

COMMISSIONE COVID-19 – C.O.A. ROMA

Coordinatore: consigliere Avv. Grazia Maria Gentile



Le risposte ordinamentali del Diritto e Giustizia Amministrativa al contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

A partire dalla “Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili” del 31 gennaio 2020, l'ordinamento giuridico italiano ha provveduto ad approntare una serie di misure volte a contenere l'impatto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sull'apparato e sull'organizzazione amministrativa.

Nello specifico, per esigenze di ordine sistematico, oltre che di economia espositiva, la trattazione del presente contributo concerne delle maggiori risposte ordinamentali, rinviando per gli opportuni approfondimenti di argomenti specifici alle relative fonti di cognizione (Gazzetta Ufficiale e Bollettini Ufficiali Regionali) nonché dell'avvenuta pubblicazione, sui vari siti istituzionali, di atti amministrativi generali e di natura regolamentare.

Pertanto, la trattazione delle tematiche di maggior rilevanza e interesse, concerne:

- *Procedimento Amministrativo;* *pag. 2*
- *Processo Amministrativo;* *pag. 6*
- *Procedure di evidenza pubblica;* *pag. 10*
- *Ordinanze della Protezione civile;* *pag. 12*

I. L'IMPATTO DELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19 NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:

1. La sospensione generale dei termini procedurali ex art. 103 del D.L. 18/2020 “Cura Italia”;

Tra le maggiori misure adottate dal D.L. 17-3-2020 n. 18 per il contenimento degli effetti paralizzanti l'operato della Pubblica Amministrazione, l'art. 103 ha previsto espressamente la sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza.

Nello specifico, in linea generale, il comma 1 ha previsto la sospensione automatica del computo del periodo di tempo intercorso nella fase acuta dell'emergenza e, più in dettaglio:

Ai fini del *computo* dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, *pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020* [tale termine è stato ulteriormente prorogato al 15 maggio 2020 dall'art. 37, comma 1, D.L. 8 aprile 2020, n. 23]. Le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati. Sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento.

La legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, ha aggiunto il comma 1-*bis*, per il quale il periodo di sospensione di cui al comma 1 trova altresì applicazione in relazione ai termini relativi ai processi esecutivi e alle procedure concorsuali,

nonché ai termini di *notificazione dei processi verbali*, di esecuzione del pagamento in misura ridotta, di svolgimento di attività difensiva e *per la presentazione di ricorsi giurisdizionali*.

2. La proroga dei titoli abilitativi edilizi;

Con specifico riferimento all'attività edilizia, il comma 2, del DL 18/2020 ha disposto che *tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori* di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, *in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza* [allo stato attuale: 31 luglio 2020]. Tale disposizione si applica anche alle *segnalazioni certificate di inizio attività*, alle *segnalazioni certificate di agibilità*, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle *autorizzazioni ambientali comunque denominate*. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

3

3. La proroga delle convenzioni urbanistiche;

La legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, ha aggiunto il comma 2-*bis*, per il quale il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti *dalle convenzioni di lottizzazione* di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero *dagli accordi similari comunque denominati* dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, *sono prorogati di novanta giorni*. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei

relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-*bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 [c.d. decreto del Fare], convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

4. La proroga dei contratti privati di appalto di lavori;

La legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, ha aggiunto il comma 2-*ter*, per il quale nei contratti tra privati, in corso di validità dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 luglio 2020, aventi ad oggetto *l'esecuzione di lavori edili* di qualsiasi natura, i termini di inizio e fine lavori si intendono prorogati per un periodo pari alla durata della proroga di cui al comma 2 [90 giorni dalla cessazione dello stato di emergenza – al momento - fissata al 31 luglio 2020]. In deroga ad ogni diversa previsione contrattuale, il committente è tenuto al pagamento dei lavori eseguiti sino alla data di sospensione dei lavori.

5. La proroga dei permessi di soggiorno;

La legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, ha aggiunto al “Cura Italia” il comma 2-*quater*, per il qual i permessi di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi conservano la loro validità fino al 31 agosto 2020. Sono prorogati fino al medesimo termine anche:

- a) i termini per la conversione dei permessi di soggiorno da studio a lavoro subordinato e da lavoro stagionale a lavoro subordinato non stagionale;
- b) le autorizzazioni al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 7, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
- c) i documenti di viaggio di cui all'art. 24 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251;
- d) la validità dei nulla osta rilasciati per lavoro stagionale, di cui al comma 2 dell'art. 24 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

e) la validità dei nulla osta rilasciati per il ricongiungimento familiare di cui agli articoli 28, 29 e 29-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998;

f) la validità dei nulla osta rilasciati per lavoro per casi particolari di cui agli articoli 27 e seguenti del decreto legislativo n. 286 del 1998, tra cui ricerca, *blue card*, trasferimenti infra-societari.

Tali disposizioni di proroga si applicano anche ai permessi di soggiorno di cui agli articoli 22, 24, 26, 30, 39-*bis* e 39-*bis*.1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e si applicano anche alle relative richieste di conversione.

6. Sospensione dei procedimenti disciplinari;

Il comma 5 ha disposto che i termini dei procedimenti disciplinari del personale delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi inclusi quelli del personale di cui all'articolo 3, del medesimo decreto legislativo, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, sono sospesi fino alla data del 15 aprile 2020 .

5

7. Sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili;

Il comma 6 ha disposto che l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 1° settembre 2020.

Sono invece sottratti al regime della sospensione automatica dei termini:

(comma 3) stabiliti da specifiche disposizioni del presente decreto e dei decreti-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e 25 marzo 2020, n. 19, nonché dei relativi decreti di attuazione

(comma 4) relativi ai pagamenti di stipendi, pensioni, retribuzioni per lavoro autonomo, emolumenti per prestazioni di lavoro o di opere, servizi e forniture a

qualsiasi titolo, indennità di disoccupazione e altre indennità da ammortizzatori sociali o da prestazioni assistenziali o sociali, comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese comunque denominati.

* * * * *

II. L'IMPATTO DELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19 NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO:

Le regole tecniche per la gestione del contenzioso nella c.d. Fase 2

1. Sintesi della normativa della cornice emergenziale nella “Fase 1”

Tra le diverse iniziative a carattere straordinario dirette a fronteggiare la grave situazione determinatasi a causa della rapida espansione del nuovo virus SARS-COV-2; anche il sistema di giustizia amministrativa ha registrato numerose disposizioni per tentare di gestire lo svolgimento dell'attività giudiziaria, ivi compreso il processo amministrativo, che ha subito una serie di deroghe variamente modulate nelle due differenti “fasi” dell'emergenza sanitaria. Di seguito, ci si propone di offrire una sintetica ricognizione degli interventi di natura processuale che hanno caratterizzato la c.d. Fase 1, per poi ricostruire schematicamente il regime del processo amministrativo nella c.d. Fase 2.

A partire dall'8 marzo 2020, infatti, sono state dettate regole che hanno coinvolto il processo amministrativo impattando, da un lato, sul **regime dei termini processuali**, dall'altro, sullo **svolgimento delle udienze pubbliche e camerali**.

a) Regime della sospensione dei termini

La prima deroga di carattere “emergenziale” rispetto alle regole generali del processo amministrativo è stata disposta dall'art. 3 del D.L. 8 marzo 2020, n. 11, che ha previsto l'applicazione del regime della sospensione di cui all'art. 54, commi 2 e 3, c.p.a., **fino al 22 marzo 2020**. Successivamente, con l'abrogazione

della predetta disposizione a mezzo dell'art. 84 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, tutti i termini del processo amministrativo sono stati sospesi a partire dall'8 marzo 2020 fino al 15 aprile 2020. A seguire, il D.L. 8 aprile 2020, n. 23, all'art. 36 comma 3, ha poi previsto un'ulteriore forma di sospensione, questa volta con esclusivo impatto sui **termini per la notificazione dei ricorsi** ⁽¹⁾, che sono stati da ultimo sospesi **dal 16 aprile al 3 maggio 2020** inclusi.

Infine, con la legge n. 27 del 20 aprile 2020, il **D.L. 17 marzo 2020, n. 18** è stato convertito in legge: la sospensione dei termini processuali è stata, quindi, cristallizzata per il periodo che va **dall'8 marzo 2020 fino al 15 aprile 2020**, generando una nuova esigenza di coordinamento tra le varie previsioni che, di fatto, hanno previsto regimi di sospensione diversi in base al tipo di "attività processuale" da intraprendere. A ben vedere, infatti, è permasta in vita la disposizione di cui all'art. 36 del D.L. n. 23/2020 con riguardo alla **sospensione dei soli termini per la proposizione dei ricorsi dal 16 aprile al 3 maggio 2020**.

b) Svolgimento delle udienze pubbliche e camerali

Anche la "discussione" delle udienze, d'altra parte, ha subito una serie di ripercussioni attraverso l'introduzione di un regime del processo amministrativo "emergenziale", che possono essere sintetizzate nelle seguenti fasi.

- 1) Dall'8 marzo al 6 aprile, le udienze pubbliche e camerali sono state rinviate d'ufficio.

¹ A tal proposito, è stato precisato che per con il termine 'ricorsi' "si ritiene doversi intendere tutti gli atti con cui nel processo amministrativo si introducano nuove domande: e dunque, non solo i ricorsi in primo e in secondo grado, ma anche i motivi aggiunti, i ricorsi incidentali, tutte le impugnazioni, e cioè revocazione, opposizione di terzo, opposizione a perenzione, nonché la riassunzione del processo, la riproposizione a seguito di translatio, la trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale. In tal senso depono non solo la relazione illustrativa del decreto legge, ma anche l'interpretazione letterale e sistematica, che suggerisce di assegnare ai "ricorsi" l'ampio significato di "domande" rivolte al giudice. L'esclusione, per converso, delle mere difese, dal regime di sospensione, sembra ispirarsi a due considerazioni: la prima è che esse, sul piano fattuale, tendenzialmente richiedono la spendita di minor contatto sociale grazie alle funzionalità del PAT [...]" (Pres. Cons. Stato, Prot. 7400 del 20 aprile 2020).

- 2) Nel frattempo, dal 17 marzo al 15 aprile, “*I procedimenti cautelari, promossi o pendenti nel medesimo lasso di tempo, sono decisi con decreto monocratico dal presidente o dal magistrato da lui delegato, con il rito di cui all’articolo 56 del codice del processo amministrativo, e la relativa trattazione collegiale è fissata a una data immediatamente successiva al 15 aprile 2020*” (art 84, comma 1, terzo cpv).
- 3) Dal 7 al 15 aprile, le controversie già fissate per udienze pubbliche e camerali, su richiesta congiunta delle parti entro due giorni liberi prima dell’udienza, sono passate in decisione senza discussione orale, con la possibilità, in questo caso, di depositare brevi note entro lo stesso termine.
- 4) Dal 16 aprile al 30 giugno 2020 (ora, come vedremo, **31 luglio 2020**), a fronte di una tutela cautelare ordinaria tornata ad essere collegiale, le udienze camerali e pubbliche già fissate passeranno, invece, in decisione sulla base degli atti, **senza discussione orale**, con la facoltà delle parti di depositare fino a due giorni liberi prima “*brevi note*”². Infatti, il d.l. n. 23/2020 non ha previsto proroghe del periodo di sospensione delle udienze, pertanto dal 16 aprile l’attività giudiziaria è ripresa, seppur secondo le modalità fissate dall’art. 84 comma 5 del d.l. 18/2020.

2. La situazione attuale: la gestione del contenzioso amministrativo nella “Fase 2” dell’emergenza sanitaria

Come illustrato poc’anzi, il 4 maggio 2020 il processo amministrativo è uscito dal periodo di sospensione straordinaria dei termini processuali per immettersi nel regime derogatorio emergenziale stabilito per la “Fase 2” di rischio epidemiologico. Con il Capo I del **Decreto Legge 30 aprile 2020, n. 28**, recante “*Misure urgenti in materia di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, di ordinamento penitenziario e disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e*

² Entro lo stesso termine, le parti possono chiedere la rimessione in termini ove il periodo di sospensione emergenziale dei termini non abbia consentito loro di essere tempestive.

contabile” sono state dettate disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia amministrativa (art. 4), attraverso le quali le deroghe previste dal citato art. 84, d.l. 18/2020, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, hanno acquisito ulteriore ampiezza temporale: se, infatti, l’originaria previsione prevedeva che il regime processuale emergenziale volgesse al termine il 30 giugno 2020, l’art. 4 del citato decreto ha esteso l’operatività delle deroghe sullo svolgimento delle udienze sino al 31 luglio 2020. In particolare, la c.d. il processo amministrativo in pendenza della c.d. Fase 2 dell’emergenza sanitaria assumerà le caratteristiche che seguono.

- 1) Come anticipato, è stato esteso fino al 31 luglio 2020 il periodo emergenziale “transitorio” durante il quale tutte le controversie fissate per la trattazione passeranno in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati.
- 2) A decorrere dal 30 maggio e fino al 31 luglio 2020, **la discussione (da remoto) dell’udienza potrà essere richiesta con istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica**; per le domande cautelari, la medesima istanza potrà essere depositata fino a cinque giorni liberi prima dell’udienza in qualunque rito ⁽³⁾. L’istanza è (sempre) accolta dal presidente del collegio (solo) se presentata congiuntamente dalle parti costituite. Viceversa, occorrerà una valutazione anche sulla base delle eventuali opposizioni espresse dalle altre parti. In ogni caso, qualora il presidente ritenesse necessaria la discussione da remoto, **potrà disporla con decreto**. La comunicazione dell’ora e delle modalità di collegamento sono a cura della segreteria, che si occuperà di darne avviso almeno un giorno prima.
- 3) **In alternativa alla discussione, potranno essere depositate note di udienza** fino alle ore 9 antimeridiane del giorno dell’udienza stessa o

³ In ipotesi di accoglimento dell’istanza, l’udienza dovrà tenersi mediante collegamento da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l’effettiva partecipazione dei difensori all’udienza.

richiesta di passaggio in decisione; il difensore che deposita tali note o tale richiesta è considerato presente a ogni effetto in udienza. In sintesi, ancora fino al 31 luglio 2020, la discussione orale potrà essere sostituita dalle “*brevi note*”, da presentare entro due giorni liberi prima dell’udienza ⁽⁴⁾.

* * * * *

III. L’IMPATTO DELL’EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19 NELLE PROCEDURE DI EVIDENZA PUBBLICA:

L’emergenza sanitaria ha anche impattato sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica, settore di grande rilevanza a livello europeo, rappresentando circa il 15% del PIL dell’Unione.

Come è noto, l’ANAC svolge un ruolo primario nella materia dei contratti pubblici e tramite l’adozione di linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, ne garantisce l’efficienza e l’omogeneità, supportando le stazioni appaltanti.

Anche nell’ambito di questa emergenza sanitaria, l’Autorità ha provveduto ad adottare una serie di delibere al fine di individuare dei criteri di massima di gestione delle procedure.

In particolare, con [la delibera n. 312 del 9 aprile 2020 precisata il 20 aprile 2020](#), l’ANAC invita le stazioni appaltanti ad adottare una serie di misure per garantire il *favor participationis* e la *par condicio* nel periodo di epidemia.

In particolare:

1. Durante la fase di evidenza pubblica

(dalla determina a contrarre all’aggiudicazione)

La PA **valuta** eventuali differimenti dell’avvio delle procedure di gara in considerazione della maggiore difficoltà di adempiere agli oneri propedeutici alla gara. Pertanto, si dovrebbero avviare soltanto le procedure di gara ritenute **urgenti**

⁴ Inoltre, fino al 31 luglio 2020, i presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, il presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e i presidenti dei TAR e delle relative sezioni staccate, sentiti l’autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell’Ordine degli Avvocati della città ove ha sede l’Ufficio, possono adottare le misure organizzative necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute negli uffici stessi

e **indifferibili**. (N.B. Sul punto l'ANAC ha precisato, con la nota del **20 aprile 2020**, **di non avere mai chiesto la sospensione di dette procedure**, limitandosi a suggerire “l'opportunità di differire l'avvio delle procedure di gara già programmate” e di avviare soltanto quelle “ritenute urgenti e indifferibili”).

In ogni caso, qualora le stazioni appaltanti si determinino per l'avvio delle procedure durante il periodo di sospensione, devono fornire nei documenti di gara, mediante avviso pubblico, **specifica indicazione**:

- a) della **sospensione dei termini** disposta dall'articolo 103 del decreto-legge n. 18 del 17/3/2020, chiarendo che detta sospensione si applica a tutti i termini stabiliti dalle singole disposizioni della *lex specialis* e, in particolare sia a quelli “iniziali” nonché a quelli previsti per l'effettuazione di sopralluoghi, sia a quelli “endoprocedimentali” (ad es. termine per il soccorso istruttorio);
- b) della **nuova scadenza dei termini già assegnati così come ricalcolata** con applicazione della sospensione di cui al citato decreto-legge, specificando che alla conclusione del periodo di sospensione (cioè dal 16 maggio 2020) i termini suindicati riprenderanno a decorrere per il periodo residuo.

Inoltre, sono **suggerite misure di semplificazione e flessibilizzazione** delle procedure, fermo il rispetto della massima trasparenza, potendo la PA appaltante:

- a) **concedere proroghe e/o differimenti ulteriori** rispetto a quelli previsti dal decreto-legge, anche su richiesta degli operatori economici, laddove l'impossibilità di rispettare i termini sia dovuta all'emergenza sanitaria;
- b) **valutare la possibilità di svolgere le procedure di gara con modalità telematiche** anche nel caso in cui tale previsione non fosse contenuta nel bando di gara;
- c) **valutare la possibilità di rinunciare al sopralluogo obbligatorio previsto dalla *lex specialis*** nei casi in cui lo stesso non sia strettamente necessario per la formulazione dell'offerta.
- d) valutare la possibilità di prevedere lo svolgimento delle sedute riservate della commissione giudicatrice di cui all'articolo 77 del decreto legislativo n. 50

del 18/4/2016 in streaming o con collegamenti da remoto, anche laddove tale modalità non sia prevista nel bando di gara.

2. Durante la fase di esecuzione del contratto

Ai sensi dell'articolo 3 comma 6-bis del decreto-legge n. 6 del 2020 il rispetto delle misure di contenimento del contagio previste nel decreto è sempre valutato ai fini dell'esclusione, **ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 c.c.**, della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti.

Il succitato articolo 6-*bis* si applica anche ai contratti aventi ad oggetto servizi e forniture. Anche in questi casi, quindi, l'emergenza sanitaria in atto è valutata **quale causa di forza maggiore** che giustifica il ritardo nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, escludendo l'applicazione delle penali di cui all'articolo 113-*bis*, comma 2, del codice dei contratti pubblici.

IV. L'IMPATTO DELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19 E L'AZIONE DELLA PROTEZIONE CIVILE:

12

L'azione della Protezione Civile nell'ambito dell'emergenza Covid-19 ha avuto un ruolo di primo piano a partire dall'emanazione della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, con la quale è stato dichiarato, per sei mesi, lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

Nel corso dello stato di emergenza, ***lo strumento provvedimentale*** attraverso cui la protezione civile ha gestito la crisi sanitaria è rappresentato dalle **Ordinanze di protezione civile** emanate dal CAPO DEL DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE *ex* artt. 25, 26 e 27 d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (testo che, come noto, ha riordinato e in parte riscritto la materia).

Gli interventi di protezione civile hanno interessato diverse materie e rappresentano un momento di sintesi **teso a garantire uniformità di azione a livello nazionale**, cruciale anche in considerazione della costante azione derogatoria operata dalle previsioni emergenziali.

In relazione alla situazione economica determinatasi per effetto delle conseguenze dell'emergenza COVID-19 particolare impatto hanno avuto le misure dirette ad intervenire sul sistema sociale, sia dal punto di vista dei soggetti che delle azioni previste.

Sul punto si segnalano:

- **Ordinanza del 29 marzo 2020 n. 658**

il cui art. 1 “Risorse da destinare a misure urgenti di solidarietà alimentare” prevede che “il Ministero dell'interno, entro il 31 marzo 2020, dispone, in via di anticipazione nelle more del successivo reintegro, con apposito provvedimento legislativo, il pagamento di un importo pari ad euro 400.000.000,00 di cui euro 386.945.839,14 in favore dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario, alla Regione Siciliana e alla Regione Sardegna, ed euro 13.054.160,86 in favore delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, con imputazione sul capitolo di spesa 1365 dello stato di previsione del Ministero dell'interno da contabilizzare nei bilanci degli enti a titolo di misure urgenti di solidarietà alimentare”.

L'art. 2 disciplina il riparto di tali risorse, prevedendo inoltre la possibilità per i Comuni di destinare alle misure urgenti di solidarietà alimentare eventuali donazioni (co. 3)

La procedura prevede espressamente una deroga alla disciplina dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n.50, autorizzando i Comuni all'acquisizione

a) di buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell'elenco pubblicato da ciascun comune nel proprio sito istituzionale;

b) di generi alimentari o prodotti di prima necessità.

Nello svolgimento di tali attività i Comuni possono avvalersi degli enti del Terzo Settore. Nell'individuazione dei fabbisogni alimentari e nella distribuzione dei beni, “i Comuni in particolare possono coordinarsi con gli enti attivi nella distribuzione alimentare realizzate nell'ambito del Programma operativo del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)”.

Si specifica che “Per le attività connesse alla distribuzione alimentare non sono disposte restrizioni agli spostamenti del personale degli enti del Terzo settore e dei volontari coinvolti”.

L’Ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune individua la platea dei beneficiari ed il relativo contributo tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall’emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico”.

- [Ordinanza del 24 aprile 2020, n. 669](#)

il cui articolo 1 “Misure in favore della popolazione” ha disposto che “in deroga alle disposizioni di cui all’articolo 2 comma 4-ter del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, i comuni possono effettuare i pagamenti per cassa mediante contanti o assegno circolare in favore dei soggetti appartenenti alle categorie più deboli per i quali non è possibile accreditare le somme loro dovute in quanto non possiedono conti correnti o altri strumenti associati a un codice IBAN, e comunque in misura non superiore all’importo di tremila euro”.

14

- [Le tre ordinanze del 22 aprile 2020](#), “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all’emergenza relativa al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”.

Tra di esse, sul piano organizzativo è significativa [l’Ordinanza n. 665](#), la quale prevede la “Costituzione di una Unità socio sanitaria”. In particolare l’Articolo 1, comma 1 dispone che “Per l’attuazione delle misure di contenimento e contrasto dell’emergenza epidemiologica COVID -19, il Dipartimento della protezione civile, in deroga alla normativa vigente, è autorizzato ad istituire una Unità socio sanitaria a supporto delle strutture di cui al comma 3, lettere a) e b)”.

Il comma 2, ne descrive la composizione, precisando che “L’Unità è composta da un massimo di 1.500 operatori socio sanitari, di cui 500 da destinare alle strutture di cui al comma 3, lettera a) e i 1.000 da destinare alle strutture di cui al comma 3,



lettera b), individuati dal Dipartimento della protezione civile tra le seguenti categorie:

- a) operatori dipendenti del Servizio sanitario nazionale;
- b) operatori dipendenti da strutture sanitarie anche non accreditate con il Servizio sanitario nazionale;
- c) operatori libero professionisti anche con rapporto di somministrazione di lavoro”.

Il comma 3 prevede che “La partecipazione alla predetta Unità è su base volontaria e gli operatori individuati si rendono disponibili a prestare tale attività presso:

- a) le residenze sanitarie assistenziali per anziani, le case di riposo per anziani, le residenze sanitarie assistenziali per disabili;
- b) gli istituti penitenziari individuati dal Ministero della Giustizia – Dipartimento per l’amministrazione penitenziaria e Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, quest’ultimo esclusivamente per le strutture detentive. I predetti Dipartimenti individuano altresì il numero di operatori necessari per ogni istituto o struttura detentiva”.

Commissione COVID-19 COA - Roma

Avv. Cristiana Lauri - Avv. Francesca Pariboni - Dott.ssa Maria Chiara Pollicino

Avv. Guido Befani

Roma, 20/05/2020