

Posizione interpretativa ANCE Lombardia

Rapporto Giuridico fra l'Ordinanza n. 514 del 21 marzo 2020 emanata dal Presidente della Regione Lombardia e il DPCM del 22 marzo 2020

L'adozione del DPCM in materia di misure di contenimento dell'emergenza Covid-19 pone alcuni interrogativi in ordine ai rapporti che intercorrono fra le disposizioni assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e l'Ordinanza del Presidente di Regione Lombardia e l'esatta individuazione dei criteri di risoluzione di possibili antinomie fra le due citate fonti normative.

Quanto alla **natura giuridica** degli atti oggetto della presente indagine, va rilevato che trattasi in entrambi i casi di **atti amministrativi con valenza normativa**.

Entrambi gli atti cercano di assolvere al **principio di riserva di legge**, ed in particolare il **DPCM** trova fondamento legale nel **D.L. 6/2020** convertito in Legge n. 13 del 5 marzo 2020; mentre l'**Ordinanza** del Presidente della Regione trova giustificazione legale nell'art. **32 della L. n. 833/1978**.

Dalla natura giuridica dei due provvedimenti discende inevitabilmente la conseguenza giuridica secondo la quale, in assenza di una disciplina specifica tesa a regolare i rapporti fra i due atti amministrativi e quindi in assenza di una precisa disposizione con cui uno dei due provvedimenti cada espressamente gli effetti dell'altro, **entrambi gli atti risultano in vigore ed efficaci**.

Pertanto, qualora si ritenga di dover far valere principi giuridici quali la **gerarchia delle fonti** oppure la **successione di norme nel tempo** e si ritenga quindi di voler **caducare gli effetti dell'Ordinanza regionale**, sarà necessario impugnare l'eventuale singolo provvedimento concreto restrittivo, emanato dall'autorità amministrativa in applicazione dell'Ordinanza suddetta, chiedendone l'annullamento e qualora le doglianze venissero accolte **dall'autorità giurisdizionale** quest'ultima, annullando il provvedimento, disapplicherà la **parte di ordinanza ritenuta incompatibile con il DPCM**.

Oltre al percorso giurisdizionale, l'altra alternativa percorribile per ritenere gli effetti dell'Ordinanza Regionale non più in vigore oltre ogni dubbio, rimane unicamente la strada dell'**autotutela amministrativa**. Nello specifico la Regione potrà eventualmente ritenere di ritirare il proprio atto giuridico, mediante annullamento o revoca.

In altre parole, **per ritenere non più efficace l'atto normativo regionale occorre che la caducazione del medesimo sia dichiarata direttamente da Regione o indirettamente dal giudice**.

Stando così le cose è necessario analizzare i due provvedimenti e valutare quale dei due risulta essere più restrittivo e specifico per ipotizzare in concreto quale disposizione vada applicata.



Peraltro, va specificato che con riferimento al settore dell'edilizia, i provvedimenti **paiono non essere perfettamente coincidenti**, infatti il **DPCM si concentra sulla previsione di quali tipi astratti di imprese possono o meno continuare l'attività in base alla loro riconducibilità ai vari Codici Ateco**; il **provvedimento regionale invece si sofferma in concreto sul fermo generalizzato dei cantieri** contemplando allo stesso tempo specifiche eccezioni in base alla loro tipologia.

Pertanto gli esiti di un eventuale procedimento (amministrativo in caso di autotutela o giurisdizionale) potrebbero non portare alla caducazione del provvedimento regionale ma potrebbero far scaturire l'applicazione di entrambi i provvedimenti in maniera che si compenetrino vicendevolmente, eventualmente applicando il principio della specialità per specificazione e/o per aggiunta.

A ciò si somma **la volontà di Regione volta a preservare gli effetti della propria ordinanza**. A tal proposito, si specifica che tale volontà risulta essere sia implicita, quindi desumibile dalle successive Ordinanze n. 515 e 517 con cui la medesima esegue delle modifiche alla originaria Ordinanza n. 514 preservandone così l'efficacia, sia esplicita mediante le recenti dichiarazioni dello stesso Presidente.

Pertanto, ritenendo, allo stato attuale, in vigore ed efficaci le disposizioni di entrambi i provvedimenti si riportano le principali indicazioni che essi forniscono in merito al settore delle costruzioni:

1. Il DPCM, valido su tutto il territorio Nazionale, dispone all'articolo 1, comma 1, lettera a) la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle riportate all'allegato 1 del provvedimento. Tra queste, si segnalano quelle relative ai **codici Ateco 42** (ingegneria civile) e **43.2** (Installazione di impianti elettrici, idraulici e altri lavori di costruzione e installazione), che si riportano per comodità, nel seguito:

42	INGEGNERIA CIVILE
42.1	COSTRUZIONE DI STRADE E FERROVIE
42.11	Costruzione di strade e autostrade
42.11.0	Costruzione di strade, autostrade e piste aeroportuali
42.11.00	Costruzione di strade, autostrade e piste aeroportuali
42.12	Costruzione di linee ferroviarie e metropolitane
42.12.0	Costruzione di linee ferroviarie e metropolitane
42.12.00	Costruzione di linee ferroviarie e metropolitane
42.13	Costruzione di ponti e gallerie
42.13.0	Costruzione di ponti e gallerie
42.13.00	Costruzione di ponti e gallerie

42.2	COSTRUZIONE DI OPERE DI PUBBLICA UTILITÀ
42.21	Costruzione di opere di pubblica utilità per il trasporto di fluidi
42.21.0	Costruzione di opere di pubblica utilità per il trasporto di fluidi
42.21.00	Costruzione di opere di pubblica utilità per il trasporto di fluidi
42.22	Costruzione di opere di pubblica utilità per l'energia elettrica e le telecomunicazioni
42.22.0	Costruzione di opere di pubblica utilità per l'energia elettrica e le telecomunicazioni
42.22.00	Costruzione di opere di pubblica utilità per l'energia elettrica e le telecomunicazioni
42.9	COSTRUZIONE DI ALTRE OPERE DI INGEGNERIA CIVILE
42.91	Costruzione di opere idrauliche
42.91.0	Costruzione di opere idrauliche
42.91.00	Costruzione di opere idrauliche
42.99	Costruzione di altre opere di ingegneria civile nca
42.99.0	Costruzione di altre opere di ingegneria civile nca
42.99.01	Lottizzazione dei terreni connessa con l'urbanizzazione
42.99.09	Altre attività di costruzione di altre opere di ingegneria civile nca
43.2	INSTALLAZIONE DI IMPIANTI ELETTRICI, IDRAULICI ED ALTRI LAVORI DI COSTRUZIONE E INSTALLAZIONE
43.21	Installazione di impianti elettrici
43.21.0	Installazione di impianti elettrici ed elettronici (inclusa manutenzione e riparazione)
43.21.01	Installazione di impianti elettrici in edifici o in altre opere di costruzione (inclusa manutenzione e riparazione)
43.21.02	Installazione di impianti elettronici (inclusa manutenzione e riparazione)
43.21.03	Installazione impianti di illuminazione stradale e dispositivi elettrici di segnalazione, illuminazione delle piste degli aeroporti (inclusa manutenzione e riparazione)

2. L'Ordinanza n. 514 di Regione, valida su tutto il territorio Lombardo, dispone in ordine al "fermo (generalizzato) delle attività nei cantieri, previa concessione del termine per la messa in sicurezza, fatti salvi quelli relativi alla realizzazione e manutenzione di strutture sanitarie e di protezione civile, alla

manutenzione della rete stradale, autostradale, ferroviaria, del trasporto pubblico locale, nonché quelli relativi alla realizzazione, manutenzione e funzionamento degli altri servizi essenziali o per motivi di urgenza o sicurezza”.

Premesso quindi quanto fin qui evidenziato, **volendo fornire delle prime indicazioni operative che tengono presente la validità di entrambi i provvedimenti**, senza pretesa di esaustività e **sia nella consapevolezza che vi possono essere una moltitudine di ipotesi interpretative parimenti valide, sia nella piena contezza della fluidità della situazione, si evidenziano le seguenti casistiche in Lombardia:**

1. Cantieri per costruzione e ristrutturazione di edifici residenziali e non residenziali: sospesi;
2. Cantieri per costruzione di nuove infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie: sospesi;
3. Cantieri per costruzione di nuove infrastrutture a rete (acquedotti, fognature, telecomunicazioni, energia elettrica e gas naturale): sospesi;
4. Cantieri per costruzione di nuove strutture sanitarie e di protezione civile: attivi, previa comunicazione al Prefetto ai sensi dell’art. 1 comma 1 lettera D) del DPCM;
5. Cantieri per la realizzazione di opere di emergenza riguardanti infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie: attivi;
6. Cantieri per la realizzazione di opere di emergenza riguardanti edifici residenziali e non residenziali: attivi;
7. Cantieri per la realizzazione di opere di emergenza riguardanti infrastrutture a rete (acquedotti, fognature, telecomunicazioni, energia elettrica e gas naturale): attivi;
8. Cantieri per la realizzazione di opere di emergenza riguardanti strutture sanitarie e di protezione civile: attivi;
9. Quanto all’attività amministrativa delle imprese, anche in caso di cantieri sospesi, sarà possibile proseguire l’attività economica unicamente nel caso in cui l’operatore economico stesso sia inquadrabile in uno dei codici Ateco per i quali il DPCM ammette la prosecuzione dell’attività;
10. Quanto all’attività amministrativa delle imprese non rientranti nell’alveo applicativo dei Codici Ateco ammessi sarà possibile, in alternativa al fermo totale, la prosecuzione dell’attività in Smart Working.

Tutte quelle attività non rientranti nei codici Ateco contemplati dal DPCM ma che sono di supporto alle filiere e ai cantieri attivi, potranno proseguire l’attività previa comunicazione al Prefetto ai sensi dell’art. 1 comma 1 lettera D) del DPCM.

Relativamente alla messa in sicurezza dei cantieri, si segnala, invece, che il DPCM stabilisce la data del 25 marzo 2020 per completare le attività necessarie

alla sospensione dei cantieri. L'Ordinanza n. 514 di Regione Lombardia non precisa alcun termine, relativamente alla messa in sicurezza. Su questo punto, si ritiene sia opportuno concludere le operazioni atte alla sospensione dei lavori entro il 25 marzo prossimo.

Da ultimo si evidenzia che la durata di efficacia delle disposizioni del DPCM e dell'Ordinanza non sono coincidenti, mentre per il primo è previsto il termine del 3 aprile 2020, il provvedimento regionale scade il prossimo 15 aprile.

Con riserva di ulteriori aggiornamenti.

Milano, 23 marzo 2020