

COVID 19: Sanità pubblica - In genere - Salute delle persone - Misure di contrasto alla diffusione del virus COVID 19 - Trasferimenti fra Regioni - Regolamentazione - Competenza statale - Ragioni - Fattispecie.

Tar Sardegna - Cagliari, Sez. I, 22 gennaio 2021, n. 38

- in *Il Foro amministrativo*, vol. VIII, 1, 2021, pag. 191 e ss.

“[...] le disposizioni dettate per la gestione dell'emergenza nazionale (e sovranazionale) da Covid-19 e per l'emanazione dei necessari interventi di tutela della salute, attribuiscono al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) la competenza primaria all'adozione delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica in atto, all'esito del procedimento dettato dall'art. 2, comma 1 del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 (successivamente in parte modificato con decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83);

- ai sensi del successivo art. 3, comma 1, dello stesso d.l. n. 19 del 2020, le Regioni “in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso... possono introdurre misure ulteriormente restrittive” ma solo “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento”, nei limiti delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale;

- tale distribuzione di funzioni, tenuto conto del carattere nazionale (e sovranazionale) della emergenza da Covid 19, risulta coerente con le disposizioni di rango costituzionale che regolano la distribuzione delle competenze fra gli organi dello Stato e le Regioni ed è ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché del principio pure costituzionale di leale collaborazione;

- le regioni possono quindi adottare eventuali misure interinali e di ulteriore profilassi, giustificate da «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» per il territorio regionale, da esercitare per ragioni di urgenza e nelle more dell'adozione di un nuovo D.P.C.M. [...].

FATTO e DIRITTO

1. La Presidenza Consiglio dei Ministri e il Ministero della Salute hanno impugnato l'ordinanza n. 43 dell'11 settembre 2020 con la quale il Presidente della Regione Autonoma della Sardegna ha dettato “*Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione*

epidemiologica da COVID-19 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art.32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n.833 in materia di igiene e sanità pubblica”.

Le ricorrenti hanno sostenuto che tale ordinanza deve ritenersi illegittima per la violazione delle norme anche costituzionali che regolano la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e, in particolare, delle disposizioni che sono state dettate per l'emanazione dei provvedimenti emergenziali destinati a far fronte all'attuale situazione sanitaria e ai connessi rischi.

2. Sulla questione è stato emanato il decreto presidenziale, n. 344 del 17 settembre 2020, con il quale, ai sensi dell'art. 56 del c.p.a., è stata accolta la domanda di misure cautelari monocratiche richiesta dalle ricorrenti, ed è stata in conseguenza sospesa *“l'efficacia degli articoli 10, 11 e 12 dell'Ordinanza del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna n. 43 dell'11 settembre 2020 nonché, per quanto occorre, della successiva nota esplicativa ed interpretativa del 13 settembre 2020”.*

3. Con successiva ordinanza n. 46 del 6 ottobre 2020, il Presidente della Regione Sardegna ha disposto la proroga *“fino al 23 ottobre 2020”* dell'ordinanza n. 43 dell'11 settembre 2020.

4. Con ordinanza cautelare n. 368 dell'8 ottobre 2020 questa Sezione ha accolto la domanda cautelare proposta dalle Amministrazioni ricorrenti ed ha confermato la sospensione dell'efficacia degli articoli 10, 11 e 12 dell'Ordinanza del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna n. 43 dell'11 settembre 2020 nonché, per quanto occorre, della successiva nota esplicativa ed interpretativa del 13 settembre 2020.

5. In vista della trattazione dell'udienza di merito le parti non hanno depositato ulteriori atti e non hanno formulato ulteriori richieste al Tribunale anche in relazione all'interesse alla decisione.

6. Il ricorso, per le ragioni già indicate nei citati provvedimenti cautelari, deve essere accolto.

7. Questa Sezione ha infatti ritenuto che:

“- le disposizioni dettate per la gestione dell'emergenza nazionale (e sovranazionale) da Covid-19 e per l'emanazione dei necessari interventi di tutela della salute, attribuiscono al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.) la competenza primaria all'adozione delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica in atto, all'esito del procedimento dettato dall'art. 2, comma 1 del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 (successivamente in parte modificato con decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83);

- ai sensi del successivo art. 3, comma 1, dello stesso d.l. n. 19 del 2020, le Regioni “in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso... possono introdurre misure ulteriormente restrittive” ma solo

“nelle more dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all’articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento”, nei limiti delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l’economia nazionale;

- tale distribuzione di funzioni, tenuto conto del carattere nazionale (e sovranazionale) della emergenza da Covid 19, risulta coerente con le disposizioni di rango costituzionale che regolano la distribuzione delle competenze fra gli organi dello Stato e le Regioni ed è ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché del principio pure costituzionale di leale collaborazione;

- le regioni possono quindi adottare eventuali misure interinali e di ulteriore profilassi, giustificate da «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» per il territorio regionale, da esercitare per ragioni di urgenza e nelle more dell’adozione di un nuovo D.P.C.M.;

- la specifica questione degli spostamenti fra regioni è peraltro disciplinata espressamente dal decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, che, all’art. 1, comma 3, stabilisce che «a decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell’articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree»; il successivo comma 4 dell’art. 1 detta analoga disposizione per gli spostamenti da e per l’estero che possono essere limitati secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico e nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e degli obblighi internazionali;

- tali disposizioni riservano, dunque, allo strumento del D.P.C.M., previsto dall’art. 2 del Decreto legge n. 19 del 2020, eventuali interventi limitativi della circolazione delle persone sia tra le varie regioni italiane che da e verso l’estero;

- nella fattispecie, l’ordinanza impugnata, adottata l’11 settembre 2020, nella parte in cui, agli articoli 10, 11 e 12, detta, con decorrenza dal 14 settembre 2020, regole riguardanti coloro che intendono fare ingresso nel territorio regionale, non risulta emanata nel rigoroso rispetto delle citate disposizioni e comunque in presenza di situazioni sopravvenute (dopo l’emanazione dell’ultimo D.P.C.M, in data 7 settembre 2020) di tale urgenza da dover giustificare un intervento che risulta limitativo della circolazione delle persone fra le regioni nonché da e verso l’estero;

- le disposizioni impugate devono ritenersi effettivamente limitative della circolazione delle persone tenuto conto che, oltre a prevedere per tutti coloro che, anche in assenza di sintomi della

malattia, intendono fare ingresso nel territorio regionale (con esclusione dei soggetti indicati all'articolo 12), la presentazione, all'atto dell'imbarco, dell'esito di un test (sierologico o molecolare o antigenico rapido), effettuato nelle 48 ore precedenti, costringono coloro che non avessero effettuato preventivamente il test ad effettuarlo, a mezzo di tampone, entro 48 ore dall'ingresso nel territorio regionale, in strutture pubbliche o private accreditate presenti nella regione, prevedendo per gli stessi "l'isolamento domiciliare", fino all'esito negativo degli stessi esami e salvo ulteriori diverse disposizioni dell'Azienda sanitaria competente;

- non risulta pertanto condivisibile la tesi, sostenuta negli scritti difensivi della Regione, secondo cui le misure in contestazione non inciderebbero sulla libera circolazione delle persone prevedendo solo un sistema di verifica e controllo degli ingressi volto ad accertare la presenza del virus per evitarne la diffusione;

- le disposizioni limitative della libera circolazione delle persone, incidendo su un diritto costituzionalmente garantito (art. 16 della Costituzione) e su una delle libertà fondamentali garantite dall'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, possono essere adottate con D.P.C.M. solo in presenza di ragioni di straordinaria necessità ed urgenza e, come si è detto, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in determinate aree;

- l'aggravamento del rischio sanitario, determinato dall'incremento dei contagi accertati nella regione, che ha determinato l'adozione delle misure in contestazione non sembra comunque di tale rilevanza da giustificare l'adozione di una misura, che incide sulla libera circolazione delle persone ed interviene solo pochi giorni dopo l'adozione dell'ultimo D.P.C.M., in data 7 settembre 2020, che già ha tenuto conto dell'evolversi in tutte le regioni dell'epidemia in corso;

- l'indicato rilevante incremento dei contagi nella Sardegna si è verificato in relazione al forte afflusso turistico del mese di agosto in condizioni che non sono peraltro destinate a ripetersi con l'imminente termine della stagione estiva;

- non risulta dimostrata una insostenibile pressione sul sistema sanitario regionale, tale da imporre limitazioni alla libera circolazione delle persone, anche perché l'incremento del numero dei contagiati nella regione è stato in buona parte determinato dall'incremento del numero dei test e della rilevazione del virus in numerosi soggetti asintomatici;

- la misura contestata non appare pertanto adottata nel rispetto delle indicate disposizioni normative e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente nella regione nonché in presenza di ragioni di necessità ed urgenza tali da

giustificare l'adozione, con ordinanza regionale (e non con un D.P.C.M), di una misura limitativa della libera circolazione delle persone fra le regioni e fra le nazioni”.

7.1. Dopo aver rilevato che la misura cautelare richiesta risultava diretta solo nei confronti della parte dell'Ordinanza con la quale, agli articoli 10, 11 e 12, erano state dettate, con decorrenza dal 14 settembre 2020, regole riguardanti coloro che intendono fare ingresso nel territorio regionale, provenienti dall'estero e/o dal territorio nazionale, con la conseguenza che non emergevano ragioni per una pronuncia sulle ulteriori disposizioni dettate negli altri articoli dell'ordinanza impugnata peraltro giustificate dall'evolversi della situazione epidemiologica nella regione, la Sezione ha inoltre osservato che:

“sulla legittimità delle disposizioni contenute nell'ordinanza n. 43 dell'11 settembre 2020 non possono incidere gli ulteriori elementi di fatto prodotti dalle parti resistenti, trattandosi di circostanze in buona parte successive e, comunque, non tali da poter incidere sulle valutazioni già compiute da questo TAR sulla legittimità delle contestate disposizioni”.

7.2. La Sezione ha poi aggiunto:

“- con riferimento alle prescrizioni imposte con l'ordinanza impugnata ai cittadini provenienti da stati esteri, che il governo italiano ha già emanato diverse disposizioni per contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19 sul territorio nazionale, prevedendo il divieto di ingresso in Italia da alcuni paesi ad alto rischio e controlli obbligatori all'ingresso in Italia per i soggetti provenienti da alcuni altri paesi (cfr. l'ordinanza del Ministro della Salute del 21 settembre con la quale sono state dettate le regole per l'accesso da Croazia, Francia, Grecia, Malta e Spagna), con misure in costante aggiornamento (prevedibilmente tali misure saranno, infatti, a breve estese a soggetti provenienti da altri paesi esteri);

- con riferimento ai cittadini italiani provenienti da altre regioni, che le prescrizioni imposte con i contestati articoli dell'ordinanza regionale, nel prevedere misure volte a fronteggiare il diffondersi dell'epidemia nel territorio sardo, determinano il coinvolgimento di diritti ed interessi anche di soggetti appartenenti a regioni diverse ed incidono anche sulle strutture sanitarie di regioni diverse a loro volta impegnate nelle azioni di prevenzione e contenimento nella diffusione del virus; anche per tali ragioni non possono ritenersi legittime le disposizioni impugnate che sono state emanate senza tenere conto della distribuzione delle funzioni operante in materia, tenuto conto del carattere nazionale (e sovranazionale) della emergenza da Covid 19, distribuzione delle funzioni che, come prima si è già ricordato, risulta coerente con le disposizioni di rango costituzionale che regolano la distribuzione delle competenze fra gli organi dello Stato e le Regioni ed è ispirata ai principi di

sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché al principio pure costituzionale di leale collaborazione”.

8. Il ricorso, per le ragioni esposte, deve essere in conclusione accolto.

Le spese del giudizio possono essere compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Dispone la compensazione fra le parti delle spese e competenze del giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente, Estensore

Antonio Plaisant, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere