

A S.E. il Sig. Prefetto di Pisa

Esposto con richiesta di annullamento di ordinanza sindacale

I sottoscritti cittadini

- Avv. Andrea Callaioli, con studio in Pisa, alla via San Martino n. 77, (pec: andrea.callaioli@pec.pisalex.it);
- Avv. Gianna Borghesi, con studio in Pisa, Via del Buongusto, 1 (pec: gianna.borghesi@pecordineavvocatipisa.it);
- Avv. Alessio Tognoni, con studio in Cascina (PI), Via Tosco Romagnola n. 191 (pec: alessio.tognoni@pecordineavvocatipisa.it);
- Avv. Anna Brambilla, con studio in Milano, C.so Magenta, 83 (pec: anna.brambilla@milano.pecavvocati.it);

avendo appreso della pubblicazione sull'Albo pretorio del Comune di Crespina-Lorenzana dell'ordinanza sindacale 17.4.2020, n. 10 si rivolgono a Codesta Ecc.ma Autorità di Governo per evidenziare i profili di grave illegittimità del provvedimento, al fine di chiederne, di conseguenza, l'annullamento d'ufficio.

L'ordinanza del Sindaco di Crespina-Lorenzana è illegittima e in contrasto con le regole che disciplinano lo strumento delle ordinanze contingibili ed urgenti per i seguenti

Motivi

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 50 e 54 TUEL.

Secondo l'insegnamento della giurisprudenza, il sindaco può emettere ordinanze contingibili e urgenti quando debba affrontare situazioni di carattere eccezionale ed imprevisto, costituenti una concreta minaccia per l'interesse pubblico, per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico.

Il potere contingibile e urgente esercitabile dal sindaco presuppone una situazione di pericolo effettivo, da esternare con una motivazione congrua, che non possa essere affrontata con nessun altro tipo di provvedimento e tale da risolvere una situazione comunque temporanea, non potendosi ad essa fare

ricorso se non per prevenire gravi pericoli imminenti e imprevedibili, sulla base di prove concrete e non per mere presunzioni (Cfr., *ex multis*, TAR Emilia Romagna, Parma, I, 26.7.2019, n. 204; TAR Abruzzo, I, 21.6.2018, n. 208; C.d.S., VI, 9.2.2010, n. 642; *Id.*, V, 16.2.2010, n. 868; *Id.*, 11.12.2007, n. 6366; TAR Campania, I, 3.5.2006, n. 3905).

Nella specie, non sussistono tali requisiti di necessità ed urgenza delle misure adottate, dal momento che, nell'ambito del territorio del comune di Crespina-Lorenzana, non vi è una situazione anomala o grave di contagi o decessi da COVID-19 che richieda l'adozione di previsioni particolari e maggiormente restrittive rispetto a quelle adottate a livello nazionale e regionale.

1. Eccesso di potere per violazione di circolare.

Con propria circolare N. 15350/117(2)/Uff. III-Prot. Civ. del 26 marzo 2020 il Ministro dell'Interno ha disposto misure per fronteggiare l'emergenza sanitaria, nell'ambito di quelle nazionali di fonte superiore; detta circolare specifica che le ordinanze sindacali adottate per ragioni di sanità sulla base della normativa in materia possono essere emanate solo ed esclusivamente nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con efficacia limitata fino a tale momento e solamente per specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario nel territorio della Regione o del Comune interessati.

La dimensione nazionale dell'emergenza epidemiologica in atto, pertanto, impone ai Sindaci di rispettare la "cabina di regia" nazionale per prevenire e fronteggiare il relativo pericolo sanitario, intervenendo direttamente solo in casi di estrema urgenza, con provvedimenti aventi inevitabilmente efficacia temporanea, in attesa dell'intervento del superiore livello di governo.

Appare quindi evidente che l'ordinanza del Sindaco di Crespina contravviene anche alle richiamate disposizioni ministeriali.

3. Violazione diffusa della Costituzione italiana, della CEDU e della CDFUE; eccesso di potere per mancanza dei presupposti, difetto di istruttoria, illogicità, perplessità e ingiustizia manifesta.

L'ordinanza in contestazione è errata e merita di essere giustiziata.

Limitare l'accesso ai pubblici esercizi alimentari di vicinato non solo contraddice le finalità propugnate dal provvedimento ma è altresì controproducente in quanto:

- a) spinge i cittadini a recarsi presso i centri commerciali (dove maggiore è il pericolo di contagio);
- b) arreca danno all'economia dei negozi locali.

Per contro, l'acquisto libero nell'ambito comunale elimina la necessità di spostamenti al di fuori di tale territorio, con ciò garantendo minori esposizioni al rischio del contagio (nel rispetto delle previsioni nazionali).

Peraltro l'ordinanza introduce delle misure che, oltre ad essere sproporzionate rispetto al contesto, risultano esserlo anche rispetto allo scopo; a tal proposito si rammenti che il DPCM del 10 aprile u.s. ha già dettato le misure per lo svolgimento delle attività di vendita negli esercizi commerciali abilitati a proseguire le attività (si veda l'allegato 5 al DPCM ove si dispone il distanziamento interpersonale durante la vendita, la garanzia di pulizia e igiene ambientale e quella di adeguata aereazione naturale e ricambio d'aria, la disponibilità di sistemi per la disinfezione delle mani, l'utilizzo di mascherine nei luoghi o ambienti chiusi, l'uso dei guanti "usa e getta", la predisposizione di accessi regolamentati e scaglionati, in funzione degli spazi disponibili, e l'informazione per garantire il distanziamento dei clienti).

Vi è poi da considerare che l'ordinanza comunale lede e discrimina le persone anziane e le famiglie mononucleari, le quali maggiormente necessitano di acquisti alimentari in piccola quantità, non avendo necessità di fare scorte (senza dire che l'acquisto del prodotto fresco migliora la dieta quotidiana, a

della salute dell'individuo, con ciò rafforzando il sistema immunitario e, di conseguenza, anche la salute collettiva).

Vi è altresì da rilevare che il rispetto dell'ordinanza colpirebbe maggiormente le persone e le famiglie con scarse possibilità reddituali che vedrebbero ridotte le possibilità di acquisto, dati i limiti di spesa, con lesione della loro salute e della loro dignità.

E non basta. L'ordinanza del Sindaco di Crespina viola la riservatezza in relazione ai dati raccolti in materia di spostamenti delle persone e di tipologia di acquisti nonché delle somme utilizzate per gli acquisti stessi.

Al fine di poter verificare il rispetto dei limiti previsti è ovvio che l'autorità locale di polizia dovrebbe disporre di sistemi di raccolta dati, peraltro personali ed in alcuni casi anche sensibili (si pensi, ad esempio, agli acquisti di particolari prodotti legati a forme di intolleranza o allergia o ad altre necessità sanitarie o a scelte personali in materia di alimentazione); ed invece, sulla raccolta, la conservazione e il trattamento di tali dati l'ordinanza non dispone alcunché.

Peraltro vi è contraddizione fra il terzo Visto dell'ordinanza stessa, dove si fa riferimento all'art. 35 del D.L. 9/2020 (poi abrogato), ove si prevede che *"A seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza predetta in contrasto con le misure statali"*, e l'adozione dell'ordinanza stessa, poiché è evidente che essa contrasta con le misure statali, che impongono l'adozione di misure più restrittive solo in caso di diffusione accertata del contagio in un'area ristretta (c.d. zone rosse).

Il provvedimento assume poi toni di grave violazione dei principi costituzionali in materia di libertà e autodeterminazione e si fonda su una non meglio precisata forma di delazione pubblica, stante il richiamo a non meglio precisate 'segnalazioni pervenute', dalla ignota origine e autenticità.

Tutto ciò, peraltro, utilizzando un italiano esso stesso emergenziale, più propriamente scorretto, sgrammaticato ed infarcito di 'neologismi' (per tutti, la 'sanitizzazione').

Appare altresì insussistente il seguente presupposto: "*Considerata pertanto la necessità di introdurre delle condizioni minime tese alla razionalizzazione degli accessi agli esercizi commerciali da parte dei cittadini, i quali in tali occasioni provvedano così all'acquisto di scorte di prodotti che consentano così la riduzione del numero di accessi presso le attività commerciali;*" esso è infondato ed illegittimo perché non vi è detta 'necessità'; le previsioni nazionali e regionali sul distanziamento apprestano già l'unica difesa preventiva possibile e non si può imporre al cittadino di 'fare scorta di prodotti'.

Un ulteriore profilo di illegittimità ed illogicità della ordinanza riguarda la determinazione dei tetti di spesa.

Sulla base di che cosa essi sono stati stabiliti?

L'amministrazione comunale ha fatto uno studio sulla spesa media dei cittadini?

Si è fatta un'analisi quantitativa e/o qualitativa sugli acquisti presso i negozi posti nell'area comunale?

Si è fatta una rilevazione sul reddito medio dei cittadini e sulla quota di reddito destinata alla spesa quotidiana?

Evidentemente no.

Vi è poi un ulteriore presupposto infondato, illogico ed illegittimo; si legge nell'ordinanza che "*Dato atto che i valori o beni acquistati potrà essere accertato dall'organo di polizia sia con controllo diretto che anche in tempi successivi sulla base delle ricevute fiscali emesse dall'esercizio commerciale;*".

Gli organi di polizia non hanno alcun potere di effettuare questa tipologia di controllo diretto, né nell'immediato, né successivamente, sia perché non sussiste più l'obbligo di emissione dello scontrino fiscale da parte dell'esercente, sia perché il commerciante non ha il potere di identificazione

presso il suo negozio, sia perché non sussiste un potere di perquisizione da parte della polizia a danno del cittadino che ha effettuato gli acquisti, che ben può rifiutarsi di fornire informazioni all'organo di polizia e di consentirgli il controllo della propria spesa.

L'ordinanza, quindi, impone un comportamento a cittadini e commercianti *ultra legem*, sia per quanto sopra rilevato, sia per la seguente, ulteriore previsione: *"Ritenuto altresì che l'obbligatorietà di tale azione debba coinvolgere sia il cittadino acquirente che l'esercizio commerciale imponendo ricadendo su entrambi l'obbligo del rispetto di quanto stabilito;"*.

E, su questo, il richiamo e l'invocazione all'art. 23 Cost., che vieta l'imposizione di prestazioni personali se non previste dalla legge, sono ineludibili.

Ed il medesimo art. 23 Cost. deve essere invocato quale parametro di illegittimità dell'ordinanza in parola nella parte in cui stabilisce che gli *"esercienti - devono - sensibilizzare la propria clientela sulla necessità di ridurre al minimo il numero degli accessi nell'esercizio commerciale, che non possono essere quotidiani, al fine di ridurre il rischio di contagio"*: con ogni evidenza, qualora questo sia un obbligo, sarebbe illegittimo; e tale sarebbe anche se fosse un mero 'invito', il quale non potrebbe certo essere inserito in un'ordinanza *extra ordinem*, in quanto privo di caratteri di contingibilità ed urgenza.

E' inoltre illegittimo vietare la vendita di prodotti: *"Presso le farmacie è consentita la vendita di prodotti che non siano farmaci o parafarmaci (es. cosmetica, giocattoli...) solo se abbinati alla vendita di farmaci o parafarmaci, per i quali non si applica alcun limite minimo di spesa;"* in quanto tale divieto risulta generico e non trova una piena corrispondenza nelle previsioni di legge, non potendosi impedire ad un cittadino di acquistare un prodotto di libera vendita a livello nazionale, pena la violazione dell'art. 3 Cost., né impedire la libera attività economica dell'esercente.

Parimenti lesiva dell'art. 23 Cost. è la seguente previsione: *"E' ammessa deroga a quanto stabilito ai punti 1 e 2 in caso di comprovata necessità, previa*

comunicazione tramite posta elettronica al Servizio di Polizia Municipale (polizia.municipale@comune.crespinalorenzana.pi.it) in cui sia indicato il nominativo del soggetto, la motivazione dell'acquisto, data e ora;" che peraltro incide anche sull'art. 13 Cost. in materia di libertà personale per la totale assenza del doppio requisito di legalità, nonché anche la seguente previsione: *"E' fatto obbligo di rispetto dei contenuti della presente ordinanza sia ai fruitori delle attività commerciali aperte al pubblico sia ai titolari degli esercizi commerciali"* in quanto, per ciò che attiene alle condotte imposte al commerciante, a questi viene ordinato di fare il 'pubblico ufficiale' nel limitare e vietare l'effettuazione degli acquisti al di sotto della soglia prevista e nel controllare la condotta del cittadino. Ed ovviamente la previsione è lesiva dell'art. 13 Cost. per ciò che attiene alle conseguenze per il cittadino.

Per quanto sin qui evidenziato l'ordinanza confligge quindi con il TUEL e coi seguenti precetti costituzionali:

artt. 2 e 13, violazione della libertà personale, introduzione della facoltà di perquisizione da parte della polizia;

art. 3, violazione del principio di eguaglianza;

art. 14, violazione della inviolabilità del domicilio laddove prospetta controlli successivi presso l'acquirente per la verifica del rispetto dei limiti di spesa;

art. 16, violazione della libertà di circolazione, peraltro adottata con una fonte non avente rango di legge;

art. 23, violazione del divieto di prestazioni personali;

art. 41, violazione della libertà dell'iniziativa economica.

La citata ordinanza sindacale confligge inoltre con svariate previsioni della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo:

art. 5, diritto alla libertà;

art. 8, diritto al rispetto della vita privata;

art. 14, divieto di discriminazione;

art. 14, divieto di discriminazione;

e contrasta infine con i seguenti principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea:

art. 1, violazione della dignità umana;

art. 6, violazione del diritto di libertà;

art. 7, lesione della vita privata e familiare;

art. 8, lesione dei dati di carattere personale;

art. 16, libertà d'impresa;

art. 25 lesione dei diritti degli anziani;

art. 45, lesione della libertà di circolazione.

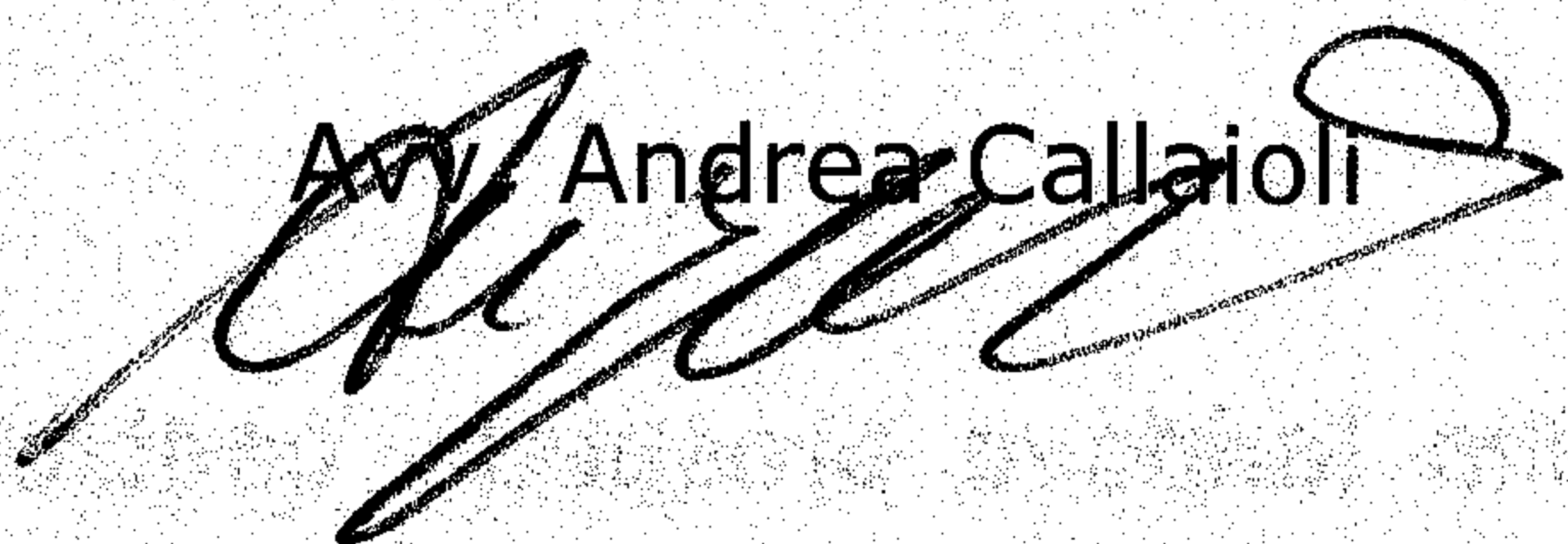
Infine, dai profili di illegittimità sopra evidenziati è evidente che ne deriva anche l'illegittimità delle previsioni sanzionatorie.



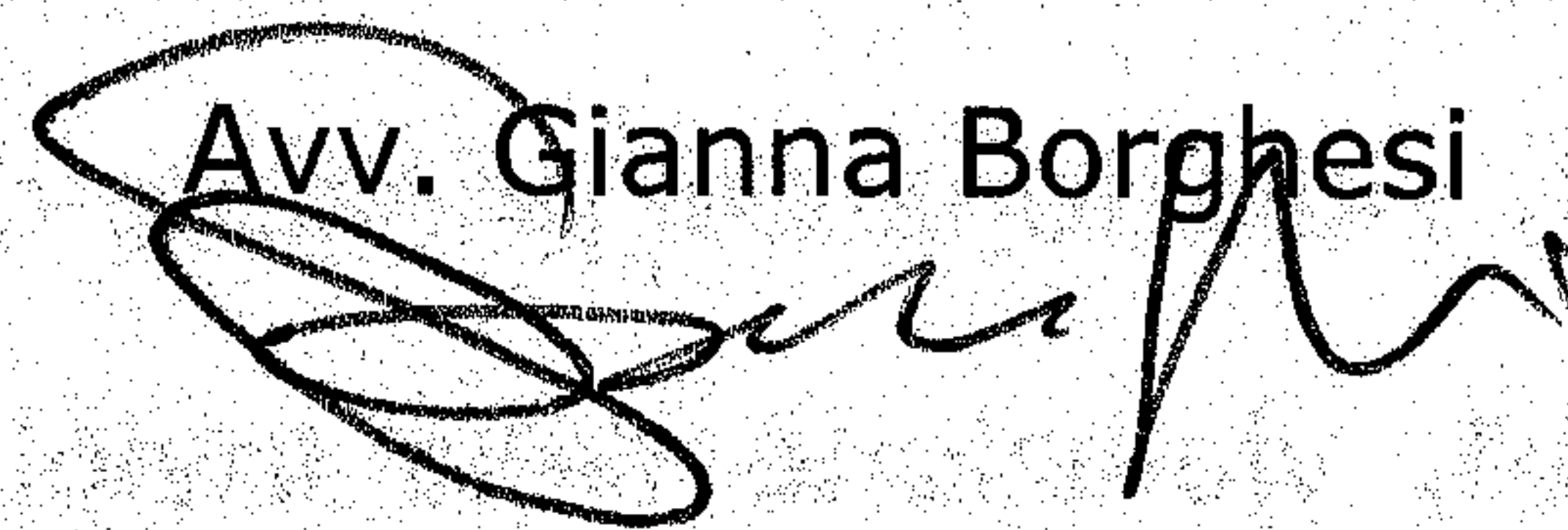
Per i motivi sin qui esposti si chiede che la S.V. Ill.ma, nell'esercizio dei propri poteri di coordinamento e monitoraggio dell'attuazione delle misure di contenimento Voglia provvedere all'immediato annullamento dell'ordinanza in epigrafe indicata, con ogni conseguente provvedimento.

Pisa, lì 20 aprile 2020

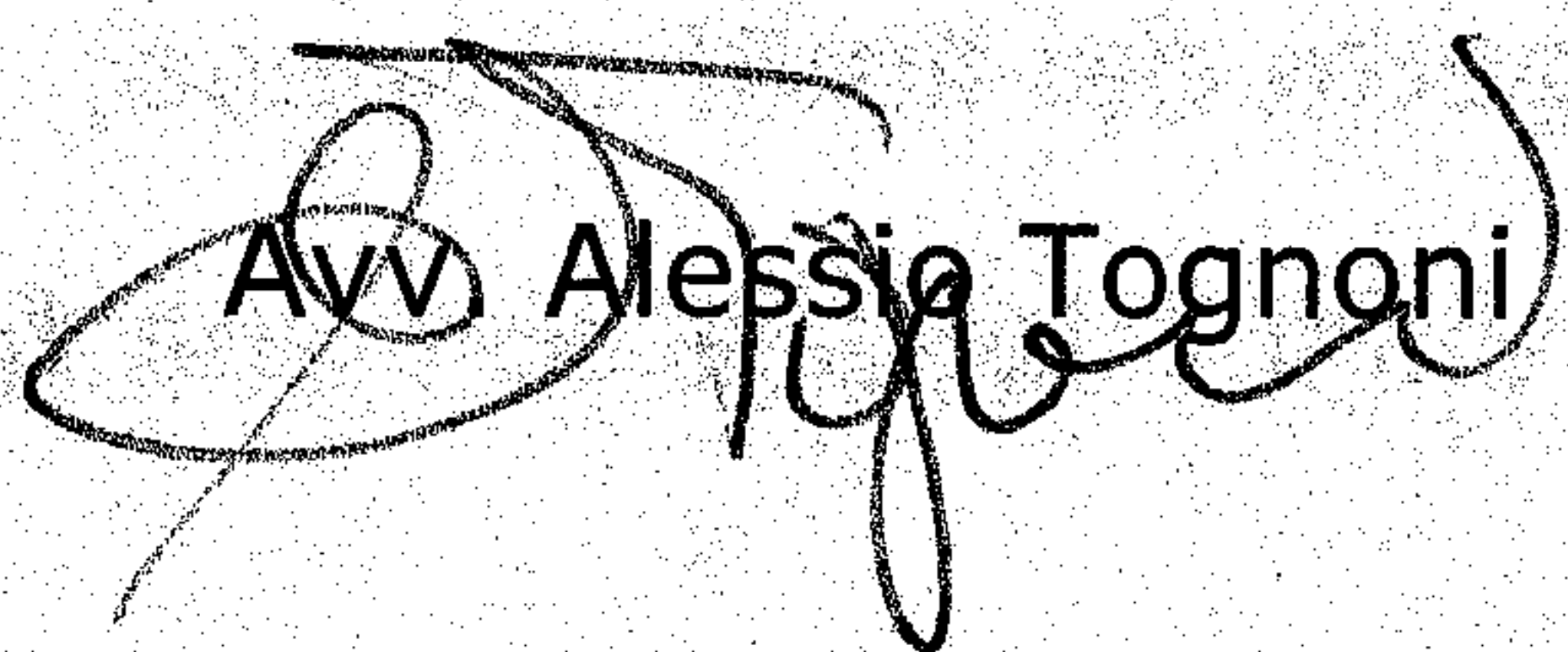
Avv. Andrea Callaioli



Avv. Gianna Borghesi



Avv. Alessia Tognoni



Avv. Anna Brambilla

