

Il coronavirus e la sospensione dei procedimenti amministrativi ex art 104 del d.l. 18/2020

Autore: Giuseppe Morano

In: Diritto amministrativo

L' **istituto giuridico della sospensione dei termini procedurali o processuali**, arresta sostanzialmente il decorso del termine, lasciando intatta l'efficacia del periodo precedente, il quale, pertanto, si somma al periodo successivo, non appena vi sarà la fine dell' evento sospensivo. Essa, si distingue dall' interruzione dei termini, che consiste, invece, nell' annullamento della frazione del termine già trascorsa, dipendente dal verificarsi di determinati atti e fatti tassativamente previsti, con conseguente nuovo inizio del decorso del termine a partire da una nuova data.

Si legga anche:"Prime osservazioni sulle misure derogatorie definite dall'art. 84 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. "cura italia") in tema di processo amministrativo "condizionato" dall'emergenza "Covid-19"

1.1 legge 241/1990 e sospensione del procedimento

L'Art. 2 L. 241/1990 in materia di conclusione del procedimento, dispone, ai commi 2, 3,4 e 7, quanto segue:

Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza.

4. Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la

semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione.

Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.

Quindi, la sospensione dei termini, genericamente, può aversi solo per 30 giorni e sulla base delle specifiche e motivate esigenze indicate dal comma 7 della legge 241/1990. Nel procedimento amministrativo, diversamente dal processo amministrativo, non esiste ex lege una sospensione feriale dei termini.

1.2 decreto legge 18/2000 e sospensione del procedimento

Orbene, il decreto legge 18/2020 (c.d. decreto legge Cura Italia), all' art. 104, intitolato "Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza", dispone che:

1. 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.

(Sia per la P.A. che per i privati che debbano far partire o intervenire in un procedimento, l' eventuale mancato rispetto delle tempistiche procedurali ordinarie, nel periodo emergenziale indicato, è quindi scusato e non può generare decadenze o inadempimenti).

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.

(Le P.A. devono quindi adottare ogni misura che sia idonea a tutelare la salute di lavoratori ed utenti, ma che possa anche garantire la celere conclusione dei procedimenti amministrativi - quindi - sono tenute ad implementare con propri atti organizzatori interni quelle modalità di lavoro che consentano a funzionari e dirigenti di procedere con le fasi istruttorie e provvedimenti anche per via telematica, dando priorità a quei procedimenti che vengono motivatamente individuati come urgenti, in base a ragioni oggettive inerenti all' importanza degli interessi pubblici e/o privati tutelati).

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.

(Nessun provvedimento, nel periodo in oggetto, può formarsi in tali modalità).

Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020".

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.

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.

(Elencazione di attività che non possono rientrare nel differimento e nella sospensione dei termini)

I termini dei procedimenti disciplinari del personale delle amministrazioni 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. 6.

L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 30 giugno 2020.

1.3 interpretazione della nuova normativa speciale in materia

Le disposizioni di cui all' art. 103 del decreto legge 18/2020, in modo evidente, costituiscono una normativa emergenziale, dettata da motivazioni sanitarie, in grado di derogare alle norme generali.

L' interpretazione della norma in oggetto, in primis, deve essere fatta sulla base della ratio legis, ovvero dalle finalità che hanno indotto il legislatore ad emanarla.

Il combinato disposto di un' interpretazione finalistica, sistematica e letterale della norma in oggetto, ci consente di perimetrarne le modalità applicative.

Dal punto di vista sistematico, va anzitutto evidenziato che, oltre alla sospensione/differimento dei termini dei procedimenti amministrativi, sono diverse le misure di interesse per le pubbliche amministrazioni nel decreto "Cura Italia".

Il decreto legge n.18 del 2020, appena varato, conferma la centralità del lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione; proroga della validità di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conferendo agli stessi validità fino al 15 giugno 2020; la proroga al 31 agosto della validità dei documenti di riconoscimento e di identità, scaduti o in scadenza; sospende i concorsi pubblici per 60 giorni, tranne i casi in cui la valutazione dei candidati possa essere effettuata esclusivamente su basi curriculari o in modalità telematica.

L'obiettivo (interpretazione finalistica della norma), è quello di preservare la salute pubblica ed in particolare quella di lavoratori ed utenti delle pubbliche amministrazioni, riducendo quei contatti sociali tra gli stessi, che rappresentano un potenziale rischio di contagio da virus Covid-19.

Al contempo, si cerca di raggiungere tale esigenza di tutela della salute pubblica, evitando di ledere i diritti e gli interessi legittimi dei privati che si interfacciano con la P.A. e mettendo al riparo i dipendenti pubblici dal rischio di inadempimenti dovuti al tradizionale decorso dei termini procedurali.

Queste tre esigenze finalistiche devono essere temperate affinché si giunga ad un' interpretazione normativa corretta.

A tal fine, parte centrale delle disposizioni in oggetto, è quella volta a potenziare ai massimi livelli possibili, all' interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di forme organizzative telematiche e virtuali che consentano il proseguo dell' attività lavorativa e l' erogazione dei servizi, limitando al minimo la presenza negli uffici pubblici solo per le attività che siano indifferibili e che attengano a servizi essenziali per i cittadini , senza che possano essere svolte da remoto, anche tramite videoconferenze.

Il provvedimento in commento, cerca di creare le condizioni perché la PA continui ad erogare i servizi essenziali ed anche quei servizi che, seppur non reputati tali , possano comunque essere eseguiti tramite smart working, sulla base delle effettive capacità organizzative delle singole P.A.

Non è consentito svolgere quelle attività amministrative che non siano indispensabili, essenziali ed indifferibili e che necessitano, per essere realizzate, della presenza fisica congiunta tra più soggetti. Per queste attività si dovrà, per ratio legis, procedere al differimento obbligatorio dei termini procedurali fino ad avvenuta cessazione della problematica di salute pubblica (attualmente 15 aprile, salvo proroghe).

1.4 casistica applicativa

L'art.104 in commento, deve essere letto anche in combinato disposto con l' art.84 del decreto 18/2020 nella parte in cui dispone che " Tutti i termini relativi al processo amministrativo sono sospesi, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo".

Il che, vuol dire, che se una pubblica amministrazione emana un atto amministrativo o un provvedimento nel lasso temporale che va 9 marzo al 15 aprile 2020, la stessa ha comunque il potere di farlo , laddove sia dotata di un' organizzazione interna idonea a contemperare il lavoro dei dipendenti con la salute degli stessi, ma, Il termine per l' eventuale impugnativa (i 60 giorni dinnanzi al Tar) decorreranno per il privato soltanto dal 16 aprile. Così come, per un provvedimento emanato nei 30 giorni precedenti al 9 marzo, i termini per l' eventuale impugnativa si congeleranno e riprenderanno a decorrere dal 16 aprile.

Inoltre, si ricadrà nella sospensione dei termini del procedimento amministrativo indicata dall' art 104, anche nel caso in cui, la P.A., abbia la possibilità tecnica ed organizzativa interna, idonea a garantire la salute pubblica ed a consentire l' emanazione di atti endoprocedimentali che presuppongano una successiva attività del privato (ad esempio un preavviso di rigetto, il quale presuppone la possibilità di controdeduzioni . In tal caso , il termine di 10 giorni , dovrà essere computato a partire dal 16 aprile - nulla osta , però, che il privato decida, spontaneamente di presentarle comunque anteriormente per via telematica).

La P.A., da parte sua, potrà avvalersi della sospensione e non rispondere ad istanze dei privati, fermando le istruttorie fino al 15 aprile (previa valutazione circa il fatto che non rientrino nelle categorie procedimentali urgenti, indifferibili ed attinenti a servizi essenziali).

La sospensione dei termini deve quindi essere interpretata non come un blocco totale delle attività amministrative (nessuna norma di legge dispone la chiusura totale degli uffici pubblici o il fermo totale di tutte le attività della P.A.) , bensì ,come opzione di stop tecnico temporaneo, per quelle attività amministrative differibili che non possano essere portate a compimento dalla P.A. con una modalità organizzativa telematica o da remoto idonea a garantire la salute dei lavoratori.

Al contempo, i privati interessati, potranno decidere di avvalersi della sospensione dei termini fino al 15 aprile e quindi di posticipare legittimamente il computo del decorso temporale ordinario, laddove all' interno del singolo procedimento amministrativo, in base a disposizione di legge, debba o possa intervenire un atto di parte con cadenza prefissata (memorie, documenti, richiesta di audizioni, etc).

E' fondamentale, quindi, per un ottimale attuazione delle disposizioni emergenziali in oggetto, che ogni

P.A., attraverso il proprio vertice amministrativo, individui, con provvedimenti organizzatori ad hoc connotati da un' ampia pubblicità, le attività indispensabili, urgenti ed indifferibili da portare avanti prioritariamente, e , altresì, predisponga quelle misure tecnologiche di amministrazione digitale, idonee a garantire la continuità dell' attività amministrativa insieme alla piena tutela della salute di lavoratori ed utenti.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/il-coronavirus-e-la-sospensione-dei-procedimenti-amministrativi-ex-art-104-del-d-l-18-2020/>