

È illegittima l'ordinanza del Presidente della Regione Toscana n. 3 del 22 gennaio 2021 nella parte in cui consente il rientro in Toscana soltanto a coloro che hanno nel territorio regionale il proprio medico di medicina generale (T.A.R. Toscana, sez. II, sent. 3 marzo 2021 – 5 marzo 2021, n. 334)

È illegittima l'ordinanza del Presidente della Regione Toscana n. 3 del 22 gennaio 2021 avente ad oggetto "Ulteriori misure per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID 19. Disposizioni per il rientro alla propria residenza, domicilio, abitazione", nella parte in cui ha limitato il rientro in Toscana (presso la propria abitazione) dalle zone classificate gialle, arancioni e rosse soltanto a coloro che hanno nel territorio regionale il proprio medico di medicina generale. Nell'ambito della gestione della pandemia da Covid-19, diffusa a livello globale e perciò affidata interamente alla competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale, le disposizioni limitative della libera circolazione delle persone, incidendo su un diritto costituzionalmente garantito (art. 16 della Costituzione), possono essere adottate con ordinanza regionale solo in presenza di ragioni di straordinaria necessità ed urgenza e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in determinate aree, e sempre che si tratti di interventi destinati a operare nelle more dell'adozione di un nuovo d.P.C.M. e giustificati dall' *"andamento della situazione epidemiologica sul territorio"*, ovvero dalla necessità di fronteggiare situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario proprie della Regione interessata. Nella fattispecie, l'ordinanza regionale, adottata il 22 gennaio 2021, non risulta emanata nel rigoroso rispetto della normativa nè in presenza di situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale, di tale urgenza da dover giustificare un intervento, da parte del presidente della regione Toscana, ulteriormente limitativo della circolazione delle persone sul territorio nazionale.

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 la Toscana
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 143 del 2021, proposto da
Massimo Colarizi, Letizia Mazzarelli, Simona Colarizi, Cinzia Cassani, Antonino Vitarelli, Anna

Maria Camerini, Bruno Montanari, rappresentati e difesi dagli avvocati Massimo Colarizi, Letizia Mazzarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Arianna Paoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Firenze, piazza Unità Italiana 1;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale della Toscana n. 3 del 22 gennaio 2021, avente ad oggetto *"Ulteriori misure per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID 19. Disposizioni per il rientro alla propria residenza, domicilio, abitazione"*, nella parte in cui ha limitato il rientro in Toscana (presso la propria abitazione) dalle zone classificate gialle, arancioni e rosse soltanto a coloro che hanno nel territorio regionale il proprio medico di medicina generale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Toscana;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2021 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:

Viene impugnata l'ordinanza del presidente della giunta regionale n. 3 del 22 gennaio 2021 (*Ulteriori misure per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid 19. Disposizioni per il rientro alla propria residenza, domicilio, abitazione*);

Con tale provvedimento, adottato ai sensi dell'art. 32, comma 3, L. 23 dicembre 1978 n. 833, sono state dettate, dal presidente della regione, disposizioni per il rientro alla propria residenza, domicilio e abitazione, a seguito del D.L. n. 2 del 14 gennaio 2021, il quale ultimo, per quanto qui interessa, ha previsto il divieto di spostamento tra diverse regioni, salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. In particolare, l'articolo 1, comma 3, del d.l. 2/2021 prevede che: *"Dal 16 gennaio 2021 al 15 febbraio 2021, sull'intero territorio nazionale è vietato ogni spostamento in entrata e in uscita tra i territori di diverse regioni o province autonome, salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. E' comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione"*. Tale previsione è stata poi prorogata fino al 27 marzo 2021 (D.L. n. 15 del 23 febbraio 2021);

Come si legge nell'ordinanza impugnata, nel dare attuazione a tale previsione legislativa, il presidente della giunta della regione Toscana - *"ritenuto che il riferimento al domicilio, all'abitazione e alla residenza si presta ad essere applicato nel senso di permettere alle persone che rientrano in Toscana di recarsi anche nelle seconde case per motivi non di effettiva necessità, in quanto tale riferimento ricomprende anche le fattispecie abitative saltuarie e non stabili; Ritenuto che tale contesto, soprattutto con riferimento alla necessità di realizzare una compiuta azione di prevenzione, impone l'assunzione immediata di ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica, individuando idonee precauzioni per fronteggiare adeguatamente possibili situazioni di pregiudizio per la collettività"* - ha ritenuto necessario *"stabilire, a tutela della salute collettiva, che i soggetti che rientrano in Toscana dalle*

zone gialla, rosse e arancioni abbiano sul territorio regionale il proprio medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta”;

La *ratio* della disposizione, secondo quanto spiegato in giudizio dall’Avvocatura regionale, sarebbe quella di evitare un sovraccarico del servizio sanitario regionale, in quanto le persone ospiti nelle seconde case, in caso di necessità, sarebbero costrette, in assenza dell’assistenza e del filtro del medico di base, a rivolgersi direttamente al pronto soccorso dell’ospedale di zona;

Ai sensi dell’art. 25, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 la causa, chiamata alla camera di consiglio del giorno 3 marzo 2021 per la decisione cautelare, è stata trattenuta dal Collegio per la decisione nel merito, ai sensi dell’art. 60 c.p.a., sussistendone i presupposti, all’esito della discussione orale effettuata in videoconferenza;

Ritenuto che:

L’art. 1, comma 16, D.L. n. 33 del 16 maggio 2020 (convertito dalla legge 14 luglio 2020, n. 74) ha previsto che: *“Per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, le regioni monitorano 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 comunicati giornalmente dalle regioni al Ministero della salute, all’Istituto superiore di sanità e al comitato tecnico-scientifico di cui all’ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630, e successive modificazioni. In relazione all’andamento della situazione epidemiologica sul territorio, accertato secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 2 maggio 2020, e sue eventuali modificazioni, nelle more dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all’articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d’intesa con il Ministro della salute, anche ampliative.”;*

Tale disposizione riserva, dunque, di regola 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 tra le varie regioni italiane;

Dunque, nell’ambito della gestione della pandemia da Covid-19, diffusa a livello globale e perciò affidata interamente alla competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale, le disposizioni limitative della libera circolazione delle persone, incidendo su un diritto costituzionalmente garantito (art. 16 della Costituzione), possono, in base alle suddette fonti normative, essere adottate con ordinanza regionale solo in presenza di ragioni di straordinaria necessità ed urgenza e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in determinate aree, e sempre che si tratti di interventi destinati a operare nelle more dell’adozione di un nuovo d.P.C.M. e giustificati dall’ *“andamento della situazione epidemiologica sul territorio”*, ovvero dalla necessità di fronteggiare situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario proprie della Regione interessata;

Nella fattispecie, l’ordinanza impugnata, adottata il 22 gennaio 2021, non risulta emanata nel rigoroso rispetto delle citate disposizioni e comunque in presenza di situazioni sopravvenute (rispetto all’emanazione dell’ultimo d.P.C.M. in data 14 gennaio 2021), di aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale, di tale urgenza da dover giustificare un intervento, da parte del

presidente della regione Toscana, ulteriormente limitativo della circolazione delle persone sul territorio nazionale;

Il provvedimento regionale impugnato è invece intervenuto solo pochi giorni dopo l'adozione dell'ultimo d.P.C.M., del 14 gennaio 2021, che già ha tenuto conto dell'evolversi in tutte le regioni dell'epidemia in corso;

Si riscontrano, pertanto, le censurate violazioni delle fonti primarie vigenti per la disciplina per il contenimento della emergenza epidemiologica da COVID 19, di deficit motivazionale, difetto di istruttoria, erronea valutazione dei presupposti e dei fatti;

Infatti, in particolare, il d.l. 14 gennaio 2021, n. 2, recante *“ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione della emergenza epidemiologica da COVID 19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021”*, al comma 3 dell'art. 1, dispone che: *“dal 16 gennaio 2021 al 15 febbraio 2021 sull'intero territorio nazionale è vietato ogni spostamento in uscita ed in entrata tra i territori di diverse regioni o provincie autonome salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. È comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione”*. Nella medesima data (14 gennaio 2021), con atto pubblicato il giorno successivo (ed a valere con effetto dal 16 gennaio 2021), il Presidente del Consiglio dei Ministri, in attuazione del sopracitato decreto legge, ha testualmente riprodotto (al comma 4 dell'art. 1) la disposizione sugli spostamenti contenuta nel d.l. n. 2/2021, ribadendo -per quanto qui di interesse - che quanto agli spostamenti tra regioni, *“è comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione”*;
Come risulta dai chiarimenti forniti dalla stessa Presidenza del Consiglio: *“Dal 16 gennaio 2021 le disposizioni in vigore consentono di 'fare rientro' alla propria residenza, domicilio o abitazione, senza prevedere più alcuna limitazione rispetto alle cosiddette seconde case...”*.

Il presidente della giunta regionale della Toscana, con l'ordinanza impugnata, ha invece ritenuto di introdurre una disciplina intesa a derogare la regolazione degli spostamenti verso le seconde case stabilita dal Governo centrale, senza però alcuna motivazione a supporto dell'introduzione della misura sopra descritta e comunque senza che sia stata condotta una preliminare istruttoria sull'evoluzione in ambito regionale della situazione sanitaria, ovvero sul raggiungimento di soglie di rischio tali da imporre ulteriori limitazioni alla libera circolazione delle persone nelle more dell'adozione di un successivo d.P.C.M.;

La misura contestata non appare pertanto adottata nel rispetto delle indicate disposizioni normative e dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente nella regione, né appare sorretta da comprovate eccezionali ragioni di necessità ed urgenza tali da giustificare, in deroga alla complessiva strategia statale di gestione dell'emergenza, l'introduzione di tale ulteriore limitazione della libera circolazione delle persone;

In conclusione, per le sopra esposte ragioni, il ricorso deve essere accolto, con l'annullamento *in parte qua* dell'atto impugnato;

Le spese possono essere integralmente compensate fra le parti tenuto conto della novità della questione oggetto di giudizio;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'impugnata ordinanza del presidente della giunta regionale nella parte in cui consente il rientro in Toscana,

presso la propria abitazione, dalle altre regioni, soltanto a coloro che hanno nel territorio regionale il proprio medico di medicina generale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in video conferenza secondo quanto disposto dall'articolo 25, comma 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Nicola Fenicia, Consigliere, Estensore