

**Legittimità dei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati
per fronteggiare l'epidemia da Covid-19 con particolare riferimento
alle misure previste per le attività di ristorazione
(Consiglio di Stato, sez. I, parere 28 aprile 2021 - 13 maggio 2021, n. 850)**

In relazione al ricorso con il quale sono stati impugnati dd.P.C.M. in primo luogo in quanto tali, sul piano della legittimità costituzionale, nel sistema delle fonti e, in secondo luogo, e con riguardo alla specifica misura prevista dall'art. 1, comma 9, lettera *ee*) di divieto di svolgere attività di ristorazione tra le ore 18,00 e le ore 5,00, sotto il profilo della violazione grave e inammissibile del fondamentale diritto al lavoro sancito dalla Costituzione, nonché per eccesso di potere per carenza di motivazione e di istruttoria, oltre che per sproporzione e irragionevolezza, il Collegio chiarisce che la questione fondamentale che viene posta investe la conformità al nostro sistema ordinamentale dell'introduzione di tale, per certi versi innovativa, tipologia di atti, adottati sulla base di una reiterata decretazione d'urgenza, essa stessa investita, nella prospettazione di parte ricorrente, da dubbi e censure di radicale incostituzionalità per la sua asserita esorbitanza dal sistema, in quanto in contrasto con le previsioni della Legge fondamentale (o, quantomeno, per l'assenza di una base giuridica certa nella Carta costituzionale). Nel merito, il Collegio ritiene che il ricorso ai decreti attuativi, operato dai decreti-legge, sia in sé coerente con il sistema delle fonti, e ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo perché in linea generale non è riservata alla norma primaria (ancorché contenuta nell'atto-fonte di necessità e urgenza) la disciplina di dettaglio e analitica delle fattispecie regolate (soccorrendo a tal fine, nella fisiologia della normazione, secondo uno schema gradualista delle fonti, la disciplina secondaria dell'esecutivo); in secondo luogo perché il decreto-legge, per quanto agile e di rapida approvazione parlamentare, non avrebbe consentito, nel contingente contesto storico, la duttilità, l'adattabilità e la flessibilità necessarie ad aderire plasticamente alla continua mutevolezza delle condizioni oggettive di sviluppo e andamento della pandemia, notoriamente variabili e scarsamente prevedibili, con significative diversificazioni territoriali, tali da richiedere la capacità di provvedere – di mutare le disposizioni – anche nel breve arco di un mese (o, addirittura, di settimane), duttilità, adattabilità e flessibilità certamente assicurate in misura maggiore dallo strumento esecutivo del d.P.C.M..

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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 28 aprile 2021

NUMERO AFFARE 00115/2021

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Carriera Umberto, nella sua qualità di legale rappresentante e amministratore unico della società a responsabilità limitata semplificata La Grande Bellezza S.r.l.s. con sede legale in Mombaroccio (PS), Frazione località Beato Sante, Via Passo 8, contro il Questore della Provincia di Pesaro, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, nonché nei confronti del Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*, per l'annullamento, previa sospensione cautelare, 1) del DPCM del 24 ottobre 2020 pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 25 ottobre 2020, n. 265, Edizione straordinaria; 2) del provvedimento del Questore di Pesaro n. 7/Cat. 23/Div. P.A.S.I./2020 prot. 0040551 del 31.10.2020; 3) del DPCM del 3 novembre 2020, in corso di pubblicazione, nella parte in cui rinnova le misure di cui all'art. 1, comma 9, lett. ee) del DPCM del 24 ottobre 2020; 4) di tutti gli atti presupposti, connessi o dipendenti, anche se tuttora sconosciuti alla società ricorrente, con espressa riserva di motivi aggiunti, tra i quali la relazione di servizio del 27.10.2020 redatta dai dirigenti il servizio di Ordine Pubblico, nonché per il risarcimento dei danni cagionati al ricorrente dagli atti amministrativi sopra indicati.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota n. prot. 1749 del 21 gennaio 2021, con la quale la Presidenza del consiglio dei ministri ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto; Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Con il ricorso in trattazione, notificato il 4 novembre 2020, il sig. Carriera Umberto, nella sua qualità di legale rappresentante e amministratore unico della società a responsabilità limitata semplificata La Grande Bellezza S.r.l.s., con sede legale in Mombaroccio (PS), che esercita attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e, in particolare, gestisce il ristorante "La Macelleria" sito in Pesaro, Via delle Galigarie n. 22, ha esposto in fatto di aver organizzato per il giorno 26 ottobre 2020 una manifestazione di protesta contro le restrizioni imposte con il d.P.C.M. del 24 ottobre 2020, consistente nel tenere aperto il ristorante oltre l'orario di chiusura stabilito dal d.P.C.M. e nell'offrire una cena a circa 90 persone invitate nel proprio ristorante allo scopo di manifestare il dissenso rispetto alle misure adottate dal Presidente del Consiglio dei ministri.
2. Ha quindi riferito che il Questore della Provincia di Pesaro, sulla base del verbale di accertamento e della relazione di servizio della Polizia municipale del Comune di Pesaro intervenuta *in loco*, adottava il provvedimento, qui impugnato, n. 7/Cat. 23/Div. P.A.S.I./2020 prot. 0040551 del 31 ottobre 2020, con il quale applicava la sanzione della chiusura per 15 giorni.
3. Con il ricorso in esame il ricorrente ha dunque impugnato, con domanda cautelare, il testé detto provvedimento questorile, nonché i dd.P.C.M. del 24 ottobre 2020 e del 3 novembre 2020, assumendone l'illegittimità per i seguenti motivi:
 - 3.1. Riguardo al d.P.C.M. del 24 ottobre 2020 e, in particolare, con riferimento all'art. 1, comma 9, lett. ee), dove è previsto il divieto di svolgere attività di ristorazione tra le ore 18,00 e le ore 5,00, "violazione degli artt. 1, 4, 35, 36, 41, 76, 77 e 97 Cost. nonché degli artt. 10, 11, 12 e 13 del d.lgs. n. 59 del 26.03.2010 e dell'art. 15 della Direttiva 2006/123/CE, eccesso di potere (difetto di istruttoria e di motivazione,

disparità di trattamento, manifesta irragionevolezza)": il provvedimento del Presidente del consiglio dei ministri sarebbe manifestamente contrario alla Carta costituzionale nella misura in cui incide, mediante un mero atto amministrativo, sull'esercizio dei diritti fondamentali al lavoro ed alla libera iniziativa economica privata; il decreto impugnato, inoltre, svolgendo un'attività sostanzialmente legislativa, violerebbe gli artt. 76 e 77 della Costituzione, che limitano la delega di attività legislativa, non bastando a tal fine i decreti-legge che si sono susseguiti nella materia (il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, il decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 settembre 2020, n. 124 e il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125); l'art. 76 Cost. non permetterebbe che il governo deleghi sostanzialmente sé stesso ad adottare norme di legge mediante un decreto-legge, essendo necessario a tal fine il vaglio parlamentare mediante l'approvazione di una legge-delega; men che meno sarebbe poi possibile una delega dell'esercizio di funzioni legislative al solo Presidente del Consiglio, atteso che la delega dell'attività legislativa dovrebbe avvenire sempre in favore di un organo collegiale, ossia dell'intero governo; poiché la Costituzione Italiana non conosce lo stato di emergenza, essendo prevista solo la deliberazione dello stato di guerra da parte delle camere ai sensi dell'art. 78, ed escluso che il d.P.C.M. possa avere valenza normativa, esso, in quanto atto amministrativo, sarebbe manifestamente illegittimo non solo per violazione della Costituzione, ma anche per violazione della legge fondamentale che disciplina l'attività di prestazione di servizi (tra i quali rientra anche la ristorazione), e cioè il d.lgs. n. 59 del 26 marzo 2010, il cui art. 12, comma 1, lett. a) subordina le restrizioni quantitative all'esercizio dell'attività di prestazione dei servizi alla previa notifica alla Commissione europea secondo il disposto dell'art. 13; il decreto impugnato, inoltre, sarebbe illegittimo per totale mancanza di motivazione e di istruttoria; il decreto impugnato avrebbe dovuto illustrare in motivazione perché la chiusura dei ristoranti dopo le ore 18:00 sarebbe stata non solo una misura idonea o efficace a tale scopo, ma anche perché questa era l'unica misura possibile senza verificare l'adozione di altre cautele meno restrittive che permettono di raggiungere lo stesso risultato (quali quelle già stabilite con l'allegato 9 del d.P.C.M. del 7 agosto 2020 nel quale sono minuziosamente elencate le cautele da osservarsi nell'esercizio dell'attività di ristorazione), e ciò tenuto conto anche del fatto che studi scientifici avrebbero assegnato ai ristoranti un ruolo statisticamente trascurabile nella diffusione del contagio senza, peraltro, alcuna indicazione particolare in merito ad una presunta recrudescenza della diffusione del Covid-19 nella fascia oraria tra le 18:00 e le 5:00; il decreto qui contestato avrebbe trattato in modo ingiustificatamente vessatorio alcune attività, tra le quali la ristorazione, a beneficio di altre che non subiscono alcuna limitazione (quali, ad esempio, il settore della vendita al dettaglio o i ristoranti ubicati sulla rete autostradale, negli ospedali e negli aeroporti).

3.2. Con riferimento al decreto del Questore di Pesaro n. prot. 0040551 del 31 ottobre 2020, "*Falsa applicazione dell'art. 100 TULPS - Incompetenza (violazione dell'art. 32 legge 833/1978) - Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, irragionevolezza manifesta, violazione del DPCM del 24 ottobre 2020*": oltre ai profili di invalidità derivata dall'illegittimità del d.P.C.M. del 24 ottobre 2020 sul quale tale provvedimento è fondato, esso presenterebbe anche vizi di legittimità propri e autonomi; in particolare, la ritenuta necessità, richiamata nella motivazione, di sospendere la licenza di ristorazione della società ricorrente, poiché l'esercizio dell'attività di somministrazione avrebbe

messo in pericolo la sicurezza dei cittadini e ciò non solo nella fascia oraria tra le 18,00 e le 5,00, ma per tutto il giorno, esonderebbe dai limiti delle attribuzioni di legge per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza di cui all'art. 100 TULPS; la asserita violazione delle norme in materia di uso dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie e delle distanze di sicurezza sarebbe infondata in fatto e la società ricorrente si riserva sul punto la querela di falso contro la relazione di servizio e il verbale di accertamento; in ogni caso, anche ove fosse vero che nel ristorante della società ricorrente si siano verificate delle violazioni delle norme predette, ciò non avrebbe potuto in alcun modo mettere in pericolo la sicurezza dei cittadini; non vi sarebbe stato alcun caso di contagio; il Questore avrebbe invaso con il provvedimento impugnato le competenze che spettano al Ministero della salute mediante la previsione del potere di ordinanza contingibile e urgente ex art. 32 della legge n. 833 del 1978; la "sicurezza" cui allude l'art. 100 TULPS non è un concetto di natura sanitaria, ma di ordine pubblico; il decreto del Questore si porrebbe, infine, in violazione anche delle previsioni del d.P.C.M. del 24 ottobre 2020, che prevede una chiusura immediata per un periodo massimo di 5 giorni adottata direttamente dalla polizia ed un successivo provvedimento prefettizio con l'irrogazione del periodo di chiusura come sanzione accessoria alla sanzione amministrativa pecuniaria, mentre non è prevista alcuna sospensione della licenza di somministrazione, che costituirebbe un provvedimento aggiuntivo e "creativo" adottato dal Questore in violazione anche delle stesse norme di cui riteneva, erroneamente, di fare applicazione.

3.3. *“Dichiarazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dei decreti-legge attributivi dei poteri al Presidente del Consiglio dei ministri e rimessione degli atti alla Consulta”*: i decreti-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, 30 luglio 2020, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 settembre 2020, n. 124 e 7 ottobre 2020, n. 125 sarebbero incostituzionali per violazione degli artt. 1, 4, 35, 36, 76 e 77 Cost. nella parte in cui delegano al Presidente del consiglio dei ministri l'adozione di norme in contrasto con le leggi e con la stessa Costituzione; in relazione a tali profili la parte ricorrente ha chiesto la declaratoria di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata e la conseguente rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

4. La società ricorrente ha infine chiesto il risarcimento del danno patrimoniale pari alla perdita del fatturato giornaliero per ogni giorno di chiusura, oltre alla perdita di avviamento determinata dalla chiusura, per complessivi euro 45.000,00.

5. La Presidenza del consiglio dei ministri, nella relazione trasmessa con nota n. prot. 1749 del 21 gennaio 2021, ha riferito delle considerazioni difensive formulate dalla Questura di Pesaro e Urbino (con nota prot. n. 557/PAS/013393/12000.A.59 del 24 novembre 2020) e della avvenuta acquisizione, con successiva nota prot. n. 557/PAS/U/014790/1200.A.59 del 28 dicembre 2020, della relazione di servizio della Questura di Pesaro e Urbino del 27 ottobre 2020. Ha quindi riferito, riguardo alla domanda cautelare, che i provvedimenti impugnati hanno cessato di avere efficacia (sia il decreto del Questore, che ha sospeso la licenza del ricorrente per 15 giorni con decorrenza dalla data di notifica del provvedimento stesso, avvenuta in data 31 ottobre 2020, che ha cessato i suoi effetti in data 15 novembre 2020, sia gli impugnati dd.P.C.M., quello del 24 ottobre 2020 che ha cessato i suoi effetti in data 5 novembre 2020, atteso che il successivo d.P.C.M. 3 novembre 2020, all'art. 14, ha espressamente disposto che *“le disposizioni del presente decreto si applicano dalla data del 6 novembre 2020,*

in sostituzione di quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 ottobre 2020, e sono efficaci fino al 3 dicembre 2020", ma anche quello del 3 novembre 2020, che ha cessato i suoi effetti in data 3 dicembre 2020, atteso che il successivo d.P.C.M. 3 dicembre 2020, all'art. 14, ha previsto a sua volta che "Le disposizioni del presente decreto si applicano dalla data del 4 dicembre 2020, in sostituzione di quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 novembre 2020, e sono efficaci fino al 15 gennaio 2021, salvo quanto previsto al comma 3"). Ha dunque eccepito preliminarmente l'inammissibilità dell'impugnativa del decreto del Questore, trattandosi di atto non definitivo passibile di ricorso gerarchico al Prefetto, ed ha in ogni caso concluso per l'infondatezza e il rigetto nel merito del ricorso.

Considerato:

1. Il ricorso è in parte inammissibile, in parte infondato nel merito.
2. È in primo luogo fondata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Presidenza del consiglio riguardo all'impugnativa del decreto del Questore di Pesaro e Urbino del 27 ottobre 2020, trattandosi evidentemente di un atto non definitivo sottoposto a ricorso gerarchico, non esperito. È altresì inammissibile la domanda risarcitoria, esclusa nell'ambito del ricorso straordinario al Capo dello Stato, che è dato esclusivamente per l'annullamento di atti amministrativi definitivi e non consente la proposizione di domande di accertamento e di condanna.
3. Ciò posto, occorre verificare, sul piano della legittimazione e dell'interesse a chiedere l'annullamento degli impugnati dd.P.C.M. del 24 ottobre 2020 e del 3 novembre 2020, se persistano l'ammissibilità e la procedibilità di tali domande, pur dopo aver rilevato l'inammissibilità dell'impugnativa dell'atto questorile sanzionatorio e nonostante la circostanza, sottolineata nella relazione dell'Amministrazione, che gli impugnati dd.P.C.M. abbiano ormai cessato di avere efficacia, nelle more del giudizio.
 - 3.1. Premesso, sul piano formale, che l'inammissibilità del capo della domanda relativo al provvedimento questorile non coinvolge la domanda di annullamento dei predetti dd.P.C.M., che sono stati impugnati in via principale, in quanto autonomamente e direttamente lesivi, e non come meri atti presupposti, ritiene il Collegio che la società ricorrente, che opera nel campo della ristorazione, conservi un suo adeguato titolo legittimante e un suo apprezzabile interesse concreto e attuale alla decisione nel merito della domanda di annullamento degli impugnati dd.P.C.M. del 24 ottobre 2020 e del 3 novembre 2020, limitatamente alle restrizioni da essi introdotte all'attività di ristorazione, pur essendo risultata inammissibile la domanda di annullamento dell'atto applicativo, costituito dal decreto questorile di applicazione della sopra ricordata sanzione amministrativa. Ed invero, i dd.P.C.M. in questione, con il contestato art. 1, comma 9, lettera *ee*), recano il divieto di svolgere attività di ristorazione tra le ore 18,00 e le ore 5,00 e dunque introducono una restrizione diretta, di immediata applicazione, della libera iniziativa economica privata e del diritto al lavoro del ricorrente, tale da fondare e radicare dunque un interesse concreto e attuale al chiesto annullamento, indipendentemente dalla sorte dell'atto sanzionatorio applicativo.
 - 3.2. Quanto all'efficacia nel tempo dei suddetti decreti presidenziali impugnati, premesso che entrambi erano ancora efficaci alla data di notifica del ricorso (4 novembre 2020), la circostanza che, ad oggi, essi abbiano cessato di avere efficacia, in quanto atti *ad tempus*, poi sostituiti da altri, analoghi e successivi atti emergenziali, se può essere rilevante e determinante agli effetti della fase cautelare (per l'evidente venir meno il presupposto del *periculum in mora*), non può dispiegare

analoghi effetti impeditivi dell'accesso alla trattazione del merito della causa, posto che, altrimenti, i tempi della giustizia (per quanto, nel caso in esame, senz'altro rapidi e rispettosi del principio della ragionevole durata del processo), non disponibili per il ricorrente, finirebbero per ritorcersi contro, vanificando la domanda di tutela, che deve possibilmente essere soddisfatta mediante una decisione nel merito delle censure proposte, così da fornire comunque, al di là dell'esito della causa, una risposta di giustizia alla domanda del privato. D'altra parte, diversamente opinando, si perverrebbe alla conclusione della inammissibilità potenziale di tutte le domande di annullamento di provvedimenti la cui efficacia abbia durata inferiore a 120 giorni, termine per la presentazione del ricorso straordinario (cfr. i pareri della Sezione n. 12 del 2021 e n. 436 del 2020).

3.3. È vero che la Sezione, in un recente precedente (parere n. 598/2021 del 6 aprile 2021), ha chiarito che la proposizione della domanda risarcitoria, in quanto inammissibile in sede di ricorso straordinario, non può valere ad attivare la previsione dell'art. 34, comma 3, del codice del processo amministrativo (in forza della quale *"Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori"*), ed ha pertanto concluso, in una fattispecie per certi aspetti analoga, nel senso dell'improcedibilità del gravame. Ma, ciò nondimeno, ritiene il Collegio che, tenuto conto anche della ritenuta infondatezza nel merito delle censure proposte, nel caso in esame possa prescindersi da un ulteriore approfondimento di questa questione preliminare di rito per affrontare comunque il merito della causa, anche in ragione di un generale *favor* per la soluzione processuale che ammette l'ingresso alla disamina del merito, rispetto a soluzioni alternative che ne arrestino la trattazione *in limine litis*.

4. Venendo dunque all'esame del merito della residua parte ammissibile del gravame, ossia della domanda di annullamento dei dd.P.C.M. del 24 ottobre 2020 e del 3 novembre 2020, come già anticipato, tutti i motivi dedotti sono infondati e da respingere.

5. La società ricorrente contesta gli impugnati dd.P.C.M. in primo luogo in quanto tali, sul piano della legittimità costituzionale, nel sistema delle fonti (e da qui la deduzione della questione di legittimità costituzionale dei diversi decreti-legge che li hanno previsti e autorizzati) e, in secondo luogo, e con riguardo alla specifica misura prevista dall'art. 1, comma 9, lettera *ee*) di divieto di svolgere attività di ristorazione tra le ore 18,00 e le ore 5,00, sotto il profilo della violazione grave e inammissibile del fondamentale diritto al lavoro sancito dalla Costituzione, nonché per eccesso di potere per carenza di motivazione e di istruttoria, oltre che per sproporzione e irragionevolezza.

6. Sotto il primo profilo - della asserita mancanza di ogni copertura legislativa e dell'esorbitanza dalle attribuzioni amministrative, per cui *"il Presidente del Consiglio si è di fatto arrogato il potere legislativo da esercitare in via monocratica e sulla base di decreti-legge convertiti da un parlamento il cui funzionamento è ridotto o impedito dall'allarme Covid-19"*, con sovvertimento del *"procedimento legislativo e [della] gerarchia delle fonti"* - il Collegio ritiene, in senso contrario, che i dd.P.C.M. impugnati possano rinvenire un'adeguata e legittima collocazione razionale nel vigente sistema delle fonti che caratterizza il nostro ordinamento giuridico.

6.1. Giova precisare in premessa che la seguente disamina considera, in accordo con il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, esclusivamente i profili di costituzionalità del meccanismo normativo e amministrativo qui contestato relativi alle limitazioni dei diritti al lavoro e alla libera iniziativa economica privata della cui illegittima compressione si duole la parte

ricorrente, ma non anche altri e diversi profili, che qui non vengono in rilievo, concernenti il rapporto delle contestate misure limitative con altre libertà personali coperte da riserva assoluta di legge.

6.2. Ciò premesso, è indispensabile un previo inquadramento giuridico dei decreti del Presidente del consiglio dei ministri, qui impugnati, recanti disposizioni attuative per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

6.3. La questione fondamentale che viene posta in ricorso investe la conformità al nostro sistema ordinamentale dell'introduzione di tale, per certi versi innovativa, tipologia di atti, adottati sulla base di una reiterata decretazione d'urgenza, essa stessa investita, nella prospettazione di parte ricorrente, da dubbi e censure di radicale incostituzionalità per la sua asserita esorbitanza dal sistema, in quanto in contrasto con le previsioni della Legge fondamentale (o, quantomeno, per l'assenza di una base giuridica certa nella Carta costituzionale).

6.4. Ora, contrariamente a siffatta prospettazione, è convincimento del Collegio che il meccanismo di produzione normativa costruito dal Governo e approvato dal Parlamento nella sede della conversione in legge dei decreti-legge di volta in volta susseguitisi (e in primo luogo quelli qui contestati) nel corso dell'emergenza da pandemia da Covid - 19, sia conforme al dettato costituzionale e si inquadri coerentemente nel sistema delle fonti, rinvenendo in esso un'adeguata base giuridica.

6.5. Fatta eccezione per il primo dei decreti-legge, che ha iniziato la sequenza sviluppatasi a partire dal mese di marzo del 2020 (ossia il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, la cui struttura logico-giuridica appare diversa rispetto ai successivi interventi normativi), a partire dal successivo decreto-legge (n. 19 del 2020), il governo ha impostato correttamente la sequenza logico-giuridica degli atti fonte preordinati a fronteggiare la pandemia, secondo il fondamentale schema generale della decretazione d'urgenza, introduttiva di norme primarie, poi approvate dal Parlamento in sede di legge di conversione, attributive, a valle, all'esecutivo, di un potere normativo di livello secondario e di provvedimento generale, modellato sull'esempio delle ordinanze emergenziali di protezione civile sotto il profilo della temporaneità, della eccezionalità e del presupposto dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 24 del codice della protezione civile di cui al d.lgs. n. 1 del 2018.

6.6. Certamente sarebbe stata altrettanto percorribile in astratto e del tutto conforme alla Costituzione l'opzione per il modello parallelo (e sostanzialmente equivalente) del ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti già previste dalla norme vigenti: la decretazione d'urgenza, con norma primaria, ben avrebbe potuto richiamare e attivare i poteri di ordinanza già previsti in capo al Presidente del consiglio dei ministri e al Capo del Dipartimento della protezione civile (art. 5 del d.lgs. n. 1 del 2018), o in capo al Ministro della salute (art. 32 della legge n. 833 del 1978 istitutiva del sistema sanitario nazionale), anziché introdurre la figura dei decreti del Presidente del consiglio dei ministri. Ma la questione della configurazione di tali atti attuativi a contenuto generale di rango secondario, *ad tempus*, con causa rinvenibile nello stato emergenziale creatosi a seguito della pandemia, riveste a ben vedere un rilievo più formale e nominalistico che sostanziale, essendo pacifico che, in ogni caso, la nuova legge ordinaria speciale ben può derogare alle competenze e alle procedure previste dalle norme pari-ordinate recate dal codice della protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018) e dalla legge n. 833 del 1978, senz'altro derogabili con atto successivo avente pari forza e valore di legge.

6.6.1. Più nello specifico, rileva al riguardo il Collegio che non sussiste alcuna violazione della legge n. 833 del 1978 (art. 32, che attribuisce al Ministro della sanità il potere di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni), né della legislazione sulla protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, "*Codice della protezione civile*", il cui art. 5 attribuisce peraltro i poteri di ordinanza in materia di protezione civile proprio al Presidente del consiglio dei ministri, prevedendo che questi possa esercitarli "*per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile*"): la nuova decretazione d'urgenza, ritualmente convertita in legge, ha infatti prodotto norme di rango primario in tutto e per tutto equiordinate, quanto a forza e valore di legge, rispetto a quelle la cui violazione viene dedotta come motivo di censura. Né la legge sul sistema sanitario nazionale del 1978, né quella sulla protezione civile sono leggi (così dette) "rinforzate", sicché nulla vieta, a Costituzione vigente, che una successiva norma primaria (non importa se introdotta direttamente dal Parlamento con una legge ordinaria o, in prima battuta, dal Governo, con lo strumento del decreto-legge, poi validamente convertito in legge dal Parlamento) possa derogare alle previsioni di tali, anteriori, leggi ordinarie. Non si comprende, peraltro, in che cosa si sostanzierebbe il ritenuto *vulnus* di valori costituzionali nell'attribuzione in favore del Presidente del consiglio dei ministri, operata dai decreti-legge qui censurati, della competenza a introdurre atti equivalenti nella sostanza alle ordinanze contingibili e urgenti, competenza assegnata, invece, dalla precedente legislazione ordinaria di settore, rispettivamente al Ministro della salute e al Capo del Dipartimento della Protezione civile. Si tratta, in entrambi i casi, di un'elevazione del livello di responsabilità amministrativa, compiuta dalla normazione del 2020, che attribuisce la competenza al vertice dell'esecutivo, ossia al massimo livello di responsabilità politico-amministrativa del governo. Né può condividersi la censura con la quale parte ricorrente ha contestato l'imputazione in capo all'organo monocratico, anziché in capo al governo nella sua collegialità (Consiglio dei ministri), di siffatto potere. Risulta in definitiva logico e ragionevole, esclusa ogni valutazione di merito politico, attribuire, per evidenti ragioni di speditezza e di semplificazione connesse alla specifica emergenza da pandemia, le funzioni di intervento urgente all'organo monocratico che, peraltro, quale capo del Governo, riassume e sintetizza in sé il ruolo e la responsabilità dell'intero esecutivo, ai sensi dell'art. 92 Cost., primo comma, secondo periodo (*Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene la unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri*).

6.7. Sotto un diverso angolo di visuale, pur essendo in astratto possibile (come peraltro sta avvenendo con il nuovo governo insediatosi il 13 febbraio 2021, a partire dal decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44 e, da ultimo, con il decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52) definire direttamente nell'atto-fonte di rango primario (nel decreto-legge) anche tutti i dettagli applicativi delle chiusure e delle altre misure limitative finalizzate ad assicurare il così detto distanziamento sociale in funzione di contenimento dell'espandersi della pandemia, ciò nondimeno il modello innovativo adottato con il sistema imperniato sul rinvio ai decreti attuativi non presenta i denunciati profili di incostituzionalità e di dissonanza rispetto al sistema delle fonti (avendo riferimento precipuo, in questa sede, deve ripetersi, all'incidenza, qui denunciata, sui diritti al lavoro e alla libera iniziativa economica privata, e non anche ad altre libertà individuali presidiate da riserva assoluta di legge).

6.7.1. Occorre invero collocare realisticamente la valutazione giuridica degli impugnati decreti nel loro effettivo e proprio contesto cronologico di riferimento. In tal senso non può non considerarsi che nel primo anno della pandemia, nel 2020, la assoluta novità e l'inusitata gravità di questa emergenza globale, nonché la ancora scarsa conoscenza di questo fenomeno pandemico, hanno comprensibilmente richiesto l'adozione di misure ordinamentali emergenziali particolarmente rapide e duttili, apparendo, in quel contesto, difficilmente praticabile il ricorso alla sola decretazione d'urgenza, con la definizione, all'interno del decreto-legge stesso, dell'intero quadro di dettaglio applicativo delle misure necessarie. Viceversa oggi, a distanza di oltre un anno dall'esplosione di questa epocale calamità naturale, anche sulla base dell'esperienza sinora accumulata, della maggiore conoscenza acquisita e della stessa produzione normativa per l'innanzi sedimentatasi, appare ragionevolmente possibile concentrare direttamente nel decreto-legge l'articolazione di tutte le misure restrittive da mettere in campo (fermo restando che anche i citati decreti-legge n. 44 e n. 52 del 2021 non mancano di operare ampi rinvii ai "provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020", ossia ai precedenti dd.P.C.M.).

6.7.2. Ciò doverosamente premesso, ritiene il Collegio che il ricorso ai decreti attuativi, operato dai precedenti decreti-legge, qui contestati, sia in sé coerente con il sistema delle fonti, e ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo perché in linea generale non è riservata alla norma primaria (ancorché contenuta nell'atto-fonte di necessità e urgenza) la disciplina di dettaglio e analitica delle fattispecie regolate (soccorrendo a tal fine, nella fisiologia della normazione, secondo uno schema gradualista delle fonti, la disciplina secondaria dell'esecutivo); in secondo luogo perché il decreto-legge, per quanto agile e di rapida approvazione parlamentare, non avrebbe consentito, nel sopra descritto contesto storico, la duttilità, l'adattabilità e la flessibilità necessarie ad aderire plasticamente alla continua mutevolezza delle condizioni oggettive di sviluppo e andamento della pandemia, notoriamente variabili e scarsamente prevedibili, con significative diversificazioni territoriali, tali da richiedere la capacità di provvedere – di mutare le disposizioni – anche nel breve arco di un mese (o, addirittura, di settimane), duttilità, adattabilità e flessibilità certamente assicurate in misura maggiore dallo strumento esecutivo del d.P.C.M.

6.7.3. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza 12 marzo 2021, n. 37, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2*), ha fornito (nel par. 9 della motivazione in diritto) indicazioni utili che convergono nella direzione della compatibilità costituzionale del sistema dei dd.P.C.M. adottato dal Governo nel 2020 per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19. Ha, tra l'altro, evidenziato la Consulta come "il modello offerto dalla legislazione vigente, e appena rammentato - potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica previsto dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978 e analogo potere previsto dal Codice della protezione civile di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 – (n.d.r.) -, se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile. È perciò ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima. È quanto successo, difatti, a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire. Fin dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza*

epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Allo stato, il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. n. 19 del 2020 e sul d.l. n. 33 del 2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione. L'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020 reca un vasto insieme di misure precauzionali e limitative, la cui applicazione continua ad essere affidata a d.P.C.m., assunti, dopo aver acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020)". Ancorché la Corte abbia precisato, come ovvio, che "Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei d.P.C.m. adottati a tale scopo – comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo", non vi è dubbio che il Giudice delle leggi abbia dimostrato di ritenere quanto meno rispondenti alla specifica realtà, del tutto nuova e imprevedibile, imposta dalla pandemia, i più duttili strumenti attuativi costituiti dai qui contestati dd.P.C.M. Sotto tale profilo appare del tutto coerente e razionale la replica defensionale opposta nella relazione della Presidenza del consiglio, secondo la quale "La scelta del Governo di adottare le misure di contenimento ivi previste mediante il ricorso allo strumento dei DDPCM, come previsto dall'art. 2 del D.L. n. 19/2020, trova la propria ragion d'essere nella necessità di intervenire con rapidità a fronte di una situazione emergenziale destinata a mutare nel tempo in modo repentino ed imprevedibile". E' da condividere, ad avviso del Collegio, il rilievo da riconoscere, anche in chiave ermeneutica, alla situazione emergenziale in corso.

6.8. Ritiene pertanto il Collegio che non illegittimamente il Governo, posto dinanzi all'inusitata ampiezza e alla straordinaria incisività – limitativa di diritti fondamentali della persona – delle misure restrittive rese necessarie per la gravissima crisi pandemica mondiale verificatasi a partire dal mese di febbraio del 2020, abbia preferito apprestare un'adeguata copertura di rango primario per l'esercizio di tali, amplissimi, poteri emergenziali, facendo ricorso, come era inevitabile, allo strumento appropriato della decretazione d'urgenza ex art. 77 della Costituzione, che ha consentito al Parlamento di esercitare la sua funzione di controllo ratificando l'operato del governo mediante le leggi di conversione, nel pieno rispetto degli assetti e degli equilibri costituzionali disegnati dalla Costituzione. In questo contesto, mai prima sperimentato, il profilo fondamentale, che assicura la costituzionalità (sostanziale, e non solo formale) di questo sistema, almeno per quanto concerne la possibile compressione di diritti individuali non presidiati da riserve assolute di legge, è costituito dalla adeguata specificità della predefinizione, al livello di norma primaria (introdotta con la decretazione d'urgenza), degli ambiti materiali, delle condizioni e dei limiti entro i quali il potere emergenziale temporaneo del Presidente del consiglio dei ministri poteva validamente esplicarsi.

6.9. Orbene, fatta eccezione, come detto, per il primo dei decreti-legge in questione (il n. 6 del 2020), già a partire dal successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 3, il Governo ha provveduto, sin dall'art. 1 (*Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19*), a definire analiticamente, con adeguato livello di specificità, i casi, gli ambiti materiali, i presupposti e le condizioni, nonché i limiti e le modalità di esercizio del potere normativo di secondo livello costituito dai decreti del Presidente del consiglio dei ministri previsti dall'art. 2 del decreto-legge,

autorizzati espressamente e chiaramente dalla norma primaria a derogare diritti dei cittadini e delle imprese come quello di iniziativa economica privata – inciso dall’art. 9, comma 1, lett. *ee*) del d.d.P.C.M. oggetto del presente ricorso - il cui esercizio è, peraltro, soggetto a precisi limiti di utilità sociale, sicurezza, dignità e libertà umana ai sensi dell’art. 41, secondo comma della Costituzione, al fine di *“contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso . . . per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020 (termine poi più volte prorogato, da ultimo fino al 31 luglio 2021 – n.d.r.), termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e con possibilità di modularne l’applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l’andamento epidemiologico del predetto virus”*. Più nel dettaglio, la norma primaria ora richiamata – che ha costituito il paradigma normativo fondamentale, cui i successivi decreti-legge si sono *“agganciati”* - ha conferito all’esecutivo il potere di adottare, *“secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure: a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni; b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici . . .”* etc. (con un elenco di ipotesi che va fino alla lettera *hh*), per ben 29 tipologie di aree di intervento delle suddette misure emergenziali).

6.10. Del tutto analoghe sono le previsioni contenute nel decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2020, n. 159, richiamato dal d.P.C.M. del 24 ottobre 2020, qui impugnato, che ha apportato talune integrazioni ai precedenti decreti-legge 25 marzo 2020, n. 19, 16 maggio 2020, n. 33, 30 luglio 2020, n. 83.

6.11. La norma primaria ora in sintesi richiamata si iscrive coerentemente, a giudizio del Collegio, nello schema logico-giuridico fondamentale previsto dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988, attuativo dell’art. 95, secondo comma, della Costituzione, che prevede il potere regolamentare dell’esecutivo per disciplinare l’esecuzione delle leggi e l’attuazione e l’integrazione delle leggi recanti norme generali e astratte, abbisognevole (di regola) di specificazioni attuative ed esecutive. Al di là dei poteri di ordinanza contingibile e urgente, il Governo ha correttamente costruito una nuova impalcatura giuridica fondata sull’art. 77 della Costituzione, mediante la quale – attivando lo schema comune *«legge generale – atti attuativi dell’esecutivo»*, ha predefinito al livello normativo primario, con un sufficiente livello di analisi, gli ambiti, le condizioni e i limiti del potere di disciplina emergenziale, attribuendo al vertice politico-amministrativo dell’esecutivo medesimo la competenza ad adottare decreti aventi la duplice natura, del regolamento – sotto il profilo della relazione attuativa, di livello secondario, rispetto alla norma di legge – e delle ordinanze *extra ordinem* contingibili e urgenti – sotto il profilo della ragione giustificatrice del potere e quanto alla modalità della eccezionalità e temporaneità. Si tratta, dunque, di atti aventi finalità simili alle ordinanze contingibili e urgenti, ma non *extra ordinem*, non *“liberi”* nei contenuti, bensì inquadrati nell’ordine della previa decretazione d’urgenza, ossia di una cornice di norma primaria che ne predetermina e ne circoscrive con sufficiente livello analitico gli spazi e i limiti applicativi. Il sistema dei decreti-legge adottati dal governo, dunque, lungi dal sovvertire il nostro sistema ordinamentale,

come infondatamente asserito dalla parte ricorrente, ha dato ordine all'esercizio del potere emergenziale, altrimenti "libero" ed *extra ordinem* con i soli limiti della Costituzione, imbrigliandolo in una fitta rete di condizioni e limiti predefiniti dalla legge, assicurando in tal modo anche un adeguato (e necessario) controllo parlamentare.

6.12. Alla luce delle esposte chiarificazioni risulta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente con riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione. Sulla base alle argomentazioni motivazionali qui sopra sviluppate possono in particolare ritenersi superate le contestazioni nelle quali la parte ricorrente afferma che il provvedimento del Presidente del consiglio dei ministri sarebbe manifestamente contrario alla Carta costituzionale nella misura in cui incide, mediante un mero atto amministrativo, sull'esercizio dei diritti fondamentali al lavoro ed alla libera iniziativa economica privata e che l'art. 76 Cost. non permetterebbe che il governo deleghi sostanzialmente sé stesso ad adottare norme di legge mediante un decreto-legge, essendo necessario a tal fine il vaglio parlamentare mediante l'approvazione di una legge-delega. Come già chiarito *supra*, la sequenza logico-giuridica degli atti-fonte dispiegati dal Governo (con l'approvazione parlamentare, nella forma della conversione in legge dei decreti-legge) risulta in realtà, a partire dal decreto-legge n. 19 del 2020, conforme alla Costituzione. I decreti del Presidente del consiglio dei ministri si pongono come atti generali a contenuto normativo-regolamentare assimilabili alle ordinanze contingibili e urgenti quanto a temporaneità e quanto ai presupposti giustificativi costituiti da una grave emergenza sanitaria di carattere eccezionale, tale da imporre risposte organizzative e gestionali straordinarie, essendo palesemente e pacificamente impossibile far fronte ad essa con gli ordinari mezzi e strumenti disponibili nel vigente ordinamento giuridico.

7. Si rivela altresì infondata la censura secondo la quale il d.P.C.M. avrebbe violato la "*legge fondamentale che disciplina l'attività di prestazione di servizi (tra i quali rientra anche la ristorazione), e cioè il d.lgs. n. 59 del 26 marzo 2010, il cui art. 12, comma 1, lett. a) subordina le restrizioni quantitative all'esercizio dell'attività di prestazione dei servizi alla previa notifica alla Commissione europea secondo il disposto dell'art. 13*". Come correttamente replicato dalla Presidenza del consiglio, la censura si fonda sull'erroneo presupposto interpretativo secondo il quale le misure contestate, introdotte con i dd.P.C.M. impugnati, costituirebbero regole atte a limitare la concorrenza ovvero la libera circolazione dei servizi, trattandosi, al contrario, di misure restrittive temporanee e parziali aventi il fine di tutelare la salute e l'incolumità pubblica, valide in modo generale, omogeneo e indifferenziato per ciascuna categoria merceologica interessata, in quanto tali del tutto inidonee ad alterare la concorrenza e il mercato, come del resto chiarito dall'art. 8 del d.lgs. n. 59 del 2010 ("*non costituiscono requisiti le disposizioni in materia ambientale, edilizia ed urbanistica, nonché quelle a tutela della sanità pubblica, della pubblica sicurezza, della sicurezza dei lavoratori e dell'incolumità delle persone e che si applicano indistintamente ai prestatori nello svolgimento della loro attività economica e ai singoli che agiscono a titolo privato*"). Soccorre, altresì, nel senso dell'insussistenza del preteso obbligo di notifica, il disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 59 del 2010, in base al quale "*Le disposizioni del presente decreto non si applicano: a) alle attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, quando le stesse implicino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio del potere pubblico e alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche*".

8. Passando all'esame del secondo gruppo di censure, quelle dirette a contestare i contenuti, per quanto di interesse della parte ricorrente, delle disposizioni impugnate, si assume in ricorso che i decreti del Presidente del consiglio dei ministri sarebbero illegittimi per totale mancanza di motivazione e di istruttoria, poiché non sarebbero illustrate in motivazione le ragioni per le quali la disposta chiusura dei ristoranti dopo le ore 18,00 costituirebbe una misura indispensabile per contrastare la diffusione del contagio, in luogo delle misure pure già introdotte con l'allegato 9 del d.P.C.M. del 7 agosto 2020, nel quale erano minuziosamente elencate le cautele da osservarsi nell'esercizio dell'attività di ristorazione.

8.1. La censura è infondata. Occorre innanzitutto ribadire che i decreti impugnati, proprio in ragione della loro natura di atti generali, introduttivi di disposizioni di rango secondario, ancorché temporanee ed emergenziali, sfuggono all'applicabilità delle norme in tema di motivazione degli atti amministrativi contenute nella legge n. 241 del 1990 (il cui art. 3, comma 2, chiarisce che *"La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale"*).

8.2. Deve nel contempo evidenziarsi come, trattandosi indubbiamente di atti di alta amministrazione, espressione di ampia discrezionalità, attraverso i quali il Governo ha attuato le fondamentali scelte politiche e amministrative di gestione della gravissima crisi pandemica verificatasi a partire del mese di gennaio del 2020, essi, da un lato, anche da questo angolo di visuale, non richiedono corredi motivazionali raffrontabili a quelli necessari per gli ordinari provvedimenti amministrativi, dall'altro lato sono sindacabili in questa sede di esame di legittimità solo per carenze e/o errori gravi e manifesti e per evidente illogicità, irrazionalità, sproporzione o irragionevolezza, restando precluso ogni sindacato che possa riguardare il merito e la condivisibilità delle decisioni adottate, né la loro opportunità e convenienza. Nei decreti impugnati vi è peraltro un espresso rinvio ai verbali delle sedute del Comitato tecnico-scientifico (ad esempio, nel decreto del 3 novembre 2020 sono richiamati i verbali nn. 122 e 123 delle sedute del 31 ottobre e del 3 novembre 2020 del Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, e si dà atto dell'intervenuto contraddittorio sui dati elaborati ed utilizzati mediante il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome in sede di partecipazione diretta delle stesse in seno alla Cabina di regia di cui al d.m. 30 aprile 2020 e al d.m. 29 maggio 2020, nonché nell'ambito dell'*iter* procedimentale che contempla l'adozione, da parte del Ministro della salute, delle relative ordinanze, sentiti i Presidenti delle regioni interessate).

8.3. Così precisata la natura e i limiti del sindacato di legittimità in questa sede ammissibile, rileva il Collegio che le misure censurate risultano non illogiche, né irrazionali, sono adeguatamente fondate su una sufficiente istruttoria tecnico-scientifica, non appaiono inattendibili nel metodo, né nelle conclusioni raggiunte, e risultano nel complesso proporzionate e ragionevoli, alla stregua del principio di precauzione, in funzione della migliore tutela della salute pubblica. Se è vero, come ribadito dalla recente giurisprudenza formatasi in materia di misure restrittive per contrasto alla pandemia da covid-19 (Tar Catanzaro, Sez. I, 18 dicembre 2020, n. 2075, Tar Piemonte, Sez. I, 3 dicembre 2020, n. 580), che il principio di precauzione non può essere invocato oltre ogni limite, ma deve essere temperato con quello di proporzionalità, come ricordato tanto dall'insegnamento, nelle materie di competenza dell'Unione europea, dalla Corte di Giustizia (cfr. CGUE, Sez. I, 9 giugno 2016, in causa C-78/2016, Pesce), quanto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nel caso "Ilva di Taranto" (Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, sul bilanciamento tra valori dell'ambiente

e della salute da un lato e della libertà di iniziativa economica e del diritto al lavoro dall'altro), è altrettanto vero che il test di proporzionalità e di stretta necessità delle misure limitative deve raggugiarsi al livello di rischio - e quindi al proporzionale livello di protezione ritenuto necessario - causato dalla straordinaria virulenza e diffusività della pandemia. La prevalenza del principio di precauzione (Cons. Stato, Sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655; Tar Lazio, Sez. III-*quater*, 4 gennaio 2021, n. 35) è dunque ragionevolmente motivata in relazione al presente contesto di emergenza sanitaria, caratterizzato dalla circolazione di un virus sul cui comportamento non esistono certezze nella stessa comunità scientifica, con la logica conseguenza che, non essendo conosciuti, né prevedibili con certezza i rischi indotti da attività lavorative e commerciali potenzialmente pericolose, l'azione dei pubblici poteri ben può e deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, a tutela del valore primario della salute.

8.4. Come condivisibilmente fatto rilevare nella relazione della Presidenza del consiglio, la chiusura, peraltro parziale in quanto limitata alla fascia serale, delle attività di ristorazione risponde *“secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente”* e *“si è resa necessaria per la nota situazione pandemica al fine di evitare possibili forme di assembramento”*, ed è stata adottata tenendo conto delle cognizioni e valutazioni acquisite dal Comitato tecnico-scientifico, sulla base di una scelta, ampiamente discrezionale, di accordare prevalenza, nel contemperamento di tutti gli interessi coinvolti, *“alla necessità di tutelare il diritto alla salute quale primario interesse generale della collettività, anche a scapito di altri diritti costituzionalmente tutelati, di cui il ricorrente lamenta la violazione con il presente ricorso”*.

8.5. Sotto il profilo più specificamente istruttorio e motivazionale, i decreti impugnati non possono ritenersi arbitrari e irragionevoli o privi di istruttoria, in quanto si fondano sulle indicazioni e raccomandazioni elaborate da esperti e scienziati, nell'ambito di protocolli internazionali formulati per il contrasto alla pandemia, e in particolare sul documento intitolato *“Prevenzione e risposta a COVID-19. Evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione autunno-invernale”*, realizzato prendendo a riferimento i pilastri strategici individuati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità per la risposta a COVID-19, con la collaborazione tra gli altri, dell'Istituto Superiore di Sanità, della Conferenza delle Regioni e di vari altri organismi di ricerca.

8.6. Contrariamente alla tesi di parte ricorrente, le scelte operate dal Governo e tradottesi nei contestati decreti-legge e negli impugnati dd.P.C.M. risultano tutte fondate su un'adeguata istruttoria tecnico-scientifica, improntate a un legittimo (anche se, come è fisiologico, opinabile sul piano politico e del merito) criterio prudenziale di prevenzione e di rigore nel tentativo di mitigare e contenere il dilagare della pandemia, e dunque basate su una non manifestamente irrazionale e illogica scelta discrezionale (connotata, data la gravità dell'emergenza e la pervasività dei conseguenti provvedimenti emergenziali, da discrezionalità politico-amministrativa, e non solo tecnico-scientifica). L'adeguatezza dell'istruttoria tecnico-scientifica a supporto di tutte le misure adottate è stata del resto assicurata dal Comitato tecnico-scientifico appositamente costituito a partire dall'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630 (recante *Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*), adottata ai sensi degli artt. 25, 26 e 27 del decreto legislativo n. 1 del 2018, recante il codice della protezione civile, e sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, con la quale è stato dichiarato, per i primi sei

mesi, lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, oltre che attraverso le strutture del Ministero della salute. È altresì notorio che la pandemia ha determinato una forte cooperazione tra gli Stati e le organizzazioni internazionali, con un'ampia condivisione di dati scientifici ed epidemiologici sia a livello eurounitario, sia a livello internazionale, con interventi e indicazioni di fonte sovranazionale facenti capo all'Organizzazione mondiale della sanità. Così come è altrettanto notorio che misure in tutto simili (se non identiche) a quelle introdotte in Italia, e qui contestate, sono state adottate in pressoché tutti i Paesi, non solo europei, colpiti dalla medesima pandemia. In questo contesto, una generica contestazione di carenza di istruttoria, di violazione del principio di ragionevolezza per mancata ponderazione e bilanciamento dei diritti, principi, interessi e valori costituzionali, prima ancora che infondata, si appalesa inammissibile, poiché implica una impossibile sostituzione di questo Organo giudicante agli organismi tecnico-scientifici, non solo nazionali, deputati a valutare i rischi connessi alla pandemia e l'appropriatezza e la convenienza-opportunità delle misure via via introdotte.

9. La parte ricorrente assume quindi che i decreti qui contestati avrebbero trattato in modo ingiustificatamente vessatorio alcune attività, tra le quali la ristorazione, a beneficio di altre che non subiscono alcuna limitazione (quali, ad esempio, il settore della vendita al dettaglio o i ristoranti ubicati sulla rete autostradale, negli ospedali e negli aeroporti). Anche tale censura è infondata. Essa compara situazioni evidentemente eterogenee e non comparabili tra loro. Merita piena adesione, riguardo alla logica di queste previsioni, la replica fornita dalla Presidenza del consiglio, secondo la quale *“Queste disposizioni consentono la prosecuzione di un servizio di ristorazione comunque necessario nell'ambito degli alberghi, delle scuole, dei luoghi di lavoro, nonché negli ospedali e negli aeroporti, purché tali attività rispettino le misure previste nei rispettivi protocolli e soprattutto venga garantito il distanziamento sociale ed osservato il divieto di assembramento”*.

10. Conclusivamente, per tutti gli esposti motivi, il ricorso, assorbita nella decisione conclusiva di merito la fase cautelare, deve essere giudicato in parte inammissibile, in parte infondato e da respingere.

11. Le questioni testé vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere in parte dichiarato inammissibile, in parte respinto.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE F/F
Francesca Quadri

IL SEGRETARIO
Maria Grazia Salamone