



Publicato il 27/06/2022

N. 08652/2022 REG.PROV.COLL.
N. 03097/2020 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3097 del 2020, proposto dalla

██████████, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato ██████████, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero della Salute, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020 rubricato "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione



dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale" (GU Serie Generale n.108 del 27-04-2020).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2022 il dott. [REDACTED]

Tropiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le associazioni indicate in epigrafe hanno impugnato il DPCM del 26 aprile 2020, lamentandone l'illegittimità e chiedendone l'annullamento.

In via preliminare, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del decreto legge 25 marzo 2020 n. 19, fonte legale del gravato decreto; quindi hanno contestato plurimi vizi di violazione e falsa applicazione di legge (anche e soprattutto rispetto ai parametri costituzionali di cui agli artt. 2,3,16, 24, 97 della Costituzione), nonché il vizio di eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifesta.

Si è costituita la Presidenza del Consiglio ed il Ministero della Salute, contestando il ricorso.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 23 marzo 2022.

2. Il ricorso è infondato nel merito e tanto consente di prescindere da ogni altra eccezione.

3. Premesso che la domanda annullatoria è divenuta improcedibile e va declinata quale domanda di accertamento della illegittimità degli atti gravati ex articolo 34 comma 3 cpa (posto che è spirata l'efficacia temporale delle



impugnate misure e che l'istante ha riservato di proporre separata domanda risarcitoria), rileva subito il Collegio che tutti i motivi di diritto articolati dalla parte esponente sono infondati, anche nella parte in cui deducono una pretesa incostituzionalità delle norme alla base degli interventi governativi in questione, e cioè l'articolo 1, comma 1, del D.L. n. 19/2020.

Deve infatti notarsi che tra le opportune misure, da adottarsi secondo principi di adeguatezza e proporzionalità in rapporto al rischio effettivamente presente, sono state previste dai DD.P.C.M. impugnati, la sospensione ed il divieto di spostamento se non per comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute, altresì vietandosi ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico e di accesso ai parchi, alle ville, alle e gioco e ai giardini pubblici e inibendosi ogni forma di attività ludica o ricreativa all'aperto. Inoltre il DPCM del 26 aprile 2020, ha pure disposto la sospensione delle manifestazioni organizzate, degli eventi e degli spettacoli di qualsiasi natura con la presenza di pubblico, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato (quali, a titolo d'esempio, feste pubbliche e private, anche nelle abitazioni private, eventi di qualunque tipologia ed entità, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati), oltre alla sospensione di tutta una serie di attività anche commerciali puntualmente individuate.

Osserva il Collegio come dette disposizioni rinviengano la loro finalità nella urgente necessità di porre un limite temporaneo a tutte le forme di spostamenti, manifestazioni ed attività, che possano dare luogo a contatti ravvicinati tra persone e/o ad assembramenti.

Le dette previsioni trovano la loro fonte legittimante nell'articolo 32, secondo comma, Cost., nonché nell'articolo 16, primo comma, Cost., secondo il quale



sono ammissibili limitazioni dei cittadini alla libertà di circolazione e soggiorno in qualunque parte del territorio nazionale, ove stabilite dalla “legge”, “in via generale”, e “per motivi di sanità o di sicurezza”.

Pacifica è la sussistenza del presupposto dei “motivi di sanità o di sicurezza”, ossia la situazione emergenziale dichiarata con deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020; ed altrettanto pacifica è “generalità” della previsione di rango legislativo.

4. Né può condividersi l'assunto difensivo secondo cui le limitazioni in oggetto debbano esser fissate solo con legge ordinaria e non anche con atto avente forza di legge. Chè anzi sembra proprio il decreto-legge lo strumento principe per fronteggiare situazioni eccezionali di tal sorta; senza contare che quando la Costituzione ha inteso fare riferimento a riserva di legge “assembleare”, lo ha previsto espressamente.

5. Il Collegio osserva altresì come non sia ravvisabile alcuna lesione degli articoli 13, 17, 24 e 97 della Costituzione, posto che non rileva una limitazione della libertà personale dei cittadini, né un vulnus al loro diritto di riunione, giacchè i riferiti divieti non sono altro che un corollario della legittima limitazione alla libertà di circolazione e che certo sussistono quei “comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica” che la Costituzione contempla onde consentire i divieti di cui si verte.

Si aggiunga, come correttamente rilevato dalla difesa erariale, che le misure in questione possono anche trovare un titolo legittimante nel medesimo articolo 2 della Costituzione, il quale, come noto, oltre a riconoscere e garantire i diritti inviolabili, impone l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, tra cui possono certo annoverarsi i doveri che originano dalle limitazioni in rilievo, in quanto tesi a contenere la circolazione della pandemia e a salvaguardare la salute collettiva dei cittadini.



L'amministrazione, nell'adottare le misure in rilievo, ha operato una corretta ponderazione tra gli interessi coinvolti e tra i diversi diritti primari che venivano in conflitto, all'esito della situazione di eccezionale emergenza sanitaria de qua, come accertata e dichiarata con deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020, emessa ai sensi del Codice della protezione civile, D. Lgs. n. 1/2018.

Del resto, va ribadito che il Decreto Legge n. 19/2020 ha individuato i presupposti dell'intervento, le misure da adottare, gli strumenti da utilizzare e la durata degli interventi, rispettando, dunque, pienamente le condizioni individuate dalla Corte Costituzionale quali elementi indispensabili per garantire, nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti, il rispetto dei diritti fondamentali in occasione di emergenze nazionali.

Un atto di normazione primaria, sulla base della dichiarazione dello stato di emergenza, ha concretamente individuato i presupposti contenuti e i limiti dei provvedimenti adottabili, il tutto "secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente". I DDPCM previsti dal decreto legge n. 19/20, dunque, non conferiscono alcuna "delega in bianco" al Presidente del Consiglio dei ministri poiché l'individuazione delle ragioni dell'intervento e delle misure adottabili è stata operata dal legislatore e, per esso, dal Governo in sede di decretazione d'urgenza.

Il bilanciamento tra beni e norme di rilevanza costituzionale richiedono il verificarsi di circostanze oggettive che lo giustifichino: circostanze che è pacifico ricorrano nella presente situazione, trovando il proprio fondamento nella predetta dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale (di cui alla menzionata deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020, emessa ai sensi del Codice della protezione civile, D. Lgs. n. 1/2018).

6. Quanto, specificamente, alla asserita violazione degli articoli 13 e 17, giova



poi rilevare che non viene compromessa alcuna limitazione alla libertà “personale” dei cittadini, né alcuna libertà di riunione pacifica, ma solo limitate temporaneamente alcune modalità di espressione delle riferite libertà, e cioè solo quelle connotate da alto rischio di provocare il contagio.

7. Sotto altro profilo, le istanti deducono il contrasto del DPCM con l'articolo 2 del DL 19/2020, il quale non contemplerebbe l'intervento di altri Ministeri al fine di modificare l'elenco delle attività sospese, rimettendo unicamente la facoltà di intervento alla sola Presidenza del Consiglio.

In verità, il DL 19/2020, all'articolo 1, comma 2, lettera hh) prevede espressamente che la eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso, è affidata a autorità pubbliche specificamente individuate; così ammettendo l'intervento anche dei competenti ministeri.

Inoltre, come correttamente rilevato dalla difesa erariale, i codici ATECO sono meri indici statistici utilizzabili ai fini fiscali e contributivi e dunque la previsione di una verifica e modifica dei suddetti codici ben può essere conferita dal DPCM ad apposito Decreto Ministeriale.

8. Neppure può essere condivisa la lagnanza secondo cui il DPCM gravato difetterebbe di proporzionalità, posto che avrebbe immotivatamente disposto misure uniformi per l'intero territorio nazionale.

Sul punto, deve osservarsi che i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stati sempre adottati con il supporto e sulla base delle indicazioni del Comitato tecnico scientifico, istituito con ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630 (il quale riunisce i massimi esperti del settore e segue costantemente l'evoluzione del rischio del contagio e l'andamento della curva epidemiologica). Il decreto ha altresì previsto (art. 2, comma 11) che per garantire lo svolgimento delle



attività produttive in condizioni di sicurezza, le Regioni debbano con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale. I dati del monitoraggio sono poi comunicati giornalmente dalle Regioni al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al comitato tecnico-scientifico. Nei casi in cui dal monitoraggio emerga un aggravamento del rischio sanitario, individuato secondo i principi per il monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato 10 e secondo i criteri stabiliti dal Ministro della salute da emanarsi entro cinque giorni dal 27 aprile 2020 – decreto poi adottato in data 30 aprile 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 maggio 2020 n. 11 – il Presidente della Regione propone tempestivamente al Ministro della Salute, ai fini dell'immediato esercizio dei poteri di cui all'art. 2, comma 2, del Decreto-legge, le misure restrittive necessarie e urgenti per le attività produttive delle aree del territorio regionale specificamente interessate dall'aggravamento.

Ne consegue che gli atti gravati risultano non solo motivati, ma pure basati su di una continua analisi dei dati tecnici, secondo un meccanismo finalizzato a garantire una riapertura ponderata in relazione all'andamento della curva dei contagi con riferimento alla specificità di ciascuna realtà territoriale.

9. Alla luce delle superiori considerazioni, rilevata la genericità di ogni altra censura, la domanda svolta dalle associazioni ricorrenti, come sopra riqualficata, deve essere rigettata perché infondata. Sussistono tuttavia i presupposti di legge per compensare le spese tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:



dichiara improcedibile la domanda annullatoria;

rigetta la domanda di accertamento della illegittimità degli atti;

compensa le spese tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2022 con

l'intervento dei magistrati:

Francesca Petrucciani, Presidente FF

Lucia Maria Brancatelli, Consigliere

Filippo Maria Tropiano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Filippo Maria Tropiano

IL PRESIDENTE

Francesca Petrucciani

IL SEGRETARIO