

**TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA**

**RICORSO EX ART. 700 C.P.C.**

**Per:** l'Avv. Alessandro Fusillo, nato a Roma il 3.10.2020 ed ivi domiciliato in Viale delle Milizie n. 22 (FSLLSN68R03H501Z) in proprio ed i Signori Leonardo Facco, nato a Treviglio (BG) il 3.04.1964 ed ivi residente in Via Cagnola 28 (FCCLRD64D03L400S) e Michele Gandolfi, nato a Milano il 31.10.1963 e residente in Modena in Via Carmelitane Scalze 7 (GNDMHL63R31F205X), questi ultimi entrambi rappresentati e difesi, giusta delega in calce al presente atto, dall'Avv. Alessandro Fusillo (FSLLSN68R03H501Z), con studio in Roma, Viale delle Milizie n. 22 presso il quale il Dott. Michele Gandolfi e il Signor Leonardo Facco eleggono domicilio, anche elettronico presso la pec [alessandro.fusillo@pec.it](mailto:alessandro.fusillo@pec.it); si dichiara ai fini delle notificazioni e comunicazioni, oltre alla pec indicata l'utenza fax 06/87459135

**-ricorrenti-**

**Contro:**

- Il Governo della Repubblica Italiana in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza Colonna n. 370 (codice fiscale 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, con sede in Via dei Portoghesi n. 12, pec [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)
- Il Ministero dell'Interno in persona del Ministro *pro tempore* con sede in Roma, Piazza del Viminale, (codice fiscale 97149560589), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, con sede in Via dei Portoghesi n. 12, pec [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)
- Il Ministero dell'Interno, Capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza in persona del Direttore *pro tempore*, (codice fiscale 97149560589), con sede in Roma, Piazza del Viminale rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, con sede in Via dei Portoghesi n. 12, pec [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)
- L'Arma dei Carabinieri in persona del Comandante *pro tempore*, con sede in Roma, Viale Romania n. 45, rappresentata (codice fiscale 80236190585) e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, con sede in Via dei Portoghesi n. 12, pec [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)
- La Guardia di Finanza in persona del Comandante Generale *pro tempore*, con sede in Roma, Viale XXI Aprile n. 51 (codice fiscale 80194230589), rappresentato e difeso *ex lege*

dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, con sede in Via dei Portoghesi n. 12, pec  
ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

- Il Ministro della Difesa in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Via XX Settembre n. 8 (codice fiscale 80234710582), rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, con sede in Via dei Portoghesi n. 12, pec  
ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

**-resistenti-**

### **PER L'INIBITORIA**

da pronunciarsi nei confronti di tutti i resistenti affinché agli stessi sia interdetto ed inibito di porre in essere qualsiasi atto di esecuzione e vigilanza dell'adempimento delle misure previste dai seguenti atti e provvedimenti, stabilendo la somma da pagare per ogni successiva violazione ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c.:

- Decreto-legge 18 dicembre 2020 n. 172
- Decreto-legge 2 dicembre 2020 n. 158
- DPCM 3 dicembre 2020
- Decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19
- DPCM del 23.03.2020
- DPCM del 25.02.2020
- DPCM del 1.03.2020
- DPCM del 4.03.2020
- DPCM dell'8.03.2020
- DPCM del 9.03.2020
- DPCM dell'11.03.2020
- DPCM del 22.03.2020
- DPCM del 1.04.2020
- DPCM del 10.04.2020
- DPCM del 26.04.2020
- DPCM del 17.05.2020
- DPCM del 18.05.2020
- DPCM dell'11.06.2020
- DPCM del 14.07.2020
- DPCM del 7.08.2020

- DPCM del 7.09.2020
- DPCM del 13.01.2020
- DPCM del 18.10.2020
- DPCM del 24.10.2020
- DPCM del 3.11.2020

atti e provvedimenti che incidono, limitandoli o annullandoli, sui seguenti diritti fondamentali costituzionali:

- Diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35, 36 Cost.)
- Conformità al diritto internazionale (art. 10) dal punto di vista della violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (legge n. 848 del 4.08.1955) e della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 10 dicembre 1948
- Libertà personale (art. 13)
- Inviolabilità del domicilio (art. 14)
- Libertà di circolazione (art. 16)
- Libertà di riunione (art. 17)
- Libertà religiosa (art. 19)
- Riserva di legge per le prestazioni personali (art. 23)
- Libertà di iniziativa economica privata (art. 41)

### **FATTO E DIRITTO**

1. I ricorrenti sono cittadini italiani che stanno assistendo, con crescente angoscia, allo scempio dei diritti fondamentali costituzionali attuata dal governo italiano a far data dalla dichiarazione dello stato di allarme del 31 gennaio 2020 dovuta all’epidemia di Covid-19.
2. Oggetto del presente ricorso sono le disposizioni del governo con le quali, in mancanza di ogni evidenza scientifica concernente un presunto nesso di causalità tra le misure adottate e la finalità di limitare la diffusione del Covid-19, il governo è tornato ad imporre gli arresti domiciliari alla totalità dei cittadini italiani impedendo loro l’esercizio dei più basilari diritti fondamentali, quelli che costituiscono lo *status* di cittadino di uno stato di diritto.
3. In particolare, **oggetto del presente ricorso è quello di impedire l’utilizzazione da parte dell’esecutivo dell’apparato militare e poliziesco le cui funzioni vengono sviate dalla tutela della legge e della costituzione all’attuazione di misure incostituzionali e costituenti violazione dei diritti fondamentali inviolabili stabiliti dalla carta fondamentale.** Il presente ricorso si basa, inoltre, sull’art. 1349, comma 2° dell’Ordinamento

Militare (d.lgs. 66/2010) che recita: “*Il militare al quale è impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l’ordine e di informare al più presto i superiori.*” In altri termini, l’inibitoria richiesta ha la funzione di realizzare *ope iudicis* il dovere di disobbedienza stabilito dal citato art. 1349, comma 2 dell’Ordinamento Militare nell’inerzia dei convenuti.

4. Come vedremo, gli ordini di esecuzione delle disposizioni dei decreti-legge e dei DPCM citati non solo costituiscono un diretto attacco alla legalità costituzionale, ma essi prefigurano altresì la commissione da parte dei militari, per concorso, dei reati di attentato alla Costituzione, sequestro di persona, violenza privata e altri. Scopo, dunque, della presente azione è quello di far cessare lo stato di illegalità descritto rispetto al quale i ricorrenti hanno un interesse immediato e diretto essendo vittime dei provvedimenti illegali del governo.

#### **I. Gli obblighi ed i divieti imposti dai decreti-legge e dai DPCM**

5. Con i provvedimenti sopra elencati, che si inseriscono nel solco di una lunga teoria di analoghi atti a far data dal mese di febbraio del 2020, **il governo ha inteso incidere in modo netto, per eliminarle, su buona parte delle libertà fondamentali previste dalla Costituzione italiana.** In buona sostanza i cittadini italiani: - subiscono varie restrizioni in relazione alla possibilità di espatriare, - rimangono bloccati nelle proprie abitazioni per una parte della giornata e nella restante parte (dalle ore 5:00 alle ore 22:00) sono assoggettati, con varianti e precisazioni a seconda delle giornate e del luogo di residenza, a diversi limiti alla circolazione coincidenti con l’obbligo di non allontanarsi dal proprio comune di residenza o, in caso di comuni molto piccoli, dal raggio di trenta chilometri dal comune medesimo. In alcune giornate gli spostamenti dei cittadini, secondo l’interpretazione delle norme data dalle circolari del Ministero dell’Interno emanate in proposito, devono essere giustificati mediante la compilazione e consegna di apposite autocertificazioni da consegnare, se richiesti, alla polizia.
6. **Le misure che vengono inflitte derivano direttamente dal codice del rito penale e coincidono pressoché alla lettera con quelle previste dagli articoli 281 (Divieto di espatrio), 283 (Obbligo di dimora), 284 (Arresti domiciliari)** con la differenza di non poco conto che le misure cautelari previste dal rito penale vengono applicate sotto il controllo giurisdizionale ed allo scopo di assicurare le prove dei reati, per evitare che ne vengano commessi degli altri e per scongiurare il pericolo di fuga dell’indagato.

7. Nel caso in esame, invece, le misure restrittive della libertà personale vengono disposte, a seconda dei casi, per decreto-legge, nella migliore delle ipotesi, o mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su delega contenuta in un decreto-legge. Pertanto, non vi è alcuna valutazione individualizzata delle misure restrittive che sono applicate in via generale a tutti i cittadini italiani. Nemmeno vi è la garanzia rappresentata dall'intervento del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari.
8. **Alle misure restrittive personali si aggiungono delle misure interdittive concernenti diverse attività economiche** che sono vietate del tutto o in determinati orari. Le attività economiche interessate dalle misure interdittive sono moltissime con diverso grado di intensità. Vi sono anzitutto chiusure totali che riguardano: - parchi tematici e di divertimento, - eventi, gare e competizioni sportive, - palestre, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali, - sale giochi, sale scommesse, sale bingo e casinò, - sale da ballo e discoteche e locali assimilati, - feste nei luoghi al chiuso e all'aperto, ivi comprese quelle conseguenti alle cerimonie civili e religiose, - convegni, congressi e altri eventi, - mostre e servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura, - viaggi d'istruzione, iniziative di scambio o gemellaggio, visite guidate e uscite didattiche, - impianti nei comprensori sciistici. Poi vi sono delle chiusure parziali che si applicano alle seguenti attività: - nelle giornate festive e prefestive sono chiusi gli esercizi commerciali presenti all'interno dei mercati e dei centri commerciali, gallerie commerciali, parchi commerciali ed altre strutture ad essi assimilabili, a eccezione delle farmacie, parafarmacie, presidi sanitari, punti vendita di generi alimentari, di prodotti agricoli e florovivaistici, tabacchi ed edicole; - fino al 6 gennaio 2021, l'apertura degli esercizi commerciali al dettaglio è consentita fino alle ore 21:00, - le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) sono consentite dalle ore 5:00 fino alle ore 18:00; - il consumo al tavolo è consentito per un massimo di quattro persone per tavolo, salvo che siano tutti conviventi; - dopo le ore 18:00 è vietato il consumo di cibi e bevande nei luoghi pubblici e aperti al pubblico; - dalle ore 18:00 del 31 dicembre 2020 e fino alle ore 7:00 del 1° gennaio 2021, la ristorazione negli alberghi e in altre strutture ricettive è consentita solo con servizio in camera.
9. Infine, con il d.l. 172/2020 il governo ha ritenuto di dettare dettagliate e specifiche disposizioni in merito alla celebrazione delle festività natalizie assoggettando l'intero territorio nazionale alle regole delle c.d. "zone rosse" in tutte le giornate festive e prefestive tra il 24 dicembre e il 6 gennaio: *"durante i giorni compresi tra il 24 dicembre 2020 e il 6*

*gennaio 2021 è altresì consentito lo spostamento verso una sola abitazione privata, ubicata nella medesima regione, una sola volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 05,00 e le ore 22,00, e nei limiti di due persone, ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni 14 sui quali tali persone esercitano la potestà genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.”* Misure, come è facile constatare, ben più intensive e ficcanti di qualsiasi coprifuoco adottato in tempi di guerra e ben superiori alle misure più drastiche imposte da dittature sanguinarie come la Germania comunista o la Russia Sovietica.

## **II. La natura criminosa dei provvedimenti del governo e l'illegittimità dell'assistenza militare e di polizia nell'attuazione degli stessi**

10. Il fatto che i provvedimenti sopra descritti siano stati adottati con decreto-legge o con atto amministrativo non ne fa venire meno la **natura sostanzialmente criminale** sotto diversi e gravissimi profili che qui sintetizziamo con l'invito al Giudice di presentare alla competente Procura della Repubblica la comunicazione della notizia di reato.
11. Anzitutto le modalità di adozione delle norme emergenziali con lo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e la sostanziale **sovversione del sistema delle fonti del diritto delineato dagli articoli 76 e 77 Cost.** integrano i reati di **attentato contro la Costituzione dello Stato (art. 283 c.p.) e di attentato contro gli organi costituzionali (art. 289 c.p.)**. È in atto, infatti, un disegno sovversivo finalizzato a istituire il Presidente del Consiglio dei ministri quale decisore monocratico sulla base di deleghe generiche ricevute dal Consiglio dei ministri per decreto-legge e convertite in legge da un parlamento sostanzialmente esautorato dalle proprie funzioni e dalle proprie prerogative. Ciò avviene mediante atti violenti costituiti dallo sviamento delle funzioni delle forze dell'ordine abusivamente poste a presidio non della legalità e della Costituzione, ma delle norme ideate dal Presidente del Consiglio che dichiara di agire sulla base di presunti pareri scientifici di un comitato nominato dallo stesso Presidente del Consiglio per il tramite del Dipartimento della Protezione Civile che, come è noto, è un'articolazione della stessa Presidenza del Consiglio. I pareri del CTS di cui si afferma la natura scientifica sono in larga parte coperti dal segreto con la conseguenza dell'impossibilità di assoggettarli a verifica.
12. Le altre misure del governo, come detto, si identificano con una serie di misure cautelari personali previste dal codice di procedura penale e, in quanto attuate al di fuori di un procedimento con le garanzie procedurali e di imparzialità dell'organo giudicante riassunte nella formula del “giusto processo” (*due process of law*), integrano con solare evidenza

- fattispecie criminose gravissime a partire dal **sequestro di persona, eventualmente aggravato dalla finalità di eversione dell'ordine democratico (artt. 289 bis e 605 c.p.), la violenza privata (art. 610 c.p.), sino alla turbata libertà dell'industria o del commercio (art. 513 c.p.)**. Le misure governative sono state introdotte con crescente severità grazie ad una martellante campagna mediatica orchestrata e pagata dal governo. Infatti, il Ministero dello Sviluppo Economico, con decreto del 12.10.2020 stanziava la somma di Euro 50 milioni in favore delle emittenti radiotelevisive locali che *“si impegnano a trasmettere all'interno dei propri spazi informativi i messaggi di comunicazione istituzionale relativi all'emergenza sanitaria che saranno resi disponibili tramite la piattaforma messa a disposizione dal Ministero dello sviluppo economico.”* In considerazione della stretta dipendenza dai poteri pubblici delle grandi testate radiotelevisive e giornalistiche, con il decreto in questione il governo ha chiuso anche il limitato spazio di dissenso rimasto nell'ambito delle radio e delle televisioni locali. L'unico luogo di pubblica discussione libera è affidato ai mezzi di informazione alternativa sui social media, nei limiti in cui anche questi giganti dell'economia *online* non riescano ad esercitare una ferrea censura in favore della narrativa unica sul Covid-19, come recentemente emerso nel corso delle audizioni della commissione parlamentare di inchiesta su Google, Twitter e Facebook (<https://www.youtube.com/watch?v=pOdrPruSnrw>), audizione che ha dato luogo ad un'azione *antitrust* avviata dai Procuratori di 48 Stati USA.
13. Come osservato sopra, il problema è costituito dalla – per certi versi ovvia e naturale – **possibilità per il governo di attuare le misure in esame mediante l'apparato coercitivo costituito dalle forze dell'ordine nelle sue varie articolazioni** e che sono: - gli agenti di polizia locale nominati agenti di pubblica sicurezza dai Prefetti, - la Polizia di Stato, che costituisce un'articolazione del Ministero dell'Interno, - l'Arma dei Carabinieri, - La Guardia di Finanza e - le Forze Armate che costituiscono un'articolazione del Ministero della Difesa. Attraverso codesti organismi armati lo Stato esercita la sua natura di monopolista territoriale della violenza in senso weberiano ed in ragione di ciò sono stati individuati i convenuti della presente iniziativa giudiziale finalizzata ad impedire l'uso del poter coercitivo statale per l'attuazione di provvedimenti illegali e incostituzionali.
14. Ora, il problema è dato dall'antinomia che in un caso estremo come il presente vivono le forze dell'ordine e le forze armate. Normalmente, infatti, **l'obbedienza militare** è un principio che caratterizza tutta l'attività delle forze dell'ordine e delle forze armate, tant'è che il codice penale militare di pace prevede espressamente il **reato di disobbedienza**. In questo senso

**l'art. 1349, comma 2° dell'Ordinamento Militare (d.lgs. 66/2010) è una norma di chiusura, pensata per situazioni limite, che costituisce la traduzione in ambito militare del diritto di resistenza codificato dall'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale, poi trasfuso nell'art. 393 bis, secondo comma, c.p. che scrimina, se commessi per reagire all'atto del pubblico ufficiale che ecceda con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni, reati anche gravi come la violenza o minaccia a pubblico ufficiale (art. 336 c.p.), la resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.), la violenza o minaccia a corpo politico, amministrativo o giudiziario o a suoi componenti (art. 338 c.p.), anche se la violenza o minaccia in questione avvengano nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte (art. 339 c.p.) ovvero se si tratti di atti di natura ritorsiva (art. 339 bis c.p.), oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341 bis c.p.), oltraggio a un corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 c.p.), oltraggio a magistrato in udienza (art. 343 c.p.).** La resistenza del militare o dell'agente di pubblica sicurezza coinvolge naturalmente una forte assunzione di responsabilità personale poiché il protagonista dell'atto di disobbedienza, per quanto convinto delle proprie ragioni, anzitutto corre il rischio concreto di procedimenti disciplinari o penali e in secondo luogo subisce l'alea di una diversa valutazione del caso da parte del magistrato che dovrà valutare l'atto di resistenza. Il che spiega, forse, la relativa rarità di casi di resistenza. Al postutto è più facile per il militare difendersi contro accuse di abusi e di violazioni di legge con la consueta eccezione dell'adempimento del dovere o dell'obbedienza ad un ordine legalmente ricevuto. Il cittadino, dunque, che pure potrebbe sperare nella funzione di baluardo estremo della legalità e della costituzionalità dell'ordinamento che le leggi assegnano ai militari ed agli agenti ed ufficiali delle forze dell'ordine, in concreto non ha possibilità di poter attendere da quel versante un aiuto concreto nel caso in cui il governo, come nel caso in esame, emetta ordini manifestamente illegittimi ed incostituzionali.

15. Né, per le modalità effettive di adozioni delle norme, è possibile ricorrere, anche in via cautelare, ai giudici amministrativi. L'adozione con cadenza mensile o anche più ravvicinata di decreti del Presidente del Consiglio rende materialmente vana la tutela amministrativa poiché i tempi tecnici di fissazione della camera di consiglio di discussione delle eventuali richieste di sospensiva vedrebbero già superato il DPCM impugnato da quello successivo.

Stesso dicasi per i tempi normalmente assai lunghi del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

16. Per sgombrare subito il campo da eventuali dubbi attinenti alla giurisdizione varrà osservare che **oggetto del presente procedimento non è l'illegittimità dei DPCM, che viene in esame solo al fine della loro disapplicazione incidentale da parte del giudice civile, bensì la tutela di diritti soggettivi perfetti quali sono tutti i diritti fondamentali costituzionali** sopra elencati che, per la loro natura, sono insuscettibili di degradare a interessi legittimi. La questione della giustiziabilità dei diritti costituzionali e della legittimazione di ciascun cittadino a farli valere in giudizio è stata affrontata e risolta positivamente dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 12060 del 17 maggio 2013 nella quale si legge:

*“E' necessario, prima di entrare nel merito delle questioni di costituzionalità, valutare se sussista in capo ai ricorrenti l'interesse (ex art. 100 c.p.c.) a proporre un'azione il cui petitum sostanziale è diretto al riconoscimento della pienezza del diritto di voto, quale diritto politico di rilevanza primaria, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme della L. n. 270 del 2005, che, in tesi, ne precludono l'esercizio in modo conforme alla Costituzione. (...)*

*... una volta riconosciuto l'interesse ad agire per ottenere il riconoscimento della pienezza del diritto di voto in conformità della disciplina costituzionale, quale diritto politico di rilevanza primaria, in funzione del suo esercizio in occasione delle elezioni per il rinnovo delle Camere, ci si deve pur sempre confrontare con la possibile obiezione secondo cui quella in esame sarebbe un'azione di mero accertamento con l'unico fine di ottenere dal giudice solo un “visto di entrata” per l'accesso al giudizio costituzionale, in tal modo rivelandosi la sua pretestuosità. In questa prospettiva sarebbe un'azione inammissibile, per difetto di meritevolezza o di rilevanza dell'interesse azionato, che si risolverebbe in una mera ed astratta prospettazione di un pregiudizio incerto quantomeno nel quando e perciò inidoneo ad assurgere a giuridica consistenza, in quanto strumentale alla soluzione di questioni di diritto soltanto in via teorica.*

*A prescindere dal rilievo che la (indagine sulla) meritevolezza dell'interesse non costituisce un parametro valutativo richiesto a norma dell'art. 100 c.p.c., (a differenza di quanto previsto in materia negoziale dall'art. 1322, comma 2, c.c.), si può replicare che, ai fini della proponibilità delle azioni di mero accertamento (ammesso che quella proposta sia realmente tale), è sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata*

*dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte negoziale o anche legale, in quanto tale idonea a provocare un ingiusto pregiudizio non evitabile se non per il tramite del richiesto accertamento giudiziale della concreta volontà della legge, senza che sia necessaria l'attualità della lesione di un diritto (v. Cass. n. 13556 e n. 4496/2008, n. 1952/1976, n. 2209/1966).*

*Del resto, come si è detto, è discutibile che si tratti realmente di un'azione di mero accertamento, posto che l'interesse dei ricorrenti non è tanto quello di sapere di non avere potuto esercitare (nelle elezioni già svolte) e di non potere esercitare (nelle prossime elezioni) il diritto fondamentale di voto in modo conforme a Costituzione, ma è quello di rimuovere un pregiudizio che invero non è dato da una mera situazione di incertezza ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali. In tal modo ci si allontana dall'archetipo delle azioni di mero accertamento per avvicinarsi a quello delle azioni costitutive o di accertamento-costitutive.*

*Se così è, senza affermare la natura in re ipsa dell'interesse ad agire in siffatte tipologie di azioni (pure predicata da parte della dottrina), sarebbe ben difficile sostenere che l'accertamento richiesto abbia ad oggetto una questione astratta o meramente ipotetica o che si risolva nella mera richiesta di un parere legale al giudice.”*

La giurisprudenza così richiamata (per l'affermazione dei medesimi principi si vedano Corte Cost. sentenza 1/2014 e Cass. 8878/2014, entrambe in merito alla ben nota vicenda Bozzi che condusse alla declaratoria di incostituzionalità della legge elettorale) stabilisce **la legittimazione ad agire di ciascun cittadino per la tutela dei diritti costituzionali fondamentali che hanno natura e consistenza di diritti soggettivi perfetti.**

17. La tutela cautelare atipica d'urgenza è, dunque, l'unico mezzo preventivo di tutela del cittadino in un caso abnorme come il presente. Infatti, anche affidarsi alla scriminante dell'art. 393 bis c.p., a prescindere dalla sua applicabilità a casi isolati e dalla possibilità che l'atto di resistenza non conduca ad alcun risultato pratico, non risolve il problema, tanto più che il cittadino vittima di norme abusive del governo non può considerarsi obbligato a passare alle vie di fatto perché ha diritto a ricorrere alla tutela giurisdizionale dei diritti. L'unico modo, quindi, per evitare che delle norme illegali e incostituzionali siano attuate forzosamente attraverso gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza ed attraverso le forze armate è chiedere

al giudice che pronunci un'inibitoria volta esattamente a evitare un simile comportamento incostituzionale e lesivo dei diritti fondamentali inviolabili.

### III. Inesistenza dello stato di eccezione in base alla Costituzione della Repubblica Italiana

18. La nostra Costituzione nasce sulle ceneri delle dittature nazional-socialista e fascista, entrambe instaurate nel formale rispetto della legalità costituzionale ed attuate attraverso l'introduzione di una sorta di stato di eccezione perpetuo, idoneo a trasferire definitivamente al governo i poteri legislativi con il sostanziale esautoramento del parlamento ed atto a determinare una sospensione delle garanzie costituzionali dei diritti fondamentali.
19. In netta opposizione ad un simile sviluppo politico, la costituzione repubblicana volle anzitutto riconoscere i diritti fondamentali dei cittadini come inviolabili, al fine di istituire una sfera di intoccabilità dell'individuo dal potere politico nelle sue tre articolazioni, legislativo, esecutivo e giudiziario, ed in secondo luogo per escludere in radice la possibilità della dichiarazione dello stato di emergenza o di eccezione che nella costituzione non esiste. Tanto ciò è vero che **la sola norma su uno stato di eccezione è quella di cui all'art. 78 che si limita a prevedere la deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere** (evidentemente mediante legge ordinaria) con l'attribuzione al governo dei poteri necessari che, in difetto di maggiori e più precise specificazioni, non si può dire in via di principio che consentano la deroga o la limitazione dei diritti inviolabili ex art. 2 Cost.
20. Secondo la celebre formulazione di Carl Schmitt (*Teologia politica*, 1922) "sovrano è colui che decide sullo stato di eccezione". Stato di eccezione da intendersi come emanazione della categoria del politico in quanto opposta non solo ad ambiti diversi della vita come quello sociale o religioso, ma finanche a quello legale. Il diritto, in altri termini, non potrebbe contenere in sé l'eccezione all'applicazione delle sue regole, sicché la sovranità si porrebbe in un campo superiore o separato da quello della legalità risolvendosi nell'esercizio del puro potere.
21. È un bene che le teorie di Carl Schmitt, che ebbero a influenzare profondamente le dittature nazi-fasciste, non si siano affermate nel moderno costituzionalismo dove prevale al contrario il concetto di stato di diritto che si riassume nell'essenza stessa della costituzione intesa come legge suprema alla cui osservanza sono vincolati anche i massimi poteri dell'organizzazione politica statale. La sovranità è emanazione della volontà popolare, lo stato si identifica con il suo ordinamento giuridico, non esiste esercizio del potere al di fuori dei limiti e della disciplina della norma giuridica. Il potere esercitato al di fuori della legalità è pura violenza.

La Costituzione rifiuta, pertanto, l'identificazione tra sovranità e potere inteso come pura forza. La carta fondamentale non consente e non prevede l'esistenza di uno spazio esterno alla sua applicazione dove l'esercizio del potere sia svincolato dall'alveo costituzionale. Il moderno "principe" non è mai *legibus solutus* e dunque sottratto alla regola. E dunque lo stato di diritto si identifica con l'affermazione di una sfera di intangibilità dei diritti individuali rispetto all'autorità pubblica legalmente costituita. In altri termini, i moderni stati democratici e costituzionali rigettano la formula assolutistica di Bodin secondo cui la sovranità è il potere perpetuo e assoluto del *princeps legibus solutus* (Jean Bodin, *Six livres de la République*, Parigi 1576, Libro I, Cap. VIII), in favore della tesi opposta (Juan de Mariana, *De rege et de regis institutione libri tres*, Toledo 1599, cap. IX) che voleva il principe soggetto alle leggi e che affermava il diritto di resistenza del cittadino in caso di violazione, da parte del potere sovrano, delle leggi fondamentali e delle guarentigie di base. Il tutto sfocia nel moderno costituzionalismo il cui documento seminale è la Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'America con l'affermazione di un nucleo di intangibilità della sfera individuale da parte dei poteri statali e la dichiarazione del diritto di ribellione e di secessione in caso di abusi da parte del governo.

22. Ebbene, la nostra Costituzione si richiama espressamente a quella tradizione allorché individua alcuni diritti inviolabili. Scopo della carta fondamentale, in questo caso, è quello di proteggere il cittadino (solo o nelle formazioni sociali nell'ambito delle quali si svolge la sua personalità) dagli abusi del governo e del legislatore. Lo stato non è più totale come quello fascista ("***tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato***"), ma è la garanzia delle libertà individuali che costituiscono un limite invalicabile per l'azione dello stato.
23. Per tale ragione lo stato di eccezione non esiste nella Repubblica Italiana. Le situazioni di emergenza sono rimesse ad un livello più basso, quello della protezione civile e delle ordinanze contingibili e urgenti che in nessun caso possono violare i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Non c'è situazione, per quanto urgente e allarmante che possa giustificare il sacrificio dei diritti inviolabili se non nei limiti stabiliti dalla Costituzione. D'altro canto, se il termine "inviolabile" deve avere un significato è proprio quello di resistenza di alcuni diritti a qualsiasi vero o presunto stato di eccezione o di emergenza.

#### **IV. Incostituzionalità delle norme del governo – violazione dei diritti soggettivi stabiliti dalla costituzione**

24. Come illustrato sopra, i diritti fondamentali inviolabili costituzionali conferiscono a tutti i cittadini delle vere e proprie situazioni di diritto soggettivo, anzi, se possibile, dei diritti soggettivi rafforzati in considerazione della loro intangibilità stabilita dalla carta fondamentale. Che il mezzo di intervento sia un decreto-legge o un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la sostanza non muta, poiché vi è una violazione manifesta dei diritti inviolabili che rende incostituzionale l'intera azione governativa a far data dal mese di febbraio 2020.
25. Il comportamento del governo rientra in un disegno sostanzialmente eversivo dell'ordine costituzionale italiano con l'esautoramento del parlamento e del governo e con la sospensione per ragioni emergenziali di tutte le libertà e i diritti fondamentali dei cittadini. **I diritti fondamentali (art. 2) che gli atti del governo 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 a non essere assoggettati a trattamenti sanitari obbligatori (art. 32) e il diritto alla libera iniziativa economica privata (art. 41).**
26. 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. Il decreto-legge 172/2020 e gli atti amministrativi del Presidente del Consiglio 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 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.

27. 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 come un mero interesse della collettività: la cosiddetta salute pubblica è, pertanto, una situazione soggettiva di grado minore e di minore importanza rispetto al diritto dell'individuo di ricevere e di rifiutare le cure mediche. 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.”*
28. 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.
29. 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.**
30. Il lungo elenco dei diritti lesi 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 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, come quello della ristorazione, evitando il blocco quasi totale dell'economia. 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 del governo e del Presidente del consiglio dimostrano di aver leso in modo grave e inammissibile.

31. La violazione più grave 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 ritenuto di interferire con la libertà di respirare (limitata gravemente dall'obbligo d'uso delle mascherine, riconosciute come inutili) e 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 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.

32. 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.
33. 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.”**
34. Sebbene il governo abbia voluto affermare nel preambolo del decreto-legge 172/2020 la legittimità delle misure restrittive della circolazione per motivi di sanità, le intenzioni non sono sufficienti ad assolvere il provvedimento dai dubbi evidenti di costituzionalità che lo aduggiano. La libertà di movimento di cui all’art. 16 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. Ora, le ragioni di sanità devono corrispondere al canone generale di ragionevolezza stabilito dall’art. 3 Cost. che vieta di trattare allo stesso modo situazioni che uguali non sono. Di contro, la violazione della libertà di movimento 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 –, ma i sani, con una singolare inversione del

normale concetto di quarantena. Non è sufficiente enunciare nel preambolo del provvedimento la previsione astratta di limitazioni alla libertà di circolazione per rendere automaticamente legittima una siffatta limitazione. A tale proposito è opportuno sottolineare che solo parte delle disposizioni interessate riguardano effettivamente la libertà di circolazione (quelle concernenti gli spostamenti tra regioni e tra comuni) mentre le altre (obbligo di permanenza nella propria abitazione tra le 22:00 e le 5:00) sono relative alla libertà personale. Ciò detto, non vi è alcuna connessione dimostrata o dimostrabile tra gli spostamenti tra regioni e tra comuni o tra gli spostamenti in orario notturno e la diffusione del virus. In altri termini le limitazioni del diritto di libera circolazione sono state disposte in mancanza di ogni e qualsiasi giustificazione razionale con una individuazione sostanzialmente arbitraria e capricciosa delle misure adottate di cui manca ogni e qualsiasi giustificazione scientifica. D'altro canto, è sufficiente un'analisi serena delle disposizioni adottate per rendersi conto della loro natura sostanzialmente casuale. I criteri di scelta delle attività chiuse rispetto a quelle aperte, l'individuazione degli orari prescelti o degli ambiti territoriali ritenuti rilevanti sono la migliore dimostrazione della totale arbitrarietà della scelta legislativa operata priva di un collegamento logico con la finalità perseguita di tutela della salute pubblica al pari delle grida di manzoniana memoria.

35. Altro diritto fondamentale sul quale si è 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, il Presidente del Consiglio ha vietato.
36. Proseguendo nel lungo catalogo delle violazioni perpetrate, 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, il regime dittatoriale instaurato ha inteso vietare anche questo.

37. 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**. Stesse considerazioni valgono per l'obbligo di sottoporsi al tampone previsto per varie categorie di persone (viaggiatori provenienti da varie zone del mondo, bambini entrati in contatto con soggetti risultati positivi al virus, soggetti messi agli arresti domiciliari anche se asintomatici perché risultati positivi al test e che potranno riottenere la libertà solo alla presentazione di un doppio tampone negativo). 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.

38. 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), è stata già prorogata 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*.

39. Come vedremo, gli atti del governo 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.

#### V. La violazione dei trattati internazionali

40. L'art. 10 Cost. prevede **l'obbligo della Repubblica Italiana di conformarsi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute**. In applicazione di questo principio **l'art. 117 Cost. impegna lo Stato e le regioni a legiferare nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali**. Il diritto internazionale che vincola la Repubblica italiana comprende le convenzioni internazionali adottate a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo il cui fine è proprio quello di impedire che stati democratici possano scivolare verso una dittatura. Ed è bene ricordare che le norme in questione sono state approvate proprio pensando a paesi come il nostro che hanno il triste primato di avere insegnato al mondo una delle forme più spregevoli di totalitarismo, il fascismo, assunto a paradigma dello stato che nega le libertà fondamentali. L'Italia, quindi, nonostante le spesso vuote affermazioni circa la sua democraticità ed il suo attaccamento alla libertà individuale va considerato quanto meno come un sorvegliato speciale nel panorama internazionale. E l'obbligo di vigilare acciocché il nostro paese non torni a trasformarsi in una dittatura spetta proprio alla magistratura.

#### A) La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 10 dicembre 1948

41. Le norme della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'ONU il 10 dicembre 1948 sono eloquenti nell'individuare la sfera di intangibilità dai poteri statali.

Eccole:

*“Art. 9. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato.*

*Art. 12. Nessun individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa, nella sua corrispondenza, né a lesioni del suo onore e della sua reputazione.*

*Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni.*

*Art. 13. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato.*

*Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese.*

*Art. 20. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica.*

*Art. 23. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione.”*

42. **La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è parte del diritto internazionale che ha efficacia di fonte diretta di norme giuridiche nel nostro ordinamento ed in quanto tale è stata più volte richiamata dalla Consulta** (v. Corte cost. Ord., 12/11/2002, n. 445).

Le norme qui in esame e la loro esecuzione forzata con l'assistenza delle forze dell'ordine e delle forze armate costituiscono una violazione talmente grave e talmente evidente delle norme sopra richiamate da non consentire alcuna possibile giustificazione. La Dichiarazione Universale ONU, come anche la nostra Costituzione, non prevede alcuna eccezione ai diritti fondamentali e non prevede la sospensione degli stessi in caso di emergenza. E ciò per l'ottima ragione che la libertà, declinata nelle condizioni minime stabilite dalla Dichiarazione, è il diritto che prevale su ogni altra considerazione giuridica o di fatto. I diritti fondamentali di libertà sono diritti a contenuto negativo, sono dei vincoli di intangibilità di sfere che devono essere lasciate libere da ogni e qualsiasi interferenza dei poteri pubblici. Detti diritti sono la differenza tra uno stato di diritto e una tirannia.

#### **B) La CEDU e la sua mancata sospensione da parte della Repubblica Italiana**

43. Non meno impegnativo è il catalogo dei diritti fondamentali dell'uomo previsti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Su quest'ultima è opportuno premettere

che l'”Osservatorio per la legalità costituzionale” del Comitato Rodotà aveva presentato una richiesta di parere al Presidente del Consiglio Europeo chiedendo se la Repubblica Italiana avesse fatto uso del potere di chiedere la deroga alle disposizioni della CEDU. Tale facoltà, come è noto, è prevista dall'Art. 15 della Convenzione ed è assoggettata ad una ben precisa procedura che prevede l'obbligo per gli Stati contraenti di comunicare al Segretario Generale del Consiglio d'Europa le misure prese e dei motivi che le hanno determinate. La comunicazione deve parimenti informare il Segretario Generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure sono revocate e la data in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione. Poiché il governo italiano non ha attivato la procedura di deroga ex art. 15 CEDU se ne deve concludere, come affermato dal Presidente del Consiglio d'Europa, che la Convenzione si allo stato pienamente vigente nel nostro paese (<https://www.affaritaliani.it/coronavirus/violazioni-delle-liberta-col-lockdown-governo-italiano-bocciato-a-strasburgo-700360.html>).

44. Ebbene, le norme della CEDU che il governo ha manifestamente violato sono contenute nei seguenti articoli:

5. Diritto alla libertà e alla sicurezza.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà salvo che nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:

a) se è detenuto legittimamente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;

b) se è stato oggetto di un arresto o di una detenzione legittima per inosservanza di un provvedimento legittimamente adottato da un tribunale ovvero per garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge;

c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente quando vi sono fondati motivi per sospettare che abbia commesso un reato o ci sono fondati motivi per ritenere necessario di impedirgli di commettere un reato o di fuggire dopo averlo commesso; (...)

8. Diritto al rispetto della vita privata e familiare.

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese,

la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto importa la libertà di cambiare di religione o credo e la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di altre limitazioni oltre quelle previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza pubblica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui.

11. Libertà di riunione e di associazione.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può costituire oggetto di altre restrizioni oltre quelle che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei disordini e dei reati, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

45. Inutile sottolineare che anche in questo caso i riferimenti a possibili deroghe per ragioni di salute si riferiscono, e non potrebbe essere altrimenti, a reali esigenze sanitarie ed a disposizioni che incidano sui diritti fondamentali che siano legate da un nesso causale verificabile tra le finalità di protezione della salute e la misura adottata. Le cervelotiche disposizioni adottate dal governo non hanno dignità per rientrare nelle assai limitate deroghe previste dalla CEDU.

**C) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Allegato al Trattato di Lisbona)**

46. Non meno impegnativo – e questa volta privo di ogni possibilità di eccezione – è il catalogo dei diritti fondamentali di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea violati

anche in questo caso in modo manifesto dal governo italiano. Ecco le norme di cui alla Carta dei diritti fondamentali violate in modo evidente dalle disposizioni qui in esame.

Articolo 6. Diritto alla libertà e alla sicurezza

Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.

Articolo 10. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

(...)

Articolo 12. Libertà di riunione e di associazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

(...)

Articolo 15. Libertà professionale e diritto di lavorare

1. Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.

2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.

(...)

Articolo 16. Libertà d'impresa

E' riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

Articolo 45. Libertà di circolazione e di soggiorno

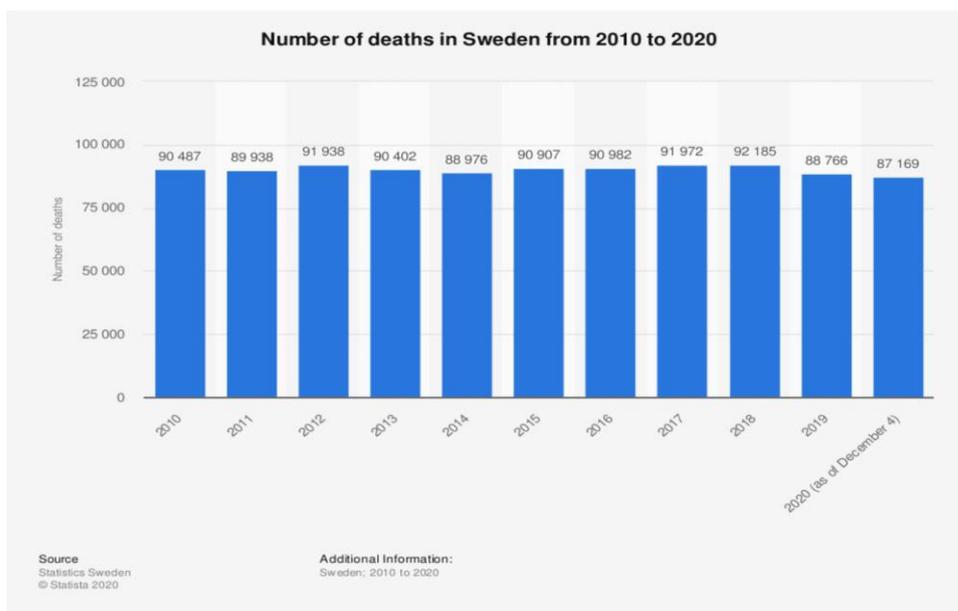
1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.

47. Non ha rilevanza, a fronte di una simile gravissima violazione dei diritti fondamentali, il facile argomento che provvedimenti simili a quelli del governo italiano siano stati adottati anche da parte di altri stati europei e mondiali. La diffusione di un comportamento illegale non è

argomento che possa valere a giustificare l'operato *contra ius* a meno che non si voglia sostenere la tesi di una sorta di *interpretatio abrogans* dei diritti fondamentali inviolabili. Se ciò fosse vero significherebbe che avremmo cessato di vivere in uno stato di diritto. Ed in effetti il cattivo esempio, per così dire, dei provvedimenti limitativi della libertà dei cittadini viene da un paese che a nessun titolo può aspirare ad essere definito uno stato di diritto e cioè la Cina. La Cina è e resta una dittatura sanguinaria in cui la violazione dei diritti umani tra deportazioni, campi di concentramento ed invasioni della sfera privata dei cittadini è all'ordine del giorno. Solo il timore irrazionale del Covid-19 può aver spinto i governi di paesi che hanno sempre avuto la legittima aspirazione a fungere da modello per i livelli di libertà garantiti ai propri cittadini e residenti ad imitare il tristo modello proveniente dalla dittatura cinese. L'imitazione dello stesso modello di reazione da parte di quasi tutti gli stati non può, quindi, e non deve costituire una giustificazione.

**48. Peraltro, dai pochi stati che non hanno seguito lo scellerato modello cinese viene la prova empirica della totale inutilità delle misure adottate (arresti domiciliari, semilibertà, coprifuoco, interdizione al lavoro etc.). L'esempio più impressionante è quello della Svezia che, da più parti tacciata di comportamenti irresponsabili, denota tuttavia una situazione delle morti annue del tutto tranquillizzante. Il Covid-19 in Svezia non ha mietuto vittime nonostante l'assenza di ogni misura restrittiva. Ecco la tabella delle morti annue dell'ufficio pubblico di statistica svedese.**



**VI. Il pericolo imminente di un danno irreparabile – richiesta di provvedimento  
*inaudita altera parte***

49. Il pregiudizio ai diritti fondamentali 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.
50. Ora, è chiaro che l'interruzione di un siffatto operato da parte del governo 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.
51. I tempi necessari alla notifica del ricorso ai convenuti rischiano di vanificare l'efficacia del provvedimento cautelare richiesto e ciò sia per il rischio della reiterazione delle condotte qui denunciate con l'adozione di altre misure restrittive dei diritti fondamentali sia per i tempi procedurali, in considerazione dell'entrata in vigore del provvedimento di chiusura totale del paese nella giornata di domani 24 dicembre 2020. Si chiede, pertanto, che il Tribunale adotti in via provvisoria e salvo la decisione con ordinanza dopo la convocazione dei convenuti l'inibitoria qui richiesta.

## VII. L'inibitoria richiesta e l'astreinte

52. Oggetto della domanda cautelare è il divieto a tutti i convenuti a prestare assistenza nell'esecuzione forzata dei provvedimenti ed atti del governo che costituiscono la violazione dei diritti fondamentali di cui si è fin qui detto diffusamente. Si tratta, ci si perdoni l'espressione, di una sorta di formula esecutiva al contrario, tesa ad assicurare che le norme illegali poste in essere non possano trovare attuazione forzosa.
53. Un mero divieto, tuttavia, rischia di essere vano e, pertanto, ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c. chiediamo che il Tribunale voglia stabilire la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Ora, trattandosi nel caso di specie degli organi di vertice della Repubblica è necessario interrogarsi anzitutto sull'ammontare da stabilire affinché la disposizione sia in grado di esercitare una vera funzione deterrente ed in secondo luogo su chi sia legittimato ad incassare una somma siffatta.
54. Ebbene, la soluzione che appare più equa è quella di stabilire una somma che i convenuti debbano versare ad ogni cittadino italiano in caso di prosecuzione delle attività illegali attualmente in essere, somma che può indicarsi in Euro 100,00 per ciascun cittadino italiano per ogni giorno di inottemperanza all'inibitoria qui richiesta. Solo un importo del genere può assolvere alla funzione di stimolo all'adempimento previsto dall'art. 614 c.p.c. Si chiede, inoltre che il Tribunale disponga a spese dei convenuti la pubblicazione dell'auspicato e richiesto provvedimento cautelare.

\*.\*.\*.\*

Tutto ciò premesso i Signori Facco, Fusillo e Gandolfi

### **RICORRONO**

al Tribunale in epigrafe chiedendo accogliersi le seguenti

### **CONCLUSIONI**

Voglia l'Ill.mo Tribunale di Roma, *contrariis reiectis*:

- a) *Inaudita altera parte*: previa disapplicazione di tutti i DPCM citati in epigrafe e in narrativa, inibire ai convenuti tutti di eseguire con l'applicazione della forza legale e con l'irrogazione di sanzioni l'attuazione dei provvedimenti governativi elencati in epigrafe per i motivi illustrati in narrativa stabilendo per ogni giorno di successiva violazione il pagamento della somma di Euro 100,00 per ogni cittadino italiano ex art. 614 bis c.p.c. nonché l'immediata

FUSILLO, STRIZZI & ASSOCIATI  
Avv. Alessandro Fusillo  
Viale delle Milizie, 22 – 00192 ROMA  
Tel. 06/3243832 Fax 06/87459135  
alessandro.fusillo@pec.it

pubblicazione a spese dei convenuti del provvedimento su cinque quotidiani nazionali e sui tre telegiornali RAI per tre giorni consecutivi in prima serata.

- b) Con ordinanza, confermare i provvedimenti sopra indicati con richiesta *inaudita altera parte* e, ritenuta la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale illustrate in narrativa rimettere gli atti alla Consulta.

Con vittoria di spese, competenze e onorari di lite.

Si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile.

Roma, li 23 dicembre 2020

Avv. Alessandro Fusillo