

La sospensione dei termini nel procedimento amministrativo. Art. 103 del D.L. 17.3.2020, n. 18 - Prime impressioni

Il tanto atteso “Decreto cura Italia” non si è limitato a sospendere i termini dei processi civili, penali, tributari e militari (art. 83), amministrativi (art. 84) e quelli della Giustizia contabile (art. 85), ma ha disposto, altresì, la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi e degli effetti degli atti amministrativi in scadenza.

L’art. 103 del Decreto legge in commento, infatti, dispone: “Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza

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. 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.*
2. *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”.*
3. *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.*
4. *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.*
5. *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”.*

Con particolare riguardo al procedimento amministrativo e agli effetti degli atti amministrativi, il primo periodo del primo comma dell’art. 103 dispone la sospensione (“non se ne tiene conto”) sino al 15 aprile 2020 di tutti i 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.

Gli effetti di questa sospensione sono condensati nella locuzione “non se ne tiene conto”, la quale consente di ritenere che essi spazino in ogni campo dell’attività della Pubblica Amministrazione, salve le esclusioni del terzo e del quarto comma dell’art. 103 e il diverso regime previsto per i

procedimenti disciplinari dal successivo quinto comma.

Il Legislatore d'urgenza si preoccupa solo di sottolineare, nell'ultimo periodo del primo comma, la proroga o il differimento, per il tempo corrispondente, dei termini di formazione della volontà conclusiva dell'Amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dell'ordinamento (ad esempio artt. 17-bis, 19 e 20 della Legge 241/90, art. 20 segg. D.P.R. n. 380/2001, art. 146, comma 5, del D.Lgs n. 42/2004 e così via). Proroga, quest'ultima, che dovrebbe operare anche con riguardo ai termini di formazione della volontà conclusiva dell'Amministrazione previsti dalla legislazione regionale (come, ad esempio, nel caso dell'art. 20 della L.R.V. n. 11/2004).

Il secondo periodo del primo comma dell'art. 103, esorta, infine, le Pubbliche Amministrazione ad adottare ogni misura organizzativa idonea ad assicurare la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, legittimando gli interessati a presentare motivate istanze per ottenere la priorità di trattazione quando si è in presenza di ragioni di urgenza.

Il secondo comma dell'art. 103 introduce, a sua volta, una proroga degli effetti di certificati, attestati, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, i quali conservano validità fino al 15 giugno 2020.

Vale la pena di sottolineare come la proroga sia limitata agli atti che vanno a scadere in quel determinato periodo, sicché essa non opera quando il termine di efficacia o decadenza o prescrizione scade in un momento successivo al 15 aprile 2020.

Questa "conservazione della validità dell'atto" rileva senz'altro con riguardo ai termini di decadenza dei titoli abilitativi edilizi (permessi di costruire e SCIA: art. 15 D.P.R. n. 380/2001) e delle autorizzazioni paesaggistiche (art. 146, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004), per fare qualche esempio. Ad un primo esame, sorge, invece, il dubbio che la CILA, avendo un particolare regime "comunicativo", possa beneficiare di questa particolare disposizione che differisce i termini.

Dovrebbe, altresì, rientrare nella proroga il termine di validità dei piani urbanistici attuativi, mentre non è chiaro che sorte possano avere eventuali termini concordati dalle parti in una convenzione urbanistica o in un accordo pubblico-privato ovvero ancora in un contratto d'appalto pubblico; in questi casi la proroga del termine posto a carico di una parte dovrebbe comunque essere consentita applicando analogicamente il primo comma dell'art. 103 ovvero facendo ricorso ai principi generali del diritto civile sull'adempimento delle obbligazioni contrattuali, peraltro espressamente richiamati, ai fini della valutazione della responsabilità del debitore, dall'art. 91 del medesimo D.L. n. 18/20 (che così dispone: "All'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, dopo il comma 6, è inserito il seguente: "6-bis. Il rispetto delle misure di contenimento di cui presente decreto è sempre valutata 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").

La "conservazione della validità" dei provvedimenti amministrativi disposta dal secondo comma dell'art. 103, inoltre, andrà considerata anche con riguardo ai termini - di decadenza o prescrizione - entro i quali (o a decorrere dai quali) è possibile tutelare giuridicamente una posizione giuridica soggettiva lesa dall'atto i cui effetti sono stati prorogati sino al 15 giugno 2020, tenuto ovviamente conto della sospensione dei termini del processo amministrativo come disposta dall'art. 84, primo comma, del D.L. 18/20.

Il sesto comma dell'art. 103, infine, dispone la sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, sino al 30 giugno 2020, laddove per "provvedimenti" dovrebbero intendersi, *ratione materiae*, solo i provvedimenti amministrativi di rilascio degli

immobili, posto che quelli giurisdizionali sembrano già ricompresi nella generale sospensione dei procedimenti esecutivi disposta dal secondo comma dell'art. 83.

Sono convinto, tuttavia, che l'intento del legislatore sia stato quello di posticipare indistintamente al 30 giugno 2020 tutti i provvedimenti di rilascio degli immobili, compresi, quindi, anche quelli emessi ex artt. 657 e segg. c.p.c., ex art. 447-bis c.p.c., ex art. 586 c.p.c. ed ex artt. 605 e segg. c.p.c.

Termino qui queste mie prime impressioni, riservandomi di tornare sull'argomento in rapida evoluzione normativa.

Michele Pedoja