

Roma, 11/09/2020

Spett.le

Consiglio d'Europa  
Avenue de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France

**Al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, sig. MarijaPejčinovićBurić**

**Oggetto: Denuncia di violazione dell'art. 15 CEDU da parte dell'Italia – Richiesta di assunzione di provvedimenti nei confronti del Governo italiano conseguenti a tale violazione – Trasmissione degli atti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, se del caso, per l'accertamento della violazione commessa dall'Italia**

L'Osservatorio sulla Legalità Costituzionale istituito presso il Comitato Popolare per la difesa dei beni pubblici e comuni Stefano Rodotà, composto da giuristi, avvocati, e professori universitari in discipline giuridiche, intende denunciare al Segretario del Consiglio d'Europa, sig.ra MarijaPejčinovićBurić le gravi violazioni dei diritti e delle libertà individuali garantite dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo perpetrate dallo Stato Italiano in occasione della pandemia da COVID-19, senza alcuna preventiva notifica ai sensi dell'art. 15 CEDU.

**1) Sull'art. 15 della Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali**

Come noto, l'art. 15 CEDU dispone che:

*“(1) In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.*

*(2) La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 § 1 e 7.*

*(3). Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga **tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione**”.*

Gli Stati contraenti, pertanto, hanno l'obbligo – in caso, fra l'altro, di “pericolo pubblico che minacci la vita della nazione” - di adottare eventuali misure in deroga agli obblighi previsti dalla Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda, e a condizione che tali misure non siano in conflitto con altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. Inoltre, in caso di deroga ad alcuna norma della Convenzione (salvo quanto disposto dall'art. 15 § 2) gli Stati Contraenti devono

informare il Segretario Generale del Consiglio d'Europa sulle **misure prese**, e sui **motivi che le hanno determinate**.

2) **La gestione dell'emergenza COVID-19 da parte dello Stato italiano prima della dichiarazione dello stato di "pandemia mondiale" da parte dell'OMS dell'11/03/2020.**

2.1) La Costituzione italiana e la dichiarazione dello "stato di emergenza" del 31/01/2020. La mancata notifica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa ai sensi dell'art. 15 CEDU

La Costituzione italiana non prevede alcuna norma disciplinante uno "*stato di emergenza*" o altro pericolo che minacci la vita della nazione, idoneo a legittimare eventuali deroghe all'ordine costituzionale, e ai diritti e libertà ivi garantiti. Essa prevede, all'art. 78, solamente la dichiarazione dello "stato di guerra", unico evento che legittima il Parlamento a conferire al Governo i "poteri necessari". Al di fuori dello stato di guerra, dunque, (che riguarda solo i conflitti extranazionali che si instaurano tra Stati, con esclusione di fenomeni di turbamento sociale interno, di eventuali pandemie o altri eventi assimilabili), non esistono altre situazioni o eventi in forza dei quali il Parlamento può essere privato delle sue funzioni, e in forza delle quali sia possibile derogare ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione.

Ciononostante, lo Stato italiano con una delibera del Consiglio dei Ministri del 31/01/2020 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 01/02/2020, ha dichiarato, per il periodo di 6 mesi dalla data del provvedimento (**cioè fino al 30 giugno 2020**), "*lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*" (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/sg>).

La norma di riferimento, invocata dal Consiglio dei Ministri nella delibera del 31 gennaio 2020, non è la Costituzione, ma una legge ordinaria, pensata per sciagure naturali drammatiche e circoscritte (terremoto, alluvioni, gravi incendi), talmente urgenti da non consentire neppure la semplice convocazione di un Consiglio dei Ministri (vedi infra). Si tratta del c.d. Codice della Protezione Civile (D.Lgs n. 1/2018). Esso prevede che il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, deliberi lo "stato d'emergenza di rilievo nazionale", fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi, e autorizzi l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25. Ai sensi dell'art. 7 di tale Codice, gli eventi che legittimano l'assunzione di tale dichiarazione sono le "*emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24*".

La dichiarazione del 31/01 è stata emanata in spregio al principio di legalità proprio di ogni Stato di diritto, non riscontrandosi all'epoca alcuna emergenza (zero casi di Covid 19: l'epidemia era, infatti, in Cina!). Il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato emergenziale "a sorpresa", non solo nell'assoluta mancanza della situazione di fatto che lo legittimerebbe (e comunque in assenza di una normativa all'uopo autorizzativa avente base costituzionale), ma pure senza alcuna autorizzazione, o financo discussione *ad hoc* dal Parlamento.

Tale dichiarazione, è stata emanata in maniera del tutto arbitraria, in un momento in cui in Italia non era stato ancora rilevato alcun caso di positività al virus COVID-19, e **non sussistevano, quindi, le condizioni fattuali idonee a ritenere sussistente una “pandemia” o un’emergenza tale da sovvertire l’ordine costituzionale e la tutela delle libertà fondamentali dell’uomo, neppure interpretando estensivamente il Codice Protezione Civile**. Infatti, la pandemia da COVID-19 è stata dichiarata dall’ Organizzazione Mondiale di Sanità l’11/03/2020, oltre un mese dopo l’instaurazione – da parte dell’Italia – di uno “stato di emergenza”. Inoltre, il 31/01/2020 non vi era, comunque, alcuna evidenza fattuale tale da giustificare una dichiarazione dello stato di emergenza nazionale della durata di sei mesi. La Commissione istituita presso l’OMS per la gestione dell’emergenza COVID-19, infatti, con delibera del 30/01/2020, evidenziava soltanto che – vista la situazione verificatasi nella Repubblica Popolare Cinese – il virus avrebbe potuto espandersi anche in altri Paesi, e a tal fine rilevava semplicemente che i Paesi dovevano essere pronti ad affrontare eventuali sorveglianze attive, quarantene e misure di contenimento e prevenzione del COVID-19 da condividere con l’OMS (*“It is expected that further international exportation of cases may appear in any country. Thus, all countries should be prepared for containment, including active surveillance, early detection, isolation and case management, contact tracing and prevention of onward spread of 2019-nCoV infection, and to share full data with WHO”*). La Commissione concludeva espressamente che, sulla base delle informazioni allora disponibili, non era raccomandata l’adozione di alcuna restrizione alla circolazione, o al commercio (*“The Committee does not recommend any travel or trade restriction based on the current information available”*).

In effetti, nessuna Alta Parte Contraente ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale, né ha assunto misure restrittive alla circolazione o al commercio, o ad altre libertà fondamentali a seguito di tale delibera della Commissione istituita presso l’OMS del 30/01/2020. Il Consiglio dei Ministri italiano, invece, proprio approfittando di tale documento, si è garantito nel potere per il periodo di sei mesi.

Il primo caso di contagio da virus COVID-19 in Italia è stato accertato mediante tampone il 19 febbraio 2020 (19 giorni dopo la dichiarazione di “stato di emergenza” da parte del Consiglio dei Ministri) presso l’Ospedale civico di Codogno (LO) su un paziente che non era mai stato in Cina e che presentava i sintomi tipici di un’influenza, identificata ad una prima disamina come una leggera polmonite.

Dal 31 gennaio 2020 il Parlamento italiano è stato pertanto privato della sua funzione e tutti i poteri gestori dell’epidemia sono stati assunti unilateralmente dal Governo, o meglio dal suo Presidente, dai suoi delegati (i c.d. attuatori) e dal Ministro della Salute (e dai suoi tecnici di riferimento del c.d. “Comitato tecnico-scientifico”).

## 2.2) I provvedimenti adottati dal Ministero della salute e dal Governo italiano durante lo “stato di emergenza”

Il 21 febbraio 2020 il Ministro della Salute (senza avere ricevuto alcuna delega parlamentare di emanare disposizioni restrittive delle libertà e diritti costituzionali) ha emanato un’ordinanza (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/22/20A01220/sg>) che prevedeva la quarantena obbligatoria per chi fosse stato a contatto con persone positive per l’infezione virale, e sorveglianza attiva e permanenza domiciliare per chi fosse stato nelle aree a rischio nei 14 giorni precedenti, con obbligo di segnalazione alle autorità sanitarie locali. Lo stesso giorno il Ministro ha altresì emanato un’ordinanza firmata unitamente alla Presidenza della Regione Lombardia (<https://www.assolombarda.it/servizi/assolombarda-e-confindustria/documenti/ordinanza-del-21->

[febbraio-2020-firmata-dal-ministro-della-salute-e-il-presidente-della-regione-lombardia](#)) che sospendeva tutte le manifestazioni pubbliche, le attività commerciali non di pubblica utilità, le attività lavorative e ludiche e sportive, e chiudeva le scuole in dieci comuni lombardi (Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertinico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano). L'ordinanza non aveva una durata, essendo ivi previsto che *“la valutazione in merito al mantenimento e/o alla modifica delle presenti misure viene quotidianamente effettuata dal Tavolo di coordinamento della Regione Lombardia congiuntamente alle autorità centrali”*.

Dopo quasi un mese dalla data di tale delibera del 31 gennaio, “visti gli art. 77 e 87 Cost.” e *“ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, adottando misure di contrasto e contenimento alla diffusione del predetto virus”*, il Governo ha emanato il **Decreto Legge 23 febbraio 2020 n. 6** (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg>), vigente sull'intero territorio nazionale, demandando alle “autorità competenti” di adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica.

Tra le misure di possibile adozione ivi elencate (art. 1 comma 2) vi sono:

- a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area;
- b) divieto di accesso al comune o all'area interessata;
- c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico;
- d) sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza;
- e) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;
- f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79;
- g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale;
- h) applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva;
- i) previsione dell'obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità di comunicare tale circostanza al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, che provvede a comunicarlo all'autorità sanitaria competente per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva;

- j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità;
- k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, specificamente individuati;
- l) previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela individuate dall'autorità competente;
- m) limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestre, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3;
- n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare;
- o) sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dall'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile, previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3.

Tale decreto legge, al pari delle ordinanze del Ministero della salute sopra menzionate, è stato emanato in spregio al principio di legalità tipico di ogni Stato di diritto, poiché la Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 che dichiarava lo stato di emergenza, autorizzava semmai l'emanazione di ordinanze di protezione civile, e non certo l'avocazione a sé, da parte del Governo, del potere di emanare decreti legge che demandano a non ben identificate "autorità competenti" di disporre provvedimenti incidenti su numerose libertà e garanzie costituzionali. Tale decreto legge, inoltre, non circostanziava nel dettaglio le misure restrittive che avrebbero potuto essere adottate, nonché la loro possibile efficacia temporale, demandando alle "autorità" e al Governo, in maniera del tutto generica, poteri pressoché incondizionati di adottare misure di contenimento e restrittive delle libertà personali.

Lo stesso **23 febbraio 2020** è stato, infatti, emanato il **primo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** (DPCM) attuativo del D.L. 23 febbraio 2020 n. 6 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20A01228/sg>), che ha adottato in sede esecutiva le misure di contenimento previste dal decreto legge con efficacia 15 giorni in dieci comuni del lodigiano già interessati dalla pandemia, e del comune di Vo' in provincia di Padova, demandando al Prefetto territorialmente competente la loro esecuzione, avvalendosi delle forze di polizia, previa comunicazione al Ministero dell'Interno.

Tali misure sono consistite in:

- a) divieto di allontanamento dai Comuni di cui all'allegato 1 (elenco dei Comuni del lodigiano e del Comune di Vò), da parte di tutti gli individui comunque presenti negli stessi (in violazione dell'art.
- b) divieto di accesso nei Comuni di cui all'allegato 1;
- c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico;

d) sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza;

e) sospensione di viaggi di istruzione in Italia o all'estero organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione;

f) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;

g) sospensione delle attività degli uffici pubblici, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità, secondo le modalità e i limiti indicati con provvedimento del Prefetto territorialmente competente;

h) sospensione delle procedure pubbliche concorsuali, indette e in corso nei comuni di cui all'allegato 1;

i) chiusura di tutte le attività commerciali, ad esclusione di quelle di pubblica utilità e dei servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, 146, secondo le modalità e i limiti indicati con provvedimento del Prefetto territorialmente competente, ivi compresi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità;

l) obbligo di accedere ai servizi pubblici essenziali, nonché agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità indossando dispositivi di protezione individuale o adottando particolari misure di cautela individuate dal Dipartimento di prevenzione delle aziende sanitarie competenti per territorio;

m) sospensione dei servizi di trasporto di merci e di persone, terrestre, ferroviario, nelle acque interne e pubblico locale, anche non di linea, con esclusione del trasporto di beni di prima necessità e deperibili e fatte salve le eventuali deroghe previste dai prefetti territorialmente competenti;

n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, ad esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità, ivi compresa l'attività veterinaria, nonché di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare ovvero in modalità a distanza.

o) sospensione dello svolgimento delle attività lavorative per i lavoratori residenti o domiciliati, anche di fatto, nel comune o nell'area interessata, anche ove le stesse si svolgano fuori dal Comune o dall'area indicata.

Il Governo ha annunciato l'invio delle forze armate per imporre il blocco dei Comuni in quarantena (<https://www.thelocal.it/20200223/coronavirus-extraordinary-measures-adopted-in-northern-italy-as-more-than-100-cases-confirmed>)

Le sanzioni per violazione del blocco variano da un'ammenda di 206 euro a 3 mesi di reclusione (<https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-chi-viola-quarantena-rischia-l-arresto-fino-tre-mesi-ACrcnLLB>). Il controllo era formato da 35 varchi presidiati da un totale di 400 agenti di forze dell'ordine ed esercito (fonte Wikipedia).

Successivamente è stato emanato il DPCM (sempre attuativo del D.L. n. 6/2020), in data **25 febbraio 2020** (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/25/20A01278/sg>), che ha esteso alle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria le misure

di cui al DPCM del 23 febbraio 2020. Il giorno successivo **26 febbraio 2020** il Ministro della Salute ha emanato un decreto (<http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato4267550.pdf>) valevole per le altre regioni, contenente le misure di prevenzione da adottare per prevenire la diffusione della malattia, e misure per la profilassi ed il trattamento dei soggetti che avevano soggiornato nelle aree della Cina o nei comuni con trasmissione locale del virus.

Successivamente in data **1 marzo 2020** è stato emanato un ulteriore DPCM (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/01/20A01381/sg>), che ha prorogato alcune delle misure precedenti e ne introdotte ulteriori, per garantire uniformità su tutto il territorio nazionale. Con l'entrata in vigore di questo decreto cessa la vigenza di tutti i DPCM precedenti, e vengono differenziate le misure sulla base di aree geografiche come segue:

- Misure applicabili negli 11 comuni della “zona rossa” (Bertonico; Casalpusterlengo; Castelgerundo; Castiglione d'Adda; Codogno; Fombio; Maleo; San Fiorano; Somaglia; Terranova dei Passerini; Vo');
- Misure applicabili nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, e nelle province di Pesaro-Urbino e di Savona;
- Misure applicabili nelle province di Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona;
- Misure applicabili nella regione Lombardia e nella provincia di Piacenza;
- Misure applicabili sull'intero territorio nazionale.

Il **4 marzo 2020** è stato emanato un altro DPCM (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/04/20A01475/sg>) sempre inserendo misure restrittive e di contenimento valide sull'intero territorio nazionale: la sospensione delle attività didattiche in tutte le scuole di ogni grado e università fino al 15 marzo, la chiusura delle porte di tutti gli stadi a livello nazionale fino al 3 aprile e il divieto di accesso di parenti e visitatori alle strutture sanitarie, nonché norme regolatrici dell'accesso agli istituti penitenziari e penali per minori

Solamente il **5 marzo 2020**, il DL n. 6/2020 è stato convertito in Legge n. 13/2020.

In data **8 marzo 2020** è stato emanato un nuovo DPCM (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20A01522/sg>) che ha sostituito, abrogandoli, i DPCM del 1° e del 4 marzo, contenente misure restrittive applicabili alla Regione Lombardia e a 14 province del Centro-Nord Italia (Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia) coinvolgente – cioè – una popolazione di 16 milioni di persone, ed altre misure che hanno interessato l'intero territorio nazionale. Con questo decreto vengono abolite le cosiddette "zone rosse" stabilite con i precedenti decreti, e viene vietato ogni spostamento da e per i territori soggetti a restrizione, nonché all'interno dei territori stessi.

E' importante notare che la L. 13/20, in combinato con la dichiarazione dello stato di emergenza, è stata interpretata come una delega in bianco al capo del governo (tramite DPCM, un provvedimento di infimo *status* costituzionale) e agli attuatori dell' emergenza (Presidenti di Regioni, Commissari di Protezione Civile) e perfino dei Sindaci, a porre in essere qualsiasi arbitraria sospensione dei diritti costituzionali, cosa assolutamente inaccettabile in uno stato di diritto e che, comunque, andava comunicata alla Illustrissima destinataria delle presente.

Al fine di evidenziare l'arbitrarietà e l'illegittimità dell'azione perpetrata dal Governo italiano prima della dichiarazione di pandemia mondiale da parte dell'OMS per avere adottato misure restrittive delle libertà costituzionali e garantite dalla CEDU in spregio alla procedura di cui all'art. 15 CEDU, nonché in assenza di una situazione fattuale sanitaria tale da giustificare, in ogni caso, l'adozione di

misure di simile portata, è opportuno sottolineare che altre Alte Parti Contraenti hanno adottato misure restrittive, notificandole al Segretario Generale del Consiglio d'Europa ex art. 15 CEDU, soltanto successivamente alla dichiarazione di pandemia da parte dell'OMS, avvenuta in data 11 marzo 2020 (con la sola eccezione della Repubblica di San Marino, situata all'interno della Regione Emilia-Romagna, che ha adottato alcune misure restrittive – previa notifica ex art. 15 CEDU – in data 5 marzo 2020).

Segnatamente:

- L'Estonia, in data 12 marzo 2020;
- La Georgia in data 21 marzo 2020;
- L'Armenia in data 16 marzo 2020;
- La Serbia in data 15 marzo 2020;
- La Romania in data 16 marzo 2020;
- La Repubblica di Moldavia in data 17 marzo 2020;
- La Repubblica di Macedonia in data 18 marzo 2020;
- La Lettonia in data 13 marzo 2020
- L'Albania in data 1 aprile 2020 (con dichiarazione di “*naturaldisaster*” già dal 23 marzo 2020).

**3) La dichiarazione di “pandemia mondiale” da parte dell'OMS dell'11 marzo 2020. Le misure restrittive adottate dall'Italia a decorrere dall'11 marzo 2020. La “Fase 1” e il lockdown per l'intera popolazione italiana**

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, in data 11 marzo 2020, ha dichiarato la pandemia da COVID-19 (<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>).

Come evidenziato sopra, molti Paesi, solo a seguito di tale dichiarazione, hanno dichiarato lo stato di emergenza, o lo stato di “disastro naturale o sanitario”, adottando misure restrittive delle libertà personali in deroga ai principi costituzionali e della CEDU, previa notifica al Consiglio d'Europa ai sensi dell'art. 15 CEDU.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, nuovamente senza notificare alcuna deroga ex art. 15 CEDU, e nuovamente prima della dichiarazione dello stato di pandemia da coronavirus da parte dell'OMS, ha emanato in data **9 marzo 2020** un DPCM (il c.d. “Decreto Io Resto a Casa”) (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/09/62/sg/pdf>) che ha esteso a tutto il territorio nazionale, a decorrere dal 10 marzo 2020, tutte le misure restrittive già introdotte con DPCM dell'8 marzo fino alla data del 3 aprile 2020: in particolare, oltre ad istituire un lockdown per l'intera popolazione (cui era consentito uscire di casa solo per esigenze lavorative – dove consentito, o per motivi di salute), sono state sospese tutte le comuni attività commerciali al dettaglio, le attività didattiche, i servizi di ristorazione, e sono vietati gli assembramenti di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Benché lo stesso DPCM nulla prevedesse al riguardo, sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, era scaricabile un modulo di “autocertificazione” che i cittadini dovevano compilare al fine di poter uscire di casa, inserendo i propri dati personali, e indicando il motivo per il quale stavano uscendo dalla propria abitazione (<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=4186>). Tale modulo era infatti preteso dalle forze di polizia preposte ai controlli circa il rispetto delle prescrizioni introdotte dal Governo. Con tale DPCM è stata istituita la c.d. “Fase 1”.



Benché il numero di contagi e di ospedalizzazioni fosse elevato in alcune Regioni italiane (segnatamente, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia-Romagna e il Piemonte), in altre Regioni italiane soprattutto del centro-sud, la pandemia non aveva causato alcun allarme, e il numero dei contagi non aveva comportato alcun sovraffollamento delle strutture ospedaliere, né emergenza sanitaria di altra natura. I giornali locali indipendenti, infatti, riportavano in data 10 marzo 2020 che *“al Sud il virus non sta circolando”*, che *“I dati sono particolarmente confortanti per il Sud Italia, che rimane più che ai margini dell'epidemia”*, che *“In tutto il Centro/Sud (Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) rimane quindi appena il 4,5% dei contagiati e l'1,8% dei morti di tutt'Italia (4 vittime, 3 in Puglia e 1 in Abruzzo), su una porzione ben più ampia di territorio e popolata da oltre 21 milioni di residenti (un terzo dell'Italia intera)”*. <http://www.strettoweb.com/2020/03/coronavirus-epidemia-calabria-sicilia-roma/982186/>. La stessa tabella disponibile sul sito web del Ministero della Salute al 10 marzo 2020, evidenziava dati di contagio risibili nelle zone del centro-sud ([http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pagineAree\\_5351\\_5\\_file.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_5351_5_file.pdf)).

Nel mentre, il Governo ha emanato ulteriori Decreti Legge: il **DL 2 marzo 2020 n. 9** (Misure a sostegno delle famiglie, delle imprese e dei lavoratori: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/02/20G00026/sg>), il **DL 8 marzo 2020 n. 11** (Misure straordinarie e urgenti per contenere gli effetti dell'emergenza sull'attività giudiziaria: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20G00029/sg>), il **DL 9 marzo 2020 n. 14** (Potenziamento del servizio sanitario: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/09/20G00030/sg>), il **DL 17 marzo 2020 n. 18** (Il decreto “Cura Italia”: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>) e, infine il **DL 25 marzo 2020 n. 19** (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg>).

Tale ultimo DL n. 19/2020 ha previsto all'art. 1 una serie di limitazioni (questa volta più circostanziate anche in relazione ai limiti temporali e in ordine ai contenuti, e non generiche e indeterminate come quelle introdotte con il DL n. 6/2020), e ha abrogato il DL n. 6/20, facendo salvi gli effetti prodottisi con i DPCM attuativi del DL n. 6/2020 abrogato, con ciò mantenendo in vita degli atti amministrativi delegati in totale assenza della normativa delegante.

Il **22 marzo 2020** veniva emanato un altro DPCM <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/22/20A01807/sg> che, mantenendo il lockdown generalizzato all'intera popolazione italiana, restringeva ulteriormente le attività commerciali e produttive considerate “essenziali”, pubblicando anche una lista in allegato (successivamente ampliata dal Ministero dello Sviluppo Economico il 25 marzo 2020 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/26/20A01877/sg>)) di tutte quelle che invece, al contrario, vengono ritenute necessarie e strategiche, con validità dal 23 marzo e fino al 3 aprile. Tali imprese, la cui attività era consentita in quanto essenziale, dovevano, comunque, rispettare le misure di sicurezza contenute nel *“Protocollo condiviso di Regolamentazione delle Misure per il Contrasto e il Contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro”*, sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali ([https://www.uil.it/documents/protocollo\\_condiviso.pdf](https://www.uil.it/documents/protocollo_condiviso.pdf)).

Le misure restrittive di cui sopra sono state ulteriormente prorogate, con nuovo DPCM del **1 aprile 2020**, fino al 13 aprile (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/04/02/88/sg/pdf>), e in seguito, con ulteriore **DPCM del 10 aprile 2020**, fino al 3 maggio 2020 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/11/20A02179/sg>).

#### 4) La c.d. “Fase 2”

Il DPCM **26 aprile 2020**, in vigore dal 4 maggio 2020, ha previsto l'inizio della cosiddetta "Fase 2", ovvero un allentamento graduale delle precedenti misure di contenimento, stante la discesa dei contagi e il progressivo “appiattimento” della curva epidemica. Nelle prime due settimane il decreto ha aggiunto agli spostamenti consentiti (oltre a quelli per recarsi al lavoro, laddove consentito, e quelli per motivi di salute) anche le visite ai soli “congiunti” all'interno del territorio regionale (sempre però mantenendo la distanza di almeno un metro e con l'uso obbligatorio di mascherine e guanti), ha permesso l'apertura dei parchi pubblici, il servizio d'asporto per le attività di ristorazione, la ripresa di diverse attività produttive con il commercio all'ingrosso, la riapertura di stabilimenti balneari e ha consentito lo svolgimento di attività motorie a prescindere dalla lontananza dal proprio domicilio. Le celebrazioni religiose sono rimaste chiuse al pubblico, ad eccezione dei funerali, in cui era consentita la partecipazione un numero massimo di 15 persone.

Il 29 di Aprile i giuristi ora raccolti in questo Osservatorio, insieme a centinaia di colleghi, rompevano il silenzio inviando allo stesso Presidente del Consiglio Conte una lunga e circostanziata lettera in cui venivano evidenziati gli errori (ed orrori) costituzionali dei mesi precedenti, chiedendo il pieno ripristino della legalità in fase 2. Tale lettera non riceveva risposta, la legalità non veniva ripristinata, e la segnalazione all'Eccellentissima Segretario Generale ex Art. 15 continuava a non essere prodotta ([https://www.repubblica.it/politica/2020/04/29/news/presidenti\\_tribunale\\_avvocati\\_conte\\_governo\\_lettera-255219893/?awc=15069\\_1599123250\\_37a76948c3844d083e301d66ef3f7b0d&source=AWI\\_DISP\\_LAY](https://www.repubblica.it/politica/2020/04/29/news/presidenti_tribunale_avvocati_conte_governo_lettera-255219893/?awc=15069_1599123250_37a76948c3844d083e301d66ef3f7b0d&source=AWI_DISP_LAY)).

Su scala regionale, sono via via riprese gradualmente le attività commerciali, alcune delle quali (parrucchieri e centri estetici), hanno potuto ripartire il 18 maggio ([https://www.corriere.it/cronache/20\\_maggio\\_16/riapertura-parrucchieri-18-maggio-regole-governo-regioni-33b204b6-9745-11ea-ba09-20ae073bed63.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_maggio_16/riapertura-parrucchieri-18-maggio-regole-governo-regioni-33b204b6-9745-11ea-ba09-20ae073bed63.shtml)).

Sempre su scala regionale e/o comunale, sono stati emanati vari provvedimenti limitativi alla libertà personale e di circolazione, che hanno talvolta assunto anche connotati bizzarri:

- Divieto di allontanarsi di non più di 20 metri da casa, per portare a passeggio il cane: <https://www.polesine24.it/porto-viro-delta/2020/03/19/news/ordinanza-choc-del-sindaco-con-il-cane-vietato-allontanarsi-piu-di-200-metri-da-casa-83995/>.
- Divieto di allontanarsi da casa per più di 200 metri, e sempre con la mascherina:
  - <https://www.milanotoday.it/attualita/nuova-ordinanza-divieti-obblighi.html>;
  - <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/04/05/coronavirus-dallobbligo-delle-mascherine-al-limite-dei-200-metri-da-casa-per-passeggiate-ecco-cosa-prevede-lordinanza-della-lombardia/5760438/>
  - <https://www.ilsole24ore.com/art/veneto-zaia-toglie-limite-200-metri-e-atto-fiducia-ADxQEyJ>.
- Divieto di allontanarsi di non più di 50 metri da casa, per portare a passeggio il cane [https://www.ilcittadinomb.it/stories/Cronaca/coronavirus-a-cavenago-brianza-il-cane-puo-essere-portato-a-spasso-entro-50-met\\_1345654\\_11/](https://www.ilcittadinomb.it/stories/Cronaca/coronavirus-a-cavenago-brianza-il-cane-puo-essere-portato-a-spasso-entro-50-met_1345654_11/).

Gli spostamenti fra Regioni sono stati resi possibili solamente a partire dal 3 giugno 2020 (<https://www.ilsole24ore.com/art/spostamenti-liberi-regioni-3-giugno-arrivo-tracciamenti-e-controlli-ADaijeU>).

### 5) La c.d. “Fase 3”

Con **D.L. 16 maggio 2020 n. 33** (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/16/20G00051/sg>) è stata inaugurata la c.d. “Fase 3”, con ulteriori allentamenti delle misure di contenimento e restrittive delle libertà fondamentali. **Ma il ripristino generalizzato della legalità costituzionale non è avvenuto, e il Governo ha tentato di estendere fino a fine 2020 i poteri emergenziali usurpati il 31 gennaio.** A decorrere dal 18 maggio sono venute meno le limitazioni di cui al D.L. n. 19/20 ma è stato previsto che esse possano nuovamente essere reintrodotte a livello locale a seconda dell’andamento epidemiologico. Fino al 2 giugno 2020 sono stati vietati gli spostamenti, con mezzi di trasporto pubblici e privati, in una Regione diversa rispetto a quella in cui attualmente ci si trova, salvo che per comprovate esigenze lavorative di assoluta urgenza, ovvero per motivi di salute; è rimasto in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. A decorrere dal 3 giugno 2020, sono stati consentiti, con limitazioni, gli spostamenti interregionali.

Successivamente in data **19 maggio 2020** veniva emanato il **DL n. 34/20** (“Decreto Rilancio”), recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>). L’art. 16 della bozza di tale decreto disponibile prima della sua pubblicazione, disponeva che *“i termini di scadenza degli stati di emergenza dichiarati ai sensi dell’articolo 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018 n.1 e delle contabilità speciali di cui all’articolo 27 del medesimo decreto legislativo n. 1 del 2018, in scadenza entro il 31 luglio 2020 e non più prorogabili ai sensi della vigente normativa, sono prorogati per ulteriori sei mesi”*.

Questo Osservatorio sulla Legalità Costituzionale, ritenendo in particolare tale previsione contraria alla Costituzione, prima che il decreto fosse pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ha inviato in data 15 maggio 2020 al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella una memoria illustrativa dei profili giuridici di incostituzionalità, chiedendo l’intervento presidenziale a garanzia dell’ordine costituzionale (<https://agenparl.eu/dl-rilancio-lettera-aperta-dellosservatorio-permanente-sulla-legalita-costituzionale-al-presidente-della-repubblica/>).

Nel testo definitivo del decreto, la norma è stata fortunatamente espunta, salvo essere successivamente reintrodotta in data più prossima alla scadenza (vedi infra § 7).

Con DPCM **11 giugno 2020** (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/06/11/20A03194/sg>) è stata lasciata, infine, libertà alle Regioni di allentare ulteriormente o restringere i provvedimenti di cui al DL n. 33/20, nonché di posticiparli, in base alla situazione epidemiologica dei propri territori.

### 6) La cessazione dello stato di emergenza e il ripristino dell’ordine costituzionale ordinario da parte delle Alte Parti Contraenti che avevano notificato al Consiglio d’Europa la deroga ex art. 15 CEDU

Visto il miglioramento globale dell’andamento dell’epidemia e, pertanto, la necessità di ripristinare i diritti garantiti dalla CEDU temporaneamente compressi a causa della pandemia da COVID-19, quasi tutte le Alte Parti Contraenti che avevano notificato al Segretario Generale del Consiglio

d'Europa la deroga ex art. 15 CEDU hanno comunicato la cessazione dello stato di emergenza, e il ritorno al regime costituzionale ordinario.

I Paesi interessati hanno dichiarato la cessazione della deroga nelle seguenti date:

- Estonia, il 1 maggio 2020
- Georgia il 15 luglio 2020
- Repubblica di san Marino il 30 giugno 2020
- Romania il 14 maggio 2020
- Repubblica di Moldavia il 15 maggio 2020
- Repubblica di Macedonia il 15 giugno 2020
- Lettonia il 9 giugno 2020
- Albania il 25 giugno 2020.

L'Armenia ha esteso le misure fino all'11 settembre 2020 con nota del 13 agosto 2020, mentre la Serbia non ha ad oggi comunicato al Consiglio d'Europa alcuna variazione rispetto all'originaria notifica del 15 marzo 2020.

#### 7) **La proroga dello stato di emergenza dichiarata dall'Italia il 30 giugno 2020. I provvedimenti conseguenti**

Nel periodo fra il 15 e il 28 giugno – in prossimità, cioè – della scadenza dello “stato di emergenza” dichiarato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020, il report del Ministero della Salute ha constatato che “complessivamente il quadro generale della trasmissione e dell'impatto dell'infezione da SARS-CoV-2 in Italia rimane a bassa criticità con una incidenza cumulativa negli ultimi 14 gg (periodo 15/6-28/6) di 4.7 per 100.000 abitanti (in diminuzione)”(<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=4949> ). Anche il successivo rapporto relativo al periodo 29 giugno 2020 – 5 luglio 2020, dava le medesime risultanze, con il numero dei contagi sempre in lieve calo ([http://www.salute.gov.it/portale/news/p3\\_2\\_1\\_1\\_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4961](http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4961)).

Con delibera del **29 giugno 2020** il Consiglio dei Ministri, ritenuto – fra l'altro – che “*l'esame dei dati epidemiologici dimostra che persiste una trasmissione diffusa del virus che, quando si verificano condizioni favorevoli, provoca focolai anche di dimensioni rilevanti, talvolta associati all'importazione di casi da Stati esteri, e che pertanto l'emergenza non può ritenersi conclusa, stante il rischio effettivamente presente su parti del territorio nazionale*”ha prorogato lo stato di emergenza nazionale fino al 15 ottobre 2020 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/30/20A04213/sg>). Nuovamente per un periodo di quattro mesi, nonostante i dati confortanti dell'andamento epidemiologico evidenziati dal Ministero della Salute.

Questo Osservatorio, ritenendo tale iniziativa – paventata dalla stampa già prima della scadenza dell'emergenza del 30 giugno 2020 –, ha inviato al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella una lettera illustrativa delle gravi violazioni costituzionali e delle norme della CEDU poste in essere dal Governo (<https://www.lastampa.it/politica/2020/07/10/news/l-appello-dei-giuristi-a-mattarella-strappo-alla-costituzione-1.39067684>; <https://www.ilparagone.it/interventi/lettera-al-presidente-della-repubblica/> ). Inoltre, l'Osservatorio, anche tramite un'intervista apparsa sul canale televisivo indipendente Byoblu, ha lanciato una petizione popolare di opposizione alla proroga dello stato di emergenza, che alla data odierna ha raccolto più di 56.000 firme

<https://www.byoblu.com/2020/07/14/no-a-un-nuovo-stato-di-emergenza-firma-subito-ugo-mattei-ed-enrica-senini/> ).

Con DPCM **11 luglio 2020** (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/14/20A03814/sg>) sono state prorogate fino al 31 luglio 2020 tutte le misure restrittive previste dal precedente DPCM 11 giugno 2020. Con successivo DPCM **7 agosto 2020** tali misure sono state nuovamente prorogate sino al 7 settembre 2020.

In data **1 agosto 2020** il Ministero della Salute ha poi emanato un'ordinanza che dispone l'obbligo di indossare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza di sicurezza, e di mantenere la distanza interpersonale di un metro (<http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=75455> ).

A seguito della proroga dello stato di emergenza, alcune Regioni altresì hanno assunto provvedimenti altamente restrittivi delle libertà personali. La Regione Veneto, con ordinanza n. 64/2020 del 6 luglio 2020 (<https://app.box.com/s/feys7pii4f4qxhdjlg3yqdtgt6hkeoff0>), prorogata con ordinanza n. 81/20 (<https://app.box.com/s/hqld12unqn9zan1gozr5qpoc7hmgaozj>) avente efficacia fino al 15 ottobre 2020, ha disposto alle persone che, anche in assenza di sintomi, risultassero positive al coronavirus, l'obbligo di isolamento fiduciario e la sottoposizione a trattamento sanitario obbligatorio di coloro i quali si rifiutino di eseguire il tampone, oltre all'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria delle persone che dovessero contravvenire a tali misure. La Regione Toscana, con ordinanza n. 71/20 del 4 luglio 2020 ha disposto l'obbligo di isolamento sanitario anche in strutture extra-abitative e la predisposizione di ogni possibile iniziativa per potenziare il numero di test molecolari e sierologici, all'interno di comunità di "varie etnie" identificate come possibili "cluster" ([http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5257259&nomeFile=Ordinanza a del Presidente n.71 del 04-07-2020](http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5257259&nomeFile=Ordinanza%20del%20Presidente%20n.71%20del%2004-07-2020) ). La Regione Toscana ha aperto un bando con scadenza il 24 agosto 2020 per l'apertura di "alberghi sanitari" in cui isolare le persone al di fuori del loro contesto familiare e domiciliare. (<https://www.uslnordovest.toscana.it/notizie/5623-la-asl-toscana-nord-ovest-cerca-alberghi-sanitari-pubblicato-il-bando-scadenza-24-agosto> ).

Anche in relazione a tali ordinanze, questo Osservatorio ha inviato in data 27 luglio 2020 ai Presidenti delle Regioni Veneto e Toscana una missiva, denunciando la contrarietà alle norme costituzionali e della CEDU di tali disposizioni ([https://generazionifuture.org/docs/Ordinanze Regione Veneto e Toscana.pdf](https://generazionifuture.org/docs/Ordinanze%20Regione%20Veneto%20e%20Toscana.pdf)).

Per tutto il periodo dello stato di emergenza non si sono tenute elezioni. Quelle previste sono state rinviate al mese di settembre, quando in un solo giorno si terranno elezioni amministrative e un referendum per la modifica della Costituzione. Né è stato possibile esercitare i diritti politici quali ad esempio la raccolta firme per il Referendum abrogativo, né iniziativa legislativa popolare. L'apposito ufficio presso la Corte di Cassazione è rimasto chiuso fino all'estate rendendo impossibile, nella sostanza, la raccolta delle firme entro il periodo previsto per il loro deposito (che non è stato prorogato). Questa violazione degli spazi di democrazia diretta, fra l'altro, è particolarmente lesiva per il Comitato Rodotà ([www.generazionifuture.org](http://www.generazionifuture.org)) il cui scopo istituzionale è la promozione dei beni comuni e la protezione della proprietà pubblica tramite gli strumenti della partecipazione politica. Le regole che vietano gli assembramenti rendono impossibili campagne elettorali e manifestazioni politiche quali quelle necessarie per mantenere sotto controllo il potere politico.

In effetti, nel corso di questi mesi, sono stati posti in essere svariati atti di privatizzazione di tali beni, compresa la proroga delle concessioni agli stabilimenti balneari che da anni gestiscono come proprietà privata le coste, beni comuni degli italiani. La gestione fuori controllo della proprietà pubblica, compresa la politica delle grandi opere e delle infrastrutture, è una delle principali ragioni che incentivano il Governo a mantenere lo Stato di emergenza.

#### **8) La situazione sanitaria in Italia dopo la dichiarazione di proroga dello stato di emergenza del 29 giugno 2020**

L'assoluta assenza di un quadro epidemiologico tale da dover mantenere lo stato di emergenza è confermata anche nel periodo successivo alla dichiarazione di proroga emergenziale dichiarata dal Governo in data 29 giugno 2020.

Il numero dei decessi causati da accertato COVID-19 è diminuito, così come il numero di persone ricoverate in terapia intensiva. Sono aumentati i casi di contagio, ma ciò è dovuto al fatto che si sono eseguiti numeri elevatissimi di tamponi (a differenza dei mesi precedenti), che hanno dato risultanze di infezioni su persone asintomatiche che non presentano alcun sintomo di malattia, e che sono trattate in semplice isolamento domiciliare senza ospedalizzazione (<https://comedonchisciotte.org/coronavirus-nelle-corsie-lemergenza-e-totalmente-regredita/?fbclid=IwAR0TtL1hTZ5cYISF7H3A98HQuFmHtbpHagLR78YTXGG1GVyAn4YWXFfdJU>).

Il 24 luglio si sono addirittura registrati solo 5 decessi, il numero più basso dall'inizio della pandemia, così come anche la curva epidemica risulta in calo ([https://www.repubblica.it/cronaca/2020/07/24/news/coronavirus\\_il\\_bollettino\\_di\\_oggi\\_24\\_luglio-262765854/](https://www.repubblica.it/cronaca/2020/07/24/news/coronavirus_il_bollettino_di_oggi_24_luglio-262765854/)). In Lombardia (la Regione più colpita dalla pandemia) il 17 agosto non si è registrato alcun decesso, sono aumentati i guariti e dimessi (+85) e nessun contagio si è registrato a Cremona, Lecco e Sondrio. Vi sono 14 persone ricoverate in terapia intensiva e 147 ospedalizzati: numeri che certamente non fanno emergere alcuno "stato di emergenza" tale da giustificare il sovvertimento dell'ordine costituzionale.

#### **9) Sulla violazione delle norme della CEDU da parte dello Stato italiano in occasione dell'epidemia da COVID-19**

*9.1) Premessa. Il rispetto della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani durante la crisi da COVID-19*

In occasione dell'emergenza COVID-19, il Consiglio d'Europa ha emanato, in data 7 aprile 2020, il Documento d'Informazione SG/Inf (2020)11, intitolato "*Rispettare la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani durante la crisi sanitaria COVID-19*".

Tale documento ha il dichiarato scopo di "*fornire ai governi una serie di strumenti per affrontare l'attuale crisi sanitaria, senza precedenti e su larga scala, facendo sì che vengano rispettati i valori fondamentali della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani*".

Infatti, anche in una situazione di emergenza, **lo stato di diritto deve prevalere** (cfr. Commissione di Venezia, *Opinion on the protection of human rights in emergency situation*, CDL-AD (2016) 015, par. 13), così come ogni legislazione anche emergenziale **deve essere conforme alla costituzione e agli standard costituzionali, ed essere sottoposta al vaglio del Parlamento.**

Inoltre, eventuali deroghe al regime parlamentare ordinario sono ammesse **solo per una durata di tempo limitata** (cfr. Commissione di Venezia, Turchia – Parere sul decreto di emergenza n. 5667-676 CDL-AD (2016) 037 par. 41, in cui viene evidenziato che quanto più dura il regime di emergenza, tanto più è probabile che lo Stato si allontani dai criteri oggettivi che potrebbero aver convalidato l'uso dei poteri emergenziali). Diversamente, **non è ammesso il perpetrarsi in modo indefinito dei poteri eccezionali del Governo.**

La Guida sull'art. 15 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo aggiornata al 31 dicembre 2019 chiarisce ulteriormente che *“the existence of a public emergency threatening the life of the nation must not serve as a pretext for limiting freedom of political debate. Even in a state of emergency the States must bear in mind that any measures taken should seek to protect the democratic order from the threats to it, and every effort should be made to safeguard the values of a democratic society, such as pluralism, tolerance and broadmindedness”* (§ 19).

Come correttamente evidenziato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa nella missiva inviata in data 24/03/2020 al Primo Ministro Ungherese sig. Viktor Orban: *“an indefinite and uncontrolled state of emergency cannot guarantee that the basic principles of democracy will be observed and that the emergency measures restricting fundamental human rights are strictly proportionate to the threat which they are supposed to counter”*.

L'azione dei Governi in tempo di emergenza COVID-19 deve, quindi:

- Rispettare il principio di legalità;
- Essere il più limitata possibile nel tempo. Deve, quindi, trattarsi di misure provvisorie e non reiterate di continuo alla scadenza, poiché la loro ripetizione eccessiva ne dimostra il carattere non necessario e la loro inefficacia;
- Essere improntata al principio di necessità e al principio di proporzionalità, dovendo trattarsi di misure prese *“nella stretta misura in cui la situazione lo esiga”* e che non siano in contrasto con altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. Le misure adottate dagli Stati devono rispondere ad una necessità assoluta, nel senso che risulti impossibile affrontare la crisi in altro modo, e spetta ai governi fornire la prova della proporzionalità tra dette misure e la gravità della situazione affrontata.;
- Mantenere una ripartizione di poteri fra esecutivo e Parlamento, che deve avere il controllo sull'azione del Governo, nel rispetto della democrazia (cfr. *PACE Recommendation 1713 (2005) Democratic oversight of the security sector in member state*, p. 38)
- Mantenere in funzione il sistema giudiziario, affinché la magistratura possa esaminare le limitazioni dei diritti umani introdotte con la legislazione di emergenza.

A differenza delle “tradizionali” situazioni di emergenza legittimanti una deroga ai sensi dell'art. 15 CEDU – che si sono essenzialmente fondate su minacce terroristiche o conflitti armati – la diffusione di un virus è un fenomeno naturale e scientificamente monitorabile, il che fa sì che nella gestione della crisi diventi fondamentale giustificare le misure restrittive adottate attraverso il ricorso a dati scientifici, tecnici e statistici. Inoltre, a differenza di precedenti casi di deroga ex art. 15 CEDU, l'emergenza da COVID-19 è di portata non solo locale (circoscritta, cioè, a una sola nazione in caso di sommosse e/o atti terroristiche come accaduto per esempio nei casi di Turchia e UK), ma internazionale, sì che molte soluzioni per far fronte al contenimento della diffusione dei contagi dovrebbero essere in larga parte sovrapponibili e simili fra vari Stati.

Come già più sopra evidenziato, pressoché tutte le Alte Parti Contraenti che avevano notificato una deroga ex art. 15 CEDU, hanno comunicato al Segretario Generale del Consiglio d'Europa la

cessazione dello stato di emergenza e della deroga ai principi della Convenzione, mentre l'Italia ancora ha mantenuto e sta tuttora mantenendo la situazione emergenziale (ricordiamolo, senza mai avere notificato alcuna deroga ex art. 15 CEDU al Segretario Generale del Consiglio d'Europa).

### 9.2) Violazione dell'art. 2 CEDU – Diritto alla vita

L'art. 2 della CEDU dispone che:

*“1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.*

*2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:*

*(a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;*

*(b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;*

*(c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione”.*

L'Italia si è trovata ad affrontare l'emergenza COVID-19 in totale **assenza di un piano pandemico aggiornato**, come disposto dall'OMS. Il Piano Pandemico predisposto dall'Italia risale al 2006 ed è stato aggiornato, per la prima e unica volta, nel 2010 dopo l'ultima pandemia mondiale, quella da H1N1, l'influenza suina. Successivamente il Piano non è mai stato aggiornato, nemmeno in relazione al coronavirus che, già da dicembre 2019, costituiva allarme sanitario in Cina, con elevata probabilità di diffusione anche al di fuori di tali confini nazionali. Dato il probabile arrivo dell'emergenza anche in Italia, il Governo, piuttosto che preoccuparsi del mantenimento del proprio potere, avrebbe dovuto dotarsi di mezzi seri come un piano pandemico, per affrontare l'emergenza sanitaria in un quadro di legalità sostanziale e di efficacia dal punto di vista della tutela della salute pubblica. La propaganda mediatica anche internazionale volta a enfatizzare quanto previdenti siano state le autorità italiane, non può trarre in inganno.

Il mancato aggiornamento del Piano Pandemico ha comportato che l'Italia si è trovata - colposamente - ad affrontare l'emergenza COVID-19 in totale assenza di protocolli, regole, dispositivi di protezione individuale negli ospedali e nelle strutture sanitarie e azioni coordinate di contenimento sul territorio.

Gli ospedali si sono trovati totalmente privi di strumenti per poter efficacemente trattare i malati, dovendo ricorrere a “mezzi di fortuna” emergenziali quali – fra l'altro - camici veterinari (<https://aostasera.it/notizie/societa/manca-di-dispositivi-di-protezione-in-ospedale-si-usano-anche-i-camici-veterinari/>), mascherine solamente chirurgiche (<https://www.insanitas.it/coronavirus-cimo-sicilia-grave-carenza-di-dispositivi-di-protezione-individuale/>), tanto che i sindacati hanno anche depositato denunce alla Procura della Repubblica per l'accertamento di eventuali responsabilità penali per mancanza dei dispositivi di protezione negli ospedali (<https://www.ilgiunco.net/2020/03/18/esposto-in-procura-di-usb-ci-sono-responsabilita-penali-per-la-mancanza-di-protezioni-negli-ospedali/>); <https://www.quotidianopiemontese.it/2020/03/16/esposto-dei-medici-alla-magistratura-mancano-i-dispositivi-di-protezione-e-un-questione-penale/>; [https://www.laleggepertutti.it/370567 medici-senza-ganti-e-mascherine-parte-la-denuncia](https://www.laleggepertutti.it/370567-medici-senza-ganti-e-mascherine-parte-la-denuncia)).



Alcune testate giornalistiche e trasmissioni televisive, un po' meno allineate del mainstream alla campagna mediatica volta a terrorizzare le popolazioni, hanno denunciato tale mancanza come una delle principali cause della diffusione così veloce e diffusa del virus, e del totale collasso degli ospedali italiani nei mesi di marzo e aprile 2020:

- <https://www.ilgiornale.it/news/salute/piano-anti-pandemia-esisteva-2018-non-stato-tutto-applicato-1844480.html>
- <https://www.focus.it/scienza/salute/oms-piano-pandemia-coronavirus-inascoltato>
- <https://www.sanitainformazione.it/salute/avvisi-ignorati-zero-scorte-di-dpi-scarso-sorveglianza-epidemiologica-il-flop-del-piano-pandemico-fermo-a-dieci-anni-fa/>
- <https://www.raiplay.it/video/2020/05/copia--incolla---report-18052020-5e0958d7-5860-4076-9369-483957a83637.html>
- <https://www.fanpage.it/politica/10mila-morti-in-piu-in-italia-piano-anti-pandemia-non-era-aggiornato-le-accuse-dellex-generale/>
- <https://quifinanza.it/editoriali/video/coronavirus-report-lunelli-piano-pandemico-obsoleto/408138/>.

Tale situazione ha comportato un diffuso sovraffollamento nelle strutture ospedaliere di malati gravi affetti da COVID-19, che non hanno avuto la possibilità di essere adeguatamente curati, e sono stati letteralmente “lasciati morire” al pronto soccorso o nelle corsie degli ospedali in attesa di cure.

Numerose sono state, infatti, le drammatiche denunce dei medici sulle *“condizioni dei pazienti più anziani che **“non vengono rianimati e muoiono in solitudine, senza neanche il conforto delle cure palliative”** mentre le loro famiglie vengono informate telefonicamente”* (<https://www.agi.it/cronaca/news/2020-03-25/coronavirus-morti-contagi-medici-bergamo-7843520/>). Oppure testimonianze di medici che hanno dovuto altrettanto drammaticamente decidere chi curare e chi no, “come in guerra” ([https://www.corriere.it/cronache/20\\_marzo\\_09/coronavirus-scegliamo-chi-curare-chi-no-come-ogni-guerra-196f7d34-617d-11ea-8f33-90c941af0f23\\_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=sTfRVocj&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Fcronache%2F20\\_marzo\\_09%2Fcoronavirus-scegliamo-chi-curare-chi-no-come-ogni-guerra-196f7d34-617d-11ea-8f33-90c941af0f23.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_marzo_09/coronavirus-scegliamo-chi-curare-chi-no-come-ogni-guerra-196f7d34-617d-11ea-8f33-90c941af0f23_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=sTfRVocj&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Fcronache%2F20_marzo_09%2Fcoronavirus-scegliamo-chi-curare-chi-no-come-ogni-guerra-196f7d34-617d-11ea-8f33-90c941af0f23.shtml)).

Si è arrivati addirittura a sostenere che la scelta fra chi salvare e chi lasciar morire dovesse spettare alla politica, e *“questo perché si tratta di una questione morale fondamentale che riguarda la comunità intera e sulla quale si deve cercare di raggiungere la più ampia convergenza possibile. Lasciare agli operatori sanitari l'ultima parola sulla nostra salute e sulla nostra vita sarebbe irragionevole e segnerebbe un ritorno inaccettabile alla vecchia concezione paternalistica della medicina”*. ([https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=83123](https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=83123)).

In assenza di un efficace Piano Pandemico e di un intervento ad hoc dello Stato, la Società Scientifica degli Anestesisti e dei Rianimatori ha pubblicato delle agghiaccianti linee guida che hanno previsto che *“quando ci sono più pazienti per un respiratore, bisogna privilegiare chi è più giovane o comunque non ha patologie importanti. «Può rendersi necessario porre un limite di età all'ingresso in terapia intensiva»”*. (<https://www.repubblica.it/cronaca/2020/03/08/news/petrini-oggi-la-scelta-di-chi-curare-richiede-regole-certe-250594687/>).

Pur non registrandosi precedenti della Corte Europea in materia di violazione dell'art. 2 CEDU in caso di pandemia, lasciare morire dei pazienti malati in un ospedale, perché non si ha – dichiaratamente – la possibilità di curarli per mancanza di sufficienti dispositivi di protezione individuale, respiratori, personale medico di rianimazione, letti ospedalieri, non può trovare alcuna giustificazione in uno stato di diritto e integra senz'altro una violazione del diritto alla vita tutelato dall'art. 2 CEDU.

La circostanza è aggravata dal fatto che la prescrizione di privilegiare le persone con “maggiore aspettativa di vita” ha gravemente penalizzato il diritto alla vita delle persone anziane, tutelati anche con Raccomandazione CM/Rec (2014) 2 sulla promozione dei diritti umani degli anziani, nonché dalle Dichiarazioni del Commissario per i diritti umani sulle persone con disabilità e gli anziani durante la pandemia COVID-19, che ha invitato gli Stati – durante l'emergenza coronavirus – a bloccare nuove ammissioni nelle RSA e ad adottare tutte le misure necessarie affinché i rimanenti residenti fossero protetti (dichiarazione del 20 marzo 2020: “*Olderpersonsneed more support thanever in the COVID-19 pandemic*”).

Purtroppo, come ha riportato ripetutamente la stampa italiana, la maggior parte dei decessi in Italia è avvenuto proprio nelle RSA (residenze sanitarie assistenziali) e ha interessato prevalentemente le persone anziane, lasciate senza tutela e trattate senza dispositivi di protezione adeguati:

- [https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/17/news/i\\_numeri\\_dell\\_iss\\_settemila\\_morti\\_nelle\\_rsa\\_da\\_febbraio\\_la\\_meta\\_per\\_coronavirus\\_-254274207/](https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/17/news/i_numeri_dell_iss_settemila_morti_nelle_rsa_da_febbraio_la_meta_per_coronavirus_-254274207/)
- <https://www.ilpost.it/2020/06/18/indagine-rsa-coronavirus-istituto-superiore-sanita/>
- <https://www.lapressa.it/articoli/societa/morti-nelle-rsa-per-covid-in-emilia-romagna-dati-peggiori-ditalia>
- <https://www.scienzainrete.it/articolo/ecco-rapporto-sulle-morti-nelle-rsa-di-milano-e-provincia/luca-carra-sergio-cima/2020-06-11>
- <https://www.panorama.it/news/cronaca/rsa-morti-covid-19-numeri-anziani-dati>
- [https://www.corriere.it/cronache/20\\_aprile\\_19/coronavirus-strage-silenziosa-nonni-deceduti-rsa-a0580548-81b0-11ea-b7e0-dce1b61a80bf.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_aprile_19/coronavirus-strage-silenziosa-nonni-deceduti-rsa-a0580548-81b0-11ea-b7e0-dce1b61a80bf.shtml)

Il diritto alla vita, peraltro, è considerato dalla Convenzione come diritto assoluto **e non può essere neppure oggetto di deroga ex art. 15 CEDU**, salvo che non si tratti di morti causate da una guerra.

### 9.3) Violazione dell'art. 5 CEDU – Diritto alla libertà e alla sicurezza

L'art. 5 CEDU dispone:

*“1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:*

- 1) *se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;*
- 2) *se è in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o per garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;*
- 3) *se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono ragioni plausibili per sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati per ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di fuggire dopo averlo commesso;*

- 4) *se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa per sorvegliare la sua educazione o della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente;*
- 5) *se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo;*
- 6) *se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare irregolarmente nel territorio, o di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione.*

2. *Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa elevata a suo carico.*

3. *Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 (c) del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi ad un giudice o ad un altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata ad una garanzia che assicuri la comparizione della persona all'udienza.*

4. *Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso ad un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.*

5. *Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione ad una delle disposizioni di questo articolo ha diritto ad una riparazione”.*

A decorrere dal 9 marzo 2020 l'intera popolazione italiana è stata obbligata – a pena di sanzione dapprima penale e, successivamente, amministrativa – a rimanere nella propria abitazione e a non uscire se non per “comprovate esigenze lavorative” o per “motivi di salute”.

Come illustrato sopra al § 3, tale misura ha coinvolto tutta la popolazione, indipendentemente dall'area geografica (in molte Regioni l'indice di contagio era nei limiti ordinari e non richiedeva alcuna misura restrittiva), e **indipendentemente dal fatto che una persona fosse o no positiva al virus**. In altre parole, sono state costrette all'isolamento e a una sorta di “arresti domiciliari” persone sane che non avevano alcun pericolo di diffondere il contagio.

Ciò è avvenuto in spregio all'art. 5 n. 5) CEDU, che consente eventualmente la privazione della libertà personale, fra l'altro, a persone suscettibili “*di propagare una malattia contagiosa*”, a persone – cioè – positive al COVID-19. Non essendo stato in grado di monitorare e identificare le persone contagiate da quelle sane, avendo deliberatamente deciso di non fare tamponi alla popolazione, il Governo italiano ha imposto a 60 milioni di persone l'obbligo di non uscire di casa, se non – nella maggior parte dei casi – nel limite di 200 metri da casa, o per “comprovate esigenze lavorative”. Essendo, di fatto, state vietate pressoché tutte le attività economiche ad esclusione di quelle strettamente essenziali, la maggior parte delle persone non è potuta uscire di casa per oltre un mese.

Da più parti si era manifestata l'esigenza di eseguire tamponi casa per casa e isolare solo le persone positive al virus, ma le linee guida politiche hanno ribadito la necessità di un *lockdown* nazionale, anche per la popolazione sana:

- [https://www.quibrescia.it/salute-pubblica/2020/03/27/coronavirus-polemica-brescia-lombardia-sui-tamponi/559612/;](https://www.quibrescia.it/salute-pubblica/2020/03/27/coronavirus-polemica-brescia-lombardia-sui-tamponi/559612/)

- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/26/coronavirus-in-lombardia-tensione-tra-sindaci-e-regione-sui-tamponi-farli-a-chi-e-malato-a-casa-e-ai-familiari-speculazioni-vergognose/5749946/>

L'art. 5 CEDU disciplina uno dei diritti fondamentali della Convenzione e necessita, quindi, di un'interpretazione restrittiva. Sulla scorta dell'unico caso deciso dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in merito (Enhorn v. Sweden 2005 §44) la legittimità della privazione della libertà di una persona "suscettibile di propagare una malattia contagiosa" deve implicare la valutazione se quella persona costituisce un pericolo per la salute pubblica, e se il suo isolamento è l'unica estrema misura adottabile, non sussistendo altre misure meno gravose idonee a salvaguardare la salute.

Avendo costretto all'isolamento in casa di tutte le persone indistintamente, senza alcun riguardo al loro stato di salute, lo Stato italiano ha violato l'art. 5 CEDU: esisteva, infatti, la possibilità di poter adottare misure meno gravose per contenere il diffondersi dell'epidemia, essendo stato sufficiente eseguire tamponi a tappeto, come hanno fatto Paesi quali la Germania, Israele, il Giappone e la Corea del Sud, al fine di poter porre in isolamento le sole persone positive e potenzialmente contagiose.

UK Human Rights Blog ha ritenuto che l'imposizione di un lockdown generalizzato per gli italiani, senza alcun accertamento dello stato di salute dei singoli e della loro potenziale possibilità di contagiare altri individui sia in contrasto con la CEDU: <https://ukhumanrightsblog.com/2020/03/17/rights-in-a-time-of-quarantine-niall-coghlan/>, e che la mancata notifica della deroga ex art. 15 da parte dell'Italia renda tali misure inefficaci, secondo quanto disposto dal § 34 della Guida all'art. 15 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Human Rights Watch ha addirittura sollevato dubbi se l'imposizione di lockdown o quarantene per persone malate o idonee a infettare altri individui sia conforme alle leggi sulla protezione dei diritti umani: "*Restrictions such as mandatory quarantine or isolation of symptomatic people must, at a minimum, be carried out in accordance with the law. They must be strictly necessary to achieve a legitimate objective, based on scientific evidence, proportionate to achieve that objective, neither arbitrary nor discriminatory in application, of limited duration, respectful of human dignity, and subject to review. Broad quarantines and lockdowns of indeterminate length rarely meet these criteria and are often imposed precipitously, without ensuring the protection of those under quarantine – especially at-risk populations. Because such quarantines and lockdowns are difficult to impose and enforce uniformly, they are often arbitrary or discriminatory in application*" ([https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response#\\_Toc35446580](https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response#_Toc35446580)).

E' chiaro, quindi, che l'imposizione di una vera e propria detenzione domiciliare dal **9 marzo al 3 maggio 2020** delle persone è palesemente in contrasto con l'art. 5 CEDU, sia in relazione all'assenza di proporzionalità e necessita della misura adottata, sia in relazione alla sua durata temporale.

#### 9.4) Violazione dell'art. 6 – Diritto a un equo processo – Violazione dell'art. 13 - Accesso alla giustizia con un ricorso effettivo

L'art. 6 della CEDU dispone, fra l'altro, che:

"Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata in una udienza pubblica (...) sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)".

L'art. 13 della CEDU dispone che:

*“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un’istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell’esercizio delle loro funzioni ufficiali”.*

Con D.L. **8 marzo 2020, n. 11**, pubblicato ed entrato in vigore in pari data, sono state introdotte *“Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”* (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20G00029/sg>).

È introdotto, con efficacia immediata, un “periodo cuscinetto”, intercorrente da lunedì 9 marzo a domenica 22 marzo 2020. In tale forbice temporale, salve le eccezioni previste dallo stesso decreto, le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari d’Italia sono state rinviate d’ufficio a data successiva al 22 marzo 2020 e, per l’effetto, non si sono tenute. Sono stati altresì sospesi i termini per il compimento di ogni atto dei procedimenti rinviati, sempre ferme le eccezioni richiamate dal decreto. Inoltre, è stato previsto un periodo fino al 31 maggio 2020 durante il quale i dirigenti dei vari uffici giudiziari avrebbero dovuto realizzare “specifiche misure organizzative.

Successivamente con l’art. 83 del D.L. **17 marzo 2020 n. 18** il termine di sospensione delle attività giudiziarie è stato sospeso fino al 15 aprile 2020 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>).

E ancora, con successivo D.L. **8 aprile 2020 n. 23** il termine di sospensione è stato ulteriormente prorogato fino al 12 maggio 2020 (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/08/20G00043/s>).

I singoli dirigenti degli uffici hanno quindi potuto discrezionalmente predisporre norme di accesso agli uffici e alle cancellerie, nonché di tenuta delle udienze, generando prassi diverse pressoché in ogni Tribunale e limitando – se non in molti casi addirittura impedendo – il regolare funzionamento della giustizia. A titolo meramente esemplificativo si segnala che sono stati introdotti sistemi di prenotazione online per l’accesso agli uffici giudiziari, e sistemi di gestione delle copie e delle cancellerie sempre su prenotazione di accesso, mediante scambio degli atti in apposite scatole, senza alcuna possibilità di interloquire col personale. Riportiamo di seguito le misure anti COVID-19 predisposte nei principali Tribunali italiani per la gestione degli accessi e della tenuta delle udienze:

- Milano: [https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?Id\\_VMenu=1&daabstract=1099](https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?Id_VMenu=1&daabstract=1099)
- Torino: [http://www.tribunale.torino.giustizia.it/it/News/Index/comunicazioni\\_importanti?t=comunicazioni](http://www.tribunale.torino.giustizia.it/it/News/Index/comunicazioni_importanti?t=comunicazioni)
- Roma: <https://www.tribunale.roma.giustizia.it/covid.aspx>
- Napoli: [https://www.tribunale.napolinord.giustizia.it/sezione\\_emergenza\\_covid.aspx](https://www.tribunale.napolinord.giustizia.it/sezione_emergenza_covid.aspx)
- Firenze: <http://www.tribunale.firenze.giustizia.it/it/News/Detail/173085>
- Bari: <http://www.tribunale.bari.giustizia.it/>
- Palermo (ove il Tribunale è stato addirittura chiuso fino al 30 giugno): [https://palermo.repubblica.it/cronaca/2020/05/02/news/coronavirus\\_tribunale\\_di\\_palermo\\_restera\\_chiuso\\_sino\\_al\\_30\\_giugno-255438569/](https://palermo.repubblica.it/cronaca/2020/05/02/news/coronavirus_tribunale_di_palermo_restera_chiuso_sino_al_30_giugno-255438569/)

Come disposto dal D.L. n. 18/2020, le poche udienze che non sono state rinviate d’ufficio si sono tenute alternativamente o con la c.d. “modalità scritta” (cioè mediante deposito telematico o via

mail, da parte degli avvocati, delle rispettive istanze, e la conseguente decisione del magistrato dalla propria postazione senza la presenza dei difensori, con evidente compressione del principio del contraddittorio) o con il c.d. “collegamento da remoto” tramite collegamento a web tramite la piattaforma Microsoft Teams (con evidenti problematiche di privacy e riservatezza, nonché di sicurezza dei sistemi informatici utilizzati).

Per quanto concerne, invece, i processi penali, ogni Foro ha ritenuto di adottare protocolli diversi che hanno di fatto consentito il diffondersi di prassi disomogenee, a volte persino con celebrazione di processi da remoto. Ciò ha determinato una grave violazione delle prerogative della difesa ed ha disatteso il precetto di cui all'art. 6 CEDU (nonché dell'art. 471 c.p.p. italiano) che impone la pubblicità dell'udienza, a pena di nullità, e ciò al fine di consentire il controllo da parte del popolo sulla corretta amministrazione della giustizia penale.

#### 9.5) Violazione dell'art. 8 – Diritto al rispetto della vita privata e familiare

L'art. 8 della CEDU dispone che:

*“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.*

*2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica 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 alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”.*

Tale norma richiede che le eventuali limitazioni o ingerenze della pubblica autorità alla vita privata e familiare delle persone siano stabilite dalla legge e siano proporzionate e adeguate all'obiettivo perseguito.

Vi sono stati casi di inseguimento, da parte della polizia locale, di persone che correvano in solitudine in assenza di assembramento (<https://www.wallnews24.it/2020/04/09/pescara-coronavirus-controlli-viene-sorpreso-corre-spiaggia-nasce-inseguimento-fuga/>), di persone che – sempre in solitudine – sono state multate perché si trovavano davanti a casa (<https://www.tempostretto.it/news/coronavirus-450-euro-di-multa-perche-in-spiaggia-di-fronte-casa-tanta-amarezza.html>), di persone che facevano jogging in solitaria nei pressi di casa alle 22.30 per evitare assembramenti, che sono state parimenti multate (<https://www.ladige.it/territori/rovereto/2020/04/22/medico-runner-multata-dopo-turno-12-ore-ospedale>). C'è anche stato il caso di un cittadino di Agrigento che manifestava per strada il suo pensiero ed è stato fermato e sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio forzoso da parte delle forze dell'ordine, che hanno subito – per tale condotta – una denuncia di abuso d'ufficio e lesioni personali (<https://www.agrigentonotizie.it/cronaca/ravanusa-tso-dario-musso-garante-liberta-verifiche-procura-agrigento-inchiesta.html>).

Il divieto di uscire di casa, di poter fare attività motoria o sportiva, e le relative sanzioni in caso di violazione, sono stati previsti, come illustrato sopra, da semplici DPCM, che sono provvedimenti amministrativi privi di forza di legge. Nessun provvedimento ha mai consentito l'inseguimento delle persone che camminavano o correvano durante la pandemia, né il fermo forzoso e la sottoposizione a trattamento sanitario contro la volontà della persona.

Come illustrato più sopra, l'elevato margine di discrezionalità (*rectius*: arbitrio) demandato dal Governo alle Regioni ha consentito a queste ultime di adottare ordinanze (anch'esse costituenti atti amministrativi privi di forza di legge) compressive della vita privata e familiare. Ci si riferisce, in particolare, alle ordinanze del mese di luglio delle Regioni Veneto e Toscana, che hanno imposto – rispettivamente - l'esecuzione obbligatoria di tamponi pena l'esecuzione di un trattamento sanitario obbligatorio in caso di rifiuto, nonché il prelievamento forzoso dal proprio domicilio e nucleo familiare per essere confinato, in caso di sospetta positività, in un “albergo sanitario”. Questo, fra l'altro, con carattere fortemente discriminatorio, essendo tale misura prevista per le persone di una “diversa etnia”.

Il Presidente della Regione Veneto ha addirittura proposto il carcere per le persone che “mettono a rischio la vita degli altri” ([https://www.corriere.it/cronache/20\\_luglio\\_04/zaia-un-tso-o-carcere-chi-mette-rischio-vita-altri-e822ba12-bd65-11ea-9366-e0fed13f309c.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_luglio_04/zaia-un-tso-o-carcere-chi-mette-rischio-vita-altri-e822ba12-bd65-11ea-9366-e0fed13f309c.shtml)); [https://www.huffingtonpost.it/entry/luca-zaia-tso-o-carcere-per-gli-irresponsabili\\_it\\_5f002489c5b6ca97091eaa95](https://www.huffingtonpost.it/entry/luca-zaia-tso-o-carcere-per-gli-irresponsabili_it_5f002489c5b6ca97091eaa95)).

E' chiaro che tali misure, oltre a non essere coperte da un atto avente forza di legge, sono del tutto sproporzionate rispetto all'obiettivo da perseguire: una persona che corre all'aperto in solitaria non corre alcun pericolo di infettarsi o di infettare altre persone, così come una persona eventualmente sospetta di avere contratto il virus può essere trattata e messa in quarantena in condizioni non degradanti e disumane, ma semplicemente isolata all'interno della propria abitazione e non in strutture separate.

#### 9.6) Violazione dell'art. 9 – Libertà di pensiero, di coscienza e di religione – Violazione dell'art. 10 – Libertà di espressione

L'art. 9 della CEDU dispone che:

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

*2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui”.*

Durante la c.d. “Fase 1” di lockdown dell'intera popolazione, durato fino al 17 maggio, è stato totalmente vietato, sempre con DPCM (*e cioè con atti amministrativi privi di forza di legge che non possono comprimere diritti costituzionali*) alle persone di potersi recare nei propri luoghi di culto per professare la propria religione.

Successivamente all'avvio della c.d. “Fase 2” è stata consentita la ripresa delle celebrazioni religiose secondo un protocollo che prevedeva l'obbligo di indossare le mascherine e il mantenimento del distanziamento sociale fra le persone (<https://www.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/31/2020/05/07/Protocollo-per-la-ripresa-delle-celebrazioni-con-il-popolo-7-maggio-2020.pdf>).

Purtuttavia si è assistito ad azioni, da parte delle forze di polizia, che hanno interrotto o reso impossibile la celebrazione dei culti, privando di fatto i fedeli del loro diritto garantito dall'art. 9 CEDU.

Emblematico è stato il caso di un prete di una chiesa in provincia di Cremona, la cui messa – celebrata nel pieno rispetto del Protocollo – è stata improvvisamente interrotta dai Carabinieri che hanno anche comminato una sanzione (<https://www.ilgiornale.it/news/cronache/cardinale-tuona-nessuna-autorit-pu-interrompere-messa-1856756.html>; <https://www.youtube.com/watch?v=Zyu9l3vAsIc>), o il caso di una celebrazione a Roma, bloccata dai carabinieri nonostante la presenza di sole venti persone ([https://www.huffingtonpost.it/entry/messa-non-autorizzata-alle-porte-di-roma-il-blitz-dei-carabinieri-blocca-oltre-20-fedeli\\_it\\_5e79c55ac5b62f90bc50dbf1](https://www.huffingtonpost.it/entry/messa-non-autorizzata-alle-porte-di-roma-il-blitz-dei-carabinieri-blocca-oltre-20-fedeli_it_5e79c55ac5b62f90bc50dbf1)).

L'art. 10 della CEDU dispone che:

*“1. Ogni persona ha diritto alla libertà d’espressione. Tale diritto include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.*

*2. L’esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all’integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario”.*

Nell’ambito di una pandemia sconosciuta quale il COVID-19, è di fondamentale importanza mantenere il libero flusso di informazioni, soprattutto scientifiche, anche al fine di poter confrontare le diverse risultanze e permettere un dibattito democratico e costruttivo all’interno della comunità scientifica.

Nel contempo, come sottolineato nel Documento d’informazione SG/Inf (2020) 11 del 7 aprile 2020 del Consiglio d’Europa, *“le comunicazioni ufficiali non possono essere l’unico canale di informazione sulla pandemia. Ciò porterebbe alla censura e alla soppressione di interessi legittimi. I giornalisti, i media, i professionisti del settore medico, gli attivisti della società civile e il pubblico in generale devono poter criticare le autorità ed esaminare la loro risposta alla crisi. Qualsiasi restrizione preventiva su determinati argomenti, la chiusura degli organi di stampa o il blocco totale dell’accesso alle piattaforme di comunicazione on-line richiedono il più attento esame e sono giustificate solo nelle circostanze più eccezionali. La pandemia non deve essere utilizzata per mettere a tacere gli informatori o gli oppositori politici”.*

Purtroppo, al contrario, in Italia si è assistito ad un costante fenomeno di censura di canali televisivi indipendenti, che hanno invitato esperti in varie materie scientifiche diversi da quelli normalmente ospitati dal *mainstream*. Comitati “scientifici” che hanno preteso di essere gli unici preposti a fornire informazioni sanitarie sul COVID-19 hanno denunciato medici e professori che avevano espresso opinioni e valutazioni scientifiche difforni dal loro pensiero (<https://www.pattoperlascienza.it/2020/03/25/coronavirus-abbiamo-denunciato-stefano-montanari/>).



Sono stati oscurati canali radio-televisivi che parimenti trasmettevano interviste o inchieste difformi da quelle generalmente trasmesse dalle televisioni statali o di mainstream (<https://www.byoblu.com/2020/05/12/youtube-rimuove-il-terzo-video-consecutivo-di-byoblu-chi-ce-dietro-claudio-messora-byoblu24/> ; <https://www.radioradio.it/2020/06/censura-digitale-il-caso-radio-radio-in-parlamento-europeo-%E2%96%BA-rimettiamo-la-liberta-despressione-sotto-il-controllo-umano/?cn-reloaded=1>), arrivando addirittura a censurare un discorso di un membro del Parlamento italiano, che ha espresso nell'aula parlamentare il suo dissenso alle modalità di gestione politica e sanitaria della pandemia (<https://www.byoblu.com/2020/06/17/per-youtube-il-parlamento-italiano-viola-le-norme-della-community> ).

Alcuni giornalisti indipendenti hanno denunciato l'istituzione di una sorta di "Ministero della Verità" ([https://www.youtube.com/watch?v=Pfu9ui5kP\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=Pfu9ui5kP_U)), essendo state di fatto delegittimate tutte le forme di informazione alternativa e indipendente diverse dal mainstream.

Di importanti manifestazioni di dissenso in Italia o all'estero, o non è stata data notizia, o si è cercato di porle in falsa luce denunciandole come raduni neonazisti. Il caso più clamoroso di questo atteggiamento di televisioni e giornali del mainstream si è verificato in occasione della manifestazione di massa avvenuta a Berlino per l'intera giornata del 28 Agosto. In questo caso è stata addirittura inventata la notizia che la polizia tedesca avrebbe impedito la manifestazione.

#### 9.7) Violazione dell'art. 11 – Libertà di riunione e di associazione

Il divieto di assembramenti, ha riguardato pure, come già detto, la possibilità di incontrarsi per fare propaganda politica in vista delle elezioni e del referendum. Tutti e ciascuno di questi divieti di manifestare, anche indossandole mascherine e rispettando il distanziamento sociale, sono in contrasto con la Costituzione italiana (Art. 17) nonché con l'art. 11 CEDU, e sono stati compressi attraverso provvedimenti di rango sub-primario, dai DPCM alle ordinanze di Regioni e Comuni che non possono incidere sulle libertà civili e costituzionali.

Nel caso *Lashmankin and others v. Russia* n. 57818/09 la Corte Europea ha stabilito (§ 434) che un'interdizione generale alle dimostrazioni è accettabile soltanto se esiste un reale pericolo di un disordine che non può essere prevenuto da altre misure meno rigorose, e se lo svantaggio dell'impatto del divieto sulle dimostrazioni è chiaramente compensato dalle considerazioni di sicurezza invocate per giustificarlo.

Chi ha provato a manifestare in maniera del tutto pacifica, anche indossando mascherine e mantenendo le distanze, è stato sanzionato:

- <https://www.genova24.it/2020/05/fase-2-e-diritto-a-manifestare-fioccano-le-multe-ma-servono-subito-chiarimenti-e-nuove-regole-235076/>;

- <https://www.linkiesta.it/2020/05/coronavirus-italia-legale-manifestare-come-si-vota-mare/>

Molte manifestazioni, sempre richieste in via del tutto pacifica, sono state vietate dalla Prefettura:

- <https://www.frosinoneweb.net/2020/04/30/commercianti-divieto-di-manifestare/>

In nessuna di queste circostanze è mai sorto un pericolo di un disordine, né è mai stata dimostrata l'assoluta necessità di vietare le manifestazioni, non sussistendo altre misure meno gravose idonee a raggiungere lo scopo di prevenire l'eventuale diffondersi del contagio.

I casi sopra ricordati, descritti aneddoticamente facendo riferimento a siti la cui attendibilità è agevolmente verificabile, sono a titolo meramente esemplificativo.

Molte altre decisioni assunte tramite DPCM o provvedimenti delle Regioni e financo dei Comuni hanno leso diritti fondamentali non solo protetti dal diritto italiano, ma anche dalla CEDU.

Fra questi meritano almeno di essere menzionati, senza esemplificazione specifica tanto le violazioni sono state strutturali e generalizzate:

- Violazione dell'art. 2 Prot. 4 – Libertà di circolazione

A tale proposito, evidenziamo come attraverso vari DPCM sopra illustrati, è stato fatto divieto alle persone di uscire dal proprio Comune di residenza, anche per recarsi in seconde case, o anche solo per visitare i propri parenti o amici, istituendo di fatto una sorta di “misura di prevenzione”, o di “obbligo di soggiorno” in contrasto con l'art. 2 Prot. 4 CEDU.

Per poter circolare, uscire di casa o recarsi in qualsiasi luogo, è stato addirittura richiesto ai cittadini di munirsi di “autocertificazione”, cioè di un documento non previsto fra l'altro da alcuna norma di legge né atto di esecuzione, ma dalle circolari del Ministero dell'Interno n. 555/DOC/C/DIPPS/FUN/CTR/1316 del 08/03/2020, la n. 555/C/DIPPS/CTR/1345/20 del 10/03/2020 e la n. 555/DOC/C/DIPPS/FUN/CTR/1425/20 del 16/03/2020, che indicano espressamente che tali moduli intendono “agevolare” i soggetti interessati nel rilasciare le auto dichiarazioni, e che si sono dimostrati strumenti efficaci per accelerare i controlli da parte delle forze dell'ordine e “limitare gli aggravii a carico dei cittadini.

Sui giornali e sul sito web del Ministero dell'Interno, era circolata la notizia dell'imposizione di tale documento, facendo credere ai cittadini che si trattasse di un obbligo di legge, e il relativo modello (aggiornato in base ai DPCM via via susseguitisi), era scaricabile da vari siti, con la precisazione che l'interessato doveva auto-dichiarare di non trovarsi nelle condizioni di cui al DPCM di riferimento. Anche vari siti web che rendevano disponibile il modulo non specificavano in base a quale fonte normativa esso fosse richiesto, limitandosi a ritenere la sua esibizione alle autorità di controllo come una sorta di obbligo implicito.

Sono state messe in atto misure di controllo capillare da parte delle forze dell'ordine circa il rispetto del divieto di circolazione consistenti in veri e propri “posti di blocco”, che hanno anche portato in molti casi ad arresti e denunce dei “trasgressori”, di cui riportiamo alcune notizie a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo:

- [https://www.corriere.it/cronache/20\\_marzo\\_22/coronavirus-divieto-spostamento-le-persone-comune-cui-si-trovano-af7a9136-6c51-11ea-8403-94d97cb6fb9f\\_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=59rJ2pBa&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Fcronache%2F20\\_marzo\\_22%2Fcoronavirus-divieto-spostamento-le-persone-comune-cui-si-trovano-af7a9136-6c51-11ea-8403-94d97cb6fb9f.shtml](https://www.corriere.it/cronache/20_marzo_22/coronavirus-divieto-spostamento-le-persone-comune-cui-si-trovano-af7a9136-6c51-11ea-8403-94d97cb6fb9f_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=59rJ2pBa&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Fcronache%2F20_marzo_22%2Fcoronavirus-divieto-spostamento-le-persone-comune-cui-si-trovano-af7a9136-6c51-11ea-8403-94d97cb6fb9f.shtml);

- [https://roma.repubblica.it/cronaca/2020/03/20/news/coronavirus\\_roma\\_stop\\_a\\_controlli\\_a\\_campion\\_e\\_posti\\_di\\_blocco\\_per\\_tutti\\_i\\_veicoli\\_-251781351/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2020/03/20/news/coronavirus_roma_stop_a_controlli_a_campion_e_posti_di_blocco_per_tutti_i_veicoli_-251781351/)

- <https://www.ilcapoluogo.it/2020/03/23/coronavirus-e-divieto-di-circolazione-un-arresto-e-24-denunce/>;

- <https://www.telesudweb.it/2020/03/12/controlli-sul-divieto-di-circolazione-due-denunce/>;

- [https://www.ilmessaggero.it/roma/news/coronavirus\\_roma\\_posti\\_di\\_blocco-5122777.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/news/coronavirus_roma_posti_di_blocco-5122777.html)

- Violazione dell'art. 1 Prot. 1 – Libertà di iniziativa economica

Sempre tramite meri DPCM è stato impedito alle persone di svolgere la propria attività di impresa, essendo stato impedito l'esercizio della maggior parte dei mestieri e delle attività produttive e commerciali, senza peraltro corrispondere alcun concreto e dignitoso indennizzo a coloro che sono stati costretti a chiudere fabbriche e negozi.

La violazione di tale obbligo è stata sanzionata, sempre da un mero DPCM e non da un atto avente forza di legge, con la chiusura imposta dell'esercizio, e multe fino a € 3.000:

- <https://job.fanpage.it/mancato-rispetto-norme-anti-covid-19-chiusura-attivita-e-sanzione-fino-3-000-euro/>;

- <https://www.ilsole24ore.com/art/pugno-duro-chi-non-rispetta-regole-29-divieti-sanzioni-fino-3mila-euro-ADBTbtF>

Molte attività commerciali non hanno più ripreso, e addirittura alcuni imprenditori si sono suicidati dalla disperazione di non poter più lavorare:

- [https://www.ilmessaggero.it/salute/focus/covid\\_il\\_direttore\\_dell\\_osservatorio\\_sui\\_suicidi\\_impennata\\_di\\_casi\\_per\\_motivi\\_economici-5228165.html](https://www.ilmessaggero.it/salute/focus/covid_il_direttore_dell_osservatorio_sui_suicidi_impennata_di_casi_per_motivi_economici-5228165.html)

- <https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/ristoratore-suicidio-1.5441905>

- <https://www.fanpage.it/attualita/firenze-ristoratore-suicida-per-la-crisi-citta-sotto-choc-il-fratello-temeva-nuova-chiusura/>

- <https://www.ilgiornale.it/news/napoli/non-pu-pagare-tasse-e-stipendi-restrizioni-covid-19-1860874.html>

- Violazione dell'art. 2 Prot. 1 – Diritto allo studio.

\*

Quanto in narrativa riteniamo sia sufficiente a dar conto del pervasivo clima di illegalità, mancanza di proporzionalità e arbitrio che è stato generato dalla illegale concentrazione del potere conseguente la proclamazione e la proroga, priva di fondamento fattuale e costituzionale, dello stato di emergenza.

Sull'atteggiamento delle autorità italiane, sprezzanti dei propri obblighi convenzionali e protette nel loro agire da un coro di propaganda e interessata piaggeria, si potrebbe continuare a lungo.

In questa sede all'Osservatorio preme solo denunciare la violazione, incontrovertibile, dell'obbligo di comunicazione alla eccellentissima Segretaria Generale cui è indirizzato il presente esposto, che era atto dovuto e imposto dall'art. 15 CEDU, a causa delle plurime deroghe alle norme della Convenzione perpetrate dallo Stato italiano, di cui si è dato conto, seppur sommariamente, nel presente documento.

**10) Sulla mancata notifica della deroga ex art. 15 CEDU da parte dell'Italia. Inefficacia *ex tunc* delle misure restrittive alle libertà adottate**

Ai sensi dell'art. 15 § 3 CEDU, “ogni *Alta Parte Contraente* che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione”.

Nonostante le numerose deroghe alle norme della CEDU, perpetratesi dal 31 gennaio 2020 e tutt'oggi ancora in essere, l'Italia non ha notificato al Segretario Generale del Consiglio d'Europa alcuna deroga secondo la procedura sopra indicata, né ha in alcun modo illustrato *aliunde* le deroghe poste in essere alla Convenzione, la loro stretta necessità e la loro proporzionalità rispetto alla situazione epidemiologica fattuale del Paese. In assenza di tale notifica ufficiale e pubblica, si deve ritenere inapplicabile l'art. 15 e pertanto le misure restrittive adottate sono da considerarsi **inefficaci** (Cyprus v. Turkey, Report della Commissione del 4 ottobre 1983, §§ 66-68).

\*

Questo Osservatorio, alla luce di tutto quanto sopra, intende sottoporre all'esame del Segretario Generale del Consiglio d'Europa la situazione descritta, affinché Ella – accertata la violazione degli articoli 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 2 Prot. 4, 1 Prot. 1, 2 Prot. 1 della CEDU a causa dell'inapplicabilità dell'art. 15 CEDU – voglia assumere le iniziative ritenute opportune nei confronti dello Stato italiano, ed informi gli altri Stati contraenti della presente denuncia di mancato rispetto dell'art. 15 CEDU e delle norme della Convenzione (cfr. Greece v. United Kingdom, Rapporto della Commissione § 158).

Con osservanza

Prof. Alberto Lucarelli, Ordinario di Diritto Costituzionale Università di Napoli (Direttore)

Prof. Ugo Mattei, Ordinario di diritto civile, Università di Torino

Prof. Marina Calamo Specchia, Ordinario di Diritto Costituzionale Comparato, Università di Bari

Prof. Fiammetta Salmoni, Ordinario di Diritto Costituzionale Comparato, Università Marconi, Roma

Prof. Luca Nivarra, Ordinario di diritto civile, Università Palermo

Prof. Piergiuseppe Monateri, Ordinario di Diritto privato Comparato, Università di Torino

Avv. Enrica Senini, Foro di Brescia

Avv. Alessandra Devetag, Foro di Trieste

**L'Osservatorio sulla Legalità Costituzionale**  
(istituito presso il Comitato Rodotà)