Pubblicato il 17/09/2020

N. 00344/2020 REG.PROV.CAU.
N. 00473/2020 REG.RIC.

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

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

Il Presidente

ha pronunciato il presente

DECRETO

sul ricorso numero di registro generale 473 del 2020, proposto dalla Presidenza Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, nonché del Ministero della Salute, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, domiciliataria in Cagliari, via Dante, n. 23 (pec: ads.ca@mailcert.avvocaturastato.it);

contro

- Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente Christian Solinas, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dagli avvocati Mattia Pani e Alessandra Camba, con domicilio eletto presso l'Ufficio legale della Regione Sardegna, in Cagliari, viale Trento n. 69;
- Christian Solinas, nella qualità di Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Barberio e Stefano Porcu, con domicilio eletto presso lo studio dei medesimi in Cagliari, Via Garibaldi n. 105 (pec: studiolegaleporcuebarberio@legamail.it);

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia e adozione di misure cautelari monocratiche,

dell'Ordinanza del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna n. 43 dell'11 settembre 2020 nonché di ogni altro atto connesso e/o consequenziale, compresa, ove possa occorrere, la nota esplicativa del 13 settembre 2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti le memorie, con i relativi allegati, depositate dalla Regione Autonoma della Sardegna e per il suo Presidente Christian Solinas;

Vista l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dalle amministrazioni ricorrenti, ai sensi dell'art. 56 del c.p.a.;

Considerato che 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*";

Considerato che 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;

Ritenuti sussistenti i presupposti per una pronuncia monocratica immediata prima della trattazione della questione in sede collegiale, ai sensi dell'art. 56 del c.p.a., tenuto conto che l'ordinanza è già in vigore dal 14 settembre e considerata la rilevanza della questione e degli interessi anche costituzionali coinvolti, con la conseguente reiezione dell'eccezione sollevata dai procuratori costituiti per Christian Solinas, nella qualità di Presidente della Regione Autonoma della Sardegna;

Considerato che, ad un primo sommario esame proprio della fase cautelare, il ricorso proposto presenti ragionevoli probabilità di esito favorevole per le seguenti ragioni:

- 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 impugnate 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;

Considerato, infine, che la misura cautelare, come emerge dagli atti, risulta diretta solo nei confronti della parte dell'Ordinanza con la quale, agli articoli 10, 11 e 12, sono 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 vi sono ragioni per una pronuncia cautelare sulle ulteriori disposizioni dettate negli altri articoli dell'ordinanza impugnata che potrebbero ritenersi peraltro giustificate dall'evolversi della situazione epidemiologica nella regione;

P.Q.M.

Accoglie, ai sensi dell'art. 56 del c.p.a., la domanda di misure cautelari monocratiche e, per l'effetto, sospende 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.

Fissa per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 7 ottobre 2020.

Il presente decreto sarà eseguito dall'Amministrazione ed è depositato presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso il 17 settembre 2020.

Il Presidente
Dante D'Alessio

IL SEGRETARIO