Ebbene, dalle conclusioni dell'OMS emerge chiaramente come **non** sia raccomandata alcuna quarantena o chiusura se non la protezione degli individui vulnerabili e l'isolamento di quelli sicuramente malati. L'unica misura effettivamente consigliata dall'OMS è quella di un miglioramento dell'igiene delle mani e dell'adozione delle mascherine protettive. Tutto il resto, e in particolare le restrizioni alla libertà di movimento e la quarantena dei sani **non** sono misure raccomandate dall'OMS.



Infine, da uno studio dell'Istituto Superiore di Sanità sembrerebbe, inoltre, che il Covid-19 solo nell'1% dei casi circa possa essere considerato la causa diretta della morte, mentre nella quasi totalità degli altri casi la morte sarebbe sì sopraggiunta per pazienti che avevano contratto il morbo, ma che erano affetti da altre patologie pregresse molto gravi come il diabete, la demenza senile, varie patologie cardiocircolatorie, tumori allo stato terminale, cioè malattie da sole idonee a provocare la morte (**doc. 18**), onde i seri e motivati dubbi sulla ricostruzione eziologica, specie in mancanza di autopsie.

Il Covid-19 ha causato ad oggi meno di 30.000 decessi. Il che ovviamente è tragico perché ogni vita ha un valore insostituibile. Tuttavia, non si può fare a meno di notare che si tratta di una percentuale sulla popolazione italiana inferiore allo 0,05%. La sola valutazione medica sembrerebbe, pertanto, insufficiente ed avrebbe dovuto essere integrata con altre valutazioni, soprattutto economiche. Le stime attuali prevedono una riduzione del PIL tra l'8% e il 10% e vi è il fondato timore che si tratti di previsioni caute. Ciò comporterà una crisi economica senza precedenti e una riduzione del gettito fiscale drastica. Il che, tra l'altro, è la ragione per cui abbiamo individuato il Ministero dell'Economia e delle Finanze quale possibile controinteressato. La depressione economica sarà causa di disoccupazione, suicidi, altre malattie, violenze domestiche. Ad esempio, ci sono studi scientifici sul rapporto diretto tra i suicidi e la disoccupazione (**doc. 19**, Lancet 2015, pagg. 239-245).

Ad un esame sommario sembra, quindi, che la reazione del governo sia stata eccessiva e non fondata su una adeguata ponderazione dei dati statistici disponibili e, soprattutto, sul bilanciamento degli interessi in gioco.

#### **IV. Richiesta di risarcimento del danno**

La lesione dei fondamentali diritti stabiliti dalla Costituzione determina in capo ai ricorrenti un danno incalcolabile e comunque insuscettibile di riparazione economica. Peraltro, lo scopo dei ricorrenti non è tanto quello di ottenere il ristoro

dei danni quanto quello di riottenere la libertà personale calpestata dagli atti amministrativi impugnati. Nondimeno essi ritengono di avere diritto ad essere risarciti, pur consapevoli delle difficoltà di prova che inevitabilmente riguardano il ristoro di diritti fondamentali privi di un contenuto economico. È certo e provato *per tabulas* che gli atti impugnati hanno violato una serie di diritti fondamentali dei ricorrenti impediti nell'esercizio delle loro libertà fondamentali sancite dalla costituzione. I diritti violati (lavoro, libertà personale, libertà di movimento, libertà religiosa e di culto, libertà di riunione, libertà di manifestazione del pensiero, diritto alla tutela giurisdizionale) hanno consistenza e dignità di diritti soggettivi e si tratta, oltre tutto, di diritti soggettivi previsti e garantiti dalla Costituzione. La lesione di tali diritti deve essere necessariamente risarcita sebbene appaia difficile, se non impossibile l'attribuzione di un valore economico alla violazione in parola. Per tale ragione i ricorrenti si rimettono alla valutazione equitativa del Tribunale indicando sin d'ora il risarcimento nella misura simbolica di euro 1.000,00 per ciascuno di essi.

### **ISTANZA INCIDENTALE DI SOSPENSIONE DEGLI ATTI IMPUGNATI**

Il danno subito dai ricorrenti in dipendenza degli arresti domiciliari loro inflitti è manifesto ed irreparabile. L'esclusione dei più fondamentali diritti dell'uomo quali il diritto a lavorare, alla libertà personale, a quella di movimento, alla libertà di riunione e di culto, in una parola, il blocco di tutti i diritti che differenziano uno stato di diritto da una dittatura, svuota di contenuto la vita umana il cui libero svolgimento dovrebbe essere la finalità di ogni organizzazione politica e collettiva. In un paese fondato sui principi della sovranità popolare e dell'inviolabilità dei diritti fondamentali (artt. 1 e 2 della Costituzione) ogni limitazione di questi ultimi dovrebbe essere adottata con la massima cautela. Infatti, l'esclusione dei diritti fondamentali svuota di significato la stessa vita

umana e trasforma i cittadini in sudditi, cioè precisamente quanto la Costituzione avrebbe dovuto evitare nei voti dei padri costituenti.

Ora, è chiaro che l'interruzione di un siffatto operato da parte delle autorità amministrative non ammette dilazione giacché un solo giorno in più senza il godimento dei fondamentali diritti che rendono la vita degna di essere vissuta costituisce un danno irreparabile poiché nessuna riparazione economica è realmente in grado di restituire nei diritti violati le vittime della coercizione. Non a caso nel diritto penale la privazione della libertà personale mediante la reclusione in carcere o gli arresti domiciliari è la pena più grave e viene inflitta in misura crescente in relazione alla gravità del reato. Il sacrificio pressoché totale della libertà non è connesso ad alcuna delle esigenze che sole sono considerate valide dalla legge per la compressione di questo bene supremo, ossia l'accertamento, la prevenzione e la punizione dei reati, ossia di quei comportamenti che per la loro gravità sono in grado di perturbare l'intero ordine sociale sul quale si basa la convivenza umana. In nessun altro caso può essere ammessa per l'ordinamento italiano la limitazione di questo diritto fondamentale. Chiediamo, pertanto, che il Presidente della Repubblica, voglia sospendere in via immediata gli atti amministrativi impugnati salva la decisione nel merito.

\*.\*.\*

Tutto ciò premesso, i ricorrenti, come in epigrafe rappresentati e difesi

### **RICORRONO**

al Presidente della Repubblica ai sensi e per gli effetti degli artt. 8 e ss. del DPR 1199/1971 per chiedere l'accoglimento delle seguenti

### **CONCLUSIONI**

Voglia il Signor Presidente della Repubblica, previa acquisizione del parere vincolante del Consiglio di Stato, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, in via pregiudiziale, sospendere gli atti impugnati, ritenuta la

sussistenza del pregiudizio grave e irreparabile, nel merito annullarli per i motivi esposti in narrativa e, ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità esposta sub II), disporre la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale; sempre nel merito condannare le amministrazioni resistenti in solido tra di loro a risarcire ai ricorrenti il danno cagionato nella misura di Euro 1.000,00 ciascuno da liquidarsi in via equitativa ovvero nella misura maggiore o minore ritenuta di giustizia.

Si allegano i seguenti documenti:

1. DPCM dell'8 marzo 2020;
2. DPCM del 9 marzo 2020;
3. DPCM dell'11 marzo 2020;
4. DPCM del 22 marzo 2020;
5. DPCM del 1° aprile 2020;
6. DPCM del 10 aprile 2020;
7. DPCM del 10 aprile 2020;
8. Ordinanza del 20 marzo 2020 del Ministero della Salute;
9. Ordinanza del 22 marzo 2020 del Ministero della Salute;
10. Ordinanza del 28 marzo 2020 del Ministero della Salute;
11. Direttiva ai Prefetti del Ministro dell'Interno dell'8 marzo 2020;
12. Circolare del Ministero dell'Interno del 12 marzo 2020;
13. Circolare del Ministero dell'Interno del 23 marzo 2020;
14. Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19 23 aprile 2020;
15. Articolo [www.site.it](http://www.site.it) 12.04.2020;
16. Global Influenza Programme WHO
17. Global Influenza Programme WHO, Annex Report of systematic literature reviews;
18. Relazione ISS 13.03.2020;

19. Lancet 2015, Modelling Unemployment and Suicide;

20.DPCM del 26 aprile 2020.

Roma, li 7 maggio 2020

avv. Alessandro Fusillo