

Pubblicato il 27/08/2020

N. 00842/2020 REG.PROV.CAU.
N. 01259/2020 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 Sicilia

(Sezione Terza)

Il Presidente

ha pronunciato il presente

DECRETO

sul ricorso numero di registro generale 1259 del 2020, proposto da Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

contro

Regione Siciliana – Presidenza e Presidente della Regione Siciliana, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

dell'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Regione Siciliana n. 33 del 22 agosto 2020;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Vista l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dal ricorrente, ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm.;

Considerato che, con il ricorso in trattazione, notificato in data 26.8.2020 e depositato nella serata del medesimo giorno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato l'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Regione Siciliana n. 33 del 22 agosto 2020, nella parte in cui è stato disposto quanto segue:

“Art. 1 - (Ordine immediato di sgombero degli hotspot e dei Centri di accoglienza dei migranti)

Entro le ore 24 del 24 agosto 2020, tutti i migranti presenti negli hotspot ed in ogni Centro di accoglienza devono essere improrogabilmente trasferiti e/o ricollocati in altre strutture fuori dal territorio della Regione Siciliana, non essendo allo stato possibile garantire la permanenza nell'Isola nel rispetto delle misure sanitarie di prevenzione del contagio.

La Regione Siciliana, mediante le A.S.P. territorialmente competenti, mette a disposizione delle Autorità nazionali il personale necessario ai controlli sanitari per consentire il trasferimento dei migranti in sicurezza.

Art. 2 - (Divieto di ingresso, transito e sosta nel territorio della Regione Siciliana di ogni migrante)

Al fine di tutelare e garantire la salute e la incolumità pubblica, in mancanza di strutture idonee di accoglienza, è fatto divieto di ingresso, transito e sosta nel territorio della Regione Siciliana da parte di ogni migrante che raggiunga le coste siciliane con imbarcazioni di grandi e piccole dimensioni, comprese quelle delle O.N.G.. ...”;

Considerato che la parte ricorrente ha contestualmente formulato istanza di adozione della misura cautelare monocratica di cui all'art. 56 c.p.a.;

Considerato che il ricorso è stato regolarmente notificato all'amministrazione regionale tramite pec in data 26.8.2020, come comprovato in atti, avuto riguardo al disposto di cui all'art. 28, co. 1, lett. c) del D.L. n. 76/2020 e all'invio del ricorso agli indirizzi pec della Presidenza della Regione Siciliana tratti dal registro IPA;

Considerato che, allo stato, l'amministrazione regionale non si è costituita in giudizio;

Considerato che, sulla base della valutazione sommaria propria della presente fase cautelare, sussistono i presupposti per l'accoglimento della proposta istanza di adozione del decreto cautelare monocratico:

- quanto alla *“estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio”* di cui al comma 1 dell'art. 56 c.p.a.:

-- il provvedimento impugnato ha dichiaratamente *“validità dal 23 agosto 2020 e fino al 10 settembre 2020 compreso”* e, pertanto, è destinato a esaurire integralmente i suoi effetti in data antecedente alla prima camera di consiglio utile, per la trattazione collegiale della predetta istanza cautelare, fissata per la data del 17.9.2020, come da calendario della sezione;

-- le misure urgenti che sono state disposte nel provvedimento impugnato (immediato sgombero degli hotspot e dei centri di accoglienza dei migranti entro le ore 24 del 24 agosto 2020 con trasferimento e/o ricollocazione in altre strutture fuori dal territorio della Regione Siciliana e divieto di ingresso, transito e sosta nel territorio della Regione Siciliana da parte di ogni migrante che raggiunga le coste siciliane con imbarcazioni di grandi e piccole dimensioni, comprese quelle delle O.N.G.) - attesi, da un lato, quanto allo sgombero, l'inadeguatezza del brevissimo termine assegnato per l'esecuzione, in considerazione della natura e della complessità delle attività necessarie a tal fine, e, quanto agli sbarchi, l'immediata operatività, nonché, dall'altro, la mancanza di specifiche e adeguate misure organizzative e di coordinamento e ancora, a monte, di una preventiva verifica di fattibilità/sostenibilità delle medesime (essendosi il provvedimento limitato a disporre sul punto che *“per gli adempimenti di legge, viene trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Salute, ai Prefetti, ai Comuni e alle ASP”*) - sono idonee, da un lato, a ingenerare difficoltà di coordinamento tra le autorità deputate alla gestione delle relative attività, avuto riguardo alle competenze rispettivamente spettanti a ciascun attore istituzionale, e, dall'altro, le predette misure potrebbero

proprio esse stesse creare le condizioni di potenziale pericolo per la salute e l'incolumità pubblica che avrebbero, invece, inteso scongiurare, attesa l'evidente difficoltà di organizzare nei ristretti tempi indicati l'attività di sgombero, in condizioni di sicurezza, di un consistente numero di migranti ospitati in diverse strutture situate nell'intero territorio della Regione siciliana e il loro trasferimento sul territorio nazionale, in modo tale da contenere l'ulteriore trasmissione del virus sia tra di loro che nella popolazione locale e, infine, nei confronti degli stessi operatori chiamati all'attuazione concreta delle misure di cui trattasi;

- quanto al merito delle censure avanzate:

-- il provvedimento impugnato è dichiaratamente un'ordinanza contingibile e urgente finalizzata alla tutela della salute umana come si evince dal preambolo del provvedimento che fa riferimento alla diffusione del virus Covid-19, che è stata adottata come strumento di prevenzione dei contagi, vista l'alta incidenza degli stessi tra i migranti e la difficoltà di garantire adeguate misure di contenimento nei relativi centri, sulla base degli ivi indicati presupposti normativi:

--- l'art. 32 la legge 23 dicembre 1978, n. 833, laddove dispone che *“il Ministro della sanità può 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”* e che *“nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile e urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale”*;

--- l'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, relativamente alle funzioni attribuite alle regioni per la tutela della salute umana;

--- l'articolo 11, comma 1 *ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, secondo cui *“il Ministro dell'interno ... può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica”*;

--- l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020, che individua nel Presidente della Regione Siciliana il Soggetto Attuatore delle misure emergenziali connesse allo stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei Ministri;

-- i presupposti normativi invocati, tuttavia, appaiono inidonei a sorreggere il provvedimento impugnato, avuto riguardo alla natura delle concrete misure urgenti disposte:

--- non l'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in quanto nel settore specificatamente disciplinato dal D.L. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, e successivamente in parte novellato dal D.L. 30 luglio 2020, n. 83, (e concernente appunto la gestione dell'emergenza connessa al diffondersi del Covid-19, ossia la specifica situazione emergenziale presa a fondamento dell'impugnato provvedimento) il relativo potere regionale risulta essere stato limitato e conformato, quanto ai relativi presupposti, limiti e oggetto, come di seguito specificato, proprio dalla sopravvenuta e speciale normativa di pari rango primario contenuta nell'art. 3, co. 1, del predetto D.L., come, peraltro, espressamente confermato dall'art. 3, co. 3, del medesimo, a chiusura del sistema (laddove è ulteriormente specificato appunto che *“Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente”*), e in relazione ai quali presupposti, limiti e oggetto il provvedimento impugnato si presenta esorbitante;

--- la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e dei conseguenti interventi di profilassi e di tutela della salute della cittadinanza è, infatti, attualmente disciplinata dal predetto D.L. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, e successivamente in parte novellato dal D.L. 30 luglio 2020, n. 83;

--- l'art. 1 del D.L. richiamato dispone, al co. 1, che *“1. Per 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, possono essere adottate, secondo*

quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 15 ottobre 2020, termine dello stato di emergenza, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.” e, al co. 2, individua, tra le suddette misure, le “c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale”;

--- il successivo art. 2 del predetto D.L. specifica che “1. Le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia.”;

--- il successivo art. 3 dispone, quindi, che “1. 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, 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 rispetto a quelle attualmente vigenti, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.” e, a chiusura, che “3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente”;

--- dal delineato quadro normativo si evince che la disciplina emergenziale in atto ha inteso attrarre allo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e all'esito del procedimento delineato dal comma 1 dell'art. 2, la competenza all'adozione delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 in atto e che, invece, è rimessa alla responsabilità delle regioni esclusivamente l'adozione di eventuali misure interinali e di ulteriore profilassi, che si rendano necessarie e siano giustificate da specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario a livello locale, su cui possono provvedere, tuttavia, soltanto in via di urgenza e nelle more dell'adozione di un nuovo D.P.C.M. in materia, e sempre che attengano esclusivamente all'ambito delle attività di competenza delle regioni stesse;

--- entrambe le misure adottate con l'impugnato provvedimento sembrano esorbitare dall'ambito dei poteri attribuiti alle regioni dalle disposizioni sopra richiamate, laddove, sebbene disposte con la dichiarata finalità di tutela della salute in conseguenza del dilagare dell'epidemia da Covid-19 sul territorio regionale, coinvolgono e impattano in modo decisivo sull'organizzazione e la gestione del fenomeno migratorio nel territorio italiano, che rientra pacificamente nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. b), della Cost, e, peraltro, sono certamente idonee a produrre effetti rilevanti anche nelle altre regioni e, quindi, sull'intero territorio nazionale, nel quale dovrebbero essere trasferiti, nell'arco delle 48 ore decorrenti dalla pubblicazione dell'ordinanza, i migranti allo stato ospitati negli hotspot e nei centri di accoglienza insistenti sul territorio regionale;

--- la disposta chiusura dei porti all'accesso dei natanti di qualsiasi natura trasportanti migranti sembra esorbitare parimenti dalla competenza regionale;

--- peraltro, ai sensi dell'art. 1, co. 4, del D.L. 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, qualsiasi intervento limitativo della circolazione delle persone da e verso l'estero è riservato allo strumento del D.P.C.M., previsto dal richiamato art. 2;

--- né la circostanza che il Presidente della Regione Siciliana sia stato individuato quale Soggetto Attuatore delle misure emergenziali connesse allo stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei Ministri con l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020, assume valenza dirimente ai fini che interessano, atteso che l'ordinanza n. 626 del 27.2.2020, che ha nominato il Presidente della Regione siciliana Soggetto attuatore per la Regione Sicilia, testualmente dispone, all'art. 1, co. 2, che *“Il Soggetto attuatore di cui al comma 1 opera sulla base di specifiche direttive impartite dal Capo del Dipartimento della protezione civile oltre che in stretto raccordo con la struttura di coordinamento del Dipartimento della Protezione civile attivata per la gestione dell'emergenza di cui in premessa, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 e successive disposizioni emergenziali.”* e ciò comporta che le misure adottate con il provvedimento impugnato non possono ritenersi rientranti nell'ambito dell'esercizio dei poteri delegati dall'autorità del Governo centrale, in mancanza delle predette necessarie previe direttive in materia;

--- quanto, poi, comunque, ai presupposti fattuali dell'adozione dell'impugnato provvedimento, non è dato ricavare, dalla lettura testuale dello stesso nella sua interezza, che sia stata svolta un'idonea istruttoria al riguardo a supporto del provvedimento, in mancanza di specifici riferimenti o richiami agli accertamenti svolti e alle relative risultanze;

--- in definitiva, l'esistenza di un concreto aggravamento del rischio sanitario legato alla diffusione del Covid-19 tra la popolazione locale, quale conseguenza del fenomeno migratorio, che, con il provvedimento impugnato, tra l'altro, si intende regolare, appare meramente enunciata, senza che risulti essere sorretta da un'adeguata e rigorosa istruttoria, emergente dalla motivazione del provvedimento stesso e altrettanto sembra potersi affermare anche in relazione alla diffusione del contagio all'interno delle strutture interessate;

Considerato che, pertanto, per le valutazioni tutte sopra esposte, sussistono i presupposti per l'adozione del richiesto decreto cautelare monocratico con conseguente sospensione dell'esecutività degli effetti dell'impugnato provvedimento fino alla prossima c.c. del 17.9.2020, che si fissa fin da ora, ai fini della trattazione collegiale della predetta istanza cautelare;

P.Q.M.

Accoglie l'istanza cautelare monocratica e, per l'effetto, sospende l'esecutività del provvedimento impugnato.

Fissa per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 17 settembre 2020, ore di rito.

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

Così deciso in Palermo il giorno 27 agosto 2020.

Il Presidente
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO