

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
2 / 2020

APRILE - GIUGNO

Emergenza Covid-19: lockdown del procedimento amministrativo?

Marco Salina

*Il contributo analizza la disciplina sulla sospensione dei termini procedurali prevista dal decreto Cura Italia, ponendone in luce alcuni aspetti critici
[Covid-19 emergency: lockdown of the administrative procedure?] The contribution analyzes the discipline on the suspension of procedural terms provided for by the "Cura Italia" decree, highlighting some of its critical aspects*

1. Premessa

La normativa introdotta a seguito dell'emergenza Covid-19 non si è limitata a dettare la sospensione dei termini processuali^[1], ma ha disposto, altresì, la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi e degli effetti degli atti amministrativi in scadenza. Pur essendo comprensibili le ragioni di tale intervento normativo, occorre che la sospensione resti circoscritta al tempo strettamente necessario, per evitare effetti pregiudizievoli sull'impulso economico che appare indispensabile per fronteggiare a dovere il prossimo futuro.

2. La sospensione dei termini procedurali nel decreto «Cura Italia» e nel decreto «Liquidità»: ambito di applicazione

L'art.10 del d.l. n. 18/20 (c.d. decreto Cura Italia^[2]), sotto il titolo «Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza», ha disposto che «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 [a decorrere, n.d.r.] successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020... 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».

Successivamente l'art.37 del d.l. 23/20 (c.d. decreto Liquidità^[3]) ha previsto che «1. Il termine del 15 aprile 2020 previsto dai commi 1 e 5 dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, è prorogato al 15 maggio 2020».

L'ambito di applicazione di tali norme è molto ampio e riguarda tutti i procedimenti amministrativi, tanto quelli a istanza di parte, quanto quelli ad iniziativa d'ufficio. In questo senso la sospensione si applica ai termini sia perentori (stabiliti dalla legge a pena di decadenza) che ordinatori (il cui mancato rispetto non caduca il potere di provvedere), nonché ai termini finali ed esecutivi, come a quelli endoprocedimentali e preparatori: dunque non solo ai termini stabiliti per la conclusione del procedimento (per i quali la legge n. 241 del 1990 stabilisce una disciplina generale), ma altresì a quelli relativi ad adempimenti posti a carico di soggetti privati o di altre amministrazioni il cui intervento è necessario nel corso del procedimento ai fini dell'adozione del provvedimento finale^[4].

Non si rinvengono nel testo della norma eccezioni riferibili a tipologie di amministrazioni o a particolari categorie di enti pubblici. In effetti le uniche eccezioni sono quelle stabilite dallo stesso art.103 d.l. 18/20 con riguardo ai termini previsti da specifiche disposizioni dei decreti-legge sull'emergenza epidemiologica in corso e dei relativi decreti di attuazione (comma 3^[5]) e per i termini relativi a pagamenti di stipendi, pensioni, retribuzioni, emolumenti per prestazioni a qualsiasi titolo, indennità da prestazioni assistenziali o sociali comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese (comma 4^[6]).

La sospensione riguarda anche tutti i termini inerenti alle procedure di appalto o di concessione disciplinate dal decreto legislativo 30 aprile 2016, n. 50, ivi compresi quelli stabiliti dalle singole disposizioni della *lex specialis* (esemplificativamente: termini per la presentazione delle domande di partecipazione e/o delle offerte; termini previsti dai bandi per l'effettuazione di

sopralluoghi; termini concessi ai sensi dell'articolo 83, comma 9, del codice per il c.d. «*soccorso istruttorio*», nonché a quelli eventualmente stabiliti dalle commissioni di gara relativamente alle loro attività^[7]).

3. Sospensione dei termini procedurali: esigenze (contrastanti) a confronto

La *ratio* sottesa alla sospensione dei termini procedurali è chiara a tutti.

In parte, come si legge nella Relazione illustrativa del decreto Cura Italia, si tratta di «*evitare che la PA, nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi o nel formarsi del silenzio significativo*». In altra parte -considerato che la norma prevede la sospensione di tutti i termini procedurali, dunque non solo di quelli a carico dell'Amministrazione- vi è da ritenere che l'intenzione sia stata anche quella di salvaguardare la partecipazione dei privati al procedimento amministrativo, potenzialmente pregiudicata dalle limitazioni imposte dalla situazione emergenziale in atto. Si pensi, ad esempio, ai termini per la presentazione delle integrazioni documentali a seguito di soccorso istruttorio, ovvero dei giustificativi in caso di verifica di congruità: si tratta in tutti i casi di adempimenti del privato che potrebbero richiedere complesse attività di ricerca e collazione, incompatibili con il periodo di forzata chiusura delle aziende.

Pur trattandosi di esigenze comprensibili e meritevoli di tutela, nondimeno occorre evidenziare l'esistenza di un rischio contrapposto. E cioè quello, tutt'altro che remoto, che la sospensione dei termini procedurali, soprattutto se eccessivamente prolungata, finisca col pregiudicare quella ripresa economica che a detta di tutti è indispensabile ed urgente, per reagire al blocco che il Sistema Paese ha subito a causa dell'emergenza sanitaria (quella che ormai è convenzionalmente nota come c.d. «*Fase 2*»).

Proprio mentre la politica nazionale e comunitaria è impegnata a definire le misure necessarie per finanziare su larga scala il rilancio delle attività, non va dimenticato che l'economia -quella reale- è strettamente condizionata dalle tempistiche del procedimento amministrativo ed inevitabilmente risente di ogni ritardo dello stesso.

Solo per fare alcuni esempi, la sospensione dei termini delle procedure di gara

genera un ritardo nell'esecuzione dell'appalto, con immediate ripercussioni su tutta la filiera economica ad esso correlata (fornitori, subappaltatori, subcontraenti e tutti i lavoratori coinvolti ai vari livelli nella filiera). Analogamente la sospensione dei termini delle procedure edilizie (si pensi a quelli per il rilascio di un permesso di costruire) provoca il differimento dell'avvio dei lavori e così, ancora una volta, dei vari flussi economici messi in moto dall'edilizia privata. Inoltre, come si è visto, l'art.103 d.l. 18/20 ha prorogato o differito anche i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo, ossia le ipotesi di silenzio-assenso e silenzio-diniego disciplinate dalla l. n. 241/1990 e da numerose leggi di settore. E si tratta di un ambito vastissimo, che interessa ancora una volta l'edilizia, ma anche buona parte delle attività commerciali, oltre poi a numerosi altri settori.

4. Sospensione dei termini procedurali: obbligo o facoltà?

Per trovare un punto di equilibrio fra le due contrapposte esigenze, di cui si è riferito, occorre dunque che la sospensione dei termini del procedimento perduri per il tempo strettamente indispensabile ad operare quella «*riorganizzazione dell'attività lavorativa*» della P.A. di cui riferiva la Relazione illustrativa del decreto Cura Italia.

Va riconosciuto che la possibilità di gestire i procedimenti «*da remoto*»^[8] varia in funzione di molteplici elementi, che vanno dalla tipologia del procedimento (si pensi ad esempio all'oggettiva difficoltà, in questo periodo, di svolgere ispezioni o sopralluoghi, talvolta assolutamente indispensabili nella fase istruttoria) fino alle caratteristiche dell'Ente procedente (si pensi alle piccole Amministrazioni locali ed alle difficoltà di porre a disposizione dei propri dipendenti gli strumenti adeguati per la gestione delle pratiche in modalità di c.d. *smart working*).

Nel caleidoscopio di situazioni -e nella conseguente difficoltà di imporre una disciplina generale, valevole per ogni situazione- va dunque accolta con favore la previsione di cui al secondo capoverso del primo comma dell'art.103 cit., per cui «*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».

Su questa linea, per la materia degli appalti pubblici il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha evidenziato che *«poiché la sospensione del termine è stata stabilita in favore del soggetto onerato di osservarlo, nulla vieta che quest'ultimo possa comunque validamente porre in essere l'attività prevista entro il termine originario ovvero in un termine inferiore rispetto a quello risultante dalla sospensione»*, aggiungendo l'invito alle Amministrazioni interessate di *«valutare l'opportunità di rispettare, anche in pendenza della disposta sospensione e limitatamente alle attività di esclusiva pertinenza dell'amministrazione aggiudicatrice, i termini endoprocedimentali, finali ed esecutivi originariamente previsti, nei limiti in cui ciò, al pari delle altre iniziative di carattere organizzativo ed amministrativo, sia compatibile con le misure di contenimento della diffusione del COVID-19, adottate in attuazione del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e con le modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni come individuate dall'articolo 87 del decreto – legge n. 18/2020»* ^[9].

Similmente L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con la delibera n.268 del 19 marzo scorso, recante *«sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e modifica dei termini per l'adempimento degli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità»*, sempre nell'ottica proattiva, sopra illustrata, ha stabilito che *«L'Autorità si riserva di concludere il procedimento anche prima della scadenza del periodo di sospensione, in tutti i casi in cui, avendo già acquisiti tutti gli elementi istruttori nella piena garanzia del contraddittorio, ritenga che esistano particolari motivi di urgenza per l'adozione del provvedimento finale»*. Dunque per quanto possibile l'ANAC si riserva di concludere il procedimento in corso anche durante il periodo di sospensione, assicurandone, per tale via, la ragionevole durata e la celere conclusione.

5. Conclusioni

L'art.103 del decreto Cura Italia dispone in via generale la sospensione dei termini procedurali per un lungo lasso temporale, che decorre dal 23 febbraio e la cui scadenza è fissata, attualmente, per il 15 maggio.

Nel complesso si tratta di una sospensione di oltre 80 giorni, che non tarderà a mostrare i propri effetti negativi anche sulla ripresa economica, che da ogni parte si indica come indispensabile per fronteggiare i prossimi difficili mesi.

La speranza è che le singole Amministrazioni, responsabilmente, siano in grado di organizzarsi al meglio per proseguire o, comunque, riprendere al più presto le proprie attività, anche rinunciando alla sospensione dei termini procedurali cui avrebbero diritto. Il tutto, ovviamente, senza conculcare le prerogative dei privati che della sospensione intendessero avvalersi, in relazione agli adempimenti eventualmente posti a proprio carico.

La conclusione in tempi certi e celeri dei procedimenti amministrativi rappresenta, infatti, un'esigenza ineludibile per l'intera economia nazionale, dopo il lockdown imposto dall'emergenza Covid-19.

1. Sul punto N. Paolantonio, *Il processo amministrativo dell'emergenza: sempre più speciale* e M.A. Sandulli, *Il d.l. credito proroga la sospensione dei termini del procedimento amministrativo e, un po', anche quelli dei giudizi amministrativi*, entrambi in www.lamministrativista.it.
2. «*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Decreto Cura Italia)*».
3. «*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali (Decreto Liquidità)*».
4. Si veda in termini il Dossier del Servizio Studi parlamentare del 21 marzo 2020, reperibile al seguente link:
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01145872.pdf>
5. «*Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai termini stabiliti da specifiche disposizioni del presente decreto e dei decreti-legge 23 febbraio 2020, n. 6, 2 marzo 2020, n. 9 e 8 marzo 2020, n. 11, nonché dei relativi decreti di attuazione*». Per un commento alle disposizioni speciali volte a semplificare ed accelerare l'acquisizione di forniture e servizi correlati alla gestione dell'emergenza sanitaria di vedano S. D'Ancona, *Appalti pubblici e Corona virus: tra norme e buona prassi*, in questa Rivista e U. Frangipane, *Gli appalti pubblici al tempo della pandemia*, in federalismi.it.

CERIDAP

6.
«Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano 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».
7.
In tal senso si veda la nota del Ministero Infrastrutture e Trasporti del 23 marzo scorso, recante *«Applicazione dell'articolo 103 del decreto – legge 17 marzo 2020 alle procedure disciplinate dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50»*, il cui testo integrale è reperibile al seguente [link](https://www.asaps.it/69555-_ministro_delle_infrastrutture_e_dei_trasporti_applicazione_dell_articolo_103_d.html):
https://www.asaps.it/69555-_ministro_delle_infrastrutture_e_dei_trasporti_applicazione_dell_articolo_103_d.html.
8.
Sulla necessità della progressiva digitalizzazione dei procedimenti si rinvia su tutti a D.U. Galetta, *Attività e procedimento amministrativo europeo anche alla luce della risoluzione del Parlamento europeo sulla disciplina del procedimento per Istituzioni, Organi e Organismi dell'Unione Europea (il contributo in materia della Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario nei suoi primi 25 anni di attività)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, pp.391 e ss., ove si definisce quella odierna quale *«epoca della c.d. amministrazione digitale»*.
9.
Si veda la comunicazione del MIT richiamata alla precedente nota.