



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 il Veneto
(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1630 del 2014, proposto da:
Razzismo Stop, Associazione Per Gli Studi Giuridici Sulla Immigrazione - Asgi,
rappresentati e difesi dagli avv. Giovanna Berti, Fabio Corvaja, Marco Ferrero,
Marco Paggi, con domicilio eletto presso Fabrizio Ippolito D'Avino in Venezia,
San Polo, 2988;

contro

Comune di Padova, rappresentato e difeso dagli avv. Marina Lotto, Vincenzo
Mizzoni, Paolo Bernardi, Paola Munari, Antonio Sartori, con domicilio eletto
presso Antonio Sartori in Venezia, San Polo, 2988;
Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrett. Stato,
domiciliataria per legge in Venezia, San Marco, 63;

per l'annullamento

dell'ordinanza del sindaco di Padova del 17.10.2014 n. 42 del Registro delle

ordinanze, pubblicata all'Albo Pretorio "ON LINE", che prescrive il divieto di dimora, anche occasionale, presso qualsiasi struttura di accoglienza, per persone prive di regolare documento di identità e di regolare certificato medico, nonché l'obbligo, da parte dei soggetti privi di regolare permesso di soggiorno ovvero di tessera sanitaria ed individuati nel corso di accertamenti da parte della Polizia Locale, di sottoporsi entro tre giorni a visite mediche presso le competenti ULSS.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Padova e di Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2015 il dott. Riccardo Savoia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Le associazioni ricorrenti impugnano l'ordinanza in epigrafe, assunta sul presupposto che vi sarebbe un nesso di causalità fra gli episodi di fuga degli extracomunitari dai centri di accoglienza e l'aumento dei rischi sanitari a carico della popolazione con incremento della possibilità di contrarre malattie infettive che vengono individuate nella tubercolosi, nella scabbia e nell'ebola, rischio dimostrato anche dal fatto che, in occasione di controlli per l'identificazione, alcuni cittadini extracomunitari avrebbero affermato di essere portatori di epatite C, dal contagio riportato da alcuni agenti di polizia sempre nel corso di controllo a profughi, tenuto conto anche del problema che nell'autunno scorso aveva investito il mondo intero in relazione all'improvvisa recrudescenza del virus Ebola, e delle misure conseguentemente adottate dal governo italiano relative al controllo in

uscita dai paesi africani.

Orbene il provvedimento qualifica come doveroso intervenire in maniera indifferibile, nel contesto di un'azione mirata a garantire una generale quanto efficace attività preventiva posta a tutela della salute pubblica dei cittadini di Padova e della sicurezza urbana, adottando specifici provvedimenti nei confronti di tutti coloro che giungono sul territorio del comune di Padova privi di regolare documento di identità ovvero di un regolare certificato medico attestante le condizioni di salute.

Conseguentemente l'ordinanza dispone, fino all'adozione da parte del ministero della salute di specifici provvedimenti, il divieto di dimora anche occasionale presso qualsiasi struttura di accoglienza per persone prive di regolare documento di identità e di regolare certificato medico rilasciato dalla competente unità locale socio-sanitaria attestante le condizioni sanitarie e l'idoneità a soggiornare, e l'obbligo, da parte di soggetti privi di regolare permesso di soggiorno ovvero tessera sanitaria e individuati nel corso di accertamenti della polizia locale, di sottoporsi entro tre giorni a visite mediche presso la competente unità locale socio-sanitaria alla fine di verificare le condizioni sanitarie soprattutto in relazione all'eventuale presenza di malattie infettive, quali, per esempio tubercolosi, Ebola, scabbia, epatite.

Le associazioni ricorrenti, ritenutesi legittimate a contestare la legittimità dell'ordinanza impugnata, ne chiedono l'annullamento per incompetenza, non spettando al sindaco l'adozione di provvedimenti del tipo di quello adottato, trattandosi semmai di emergenza sanitaria nazionale e non locale, violazione di legge, non esistendo in realtà alcuna situazione emergenziale che richieda l'intervento sindacale mediante provvedimenti contingibili urgenti, il difetto di istruttoria, censura collegata alla precedente, l'eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, non risultando le misure imposte, né idonee a risolvere il problema asseritamente sussistente, né congrue rispetto all'incisione dei

diritti dei cittadini, e per essere ingiustamente discriminatoria, laddove pretende il possesso di un regolare documento di identità nei confronti dei soggetti quali i richiedenti status di rifugiato che difficilmente sono in possesso di documento di identità per ragioni politiche o sociali, apparendo volta piuttosto a evitare l'ingresso di cittadini extracomunitari nel territorio comunale con evidente sviamento della funzione.

Si è costituita l'amministrazione comunale controdeducendo puntualmente.

La domanda cautelare veniva accolta dalla sezione.

All'udienza dopo discussione e deposito di memorie e documenti la causa è stata trattenuta in decisione.

Anzitutto il collegio rileva la legittimazione delle associazioni ricorrenti già riconosciuta da questo tribunale con sentenza numero 1598 del 2011 e 1599/12 rispettivamente.

Premesso che il potere di ordinanza contingibile e urgente presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da una istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, e in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento (Cons. St., sez. V, 25.5.2012, n. 3077), la costante giurisprudenza afferma che la contingibilità deve essere intesa come «impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari, in ragione dell'accidentalità, imprescindibilità ed eccezionalità della situazione verificatasi» e l'urgenza come «l'assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile» (Cons. St., sez. IV, 21.11.1994, n. 926).

Nel merito va allora riaffermato il principio secondo il quale il potere sindacale di cui agli articoli 50 e 54 del decreto legislativo numero 267 del 2000 trova il suo fondamento nell'esistenza di una emergenza sanitaria, la quale deve essere

puntualmente dimostrata, anche in ordine alla limitazione territoriale tale da diversificare la posizione del cittadino residente nel comune, le cui peculiarità siano tali da giustificare l'adozione di misure straordinarie.

E ciò in particolare quando difettino accurati ed efficaci controlli sanitari da parte delle altre autorità preposte, non risultando tuttavia sufficiente una sorta di funzione sussidiaria a legittimare l'adozione di provvedimenti del tipo di quello adottato.

E sotto tale profilo il provvedimento impugnato è incapace di dimostrare questa posizione differenziata del comune resistente in ordine al tasso di rischio cui si espone la popolazione locale,

non essendo idonei i pochi casi rilevati di scabbia o di epatite C a giustificare quella particolare gravità sola legittimante l'ordinanza contingibile e urgente, mentre quanto al virus Ebola, dal nome dell'affluente del Congo ove negli anni 70 fu individuato, anche nella variante Marburg, dal nome della località tedesca nella quale erano state introdotte scimmie provenienti dalle zone africane fonte del contagio, come già rilevato in sede di accoglimento cautelare, il protocollo per la gestione della malattia redatto dall'unità locale socio sanitaria numero 16 di Padova escludeva la sussistenza di un'emergenza sanitaria.

Dunque dall'inesistenza di una emergenza sanitaria di carattere locale che giustifichi l'esercizio, pur sempre ammissibile nella sussistenza dei giusti presupposti, del potere di ordinanza, deriva l'accoglimento del primo motivo di ricorso, non spettando al sindaco l'adozione di misure a carattere esclusivamente locale, del secondo motivo, non esistendo alcuna situazione emergenziale, del terzo collegato motivo, non essendo stata effettuata una istruttoria adeguata al fine di evidenziare tale condizione, del quarto motivo, non essendo la misura che richiede una semplice certificazione medica idonea a contrastare l'eventuale emergere di una epidemia laddove le analisi non siano quelle specifiche atte all'individuazione della patologia, del quinto motivo, posto che effettivamente il provvedimento

impugnato è rivolto nei confronti di categorie di soggetti che non sono nelle condizioni di poter adempiere tempestivamente agli ordini imposti, essendo privi di documenti di riconoscimento non per causa loro ma per la particolare condizione rivestita, mentre va respinto l'ultimo motivo, atteso che la censura di sviamento non può essere apprezzata positivamente, esistendo in astratto il potere derivante dalla competenza diretta al fine di legge, mancando tuttavia i requisiti per la spendita relativa, con accoglimento, appunto, del primo motivo di ricorso postulante l'incompetenza.

Il ricorso deve dunque essere accolto con l'annullamento dell'ordinanza impugnata.

Attesa la peculiarità della causa esistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti costituite, tranne per il contributo unificato che va posto a carico del soccombente Comune.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla l'atto impugnato.

Condanna il Comune di Padova a rifondere a parte ricorrente l'importo del contributo unificato. Spese compensate per il resto.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/07/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)