

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
2 / 2020

APRILE - GIUGNO

Anche il T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia
respinge la richiesta di tutela cautelare
monocratica avverso le ordinanze più restrittive
rispetto alla normativa nazionale

Marco Velliscig

Con il decreto n. 31 emesso il 10 aprile 2020 il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia ha respinto la richiesta tutela cautelare monocratica avverso l'ordinanza contingibile e urgente n.7/PC emessa dal Presidente della Regione il 3 aprile 2020 recante misure di contenimento alla pandemia più rigorose rispetto a quelle nazionali, tra cui la chiusura degli esercizi commerciali nella giornata di domenica

[The Regional Administrative Tribunal for Friuli Venezia Giulia also rejects the request for precautionary protection against the most restrictive ordinances with respect to national legislation] With decree no. 31 issued on 10 April 2020, the President of the Regional Administrative Court for Friuli Venezia Giulia rejected the request for precautionary protection against the contingent and urgent order n.7/PC issued by the President of the Region on 3 April 2020 with pandemic containment measures more stringent than national ones, including the closing of shops on Sunday

1. Premessa

Con il decreto n. 31 emesso il 10 aprile 2020 il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia^[1] ha respinto l'istanza di concessione della tutela cautelare monocratica prevista all'art. 56 c.p.a. (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104) proposta da un'associazione di categoria (e due soggetti privati) a margine del ricorso promosso avverso l'ordinanza contingibile e urgente n.7/PC emessa dal Presidente della Regione il 3 aprile 2020 («*Misure urgenti in*

materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»).

Di seguito, premessi brevi cenni sul contenuto dell'ordinanza impugnata e sul contesto normativo regionale, si darà contezza del contenuto motivazionale del decreto traendo, infine, qualche sintetica considerazione anche alla luce di analoghe decisioni recentemente adottate dalla giustizia amministrativa.

2. Il contesto normativo regionale

Per comprendere il contesto fattuale del decreto in parola, è anzitutto opportuno brevemente riassumere l'oggetto del provvedimento regionale impugnato innanzi al T.A.R. triestino.

L'ordinanza contingibile e urgente n. 7/PC del 3 aprile 2020, adottata dal Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia (anche) sulla base del potere riconosciuto all'art. 3 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19^[2] ed inserita nella sequenza di provvedimenti emergenziali emessi per fronteggiare la contingente situazione di crisi sanitaria^[3], trovava motivazione nell'aggravarsi della situazione sanitaria regionale (*sub specie* l'accertata prosecuzione del contagio nonostante le disposizioni già attuate^[4] e la potenziale situazione di sofferenza delle strutture ospedaliere regionali nel caso di ulteriore incremento del numero dei pazienti^[5], e recava misure *in parte qua* più restrittive rispetto a quelle previste dalla normativa nazionale^[6].

In specie l'ordinanza, per quanto qui d'interesse, prevedeva:

1. il **divieto di svolgere attività motorie all'aperto** finanche in forma individuale (*«in attuazione del divieto di spostamento dal proprio domicilio, dalla propria residenza o dalla propria dimora, ad eccezione delle specifiche necessità normativamente individuate, è fatto divieto di svolgere, all'aperto in luoghi pubblici, attività motorie o sportive e passeggiate, anche in forma individuale»*), sul presupposto che tale attività, di difficile *«controllo e ... disciplina»*, costituisca un potenziale viatico per l'elusione del divieto di spostamento^[7];
2. la facoltà di accesso agli esercizi commerciali limitata ad un solo componente per nucleo familiare (*«a chiunque presente sul territorio della*

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, nell'accedere agli esercizi aperti al pubblico per approvvigionarsi del necessario, è fatto obbligo di limitare l'accesso all'interno dei locali ad un solo componente del nucleo familiare, salvo comprovati motivi di assistenza ad altre persone»);

3. la **chiusura**, nella giornata di **domenica**, di tutte le **attività commerciali** ad esclusione delle farmacie (e parafarmacie), edicole e delle attività che servono le vie di comunicazione stradale, aerea e marittima (*«la chiusura, nella giornata di domenica, di tutte le attività commerciali di qualsiasi natura, fatte salve le farmacie, le parafarmacie, le edicole e gli esercizi nelle aree di servizio situati lungo la rete autostradale ed a servizio di porti ed interporti»*), ferma la possibilità di svolgere tutte le attività di consegna a domicilio anche in tale giornata;
4. l'obbligo di utilizzo di guanti e mascherine (ovvero una protezione per le vie respiratorie) all'interno dei negozi di generi alimentari (*«è fatto obbligo, all'interno degli esercizi commerciali di generi alimentari, l'utilizzo di guanti monouso e di mascherine o comunque una protezione a copertura di naso e bocca»*);
5. il **divieto** di esercizio dell'attività commerciale di vendita di prodotti alimentari *«nella forma di **mercato** all'aperto e al chiuso»*, salvo il rispetto delle prescrizioni da adottarsi a livello locale in base alle condizioni minime indicate nell'ordinanza (*«è vietato l'esercizio dell'attività di commercio nella forma di mercato all'aperto e al chiuso di generi alimentari, su area pubblica o privata, se non nei comuni nei quali siano adottate dai Sindaci precise disposizioni comunicate ai commercianti, al fine di prevedere le seguenti condizioni minimali:*
 - *la perimetrazione nel caso di mercato all'aperto;*
 - *presenza del varco d'accesso separato da quello di uscita e contingentamento delle presenze nelle aree del mercato, al fine di evitare assembramenti e garantire la distanza interpersonale minima di sicurezza di almeno 1 metro;*

- *obbligo di confezionamento esclusivamente ad opera del venditore;*
- *uso obbligatorio di guanti monouso e mascherine o comunque una protezione a copertura di naso e bocca per venditori e compratori».*

Con particolare riferimento al divieto di commercio alimentare nella giornata della domenica, si evidenzia l'ampia motivazione laddove il provvedimento impugnato non solo esplicava le ragioni di fatto che hanno condotto l'amministrazione a determinarsi (in specie «*Rilevato, con riguardo alle medie e grandi strutture di vendita anche relative ad alimenti, nel fine settimana e in particolare nella giornata della domenica si sono registrate concentrazioni di persone non strettamente giustificate dall'esigenza di procacciamento di beni alimentari;*») ma specificava, ed ostendeva, la valutazione circa il bilanciamento dei contrapposti interessi effettuata in sede istruttoria («*Ritenuta prevalente, in relazione alla fattispecie di cui al capoverso precedente, l'esigenza della tutela della salute con limitazione dell'accesso a tali strutture, che presentano oggettivo rischio di diffusione del contagio non determinato da esigenze indifferibili e urgenti e di disporre quindi la chiusura degli stessi nella giornata di domenica; Ritenuto che la misura di cui al punto suddetto è del tutto adeguata e proporzionata, posto che le strutture in questione mantengono un periodo settimanale di apertura di sei giorni su sette;*»).

È appena il caso di rilevare, infine, che l'efficacia dell'ordinanza *de qua* è cessata il 13 marzo 2020 ma le disposizioni ivi contenute sono state recepite nella successiva ordinanza contingibile e urgente n. 10/PC del 13 aprile 2020 («*Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019*»).

3. Il *decisum*

Nel delineato contesto il Presidente del T.A.R. friulano ha respinto la richiesta misura cautelare monocratica sulla base delle seguenti ragioni.

In primo luogo si evidenzia che il decreto espressamente richiama il recente *dictum* del Consiglio di Stato^[8], che ha sancito la preminenza del diritto alla salute rispetto ai diritti (parimenti di rango costituzionale) temporaneamente compressi dai provvedimenti emergenziali adottati per fronteggiare la crisi sanitaria («*per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente*

compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla privacy - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo»), e specifica il fatto che «la misure contestate rispondono a valutazione meritoria della competente autorità sanitaria, che si basa sulle attuali conoscenze e sullo stato attuale della ricerca scientifica»^[9].

Muovendo da tale premessa, il Presidente del T.A.R. ha evidenziato come le misure contenute nel provvedimento gravato fossero volte alla tutela della salute pubblica ed ha sottolineato la preminenza di detto interesse rispetto a quelli adombrati dai ricorrenti («*l'impugnata ordinanza contigibile ed urgente, adottata in presenza degli indubitabili ed evidenti presupposti di necessità e urgenza in materia sanitaria, detti misure rivolte a tutelare un danno infinitamente più grave di quello astrattamente dedotto da parte ricorrente, a prescindere da qualunque valutazione circa la sussistenza dei presupposti dell'azione di cui al presente ricorso*»).

Infine, il decreto rileva come l'ordine di chiusura domenicale delle attività di vendita di generi alimentari rispondesse (anche) all'esigenza di tutelare il personale ivi impiegato («*anche la contestata chiusura domenicale dei negozi alimentari risponda alla difficile necessità di tener conto anche delle esigenze della salute dei lavoratori interessati*»), il quale è chiamato «*eccezionalmente a svolgere un servizio di pubblica necessità*».

4. Considerazioni conclusive

Con il decreto in parola il Presidente del T.A.R. triestino ha quindi respinto l'istanza cautelare e, pur nella sommarietà della cognizione propria della fase cautelare (ed, *a fortiori*, della tutela monocratica), giudicato preponderanti le esigenze di tutela della salute sottese al provvedimento gravato rispetto alle posizioni giuridiche invocate dai ricorrenti, come emerge dal (doppio) richiamo all'attuale stato dell'arte e delle conoscenze medico-scientifiche.

Il decreto, infine, si pone in continuità rispetto non solo agli analoghi

provvedimenti giudiziari adottati da altri Tribunali Amministrativi Regionali (si vedano, ad esempio, T.A.R. Sardegna, Sezione I, decreto del 7 aprile 2020, n. 122; T.A.R. Calabria, Sezione I, decreto del 28 marzo 2020, n. 165; T.A.R. Campania, Sezione V, decreto del 24 marzo 2020, n. 471, del 21 marzo 2020, n. 436 e del 18 marzo 2020, n. 416) ma anche rispetto all'orientamento adottato dai Giudici di Palazzo Spada (vedasi il citato decreto del 30 marzo 2020, n. 1553).

1. Si segnala che il provvedimento *de quo* è stato richiamato anche nella sezione “*Focus di giurisprudenza e pareri*” relativa all’ “*Emergenza COVID-19*” del sito internet istituzionale della giustizia amministrativa, all’indirizzo <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/limiti-alla-libera-circolazione-in-friuli-venezia-giulia-per-contenere-i-pericoli-connessi-all-emergenza-covid-19>
2. A mente del quale «*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, 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*».
3. Per una sintetica disamina dei provvedimenti emergenziali emessi nella Regione Friuli Venezia Giulia vedasi il contributo, pubblicato su questo Portale, all’indirizzo <https://ceridap.unimi.it/la-legislazione-ed-i-provvedimenti-emergenziali-adottati-dalla-e-nella-regione-friuli-venezias-giulia-per-fronteggiare-lemergenza-sanitaria-da-covid-19-con-particolare-riferimento-alle-prev/>
4. Sul punto l’ordinanza reca la seguente motivazione: «*Considerato che nonostante le misure adottate il numero dei contagi in Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia continuano a presentare una dinamica decisamente preoccupante e pertanto è necessario intraprendere ulteriori e più restrittive azioni finalizzate a limitare ulteriormente gli spostamenti della popolazione al fine di poter conseguire un più efficace contenimento del numero dei contagi; Ritenuto quindi di adottare ulteriori disposizioni per il contenimento del contagio da COVID-19 in ragione della specificità della realtà del territorio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia oltre a quelle adottate con il DPCM 1 aprile 2020 qui integralmente recepite, anche considerato, in particolare, che le caratteristiche anagrafiche della popolazione regionale, caratterizzata, come è noto, da una componente anziana particolarmente nutrita, rendono estremamente vulnerabile un'ampia fascia di persone;*».
5. Testualmente il provvedimento riporta: «*Rilevata la situazione di possibile sofferenza delle strutture sanitarie conseguente ad un eventuale ulteriore incremento del numero dei contagiati e dei ricoverati, anche per effetto della composizione della popolazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, che impone l'adozione di misure aggiuntive rispetto a quelle già assunte a tutti i livelli decisionali, in modo da operare ancora più*

efficacemente sul fronte della prevenzione dei contatti e quindi dei contagi mediante l'impedimento di assembramenti e contatti non governati tra persone;».

6. In punto di motivazione, infatti, il provvedimento ricorda come in ambito regionale siano già state adottate ordinanze dal contenuto precettivo più restrittivo rispetto alle prescrizioni nazionali («Rilevato che già con le Ordinanze contingibili ed urgenti n. 3 del 19 marzo 2020 e n. 4 del 21 marzo 2020, si sono adottate ulteriori misure di contenimento, volte a specificare le misure dettate dalla citata normativa nazionale e nel rispetto dei provvedimenti sopra citati, al fine di contenere la diffusione dell'epidemia da COVID – 19 nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia») e, dopo aver esposto le ragioni fattuali della scelta, chiarisce il fine perseguito: «Ritenuto necessario assumere ancora più rigorose iniziative provvedimentali, in aggiunta a quelle nazionali già adottate e che rimangono efficaci, volte ad impedire quanto più possibile comportamenti potenzialmente contrari al contenimento del contagio» ribadendolo nella parte dispositiva «Le presenti disposizioni sono adottate per specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel territorio regionale, nonché per ragioni di esigenze di sanità pubblica e di igiene, con conseguente applicazione di tutte le norme poste a presidio delle predette esigenze».
7. Sul punto la parte motivazionale specifica infatti: «Ritenuto che l'esercizio dell'attività motoria o sportiva, pur apprezzabile anche sotto il profilo della tutela della salute individuale, e quindi in taluni casi giustificata da tali finalità, si presti, anche per le difficoltà di controllo e di disciplina, a comportamenti contrastanti con l'esigenza di una categorica limitazione delle uscite dall'abitazione e di una prevenzione rigorosa del contagio mediante l'impedimento delle occasioni di contatto tra le persone, esigenza evidentemente prevalente rispetto a quella del legittimo esercizio da parte del singolo di facoltà riconosciute dall'ordinamento;».
8. Ci si riferisce al decreto n. 1553 emesso il 30 marzo 2020 dal Presidente della Terza Sezione del Consiglio di Stato mediante il quale è stata respinta la domanda di riforma del decreto monocratico emesso dal T.A.R. per la Calabria che ha, a sua volta, rigettato l'istanza cautelare promossa avverso un'ordinanza sindacale di «quarantena/isolamento domiciliare» emessa per «violazione della ordinanza n.12 /2020 del Presidente della Regione Calabria».
9. In punto si rileva come anche la motivazione del provvedimento gravato faccia espresso riferimento alle attuali evidenze scientifiche laddove reca: «Rilevato che le indicazioni del mondo scientifico e delle autorità politico-amministrative sono nel senso che l'unico strumento di prevenzione del contagio del virus, assolutamente necessaria a fronte della persistente assenza di mezzi di cura vaccinale, rimane l'eliminazione dei contatti tra persone fisiche non presidiati da idonee misure e dispositivi, avvenendo la trasmissione del virus solo per contatto ravvicinato tra le persone con la conseguenza che vanno il più possibile ridotte le occasioni di aggregazione di persone».