



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 23 settembre 2020

NUMERO AFFARE 00564/2020

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dall'avv. Alessandro Fusillo, in proprio e quale difensore, giusta procure allegate in calce al ricorso, dei sigg.ri Agriesti Pietro Michele, residente in Milano, Andrian Enrico, residente in Gorizia, Belli Luisa, residente in Roma, Benedetti Antonio, residente in Volvera, Bianchi Marco, residente in Piacenza, Calzoni Pietro, residente in Arcore, Camata Adriano, residente in Treviso, Fabio Cantobelli, residente in Lecce, Catania Antonino Francesco, residente in Bologna, Cerquetti Mauro, residente in Valentano, Checcarelli Alessandra, residente in Perugia, Colasanti Fabio, residente in Roma, Cortelazzi Stefano, residente in Guidizzolo, Demetrio Fausto Maria, residente in Acquapendente, D'Ortenzio Manuel, residente in Avezzano, Facco Leonardo, residente in Treviglio, Facco Norman Vito, residente in Treviglio, Fedeli Roberto, residente in Guidonia Montecelio, Fiorentino Enrico, residente in Padova, Gandolfi Chiara, residente in Modena, Gandolfi Michele, residente in Modena,

Gargaglione Mauro, residente in Comabbio, Gatti Paola, residente in Treviglio, Germinara Giovanni, residente in Pavone Canavese, Guetta Michele, residente in Follina, Leoni Maurizio, residente in Treviglio, Leoni Tiziano, residente in Casirate d'Adda, Morellini Luca, residente in Reggiolo, Mustacciuoli Aurelio, residente in Milano, Musumeci Paolo, residente in Negrar, Onorati Roberto, residente in Rignano sull'Arno, Piombi Silvano, residente in Ronciglione, Rondini Luca, residente in Roma, Sacchi Giovanni Maria, residente in Milano, Sancisi Mirko, residente in Valsamoggia, Scalisi Leoluca, residente in Villabate, State Florin, residente in Treviso, State Nicoleta, residente in Treviso, Trunfio Antonino, residente in Cernusco sul Naviglio, Tugnoli Alberto, residente in Bologna, Vigni Giorgio, residente in Castelfranco Veneto e Zenucchi Adriano, residente in Albino, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, nonché per il tramite dei seguenti uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri: - Dipartimento della Protezione Civile, Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ufficio Contenzioso del Dipartimento, nonché contro il Ministero della Salute in persona del Ministro *pro tempore*, il Ministero dell'Interno in persona del Ministro *pro tempore*, nonché nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, 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.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota n. prot. 16880 del 20 agosto 2020, con la quale la Presidenza del consiglio dei ministri ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Con il ricorso in trattazione, notificato l'11 maggio 2020, i sigg.ri elencati in epigrafe, *“cittadini italiani e residenti nei luoghi indicati in epigrafe”*, ciascuno dei quali *“ha visto limitate e/o impedito le sue libertà fondamentali sancite dalla Costituzione e dai trattati internazionali in materia di diritti dell'uomo”*, hanno impugnato, con domanda cautelare, gli atti pure in epigrafe elencati adottati dal Governo al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.
2. Avverso i suddetti atti i ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi di illegittimità (come compendiate nell'apposita sintesi anteposta alla parte in diritto del ricorso introduttivo: *“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'. I ricorrenti hanno poi chiesto che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale dei decreti-legge nn. 6, 11, 19, 22 e 23 del 2020. Hanno dunque chiesto 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.

3. I ricorrenti hanno giustificato la proposta domanda cautelare nei seguenti termini: *“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."

4. La Presidenza del consiglio dei ministri, nella relazione trasmessa con nota n. prot. 16861 del 20 agosto 2020, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso (poiché i provvedimenti impugnati hanno cessato di avere efficacia, nonché in ragione della natura giuridica dei dd.P.C.M. impugnati, che costituirebbero "atti di alta amministrazione, frutto di attività ampiamente discrezionale ed espressione di scelte politiche da parte del Governo"), ed ha quindi contestato nel merito punto per punto le censure avversarie, concludendo comunque per il rigetto del ricorso.

Considerato:

1. Il ricorso è inammissibile per carenza di legittimazione e di interesse processuale dei ricorrenti.

2. Il ricorso è in primo luogo inammissibile per carenza di legittimazione a ricorrere, poiché i ricorrenti si dichiarano "cittadini italiani", ma questo titolo non vale a fondare e a dimostrare la titolarità di un interesse legittimo, poiché non rappresenta una posizione soggettiva qualificata e differenziata, ma indica un mero interesse semplice e di fatto, non qualificato, né differenziato, al rispetto della legalità in generale, che deve essere fatto valere in sede politica, *uti civis*, non in sede giurisdizionale, *uti singulus*. I ricorrenti costituiscono un gruppo di cittadini, residenti nelle più varie località del Paese, collegati tra di loro quasi a formare una sorta di "comitato *ad hoc*" di fatto, che contestano in radice la legittimità dell'intera gestione, da parte del governo, dal marzo al giugno del 2020, dell'emergenza legata

alla crisi pandemica da Covid-19. I ricorrenti fanno dunque valere una posizione soggettiva che è identicamente comune a tutti i cittadini in quanto tali e che può essere attivata e fatta valere attraverso l'esercizio dei diritti di cittadinanza attiva e di partecipazione democratica alla vita politica della Repubblica, ma non attraverso l'azione (individuale) in sede giurisdizionale o giustiziale.

3. Il ricorso è in secondo luogo inammissibile per carenza dell'interesse processuale in capo ai ricorrenti, in termini di utilità concreta derivabile dal provvedimento richiesto, sia perché gli atti impugnati hanno tutti cessato di avere efficacia, come analiticamente dimostrato nella relazione della Presidenza del consiglio (sicché l'interesse processuale si riduce, allo stato, a un mero interesse morale al ripristino della legalità violata, affinché le denunciate illegittimità non abbiano più a ripetersi in futuro), sia perché i ricorrenti non dimostrano in concreto nessuna lesione personale, diretta e concreta, subita per effetto dagli atti impugnati (essendo poi *ex se* inammissibile la domanda di risarcimento del danno, formulata peraltro solo in termini simbolici, che è incompatibile con il rimedio straordinario, dato solo per l'annullamento degli atti amministrativi definitivi).

4. Ne consegue che il ricorso, assorbita nella trattazione del merito la fase cautelare, deve essere dichiarato inammissibile.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO
Carola Cafarelli

N. 00564/2020 AFFARE