

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
1 / 2020

GENNAIO - MARZO

## Gli Enti locali alla prova del “Corona-Virus”: semplificazioni amministrative, e flessibilità gestionali, a sostegno della comunità territoriale

*Gabriele Bottino*

*Gli enti locali (i Comuni, le Province e le Città Metropolitane) sono sempre più spesso definiti - nella riflessione giuridico-amministrativa - le "Amministrazioni pubbliche di prossimità": prossimità ai bisogni ed alle necessità della singola comunità territoriale, destinataria dei relativi servizi e funzioni amministrative. La triste e dolorosa esperienza della diffusione del "Covid-19", rappresenta una esperienza, una autentica "prova", per tutte le Amministrazioni locali. Il saggio analizza il ruolo che, a norma delle più recenti disposizioni normative statali, la Repubblica affida agli Enti locali, al fine di sostenere attivamente i propri cittadini.*

*[Local authorities tested for the “Corona-Virus”: administrative simplifications, and management flexibility, to support the local community]: Local authorities are increasingly called “proximity public administrations”: proximity to the needs of their citizens. The experience of the “Covid-19” pandemic represents an authentic “proof” for all local administrations. The essay analyzes the role that, according to the most recent state regulatory provisions, the Republic entrusts to local authorities, in order to actively support its citizens.*

### **1. Introduzione**

Allo scopo di fronteggiare l'emergenza sanitaria cagionata dalla ripetuta e continuata diffusione – nel territorio e nella popolazione italiana – del Virus “COVID-19” (cosiddetto “Corona-Virus”), il recente decreto legge 17 marzo 2020, n. 18<sup>[1]</sup>, inserisce un ulteriore ed importante anello, all'interno della lunga catena di provvedimenti normativi avviata con il decreto-legge n. 6, del 23

febbraio 2020<sup>[2]</sup>.

Scopo di questa sintetica analisi, è quello di rivolgere l'attenzione alle norme che – all'interno del decreto legge n. 18 del 2020 – sono specificamente dedicate alla amministrazione degli Enti locali (Comuni, Città Metropolitane e Province).

Una necessaria precisazione iniziale: non è qui oggetto di analisi, invece, il tema delle ordinanze, anche contingibili ed urgenti, che i Sindaci hanno potuto emanare (ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 50 e 54, d.lgs. n. 267 del 2000), e possono tuttora emanare, al fine di integrare le prescrizioni già contenute nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, e nelle ordinanze regionali, adottate nelle scorse settimane. Il decreto legge n. 18 del 2020, infatti, non contiene alcuna disposizione normativa dedicata al predetto potere di ordinanza.

Si tratta di una serie di disposizioni normative eterogenee – quelle contenute nel decreto legge in esame – sostanzialmente ascrivibili a due ambiti di riferimento: le misure dedicate al sostegno (anche economico) della popolazione residente nel singolo territorio locale; le forme di semplificazione amministrativa, nella organizzazione e nelle attività di ciascuna Amministrazione territoriale.

Addiverremo ad una selezione delle norme contenute nel decreto-legge – con la consapevolezza che tali norme potranno (quasi certamente) essere suscettibili di modificazioni, in sede di conversione parlamentare in legge, del medesimo decreto – mediante una analisi operata per “temi” di riferimento: questo metodo consentirà infatti di considerare e commentare, più sistematicamente e criticamente, l'intero impianto normativo.

## **2. L'assistenza domiciliare**

Non vi è dubbio che questo tema costituisca una delle principali funzioni che gli Enti locali devono continuare a svolgere – con estrema sensibilità e concretezza – in favore della popolazione di riferimento, contagiata dal “Covid-19”, ovvero in isolamento domestico.

Normalmente gli Enti territoriali si avvalgono – per la prestazione delle attività socio-sanitarie e socio-assistenziali – dell'utilizzo di appositi “centri diurni” (per anziani e persone con disabilità), ovvero di soggetti privati (in specie “cooperative sociali”) che – in convenzione, concessione od appalto con la singola Amministrazione locale – erogano prestazioni individuali a domicilio degli

utenti, individuati dalla medesima Amministrazione.

Allo scopo di adeguare sia i servizi dei “centri diurni”, sia le prestazioni domiciliari ed individuali, alle limitazioni ed alle necessità imposte dalla emergenza sanitaria legata alla diffusione del contagio da “Covid-19” – e, meglio, al fine di evitare che la continuazione dei servizi pubblici essenziali (sociali, sanitari ed assistenziali), di prossimità all’utenza, possano essere causa di replicazione e contagio del virus – l’art. 48 (“Provvedimenti individuali domiciliari”)<sup>[3]</sup>, del decreto legge n. 18 del 2020, impone agli Enti locali le seguenti limitazioni, e contestuali flessibilità:

1. l’obbligo di non creare “aggregazioni” di soggetti assistiti e, dunque, il conseguente passaggio a prestazioni individuali, o comunque erogate nel rispetto della distanza (un metro) necessaria ad impedire il transito intersoggettivo delle particelle virali;
2. l’obbligo di adottare specifici “protocolli” – aggiuntivi alle normali regole e convenzioni di erogazioni dei servizi – volti a fare sì che le prestazioni socio-assistenziali-sanitarie avvengano sempre nel rispetto delle misure di massima tutela della salute, degli operatori e degli utenti (in specie mediante l’utilizzo degli adeguati presidi di protezione individuale).

Insieme a tali prescrizioni “modali”, di erogazione del singolo servizio, il medesimo art. 48 assicura altresì forme di tutela economico-reddituale, nei confronti dei gestori dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali: ancora un volta, siano essi “centri diurni” a gestione diretta, ad opera della singola Amministrazione territoriale, ovvero siano essi stessi operatori economici affidatari – da parte dalla medesima Amministrazione, e dietro corrispettivo contrattuale – della erogazione di tali servizi.

Le forme di garanzia reddituale consistono in questo: anche in caso di sospensione dei servizi, i gestori privati – per l’intero periodo di sospensione – hanno comunque diritto al pagamento dei servizi non erogati, da parte dell’Amministrazione locale, “sulla base di quanto iscritto nel bilancio preventivo” (art. 48, comma 2). Ciò vuol dire che assunto il relativo impegno di spesa – nei confronti del gestore privato, al tempo della sottoscrizione del contratto di servizio – sul competente capitolo del bilancio previsionale, la liquidazione della spesa (ad opera del dirigente/responsabile del servizio,

firmatario del medesimo contratto) dovrà avvenire anche in assenza della ordinaria attestazione, volta normalmente a dichiarare la regolarità dell'avvenuta prestazione del servizio.

Mentre, e nel contempo, è comunque consentito – si direbbe persino auspicabile – a ciascuna Amministrazione locale di rinegoziare, evidentemente in accordo con il gestore dei servizi, e convertire le originarie prestazioni socio-sanitarie-assistenziali, in prestazioni compatibili con le esigenze di contenimento del contagio virale: ciò al fine di concedere flessibilità all'oggetto contrattuale originario, ed allo scopo di evitare pagamenti di corrispettivi contrattuali, anche in assenza di correlate prestazioni. In ogni caso, ed a sèguito della predetta rinegoziazione-conversione, il corrispettivo dovuto dall'Ente locale al gestore dei servizi, non potrà comunque essere superiore a quello complessivamente iscritto in bilancio, al tempo della sottoscrizione del contratto originario.

### **3. Il funzionamento degli organi collegiali**

In conseguenza della impossibilità di riunirsi “in presenza”, l'art. 73 (“Semplificazioni in materia di organi collegiali”), del decreto legge in esame, contempla la possibilità (e tuttavia non l'obbligo) – per gli organi consiliari dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane, e per le giunte comunali – di riunirsi, e dunque deliberare, in seduta telematica<sup>[4]</sup>.

Operata questa scelta, la questione si declina nella definizione delle modalità di svolgimento di queste sedute telematiche, al fine di garantirne la regolarità e la legittimità.

Una prima possibilità deriva dal fatto che l'Ente locale si sia già dotato (e dunque preveda già, in via ordinaria) – all'interno del regolamento volto a disciplinare il funzionamento dell'organo consiliare, e dell'organo esecutivo – di norme che regolano la convocazione ed il funzionamento, in seduta telematica, di tali organi collegiali: in questa ipotesi, non potranno infatti che trovare applicazione queste preesistenti disposizioni regolamentari.

Nella differente fattispecie, al contrario, dell'insussistenza di norme di tal fatta, il primo comma dell'art. 73 attribuisce al “presidente” dell'organo consiliare (comunale, provinciale o metropolitano), ovvero al “sindaco” (per ciò che concerne la giunta comunale), la competenza a dettare – con proprio atto

monocratico (è ipotizzabile, a tal fine, un apposito “decreto”) – le modalità di convocazione e svolgimento delle sedute collegiali.

Ineludibile tuttavia il rispetto, all’interno del contenuto di questo provvedimento monocratico, dei seguenti principi: trasparenza (e dunque accessibilità telematica, alle singole sedute, da parte di almeno di uno dei soggetti “esterni”, vale a dire non facenti parte dell’organo collegiale, che vi avrebbero potuto assistere, normalmente, anche in presenza); tracciabilità (id est, registrazione delle sedute collegiali); identificazione certa dei partecipanti (dei membri che compongono il singolo organo collegiale); assistenza e verbalizzazione da parte del segretario, in servizio presso ciascun Ente locale; neutralità finanziaria: gli adempimenti volti a consentire tali sedute telematiche, devono essere posti in essere con le risorse umane (il personale), finanziarie (gli oneri economici), e strumentali (le installazioni e reti tecnologiche), già disponibili sul bilancio in corso di gestione (la norma sembrerebbe dunque escludere espressamente la possibilità di operare, in proposito, apposite variazioni di bilancio).

Con specifico riferimento alle Province ed alle Città Metropolitane, il terzo comma dell’art. 73 dispone espressamente che – nello stesso periodo temporale sopra richiamato (sino alla cessazione dello “stato di emergenza”) – siano sospesi i “pareri” che le assemblee dei Sindaci (con riferimento alle Province), e le conferenze metropolitane (all’interno delle Città Metropolitane), devono obbligatoriamente rendere, rispettivamente al consiglio provinciale ed al consiglio metropolitano, nel procedimento che conduce questi ultimi organi ad approvare i relativi bilanci, preventivi e consuntivi.

#### **4. Il differimento di termini amministrativi e contabili**

Ogni “stato di emergenza” – o di “eccezione” – comporta quasi per definizione il fatto che il soggetto, chiamato a gestire l’urgenza, possa non riuscire a rispettare i termini (siano essi perentori o ordinatori) legati all’adempimento degli obblighi ordinari.

Al fine di ovviare a questa eventualità, l’art. 107, del decreto legge n. 18 del 2020, differisce espressamente i seguenti termini, legati ad adempimenti contabili e tariffari:

## CERIDAP

1. il termine per l'adozione, da parte degli Enti locali e dei loro "organismi strumentali" (in specie le "istituzioni")<sup>[5]</sup>, del rendiconto consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2019, è differito dal 30 aprile 2020 al 31 maggio 2020;
2. qualora gli Enti locali non abbiano ancora approvato il proprio bilancio di previsione, relativo al periodo temporale 2020-2022, il termine finale è ora fissato alla data del 31 maggio 2020<sup>[6]</sup>;
3. il termine per la deliberazione del "Documento Unico di Programmazione" (DUP)<sup>[7]</sup>, ordinariamente fissato alla data del 31 luglio di ciascun anno (il DUP si riferisce infatti all'esercizio finanziario successivo a quello della sua approvazione), è differito al 30 settembre 2020;
4. il termine per la determinazione delle tariffe della "tassa sui rifiuti" (TARI), applicabili dai Comuni per l'anno 2020, normalmente fissato al 30 aprile 2020, è ora differito al 30 giugno 2020; nel contempo i Comuni possono decidere di applicare – anche per l'anno 2020 – le tariffe già deliberate per l'anno 2019, operando tale "proroga" tariffaria nel rispetto di questa condizione: qualora il "piano economico finanziario del servizio rifiuti", relativo all'anno 2020, e da approvare entro il 31 dicembre 2020, contenga costi complessivi del servizio superiori od inferiori a quelli già approvati per l'anno 2019, la ricaduta tariffaria di tale differenza sugli utenti (in aumento o in diminuzione) potrà essere ripartita in un orizzonte temporale triennale, a decorrere dal 2021, così sostanzialmente restituendo (ove i costi del "piano" relativo all'anno 2020, siano inferiori ai costi del "Piano" relativo all'anno 2019), ovvero chiedendo una maggiorazione (ove i costi del "piano" relativo all'anno 2020, siano invece superiori ai costi del "Piano" relativo all'anno 2019), della quota tariffaria che sarà versata con riferimento all'intero anno 2020<sup>[8]</sup>;
5. con riferimento agli Enti locali che hanno deliberato lo stato di "dissesto economico-finanziario", sono differiti al 30 giugno i termini concernenti l'approvazione dei seguenti atti: deliberazione di dissesto (art. 246, d.lgs. n. 267 del 2000); aumento massimo delle aliquote delle imposte e tasse locali (art. 251, ibidem); bilancio di previsione stabilmente riequilibrato (art. 264, ibidem); procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (articoli

- 243-bis e 243-quater, ibidem);
6. infine, ed in merito ai tempi procedurali – ed ai relativi passaggi documentali – relativi alle fattispecie di scioglimento e sospensione dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, sono disposti i seguenti differimenti di termini: 180 giorni, per l’inizio della procedura di scioglimento (art. 141, comma 7, d.lgs. n. 267 del 2000); 135 giorni per l’invio, al Ministro dell’Interno, della relazione prefettizia concernente la sussistenza dei presupposti per lo scioglimento (art. 143, comma 3, ibidem); 180 giorni, per l’adozione del D.P.R. di scioglimento (art. 143, comma 4, ibidem); 150 giorni, per la sospensione prefettizia – motivata dalla “urgente necessità” – degli organi di governo dell’Ente locale, in attesa della emanazione del relativo D.P.R. di scioglimento consiliare (art. 143, comma 12, ibidem).

## **5. Ulteriori disposizioni normative, in materia contabile.**

Merita da ultimo esaminare le restanti norme, mediante le quali il decreto legge in esame consente flessibilità di bilancio, ed istituisce appositi “fondi nazionali”, correlati alla necessità di fronteggiare l’emergenza sanitaria in corso.

Operando una deroga espressa alle vigenti disposizioni normative – in materia di utilizzo della cosiddetta “quota libera” dell’avanzo di amministrazione (art. 187, d.lgs. n. 267 del 2000), e di destinazione vincolata dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie (art. 1, comma 460, legge n. 232 del 2016), l’art. 109, comma 2, del decreto legge n. 18 del 2020, consente agli Enti locali:

1. ferme restando le priorità relative alla copertura degli eventuali debiti fuori bilancio, ed alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, di destinare la quota libera dell’avanzo di amministrazione – limitatamente all’esercizio finanziario 2020 – per finanziare spese correnti comunque correlate e connesse allo svolgimento od all’acquisto di attività e servizi utili e necessari a fronteggiare l’emergenza sanitaria (la norma non “tipizza” le categorie di tali spese correnti, così attribuendo all’autonomia organizzativa del singolo Ente locale, ed alle differenziazioni proprie di ciascuno di essi, la loro specifica individuazione);

2. di utilizzare anche integralmente, e per il finanziamento delle predette spese correnti, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dalle vigenti norme statali in materia, legislative e regolamentari (D.P.R. n. 380 del 2001), con la sola eccezione delle sanzioni conseguenti all'accertamento della inottemperanza alla ingiunzione a demolire gli interventi edilizi eseguiti in assenza di permesso di costruire, od in totale difformità dal medesimo (art. 31, comma 4-bis, ibidem).

Relativamente ai mutui concessi agli Enti locali dalla “Cassa Depositi e Prestiti spa”, l'art. 112 del decreto legge in esame differisce – all'anno immediatamente successivo alla data di scadenza dei pagamenti previsti nei provvedimenti e contratti che regolano i medesimi mutui, ed in conformità al complessivo piano di ammortamento – il pagamento delle “quote di capitale” (e non, dunque, anche delle quote relative alla “parte interessi”) in scadenza nell'anno 2020: anche tali risparmi di spesa dovranno essere necessariamente utilizzati per finanziare spese – anche correnti – rivolte al compimento di interventi utili a fare fronte all'emergenza sanitaria in corso.

Esulano invece dal bilancio del singolo Ente locale (e dunque da risorse già iscritte in esso), due appositi “fondi” – istituiti entrambi presso il Ministero dell'Interno, ad opera degli articoli 114 e 115 del decreto legge n. 18 del 2020, e da ripartire tra gli Enti locali secondo modalità ivi espressamente individuate – rispettivamente dedicati al concorso economico, da parte dello Stato:

1. al finanziamento delle spese necessarie alla sanificazione ed alla disinfezione degli uffici, degli ambienti, e dei mezzi di proprietà degli Enti locali;
  2. alla erogazione dei compensi dovuti al personale della polizia locale, per lo svolgimento delle maggiori prestazioni di lavoro straordinario, nonché per l'acquisto, in favore del medesimo personale, di appositi dispositivi sanitari di protezione individuale.
- 
1. In epigrafe: “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, pubblicato – ed immediatamente entrato in vigore - nella Gazzetta Ufficiale

## CERIDAP

dello stesso giorno, 17 marzo 2020.

2. Si tratta del primo decreto legge, peraltro ancora non fatto oggetto di “calendarizzazione” parlamentare, recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”. Ad esso hanno di poi fatto seguito: il decreto legge 2 marzo 2020, n. 9 (“Misure urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”); il decreto legge 8 marzo 2020, n. 11 (“Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”); il decreto legge 9 marzo 2020, n. 14 (“Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19”).
3. La rubrica dell'art. 48, elidendo la congiunzione “e” (“Prestazioni individuali [e] domiciliari”) contiene un errore testuale, rispetto al contenuto sostanziale della norma che - come riferito nel testo - attiene tanto ai servizi erogati direttamente dalle Amministrazioni locali (i “centri diurni”), quanto ai servizi affidati in convenzione, concessione od appalto a terzi (le “prestazioni domiciliari individuali”, in senso stretto).
4. Questa possibilità è espressamente concessa sino a quando il Consiglio dei Ministri, con propria deliberazione, stabilirà la cessazione dello “stato di emergenza” ad oggi dichiarata con la deliberazione del 31 gennaio 2020 (“Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”): “stato di emergenza” stabilito per la durata di sei mesi, a far data dal 31 gennaio 2020.
5. Cfr. art. 1, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 118 del 2011.
6. Tale termine era stato già differito, dapprima al 31 marzo 2020 (DM 13 dicembre 2019), di poi al 30 aprile 2020 (DM 28 febbraio 2020).
7. Sulla definizione, il contenuto, e le funzioni proprie di tale documento, dispone l'art. 170, d.lgs. n. 267 del 2000.
8. Si deve infatti ricordare che, a norma dell'art. 1, comma 654, legge n. 147 del 2013, le tariffe della tassa rifiuti complessivamente dovute dagli utenti del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, devono integralmente finanziare i costi derivanti, ogni anno, dallo svolgimento del relativo servizio.