



IL TAR BOCCIA LA REGIONE LOMBARDIA CHE HA RIAPERTO ANTICIPATAMENTE TUTTE LE ATTIVITA' COMMERCIALI

di Massimiliano Mancini¹

ABSTRACT: *Il Tar Lombardia, con l'ordinanza 754 del 23/04/2020 ha bocciato la Regione Lombardia sospendendone l'ordinanza n.528 dell'11/04/2020 poiché "anziché restringere, le attività consentite, autorizzando il commercio al dettaglio di tutte le merci" quando il provvedimento del governo lo limitava "solo a precisate categorie merceologiche".*

KEYWORDS: #OrdinanzaRegioneLombardia #TarAnnullaOrdinanzaRegioneLombardia #RegioneLombardia #ProtezioneCivile #EmergenzaNazionale #PotereDiOrdinanza #OrdinanzeRegionali #TarLombardiaaa SanitàPubblica #MassimilianoMancini #EspertiUPLI #UPLI #UnionePoliziaLocaleItaliana

INDICE

Premessa 1; La vicenda 2; La decisione 2.

PREMESSA

La lotta che oppone la Regione Lombardia, che è il motore economico dell'Italia e protesa a tutelare gli imprenditori e la produttività, al governo nazionale, che ha posto al primo posto l'obiettivo di fermare la diffusione del virus anche a qualsiasi costo, ha segnato la vittoria del secondo nel contrasto istituzionale che ha opposto le norme del governo a quelle della regione.

Il ricorso promosso dai sindacati contro la Regione Lombardia, promosso per tutelare i lavoratori delle attività produttive riaperte anticipatamente nel territorio regionale, è stato accolto dal TAR lombardo che ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza regionale ritenendo che non potesse estendere le limitate aperture delle imprese disposte dal governo.

La questione, andando oltre le congetture politiche, pone uno spunto di riflessione metodologico nella questione della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, in particolar modo quando vige lo stato di emergenza, che nel caso di specie è stato dichiarato nel Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020^a, preceduto dall'ordinanza del Ministero della Salute del giorno precedente che aveva imposto "Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 – nCoV).

¹ Segretario Generale UPLI, già comandante dirigente di Polizia Locale e Provinciale, DPO/RPD e consulente privacy in enti pubblici e aziende private.

^a Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020 (G.U.n.26), "1) In considerazione di quanto esposto in premessa, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 1, lettera c), e dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, è dichiarato, per 6 mesi dalla data del presente provvedimento, lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili."



LA VICENDA

In data 11 aprile 2020 il presidente della Regione Lombardia ha adottato l'ordinanza n.538, *“Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ordinanza ai sensi dell'art.32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978 n.833^b in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art.3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19”*.

L'ordinanza è stata impugnata da Cgil Lombardia, Uil Lombardia, Filt Cgil Lombardia, Fit Cisl Lombardia, Uiltrasporti Lombardia che hanno proposto ricorso al Tar Lombardia, con richiesta di sospensione cautelare, per l'annullamento nella parte in cui prevede che *“E' consentita la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio per tutte le categorie merceologiche, anche se non comprese nell'allegato 1 del D.P.C.M. del 10 aprile 2020”*.

Con lo stesso ricorso si è chiesto anche l'annullamento, ove se ne rendesse necessario, degli atti presupposti dall'ordinanza 538/2020 e quindi dell'Ordinanza Regione Lombardia n.522 del 06.04.2020, avente ad oggetto *“Modifiche e integrazioni dell'ordinanza 521 del 4 aprile 2020 recante ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”* e dell'ordinanza Regione Lombardia n.521 del 4.04.2020, nella parte modificata dalla citata ordinanza n.522/2020.

Il 23 aprile 2020 il Tar Lombardia ha accolto la richiesta cautelare e ha sospeso l'ordinanza 538/2020 del Presidente della Regione Lombardia.

LA DECISIONE

Nella decisione con la quale è stato accolto il ricorso, il punto di partenza dell'architettura giuridico viziato è contenuto proprio nell'oggetto dell'ordinanza che cita espressamente il potere di ordinanza in materia sanitaria che ordinariamente è riconosciuto dalla legge ordinaria al presidente della regione ai sensi dell'articolo 32 della legge 833/1978.

La stessa formulazione dell'oggetto dell'ordinanza regionale cita espressamente l'art.3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19 *“Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”* e questo è l'elemento principale di contraddizione della parte dispositiva dell'ordinanza.

Infatti il DL 19/2020 limita, in virtù del potere conseguente alla dichiarazione dello stato di emergenza avvenuta il 31 gennaio 2020 con la deliberazione del Consiglio dei Ministri pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.26/2020, le libertà fondamentali dei cittadini derogando quindi a tutte le

^b Legge 23 dicembre 1978 n.833, art.32. *“Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria. 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. La legge regionale stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. Sono fatte salve in materia di ordinanze, di accertamenti preventivi, di istruttoria o di esecuzione dei relativi provvedimenti le attività di istituto delle forze armate che, nel quadro delle suddette misure sanitarie, ricadono sotto la responsabilità delle competenti autorità. Sono altresì fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico”*.



altre norme non dovendo rispettare il principio di legalità ai sensi dell'art.25 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n.224, *Codice della Protezione Civile*^c.

Il pregiudizio alla validità dell'ordinanza del presidente della Regione Lombardia 538/2020 deriva anche dal fatto che l'oggetto cita espressamente anche l'art.3 del citato DL 19/2020, che sottomette ad esso tutta la normazione in materia sanitaria^d e consente alle Regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, di introdurre esclusivamente misure ulteriormente restrittive^e.

Sulla base di questi elementi il Tar Lombardia ha rilevato che: *“- come enunciato nelle premesse del provvedimento, il potere di ordinanza regionale è stato esercitato in funzione della tutela della salute, in specie ai fini dell'adozione di misure più restrittive di quelle statali; -l'ordinanza richiama, al riguardo, l'art. 3, primo comma, del d.l. 19 del 2020, laddove si stabilisce che le Regioni, al fine di fronteggiare specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio, 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;”*.

La Regione Lombardia viceversa ha adottato un provvedimento di riapertura generale di tutte le attività commerciali, anche se non comprese nell'elenco di cui all'allegato 1 del Dpcm 10 aprile 2020, anticipando nel territorio lombardo la fine del c.d. lockdown commerciale, sebbene abbia permesso la sola consegna a domicilio e non la vendita diretta al pubblico^f.

I giudici amministrativi quindi, ritenendo che tutte le potestà normative regionali siano sottomesse al potere extra ordinem accentrato nelle mani del potere centrale durante il periodo emergenziale conseguente alla dichiarazione dello stato di emergenza, hanno ritenuto illegittima la violazione delle disposizioni governative da parte della Regione Lombardia.

Infatti l'ordinanza del Tar Lombardia ha contestato che: *“l'ordinanza regionale all'art.1, punto 1.2 lett. H), ha autorizzato la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio per tutte le categorie merceologiche, anche se non comprese nell'allegato 1 del D.P.C.M. del 10 aprile 2020; - con tale previsione l'ordinanza, disattendendo i propositi enunciati e ponendosi in contrasto*

^c Decreto legislativo 224/2018, art.25 comma 1: *“1. Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate.”*

^d Decreto legge 25 marzo 2020, n.19 *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, art.3 comma 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.”*

^e Decreto legge 19/2020, art.3 comma 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, 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.”*

^f Ordinanza del Presidente della Regione Lombardia, 11 aprile 2020 n.538, art.1 c.2 *“(H) È consentita la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio per tutte le categorie merceologiche, anche se non comprese nell'allegato 1 del D.P.C.M. del 10 aprile 2020; come previsto dal Punto 1.12.5 della tabella A del d.lgs. n.222/2016, quando l'attività di consegna a domicilio è accessoria ad altra tipologia di vendita, non occorre alcun titolo di legittimazione aggiuntivo. La consegna a domicilio deve avvenire nel rispetto dei requisiti igienico sanitari sia per il confezionamento che per il trasporto evitando altresì che al momento della consegna vi siano contatti personali a distanza inferiore a un metro.”*



con la normativa emergenziale contenuta nel d.l. e nel DPCM citt., ha ampliato, anziché restringere, le attività consentite, autorizzando il commercio al dettaglio di tutte le merci, a fronte di un DPCM che limitava il commercio solo a precisate categorie merceologiche ritenute essenziali o strategiche;”.

Pertanto ritenuta la sussistenza dei presupposti dell'estrema gravità e urgenza, incidendo la misura regionale sul diritto alla salute dei lavoratori rappresentati dalle organizzazioni sindacali ricorrenti il Tribunale amministrativo della Lombardia ha accolto la richiesta di provvedimento cautelare sospendendo provvisoriamente: *“...l’ordinanza della Regione Lombardia n.528 dell’11.4.2020, limitatamente alla lettera H, nella parte in cui consente la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio anche per le categorie merceologiche non comprese nell’allegato I del D.P.C.M. del 10 aprile 2020, come integrato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2020”.*

Le motivazioni espresse non lasciano margini sul provvedimento finale che appare pressoché scontato negli esiti confirmatori del provvedimento cautelare e quindi nella condanna definitiva della Regione Lombardia.