

Publicato il 11/12/2020

N. [00241/2020](#) REG.PROV.CAU.
N. [00416/2020](#) REG.RIC.



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

Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

Il Presidente

ha pronunciato il presente

DECRETO

sul ricorso numero di registro generale 416 del 2020, proposto da Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Avvocatura Distrettuale, Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

contro

Regione Abruzzo, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefania Valeri, Marianna Cerasoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

dell'ordinanza del Presidente della Giunta regionale Abruzzo n. 106 del 6 dicembre 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.;

1.§. Con il presente gravame la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero della Salute, hanno impugnato l'ordinanza n. 106 del 6 dicembre con cui il Presidente della Giunta regionale, in difformità all'Ordinanza del Ministro della Salute 5 dicembre 2020 (che aveva confermato per la Regione Abruzzo le misure più restrittive di cui all'art.3 del D.P.C.M. 03.12.2020) ha disposto l'applicazione delle misure di cui all'art. 2 del predetto D.P.C.M. su tutto il territorio della Regione Abruzzo con decorrenza immediata e sino a nuova Ordinanza del Ministro della Salute derivante dalle valutazioni della Cabina di Regia Nazionale.

Il ricorso, premessa la ricognizione complessiva della legislazione in materia di COVID, è affidato alla denuncia di un'unica articolata rubrica concernente l'incompetenza del Presidente della Giunta Regionale per violazione dell'articolo 3, comma 1, del

decreto legge n. 19 del 2020; dell'art. 1, commi 16, 16-bis e 16-ter del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, del D.M. 30 aprile 2020, dell'ordinanza del Ministro della salute 5 dicembre 2020, dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 3 dicembre 2020, eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza dei presupposti in fatto, illogicità e violazione del principio di leale collaborazione.

In sostanza non sarebbe spettato al Presidente della Regione Abruzzo accertare le condizioni per le quali tale Regione poteva essere classificata in “zona arancione” e tanto meno stabilire la cessazione anticipata dell'efficacia della citata ordinanza ministeriale del 5 dicembre 2020, nella parte in cui disponeva che nella Regione Abruzzo continuasse a trovare applicazione il regime di cui all'art. 3 del D.P.C.M. del 3 novembre 2020 e s.m.i. .

La Regione quindi non avrebbe potuto procedere ad un'autonoma unilaterale valutazione della permanenza della Regione stessa in uno scenario o livello di rischio inferiore a quello vigente per almeno 14 giorni.

Di qui la richiesta della sospensione del provvedimento impugnato. In particolare la riclassificazione della Regione da “zona rossa” a “zona arancione” potrebbe comportare nell'attuale delicato contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19:

- un'improvvisa impennata della curva del contagio e incalcolabili conseguenze sulla possibile tenuta dei sistemi sanitari regionali;
- il rischio ulteriore, sul piano istituzionale, di atti emulativi di altre Regioni, che potrebbero ostacolare il ruolo del Governo nel controllo unitario della crisi.

2.§. Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo che, con la propria memoria, ha sottolineato in particolare che:

-- il provvedimento regionale non sarebbe stato affatto assunto in totale autonomia e nella piena autoreferenzialità istituzionale, avendo la Regione Abruzzo partecipato al Ministro della Salute, con nota prot. 419889 del 2.12.2020, le principali ragioni di carattere giuridico sottese alla decisione di procedere all'applicazione sul territorio regionale delle misure restrittive di cui all'art. 2 D.P.C.M. del 3.12.2020 in applicazione dell'art. 24 del c.d. Decreto "Ristori-quater" (Modificazioni urgenti della legislazione emergenziale) che, tra l'altro, aveva introdotto l'art. 16-ter all'articolo 1 del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n.74;

-- del tutto destituiti da ogni fondamento sarebbero gli scenari a dir poco apocalittici ed i gravissimi rischi evocati dal Governo nazionale;

-- le motivazioni dell'atto impugnato sarebbero collegate ad esigenze di ordine pubblico correlate alle gravi conseguenze sociali ed economiche derivanti dal fermo produttivo, a livello regionale, delle realtà industriali e commerciali ed avrebbe cercato di contemperare l'esigenza di salvaguardare il bene primario della salute delle persone con quella di garantire la tenuta sociale ed economica del territorio;

-- non sussisterebbero gli stringenti presupposti cui l'art.56 c.p.a condiziona la concessione di misure cautelari monocratiche e l'intervento presidenziale derogatorio della collegialità:

3.§. Preso atto delle risultanze dell'audizione dell'11 dicembre 2020 convocata con decreto n. 239 del 10.12.2020 ai sensi dell'art. 56, comma 2, u.c. del c.p.s. .

Uditi, in particolare, nell'ordine, i seguenti interventi:

a) l'Avv. Stefania Valeri per l'Avvocatura Regionale la quale, in estrema sintesi, ha sottolineato che:

-- il provvedimento regionale era stato necessitato in relazione al maggiore periodo di *lockdown* che sarebbe stato imposto, senza motivazione, all'Abruzzo;

-- la tutela interinale ex art. 56 c.p.a. deve essere limitata al solo profilo del *periculum* per l'amministrazione centrale che, nel presente caso, dovrebbe essere esclusa anche con riguardo al miglioramento dei dati epidemiologici;

b) l'Avv. Diana Cairo Battaglia, per l'Avvocatura Distrettuale dello Stato che, a sua volta, ha sottolineato come in sede di tutela interinale monocratica:

-- la decisione debba essere comunque riferita al *petitum* ed alla *causa petendi* che, nel caso, sono strettamente collegati alla superiore competenza del governo in materia;

-- all'esigenza essenziale di assicurare la tenuta del sistema democratico ed istituzionale, che potrebbero essere messi seriamente a rischio dalle autonome iniziative delle singole regioni;

-- alla sussistenza di un eminente danno istituzionale connesso con la mancata sospensione dell'Ordinanza impugnata;

c) l'Avv. Stefania Valeri, in replica, ricorda come la Regione aveva

sempre cercato l'interlocuzione e ha concluso per il rigetto dell'istanza richiamandosi alle diffuse allegazioni di cui alla memoria difensiva;

d) in conclusione l'Avv. Gianna Galluzzo, per l'Avvocatura Generale dello Stato, conclude ricordando che il *fumus* del ricorso è un *prius* ineliminabile della tutela interinale.

4.§. Ritenuto, quanto alla latitudine delle valutazioni che presuppongono la misura cautelare monocratica interinale di cui all'art. 56 del c.p.a., che la considerazione del *periculum* irrimediabile prospettato dal ricorrente, comunque, non può prescindere dalla sommaria valutazione del *fumus* del ricorso.

In tale direzione la delibazione della presente istanza non può prescindere dalla valutazione del *fumus* in relazione proprio alla natura dei profili di censura dedotti.

5.§. Considerato al riguardo, che ai fini della delibazione dell'istanza di decreto monocratico, assume preliare risolvante rilievo, nell'ordine dei numerosi profili dedotti, la censura relativa all'incompetenza.

Si deve infatti concordare con la prospettazione delle Amministrazioni ricorrenti per cui l'articolo 1, comma 16, del decreto-legge n. 33 del 2020 (come modificato dall'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 125 del 2020) stabilisce:

-- la competenza esclusiva del Ministro della salute a provvedere alla classificazione delle Regioni e Province autonome sulla base di scenari differenti e diversi livelli di rischio previsti dal D.P.C.M. 3 dicembre 2020 che sono basati su un complesso sistema di ben

21 indicatori che misurano non solo l'indice Rt, ma anche, ad esempio, la capacità di risposta del sistema sanitario regionale.

-- che *“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”* .:

In sostanza, in presenza di specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, le Regioni possono autonomamente adottare provvedimenti derogatori solo in senso più restrittivo mentre gli eventuali ampliamenti migliorativi avrebbero presupposto il formale atto d'intesa con il Ministero della Salute.

Nel caso in esame, in assenza dei presupposti di legge, è stato adottato un provvedimento ampliativo delle possibilità di interazioni fisiche tra le persone senza che fosse conseguito il prescritto atto d'intesa con il Ministero della Salute.

6.§. In linea di principio il giudice amministrativo deve garantire i diversi livelli di governo quando vengono in rilievo lesioni dirette delle rispettive prerogative, ossia della sfera di autonomia istituzionale che, nello Stato pluricentrico, viene specificamente riconosciuto dall'ordinamento a ciascun ente ed a ciascun livello.

In definitiva sussiste un preciso interesse giuridicamente tutelato delle Amministrazioni statali ricorrenti alla sospensione di un

provvedimento che lede direttamente una prerogativa esclusivamente spettanti alle Amministrazioni statali in base a inequivocabili norme di legge.

Conclusivamente deve dunque disporsi la sospensione del provvedimento impugnato ai sensi dell'art. 56 c.p.a. .

P.Q.M.

Sospende il provvedimento di cui in epigrafe.

Fissa per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 13 gennaio 2021,

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 L'Aquila il giorno 11 dicembre 2020.

Il Presidente
Umberto Realfonzo

IL SEGRETARIO