

# IL “CASO” DELLA GIUNTA COMUNALE RIUNITA IN VIDEOCONFERENZA DURANTE L’EMERGENZA SANITARIA «COVID-19».

Raffaele Marzo\*

*Abstract ita:* Il contributo in lettura intende offrire una disamina sul tema del fenomeno connesso alle regole e ai meccanismi dell’organizzazione strutturale della Giunta, “governo” del Comune ed Organo esecutivo dell’Ente. Nello specifico, premessi alcuni cenni teorici, la riflessione dibatte sul “funzionamento virtuale” del menzionato Organo collegiale vagliando la prassi utilizzata dagli Enti ai prodromi dell’emergenza sanitaria e, successivamente, la modalità di riunione introdotta con l’art. 73 del D.L. n. 18/2020.

*Abstract eng:* The contribution in reading is intended to offer a following on the issue of the phenomenon related to the rules and mechanisms of the structural organization of the Municipal Council, “government” of the Municipality and executive board of the local government unit. Specifically, given a number of theoretical hints, the reflection debates on the “virtual functioning” of the collegiate body and examining the practice used by institutions at the beginning of the health emergency and, subsequently, the meeting mode introduced with the article 73 of the Decree Law number 18/2020.

**SOMMARIO:** **1.** Premessa (sulla natura del problema e la *bidimensionalità* del fenomeno). - **2.** Cenni sulle fonti di autonomia locale. - **3.** (segue) Il Comune e l’attività di Giunta: l’autonomia tra forma e sostanza. - **4.** Le *provvisorie* “semplificazioni” in materia di Organi collegiali e connesse questioni aperte.

\* Avv., Ph. S. Università “Niccolò Cusano” - Roma. Lo scritto è aggiornato al 27/04/2020.

## 1. Premessa (sulla natura del problema e la bidimensionalità del fenomeno).

L'emergenza epidemiologica da «Covid-19», pian piano divenuta a carattere planetario, sollecita (ulteriormente) l'emersione della *complessità* del diritto, qui intesa non solo quale presupposto logico-filosofico o sociologico della riflessione, ma finanche condizione integrante della giuridicità<sup>1</sup>. Non a caso, i dilemmi incalzano le conseguenze delle scelte - immediate e, in alcuni casi, inevitabili - compiute dall'Esecutivo. Il presente saggio propone una disamina sul tema del fenomeno connesso alle regole e ai meccanismi dell'organizzazione strutturale della Giunta, "governo" del Comune e Organo esecutivo dell'Ente, nel momento in cui la protezione del diritto fondamentale alla salute pubblica ha motivato interventi urgenti al fine di contrastare la diffusione del c.d. Coronavirus<sup>2</sup>. Nello specifico, in chiave metodologica, si proverà ad *osservare problematicamente* il "funzionamento virtuale" dell'Organo introdotto con l'art. 73 del D.L. n. 18/2020, le ripercussioni sulla c.d. «*microgerarchia*»<sup>3</sup> delle fonti locali nonché, per tale via, riflettere sul più ampio rapporto Stato-Enti locali e sul loro *coordinamento* durante "l'emergenza". A questo punto potrebbe essere conveniente anticipare qualche quesito: l'Ente locale (in specie il Comune) può prescindere da una propria regolamentazione in ordine all'attività della "Giunta riunita in video conferenza"? La richiamata normazione primaria è in linea con le prerogative dell'Ente locale? In assenza di specifica previsione, il "Consesso convocato per la riunione virtuale" può dirsi legittimamente operante in forza della decretazione d'urgenza? In che modo? E, soprattutto, in che termini? Come si qualifica l'autonomia<sup>4</sup> degli Enti in tale circostanza? Si tratta di aspetti tra loro connessi, collegati, aggrovigliati; sicché, una

<sup>1</sup> F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, *passim*. Del resto, proprio l'atteggiarsi degli accadimenti della storia interpellava il dinamismo della scienza giuridica, talché il giurista non può esimersi dall'analizzare, con rigore e metodo, taluni contingenti fenomeni della realtà sociale: P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 63 ss. e *passim*; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2019, p. 101 ss.

<sup>2</sup> Nell'immediatezza del fenomeno molteplici approfondimenti scientifici possono leggersi in *federalismi.it*, focus «*Il diritto pubblico e l'emergenza Covid-19*»; nell'*instant forum* dal titolo «*Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*» apparso in *biodiritto.org* (destinati al fasc. 2/2020 del *BioLaw Journal* – Rivista di Biodiritto). Altresì, specificatamente per i temi affrontati nel presente contributo: A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, pp. 201-223; U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 25 marzo 2020.

<sup>3</sup> Cfr., L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, 1993, p. 9 ripresa in F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, cit., p. 188 per addurre – previo richiamo all'art. 7 del D. Lgs. n. 267/2000 – una certa riserva di competenza goduta dai regolamenti comunali e provinciali che li esonera, quindi, «*dalla subordinazione agli atti del Governo e anche in parte agli stessi statuti*».

<sup>4</sup> In passato (per un'analisi storica dei profili istituzionali: P. AIMO, *Le autonomie locali fra Stato e partiti*, in P. IUSO - A. PEPE, *La fondazione della Repubblica 1946-1947*, Interlinea editrice, Pescara, 1999, pp. 163-180) le autonomie territoriali erano sì intese con capacità di un'attività normativa e amministrativa, ma pur sempre comprese nei termini di una rigida

riflessione in termini di analisi giuridica non può che limitarsi ad affrontare solo alcuni punti nodali, tentando di cogliere contraddizioni e/o l'acuirsi di divergenze relative allo *statu quo ante* e prudenzialmente ipotizzando lo scenario allo spiare del termine indicato nella deliberazione dello stato di emergenza<sup>5</sup>.

Tuttavia, prima di passare alla trattazione, occorre chiarire, benché sommariamente, l'evidenziata *bidimensionalità* dell'argomento. *Prima facie*, l'intervento governativo sul menzionato oggetto di studio investe il rapporto tra «centri di potere» nel noto «pluralismo politico istituzionale»<sup>6</sup>, laddove la poderosa regolamentazione *centrale* ha segnato<sup>7</sup> il passo sulle «autonomie locali»<sup>8</sup>; e ciò vale non solo (o non soltanto) per le Regioni (fenomeno certamente più evidente e ampiamente discusso<sup>9</sup>), ma anche per le municipalità<sup>10</sup>. Inevitabilmente, la disamina muove principalmente dalla Costituzione coinvolgendo quella parte che descrive e disciplina l'articolazione di enti con pari dignità politico-istituzionale nella rinnovata *architettura di poteri*, centrali e locali<sup>11</sup>. Altresì, sul versante strettamente riferito all'amministrazione – ecco palesata la seconda dimensione del fenomeno – viene in rilievo il riconosciuto potere statutario e regolamentare degli Enti locali rispetto al quale la potestà legislativa statale si trasforma in legislazione di principio. Il tema investe, quindi, tanto il rapporto, pur sempre «*essenziale*»<sup>12</sup>,

uniformità alla posizione dominate dello Stato: cfr., per tutti, G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1954, I, p. 1 ss.; p. 84 ss.; p. 127 ss. Successivamente, un noto assestamento teorico valuta con maggior rilievo le autonomie assumendo non più una pubblica amministrazione bensì «una pluralità di Pubbliche Amministrazioni»: A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 121-122. Sul punto, con piglio critico, M.S. GIANNINI, *Documento sugli ordinamenti territoriali* (1988), ora in Id., *Scritti*, X, Giuffrè, Milano, 2008, p. 443. Altresì, analisi complessiva sull'autonomia intesa nel sistema costituzionale italiano è presente in L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, *passim*.

<sup>5</sup> Il C.d.M. del 31 gennaio 2020, n. 27/2020 ha deliberato lo stato di emergenza per la durata di sei mesi.

<sup>6</sup> L'art. 5 Cost. prende atto – quasi fosse una *ricognizione* – della presenza di differenti entità nel suo articolato territorio. Si v., sul punto, M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015, spec. p. 517 e ss.

<sup>7</sup> Per tutti, si v., M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online – Numero Speciale*, 11 aprile 2020, pp. 1-26; in particolare, l'A. segnala la trazione prioritaria della «catena normativa della giustificazione» rammentando la necessità della «ricerca del fondamento degli atti normativi collocati al suo termine (o quasi)». V. anche, sebbene con sensibile specificazione: G. AZZARITI, *Il Diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2020, p. III, laddove rileva che la prassi dell'adozione di Dpcm non sarebbe conforme a Costituzione, pur chiarendo che gli specifici Dpcm non possono essere ritenuti illegittimi in trattandosi di «autoassunzione di un potere extra ordinem che si legittima per via di necessità».

<sup>8</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 67 ss.

<sup>9</sup> Emblematico quanto riferito in G. DI COSIMO - G. MENEGUES, *La gestione dell'emergenza tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, sul n. 2/2020 di *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, pp. 1-7.

<sup>10</sup> *Infra*, § 4.

<sup>11</sup> Invero, pur ammettendo l'articolazione dello Stato in più soggetti quali, ad es., le autonomie territoriali la prima dottrina ribadiva il «concetto di autarchia» (cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, II, p. 823 ss.) e, per tale via, rifiutava, in radice, l'autonomia «in senso forte»: per questa posizione cfr., G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione*, II, Barbera, Firenze, 1950, p. 231 ss.

<sup>12</sup> U. ALLEGRETTI, *La pubblica amministrazione e il sistema della autonomie*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore*

tra Costituzione e amministrazione, quanto la riflessione prettamente amministrativa e connessi aspetti attinenti alle esigenze pratiche.

Nei gangli<sup>13</sup> dell'accennata intelaiatura - appunto perimetrata dal testo costituzionale ed innervata dalla legislazione di settore - si sviluppa la presente indagine; tuttavia, per utile avvertenza, si precisa che l'oggetto di studio sarà ricondotto ad una visione d'insieme<sup>14</sup> provando così a mitigare ogni netta caratterizzazione del fenomeno e delle derivanti risultanze.

## 2. Cenni sulle fonti di autonomia locale.

Com'è noto, l'art. 114, co. 2 Cost., stabilisce che «*i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*» con ciò permettendo un chiaro ancoraggio alla c.d. *potestà statutaria* degli Enti locali<sup>15</sup>. Può qui solo accennarsi, a motivo di sintesi, che la relativa potestà ha avuto ad oggetto, tradizionalmente, la disciplina tanto dell'organizzazione dell'Ente quanto delle funzioni assegnate con legge. Dunque, secondo i principi teorici appena richiamati, una garantita autonomia ammette la possibilità di adottare propri statuti e regolamenti nonché favorire l'opportunità di esercitare poteri e funzioni nei limiti del rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione<sup>16</sup>.

Peraltro, anche dopo la riforma del 2001, i c.d. «Regolamenti di organizzazione»

*della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2009, spec. p. 115; il quale A., poco dopo, esplicita il rapporto «*biunivoco*» tra Costituzione e amministrazione giacché «*se la Costituzione influenza l'amministrazione, l'amministrazione a sua volta influenza il modo d'essere della Costituzione, della Costituzione reale, inclusa l'interpretazione della Costituzione formale*»: cit., p. 116.

<sup>13</sup> E' evidente che il punto meriterebbe ben altra trattazione; tuttavia, si segnala qualche spunto per una rapida considerazione: U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, p. 121-122 laddove riferisce la divaricazione tra dottrina costituzionalistica e quella amministrativa con indubbe differenze di concetti e di approcci; altresì, A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgedanken)*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 14 ss.

<sup>14</sup> Del resto, la dibattuta linea di confine tra diritto costituzionale e diritto amministrativo appare, in alcuni casi, mitigata: S. Cassese, *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Diritto Amministrativo e società civile*, I, *Studi introduttivi (Muovendo dalle Opere di Fabio Roversi Monaco)*, BUP, Bologna, p. 5 e ss. ha così sostenuto: «*La seconda modificazione del diritto amministrativo consiste nella sua costituzionalizzazione. Inizialmente, Costituzione e amministrazione erano due corpi in larga misura estranei, tanto che Otto Mayer poteva scrivere, nel 1924, nella prefazione alla terza edizione del suo Deutsches Verwaltungsrecht, che il diritto costituzionale passa, il diritto amministrativo resta. Un altro segno di estraneità sta nel fatto che la Costituzione italiana del 1948 passò sopra gli apparati amministrativi, ai quali dedicò espressamente solo due disposizioni, e solo per porre limiti all'invadenza della politica nell'amministrazione [...] Ogni problema di diritto amministrativo è potenzialmente un problema anche di diritto costituzionale. La costituzionalizzazione del diritto amministrativo è avvenuta in vari modi. Attraverso la penetrazione dei diritti costituzionali fondamentali [...]*».

<sup>15</sup> B. CARAVITA (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2011, *passim*; C. MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio della riforma del Titolo V)*, in R. BIN - L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Cleup, Padova, 2010, p. 43-75.

<sup>16</sup> Qui può dirsi delle riforme istituzionali realizzate (in specie durante la XIII legislatura), in particolare attraverso la L. cost. n. 3/2001: G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma - 9 gennaio 2001, Giuffrè, Milano, 2001; G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

hanno trovato collocazione alla stregua di *fonti integrative* dello Statuto, e perciò ad esso gerarchicamente subordinate<sup>17</sup>. Proprio, il riformato art. 117, co. 6, Cost. assegna a Comuni, Province e Città metropolitane la competenza regolamentare «*in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*»<sup>18</sup>.

Ovviamente, ciò che interessa sottolineare è che i regolamenti<sup>19</sup> sono approvati dall'Organo competente e destinati ad entrare in vigore all'esecutività dell'atto deliberativo, salva diversa previsione esplicitata nell'atto stesso.

La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni (in specie) del Comune è così riservata alla potestà regolamentare dell'Ente stesso, nell'ambito, però, della legislazione dello Stato e della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dalla Costituzione<sup>20</sup>. Nello specifico, proprio il funzionamento delle Giunte Comunali (Organo obbligatorio e deliberante, avente la primaria funzione di collaborazione con il Sindaco) è poi demandato, sovente, ad espressa previsione contenuta in apposito "Regolamento per il funzionamento" di cui costituiscono una sezione dedicata (le disposizioni del T.U.E.L. appunto valorizzano, per tale via, la c.d. *potestà regolamentare* dell'Ente<sup>21</sup>). La questione investe, allora, la potestà normativa che si estrinseca non solo in quella statutaria, ma anche in quella regolamentare. Se lo statuto dell'Ente locale è gerarchicamente al vertice, il regolamento sembra godere di una propria «*riserva di competenza*»<sup>22</sup> che trova giustificazione nel co. 6 dell'art. 117, Cost.: la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni è quindi «*riservata alla potestà regolamentare dell'Ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117, co. 6, e 118 Cost.*»<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> Cfr., Cons. di Stato, sez. V, 14.4.2008, n. 1692. Si tenga anche conto che per l'art. 4, co. 3, della L. n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia), resa per l'attuazione legislativa degli artt. 114 e 117, co. 6, Cost., «[...] *L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie.* [...]». Dunque, gli statuti si delineano in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento e nel rispetto della competenza legislativa esclusiva statale in materia elettorale; ai regolamenti è riservata la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dell'Ente.

<sup>18</sup> Appunto, il trascritto comma regola la distribuzione della potestà regolamentare fra i diversi livelli di governo. Sul punto si v., T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, spec. p. 40 e *passim*; G. DI GENIO, *Poteri locali nel quadro europeo del multilevel constitutionalism*, in AA. VV., *Impatto federale e nuove territorialità: autodeterminazioni regionali?*, in *Nuova Rass. legisl. dottr. e giur.*, n. 10/2011, spec. p. 1115 e ss.

<sup>19</sup> T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1994, 43 ss.

<sup>20</sup> G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim*.

<sup>21</sup> Spec. si v., l'art. 48, co. 3, T.U.E.L.: «*E', altresì, di competenza della Giunta l'adozione dei Regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio*».

<sup>22</sup> F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., 199.

<sup>23</sup> *Ibidem*; nonché, Q. Camerlengo, *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: «la riserva di regolamento locale» secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 3/2006, p. 2476 e ss. ove l'A., commentando la sent. n. 246/2006 della Corte costituzionale, così esordisce: «*Il conferimento di una determinata funzione amministrativa ad un dato "anello*

### 3. (segue) Il Comune e l'attività di Giunta: l'autonomia tra forma e sostanza.

In relazione alla disamina che si sta conducendo, si sottolinea, a scanso di equivoci, un punto dirimente. Il *focus* tematico è riferito – in particolar modo – al Comune qui inteso, appunto, Ente locale per antonomasia<sup>24</sup>, individuato come tale sia nella carta costituzionale (art. 114, Cost.) che a livello di fonte primaria statale laddove, ai sensi dell'art. 3, co. 2 del T.U.E.L. esso è definito «*l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*». Peraltro, nel quadro ordinamentale la sua importanza è comprovata dalle funzioni attribuite (soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001) sicché la sua centralità, in rapporto agli altri Enti locali, può cogliersi proprio nelle attribuzioni che ad esso sono assegnate dall'ordinamento generale. Talché l'autonomia locale<sup>25</sup> è da intendersi «*non soltanto un principio che consente di dare rappresentanza alla soggettività di determinate comunità territoriali, ma anche una modalità di organizzazione funzionale a meglio assicurare l'effettività di alcuni valori costituzionali*»<sup>26</sup>.

In dottrina non esiste un unico concetto di «autonomia» bensì più impostazioni dogmatiche con valutazioni radicalmente opposte tra loro<sup>27</sup>. Non solo; essa è notoriamente anche suddivisa in «autonomia normativa» (ovvero come la «*situazione giuridica nella quale si trovano delle figure soggettive - che possono essere persone giuridiche - per il fatto di godere un'indipendenza, relativa in misura variabile, in confronto ad altre figure soggettive omogenee*»<sup>28</sup>) e «autonomia organizzatoria»<sup>29</sup> (cioè la «*potestà attribuita in ordinamenti giuridici statali ad enti diversi dallo Stato di emanare norme costitutive dello*

---

istituzionale» comporta la traslazione, verso lo stesso, della corrispondente potestà regolamentare» e, per tale via, sostiene «una vera e propria “riserva di regolamento” a favore degli enti locali».

<sup>24</sup> Per inquadrarne la nascita S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Presidenza del Consiglio dei Ministri-SSPA, Roma, 1982, e, nello specifico, si v.: p. 40 (cap. *Le amministrazioni nella Costituzione*); p. 113 (cap. *I rapporti tra centro e periferia*); p. 122 (cap. *I poteri locali*).

<sup>25</sup> G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 157.

<sup>26</sup> G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in ID. (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 3.

<sup>27</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia* (Saggio sui concetti di autonomia), in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, spec. p. 852 ss.

<sup>28</sup> L'autonomia normativa, indica anche la capacità di determinati soggetti di dettare norme che «*regolano interessi che sono curati propriamente da questi soggetti*», per cui «*il soggetto attributario di autonomia normativa possiede una potestà di regolare interessi, propri e statali insieme, con norme proprie, integratrici delle norme statali, e a queste ad ogni effetto equiparate*»: M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 859.

<sup>29</sup> Essa costituirebbe un «*concetto di relazione*», una «*formula organizzatoria*» che attiene alla distribuzione delle funzioni, talché si comprende come essa muti, e possa definirsi, «*sulla base della concreta determinazione delle funzioni e del riparto delle competenze*»; si v., G. ROLLA, *op. ult. cit.*, in ID. (a cura di), *cit.*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 15.

*stesso ordinamento giuridico statale»<sup>30</sup>*). Ai fini che qui interessano, rileva comunque il «*potere dell'ente locale di darsi autonomamente un ordine, conformemente a quelle che sono le esigenze della propria collettività e operando, quindi, in ognuno dei campi in cui, stanti i limiti posti dall'ordinamento generale, può operare»<sup>31</sup>*.

*In medias res*, a tacere dei rapporti tra Consiglio e Giunta comunale<sup>32</sup>, le riunioni di quest'ultima - affinché essa possa procedere ad utile deliberazione - richiedono la partecipazione obbligatoria del Segretario generale, del Presidente della seduta (Sindaco o Vice Sindaco in caso di assenza o impedimento) e, infine, della maggioranza degli Assessori. Altresì, propedeutici sono la convocazione e l'O.d.g. che rappresentano elementi necessari (benché la prassi è ormai orientata a superare la prevista forma scritta con convocazioni fate pervenire comunicate attraverso messaggi o altra strumentazione elettronica). Laddove pervenga la regolare convocazione, il Presidente della seduta deve accertare, in via preliminare, la validità della stessa e, successivamente, procedere all'esame in seduta segreta dei punti da deliberare e cioè le varie proposte di deliberazione munite dei pareri *ex art.* 49 T.U.E.L. (pareri obbligatori non vincolanti), salvo che si tratti di atti di mero indirizzo.

Dall'esposto reticolato normativo esistente emerge, allora, l'*indefettibilità* della previsione regolamentare - così come per ogni Organo collegiale che operi attraverso deliberazioni - al fine di disciplinare le modalità di convocazione, il funzionamento e le votazioni. Ciò lascia presagire, quindi, che qualsiasi "variante" non può che essere supportata da un simmetrico intervento proprio per disciplinare differenzialmente la materia e prevedere modalità alternative e molteplici, a garanzia della validità dell'atto pubblico<sup>33</sup> redatto dal Segretario verbalizzante.

Infatti, la *revisione* di un disciplinare deve misurarsi con la eventuale diversa previsione regolamentare e, pertanto, qualunque intervento dovrebbe

<sup>30</sup> M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 856.

<sup>31</sup> Così per E. MELE, *Manuale di diritto degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 14-15.

<sup>32</sup> Si riferisce, ad es., la singolare questione relativa alla determinazione delle tariffe della Tarsu: cfr., Cass. Civ., sez. Trib., 27/09/2017, n. 22545: «*Rientra nella competenza della giunta comunale la determinazione delle tariffe della Tarsu, atteso che l'art. 42, comma 2, lett. a), in combinato disposto con l'art. 48, comma 3, del d. lgs. n. 267 del 2000, nello stabilire che la potestà regolamentare del Consiglio comunale comprende anche l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. f), esclude espressamente dalla potestà regolamentare del consiglio comunale la determinazione delle aliquote dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote. Pertanto, alla Giunta comunale competono tutti gli atti rientranti, ai sensi dell'art. 107, commi 1 e 2, del t.u.e.l., nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della Provincia o degli organi di decentramento (art. 48, comma 2, del t.u.e.l.)*».

<sup>33</sup> Sulla natura di atto pubblico del verbale di seduta della Giunta comunale, cfr., Cass. Pen., sez. V, 22/02/2019, n. 26616: «*Ai fini degli artt. 476, comma secondo e 479 cod. pen., il verbale di una seduta della giunta comunale, redatto dal segretario comunale nell'esercizio delle funzioni attribuitegli dall'art. 97, comma 4, lett. a) d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è un atto pubblico che, ai sensi dell'art. 2700 c.c., fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha redatto, delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti. (Fattispecie relativa ad un verbale recante la falsa attestazione dell'allontanamento, prima dell'adozione di una delibera, di un assessore che aveva invece partecipato al voto)*».

provvedere derogando e/o modificando la stessa. In altri termini, l'utilizzo dello strumento della videoconferenza - scevro da antecedente previsione regolamentare - richiederebbe, per poter legittimare la seduta e i successivi atti, un intervento *formale* modificativo del regolamento vigente (appunto con l'introduzione della casistica ritenuta idonea).

#### **4. Le provvisorie “semplificazioni” in materia di Organi collegiali e connesse questioni aperte.**

La suesposta “ordinaria” procedura ha subito una sensibile *torsione* a seguito dell'adozione degli interventi normativi - progressivamente sempre più stringenti - adottati per fronteggiare la pandemia causata dalla diffusione del «Covid-19». Com'è noto, con la deliberazione avvenuta il 31 gennaio 2020 il C.d.M. ha dichiarato lo «*stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*»: un provvedimento fondato sull'esercizio dei poteri in materia di protezione civile previsti dal D. Lgs. del 2 gennaio 2018, n. 1 che, all'art. 24, reca lo «*stato di emergenza di rilievo nazionale*»<sup>34</sup>. Ovviamente, le Ordinanze di protezione civile emesse nell'ambito di uno stato di emergenza di rilievo nazionale, ai sensi dell'art. 25, co. 1, D. Lgs. n. 1/2018 sono adottate “*in deroga*” alle disposizioni vigenti 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.

Ne sono seguiti, “a cascata”, molteplici provvedimenti anch'essi dettati dal carattere emergenziale e/o straordinaria necessità ed urgenza (riecheggiando la formulazione dell'art. 77 Cost.). Essi hanno riguardano tutto il territorio nazionale<sup>35</sup> provando a *bilanciare* le misure adottate con la pluralità di beni costituzionalmente tutelati<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Sul punto cfr., M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19* mette a dura prova gerarchia e legalità, in Osservatorio AIC, fasc. n. 3/2020, pp. 5-6 nota criticamente la «sottovalutazione della situazione» proprio a partire dalla deliberazione dello stato di emergenza; al punto che, secondo il citato A., la «non chiara cognizione della drammaticità degli eventi» è confermata dalla circostanza che l'emergenza è «stata trattata – sia consentito – come un'emergenza “ordinaria” e non già drammaticamente straordinaria ed eccezionale, se non unica, che avrebbe imposto ben altre tipologie di interventi».

<sup>35</sup> Un richiamo cronologico: D.P.C.M. dell'11 marzo 2020; D.P.C.M. del 9 marzo 2020; D.P.C.M. dell'8 marzo 2020; D.L. 8 marzo 2020, n. 11; D.L. 2 marzo 2020, n. 9; D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 conv. L. n. 13/2020 e succ. abrogato dal D.L. n. 19/2020 ad eccezione dell'art. 3, co. 6-bis e dell'art. 4; D.P.C.M. del 23 febbraio 2020; D.P.C.M. del 25 febbraio 2020; Delibera del C.d.M. del 31 gennaio 2020; D.L. 25 marzo 2020, n. 19. Infine, ai più recenti D.P.C.M. del 1° aprile 2020; D.P.C.M. del 10 aprile 2020 ed il D.P.C.M. del 27 aprile 2020 sulla regolamentazione della c.d. “fase 2”, fissata per il 4 maggio.

<sup>36</sup> *Ex multis*: V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, *passim*; G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocati dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020, *passim*; A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in

Orbene, nonostante l'animosità dei provvedimenti susseguiti, gran parte degli iniziali interventi non hanno scalfito il funzionamento degli Organi collegiali degli Enti locali<sup>37</sup>. Tutt'altro. Ai prodromi dell'emergenza, ciascun Ente ha cercato di adottare "soluzioni tampone". Cosicché, in un primo momento, con l'incalzare della diffusione del «Covid-19», si sono registrate variegate forme (o "nuove prassi"?) di prosecuzione dell'attività giuntalesca a prescindere dalla regolamentazione dell'Ente. Non a caso, la pericolosità della pandemia ha "obbligato" gli Enti locali a definire, *in itinere*, delle linee guida relative all'attività degli Organi politici. Ciò è avvenuto, però, prescindendo dall'esistenza o meno di una previsione regolamentare e provvedendo a disciplinare - magari all'interno di una *istantanea* delibera della stessa Giunta - la "gestione telematica" delle sedute. Tale aspetto era e rimane controverso, poiché non è dato capire - proprio in ragione di quanto riferito - quale sia la fonte giustificatrice in difetto di anteriore previsione tale da ordinare il meccanismo virtuale e garantire lo svolgimento in adesione ai principi generali. Questi dubbi potrebbero assumono una forma più diretta: come legittimare la menzionata casistica ai fini della validità stessa delle sedute? È da intendersi assorbente il richiamo (all'interno di un qualsiasi provvedimento) all'emergenza sanitaria facendo leva sulla prevalenza della protezione di beni di rango costituzionale? Ancora, può addursi un intervento sostitutivo e/o suppletivo con atto monocratico del Sindaco (con emanazione delle ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica)? E' chiaro che gli atti di Giunta comunale (e/o decreti sindacali) che avessero adottato modalità operative virtuali *ante decreto* potrebbero essere viziati e non reggere, *ex post*, il vaglio del Giudice Amministrativo allorquando resteranno impressi gli effetti consequenziali della loro assunzione, ad una qualsiasi delibera e/o determina adottata in esecuzione<sup>38</sup>. Del resto, gli artt. 46, 47 e 48 del T.U.E.L., recanti disposizioni in materia di nomina, composizione e competenze della Giunta Comunale, nulla dispongono in ordine all'ipotesi in discorso.

---

Osservatorio AIC, fasc. 3/2020, p. 3 e ss. indica alcuni requisiti in merito alle «restrizioni che integrano uno stato di inedita sospensione nell'esercizio dei diritti»; ovvero: «temporaneità»; «proporzionalità e ragionevolezza»; «rispetto di forme ed equilibri in relazione al potere esecutivo».

<sup>37</sup> Ad onor del vero essi hanno ispirato (e giustificato) l'adozione della «Direttiva n. 1/2020 della P.d.C.M. – Ministro per la Pubblica Amministrazione» con la quale sono state fornite le prime indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da «Covid-2019» nelle P.A. al di fuori delle c.d. «zone rosse», ovvero le aree di cui all'articolo 1 del D.L. n. 6 del 2020. Tale Direttiva ha introdotto, tra le altre cose, «la facoltà, per le autorità competenti, di adottare ulteriori misure di contenimento, al fine di prevenire la diffusione del virus [...]» soprattutto con la finalità di «garantire uniformità, coerenza ed omogeneità di comportamenti del datore di lavoro per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro». Sicché, stante il carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e l'incremento dei casi sul territorio nazionale, le Amministrazioni Pubbliche – a prescindere dalla loro collocazione geografica – hanno implementato misure organizzative temporanee rivolte ai propri dipendenti, in grado di "governare" l'emergenza sanitaria in corso (si pensi al c.d. *smart working* inteso quale "lavoro agile").

<sup>38</sup> Sulla funzione di amministrazione resa prevalentemente in atti produttivi di effetti nella sfera giuridica di soggetti terzi, i quali se lesi, possono rivolgersi al giudice competente per chiedere tutela, da ultimo si legga: V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione e giurisdizione*, in *Giur. cost.*, n. 3/2019, p. 1825 ss.

Nella confusione generale, la questione è stata affrontata con il D.L. n. 18/2020<sup>39</sup> recante «*Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*». Infatti, l'art. 73 del provvedimento poc'anzi citato - rubricato «*Semplificazioni in materia di organi collegiali*» -, ha previsto, al co. 2, che «*i Consigli e le Giunte dei Comuni che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in video conferenza, possono riunirsi secondo tali modalità nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità previamente fissati rispettivamente del Presidente del Consiglio e dal Sindaco purché siano individuati sistemi che consentano di determinare con certezza i partecipanti. Tali previsioni si applicano agli organi di Governo delle Province, delle Città Metropolitane, dei Consigli e delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome in assenza di una diversa regolamentazione da parte delle leggi provinciali e regionali*».

Il dinamismo del Governo, facendo leva su presupposti di necessità ed urgenza, ha permesso a tutti gli Enti locali l'assunzione di misure protese a garantire lo svolgimento dei lavori giuntali (quali la partecipazione a distanza con possibilità dei componenti della Giunta e del Segretario Comunale) e di addivenire, non senza affanno, ad soluzione in linea di massima rispettosa del metodo collegiale della seduta, rendendo praticabile altre ipotesi di svolgimento (appunto in audio conferenza, videoconferenza e/o teleconferenza).

Dalle raccolte riflessioni è oltremodo palese che proprio con l'entrata in vigore del D.L. n. 18/2020 la *legittimità* e *sostenibilità* dello svolgimento dell'attività della Giunta comunale durante l'emergenza sanitaria «Covid-19» può dirsi assicurata. Nondimeno, però, il sistema di "presenza" virtuale, non può che considerarsi "a tempo"; talché l'attività giuntale - presto o tardi - deve (ri)tornare a ricongiungersi con le previsioni *ordinarie* e *regolamentari* di ciascun Ente. Infatti, la stessa norma "giustificatrice" della "Giunta virtuale" esordisce, al co. 1 dell'art. 73, che la previsione è valevole «*al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e fino alla data di cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020*». Ciò lascia intendere che, terminata la fase straordinaria, le Amministrazioni sfornite di idonea regolamentazione sul punto non potranno continuare ad utilizzare la copertura "per decreto", ma anzi saranno obbligate a mantenersi (rientrare?) nel perimetro del peculiare regolamento e/o, qualora sia intenzione, ad agire - con i propri poteri - introducendo *ex novo* la facoltà di riunione virtuale della Giunta Comunale.

<sup>39</sup> In Gazz. Uff., Serie Generale, n. 70, Anno 161°, del 17-3-2020.