

Procedimento amministrativo e Covid-19. Prmissime considerazioni sulla sospensione dei termini procedurali e sulla conservazione dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103 d.l. n. 18 del 2020.

di **Maria Alessandra Sandulli**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Roma Tre

e **Nicola Posteraro**

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Milano



# Procedimento amministrativo e Covid-19. Principali considerazioni sulla sospensione dei termini procedurali e sulla conservazione dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103 d.l. n. 18 del 2020.\*

**di Maria Alessandra Sandulli**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Roma Tre

**e Nicola Posteraro**

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Milano

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Sospensione dei termini finali del procedimento e silenzio assenso. 3. Sospensione dei termini endoprocedimentali, propedeutici ed esecutivi. 4. Sospensione dei termini dei procedimenti disciplinari del personale delle pp.AA. di cui al d.lgs. n. 165 del 2001. 5. Sospensione dei termini relativi ai procedimenti sui ricorsi amministrativi. 6. Le amministrazioni assicurano comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti. 7. Sulla perdurante efficacia degli atti amministrativi in scadenza

## 1. Premessa.

Con il d.l. 8 marzo 2020, n. 11, il legislatore ha disposto misure straordinarie e urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi dell'espandersi del virus sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Con specifico riferimento alla giustizia amministrativa, in deroga alla disciplina ordinaria, l'art. 3 del decreto ha introdotto disposizioni d'urgenza, che prevedono, *inter alia*, la sospensione dei termini processuali<sup>1</sup>, modificate e integrate dall'art. 84 della più ampia "manovra" approvata con il d.l. 17 marzo 2020 n. 18<sup>2</sup> (abrogativa del medesimo art. 3 del d.l. 11).

---

\* Paper non sottoposto a referaggio. La letteratura sugli istituti trattati è sterminata. Al fine di non appesantire la lettura del contributo, si è ritenuto di rinviare tendenzialmente alle opere scritte o curate dagli autori, anche per i richiami alla bibliografia ivi citata.

<sup>1</sup> Sull'argomento, F. FRANCIARIO, *L'emergenza Coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo*, in *federalismi.it* (osservatorio emergenza COVID-19), 2020; M.A. SANDULLI, *Sospensione dei termini processuali dall'8 al 22 marzo: il Parere del CdS sulle misure urgenti anti-COVID-19 non risolve ma aumenta l'incertezza*, ivi, sezione Documentazione, 2020.

<sup>2</sup> M.A. SANDULLI, *Vademecum sulle ulteriori misure anti-covid19 in materia di Giustizia Amministrativa: l'art. 84 del decreto "Cura Italia"*, in *federalismi.it* (osservatorio emergenza COVID-19), sezione Documentazione, 2020; F. FRANCIARIO, *L'emergenza Coronavirus e la "cura" per la giustizia amministrativa. Le nuove disposizioni straordinarie per il processo amministrativo*, in *federalismi.it* (osservatorio emergenza COVID-19); F. VOLPE, *Riflessioni dopo una prima lettura dell'art. 84, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 in materia di processo amministrativo*, in *Lexitalia.it*, 2020.



Anche il procedimento amministrativo deve però tristemente fare i conti con l'emergenza corona virus. L'art. 103 del d.l. 18/2020<sup>3</sup> (su cui v. già la [Delibera ANAC n. 268 del 19 marzo 2020](#)) ha così disposto la sospensione “*dei termini nei procedimenti amministrativi*” e ha regolato l'efficacia degli atti amministrativi in scadenza.

Nel dettaglio, il comma 1 dell'articolo stabilisce che, “*ai fini del computo dei termini ordinatori e perentori [e, dunque, decadenziali e non decadenziali], 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] successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020*” (ovvero per 52 giorni).

La sospensione non si applica ai termini procedurali stabiliti da specifiche disposizioni del medesimo decreto e dei dd. ll. 23 febbraio 2020, n. 6, 2 marzo 2020, n. 9 e 8 marzo 2020, n. 11 (precedenti decreti “COVID 19”) e dei relativi decreti di attuazione. Sarà utile al riguardo consultare la “*Raccolta delle disposizioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e Testo coordinato delle ordinanze di protezione civile*” predisposto dal Dipartimento della Protezione civile (aggiornato allo stato al 24 marzo 2020).

La data del 23 febbraio, utilizzata per modulare gli effetti della sospensione straordinaria *ex lege*, coincide con la pubblicazione del d.l. n. 6, con il quale il Governo è intervenuto in via d'urgenza due giorni dopo l'accertamento, nella città di Codogno, del primo caso di contagio italiano da COVID-19.

Il legislatore ha dunque evidentemente ritenuto, per ragioni di uniformità sull'intero territorio nazionale, di far rientrare nel periodo di sospensione anche i giorni in cui l'emergenza sembrava circoscritta a specifiche zone e molte amministrazioni pubbliche, soprattutto nelle regioni non direttamente interessate dalla vicenda, hanno continuato a funzionare regolarmente.

## **2. Sospensione dei termini finali del procedimento e silenzio assenso.**

La sospensione vale anzitutto per i termini “finali” dei procedimenti amministrativi *in itinere* (o perché iniziati prima del 23 febbraio e a quella data non ancora conclusi, o perché avviati dal 23 febbraio in poi, ovviamente anche dopo l'adozione del decreto-legge).

Si tratta dei termini entro il cui il procedimento amministrativo avviato deve essere necessariamente concluso<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Rubricato “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”.

<sup>4</sup> Da ultimi, per tutti, anche per ulteriori richiami, M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, Napoli, 2017; N. POSTERARO, *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, Napoli, 2018; G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi alla relativa violazione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*,



Com'è noto, le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241/1990, entro un termine finale ordinario<sup>5</sup>, devono concludere il procedimento amministrativo cui abbiano obbligatoriamente dato avvio, vuoi d'ufficio, vuoi su istanza di parte. Questa norma contiene una chiara norma di garanzia, che, declinazione del principio di legalità<sup>6</sup>, sancisce in termini apparentemente inequivocabili l'intrinseca illegittimità di qualsiasi silenzio della pubblica amministrazione<sup>7</sup>.

In questo senso, il decreto introduce una deroga alla regola generale di cui al medesimo art. 2, comma 7, della legge n. 241/1990, il quale, nell'ottica di garantire il principio della tempestività dell'azione amministrativa, sancisce che i termini finali del procedimento 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.

Così, a titolo esemplificativo, un procedimento amministrativo che, a norma, avrebbe dovuto essere concluso entro il 27 febbraio (e i cui termini di conclusione, quindi, alla data del 23 febbraio erano pendenti e sarebbero spirati dopo 4 giorni), ora, in forza della novella e, salvi ulteriori (e purtroppo verosimili) rinvii, dovrà essere concluso entro il prossimo 19 aprile.

In tal modo, si evita, tra le altre cose, che i pubblici uffici incorrano in particolari forme di responsabilità per non essere riusciti a rispettare incolpevolmente i termini di conclusione del procedimento: i termini finali, infatti, benché ordinatori, non possono comunque essere disattesi e la loro violazione determina comunque responsabilità (art. 2 e 2-bis l. n. 241/1990 s.m.i.)<sup>8</sup>.

La sospensione vale evidentemente anche per i termini entro i quali le amministrazioni devono avviare e/o concludere l'esercizio dei poteri di verifica e di controllo su precedenti atti (pubblici o privati) o sull'esercizio di altrui attività. Si pensi, per tutti, a quelli – di 30 o 60 giorni – sulle segnalazioni di inizio di attività (s.c.i.a.)<sup>9</sup> o al termine generale di diciotto mesi per l'esercizio dell'autotutela caducatoria o del

---

Milano, 2017, 151 e ss.; A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in M.A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 275 e ss.

<sup>5</sup> Se mancasse un termine finale entro cui adempiere, il dovere di provvedere resterebbe facilmente inadempito (A. TRAVI, *Commento all'art. 2*, in ID (a cura di), *Commentario alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Padova, 1995, 8 e ss.).

<sup>6</sup> Da intendersi non come mero limite negativo all'esercizio del potere, ma come vincolo al perseguimento dello scopo per il quale il potere è attribuito (A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio-inadempimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 275 e ss.).

<sup>7</sup> M.A. SANDULLI, *Presentazione. Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: un difficile temperamento fra accelerazione e garanzie*, in ID., (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modello europeo a confronto*, Milano, 2000, 1.

<sup>8</sup> Su cui, G. MARI, *La responsabilità della p.A. per danno da ritardo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 335 e ss.

<sup>9</sup> Cfr., anche per gli altri, opportuni richiami, M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività*, 215 e ss. e G. STRAZZA, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo* (focus), 266 e ss., entrambi in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole*

potere di controllo postumo sulla validità della stessa s.c.i.a.<sup>10</sup>. Il tema non è di poco conto, incidendo sulla spendibilità del titolo e, con riferimento ai primi controlli sulla s.c.i.a., sulla sua stessa utilizzabilità (cfr. la c.d. “s.c.i.a. differita” ex art. 23-bis, comma 4, d. lgs. n. 380 del 2001).

A scanso di equivoci, il decreto specifica poi che “*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*”. Come noto, il “silenzio significativo” (*id est*, con valore implicito di provvedimento) si forma nel caso in cui, spirati i termini di conclusione del procedimento, la pubblica amministrazione non abbia assunto e comunicato all’istante un provvedimento espresso che sia atto a sospendere o concludere la procedura *in itinere* o abbia indetto una conferenza di servizi.

A parte le ipotesi – particolari – in cui la legge configura l’inerzia come “silenzio rigetto” (tipica quella dei permessi di costruire in sanatoria ex art. 36 d. lgs. n. 380 del 2001), la forma oggi più diffusa di “silenzio significativo” è quella del “silenzio assenso”, individuato ormai come regola generalissima di qualificazione dell’inerzia nei procedimenti a istanza di parte, salve le eccezioni ivi tassativamente individuate, dall’art. 20 l. n. 241 s.m.i.<sup>11</sup>.

Si ricorda che la previsione, come quelle sulla durata massima dei procedimenti, come chiarito dall’art. 29 della stessa legge e rimarcato anche dalla giurisprudenza costituzionale, ha valore di livello essenziale delle prestazioni, garantito sull’intero territorio nazionale.

Le uniche eccezioni tassativamente individuate dall’art. 20 sono quelle relative al silenzio sugli “*atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l’ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l’immigrazione, l’immigrazione, l’asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità*” e “*ai casi in cui la normativa comunitaria impone l’adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell’amministrazione come rigetto dell’istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati*

---

dell’azione amministrativa, cit.; N. PAOLANTONIO, W. GIULIETTI, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, cit., 895 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. anche per gli altri, opportuni, richiami, M.A. SANDULLI, *Autotutela*, in *Treccani. Il Libro dell’anno del diritto*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, Roma, 2016; ID., *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, in *federalismi.it*, 2015; ID., *Gli effetti della legge 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *federalismi.it*, 2015; ID., *Postilla all’editoriale Gli effetti della legge 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *federalismi.it*, 2015; F. FRANCIOSI, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *federalismi.it*, 2015; ID., *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in *federalismi.it*, 2017; M. SINISI, *Il potere di autotutela caducatoria*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell’azione amministrativa*, cit., 435 e ss.; N. POSTERARO, *Sulla possibile configurazione di un’autotutela doverosa*, in *federalismi.it*, 2017.

<sup>11</sup> In tema ci si consenta, anche per gli opportuni richiami, il rinvio a M.A. SANDULLI, *Controlli sull’attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2019; ID., *L’istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza. Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, in *Nuove Autonomie*, 2013; G. MARI, *L’obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi alla relativa violazione*, cit.; M. D’ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, cit., 968 e ss.



*con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti”.*

In ogni altra ipotesi, la legge generale sul procedimento amministrativo, in linea con i principi di semplificazione enunciati dalla Direttiva CE/2003/123 (nota anche come Direttiva Bolkestein o Direttiva servizi), dispone che *“nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell’amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all’interessato, nel termine di cui all’articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2 [ovvero mediante indizione di una Conferenza di servizi]”*, con l’espressa precisazione che *“Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato”*.

È agevole pertanto comprendere il fortissimo impatto della novella emergenziale sulle domande implicitamente definite prima dell’adozione e pubblicazione del d.l. n. 18/2020.

Per i casi di silenzio diniego, tendenzialmente *nulla quaestio*: oltretutto, la sospensione dei termini di impugnazione degli atti amministrativi disposta dall’art. 84 dello stesso decreto consente tranquillamente di attendere la - presumibile - “riformazione” del provvedimento reiettivo tacito; e, magari, cercare nel frattempo di indurre l’amministrazione ad assumere una decisione formale in senso diverso.

Ben più seri, invece, i problemi posti dalla novella per il silenzio con valore implicito di accoglimento.

A titolo esemplificativo, si consideri il caso di un silenzio assenso che, in base alla legge vigente alla scadenza dei termini per la sua “maturazione”, si sarebbe dovuto formare (e, dunque, in realtà, si era formato) in date come il 26 febbraio, il 5 marzo, ecc.: l’art. 103 dispone, in via retroattiva, che esso non si è, in realtà, mai formato. Gli amministrati che avevano fatto affidamento sul tacito accoglimento della loro istanza, avviando di conseguenza l’esercizio di un’attività (non necessariamente rientrante tra quelle attualmente “sospese”), confidando nella possibilità di cedere in proprietà un bene o magari effettuandone o perfezionandone la cessione (sulla base dell’autocertificazione di possesso del titolo edificatorio) o stipulando qualsiasi altro tipo di contratto, si troveranno privati *ex lege*, ora per allora del titolo, in tutti i casi in cui i termini per provvedere espressamente siano spirati successivamente al 23 febbraio e fino alla fine dell’emergenza.

### **3. Sospensione dei termini endoprocedimentali, propedeutici ed esecutivi.**

La sospensione si applica, coerentemente, anche ai cd. termini endoprocedimentali, ed è espressamente estesa a quelli (relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi) “propedeutici” ed “esecutivi”.

Quanto ai primi, oltre a quelli che regolano, ad esempio, il rilascio di pareri o di valutazioni tecniche (obbligatoriamente ovvero facoltativamente) richiesti o da richiedere da parte dell’amministrazione



precedente<sup>12</sup>, è evidente il riferimento agli obblighi comunicativi (si pensi, per tutti, a quello di informare i concorrenti delle ammissioni/esclusioni dalle gare pubbliche di appalto o concessione o delle relative aggiudicazioni: cfr. sul punto le apposite indicazioni applicative dell'art. 103 fornite dal MIT ai propri Dipartimenti e alle Società di gestione delle reti nazionali di trasporto pubblico<sup>13</sup>) o a quelli di trasmissione di atti interprocedimentali (richieste o esiti di nulla osta, esiti dei controlli su s.c.i.a., ecc.).

Quanto ai termini (relativi agli atti) “propedeutici”, si deve ritenere che la norma si riferisca:

- a) ai termini entro cui deve essere compiuta un'attività pre-procedimentale da cui può scaturire l'avvio *ex officio* di un procedimento (si consideri ad es. il termine entro cui un'Autorità indipendente effettua una segnalazione da cui può scaturire l'avvio d'ufficio di un procedimento da parte di altra Autorità);
- b) ai termini decadenziali qualificati dalla legge come prodromici all'avvio di un procedimento amministrativo a istanza di parte, ovvero officioso (quanto ai primi, si consideri a titolo esemplificativo il termine di 90 giorni che deve per legge essere rispettato da chi voglia richiedere il “permesso in sanatoria”, ai sensi dell'art. 36 del dpr n. 380 del 2001, pena l'irricevibilità della domanda<sup>14</sup>);

Anche in questo caso, sono sospesi sia i “termini propedeutici” che risultavano pendenti alla data del 23 febbraio, sia quelli che hanno iniziato a decorrere successivamente alla suddetta data.

La sospensione dovrebbe coerentemente operare anche per la presentazione di domande o offerte nelle procedure concorsuali o selettive (così del resto anche la richiamata circolare applicativa del MIT). Si consideri che, ad esempio, lo stesso d.l. prevede, significativamente, la proroga (fino al 10 luglio) dei termini per la presentazione delle domande per l'abilitazione scientifica nazionale. Sarebbe però opportuna una maggiore chiarezza sul punto.

Per quanto attiene ai “termini esecutivi” richiamati dal comma 1, si pensi ai termini entro cui l'amministrato debba dare esecuzione a provvedimenti ordinatori (es. ordine di demolizione di abuso edilizio), oppure a quelli entro cui lo stesso amministrato abbia l'onere di avviare un'attività se vuol evitare

---

<sup>12</sup> Cfr. la disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 241/1990, su cui V. PARISIO, *La funzione consultiva nella dinamica procedimentale*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 804 e ss.; e, da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, M. OCCHIENA, N. POSTERARO, *Pareri e attività consultiva della pubblica amministrazione: dalla decisione migliore alla decisione tempestiva*, in *Il Diritto dell'economia*, 2019, in corso di pubblicazione.

<sup>13</sup> La circolare precisa infatti che la sospensione “*si applica, ad eccezione dei casi per cui il medesimo articolo 103 prevede l'esclusione, a tutti i procedimenti amministrativi e, dunque, anche alle procedure di appalto o di concessione disciplinate dal decreto legislativo 30 aprile 2016, n. 50*”; e che, anzi, “*tali procedure rappresentano la sedes materiae tipica di applicabilità della suddetta disposizione, in quanto in esse la fase di formazione del vincolo contrattuale è retta da regole di diritto pubblico e si sviluppa in una sequenza procedimentale che culmina nell'adozione di un provvedimento di aggiudicazione e nella successiva stipulazione di un contratto*”

<sup>14</sup> Sull'irricevibilità della domanda, sia consentito il rinvio a N. POSTERARO, *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, cit., specialmente 159 e ss.



la decadenza dal titolo abilitativo (es. decadenza del permesso di costruire per mancato avvio dei lavori entro un certo termine).

Più in generale, si può comunque affermare che la norma stabilisca in sostanza (ancora una volta con valenza retroattiva al 23 febbraio) la sospensione, fino al 15 aprile, dell'esecuzione dei provvedimenti amministrativi – tanto riduttivi che ampliati della sfera giuridica dei destinatari – efficaci (sia se già esecutivi alla data del 23 febbraio, ovvero divenuti esecutivi successivamente alla suddetta data). Ne dà conferma l'inserimento nello stesso articolo, al comma 6, di un termine soprassessorio “speciale” per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, fissato (in evidente deroga a quello generale) al 30 giugno 2020.

#### **4. Sospensione dei termini dei procedimenti disciplinari del personale delle pp.AA. di cui al d.lgs. n. 165 del 2001.**

Il comma 5 specifica che la sospensione interessa anche 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 a decorrere successivamente a tale data (ovviamente anche dopo l'adozione del decreto-legge): in tal modo, la regola della sospensione viene applicata a un'attività privatistica del datore di lavoro pubblico; non è chiaro, quindi, se, fuori da tali ipotesi, debba intendersi sospesa la generale attività privatistica procedimentalizzata (intesa come sequenza di atti diretti verso un comune obiettivo, gestita da un'amministrazione precedente).

#### **5. Sospensione dei termini relativi ai procedimenti sui ricorsi amministrativi.**

Si deve ritenere che la sospensione disposta dall'art. 103 operi anche in riferimento ai termini dei ricorsi amministrativi, quantomeno per quelli ordinari, di cui non è discussa la natura amministrativa.

Tra di essi, quindi, anche quelli “propedeutici”, intesi come termini entro cui l'amministrato che voglia esperire un rimedio giustiziale deve presentare il ricorso.

Qualche dubbio potrebbe invece sorgere per il ricorso straordinario, in ragione della sua natura “paragiurisdizionale”.

Sul tema si rinvia alle considerazioni svolte, anche in riferimento al rapporto tra gli artt. 84 e 103, in [M.A. SANDULLI, \*Brevissime considerazioni sulla sospensione dei termini relativi ai procedimenti sui ricorsi amministrativi \(tra gli artt. 84 e 103 del d.l. n. 18 del 2020\)\*, in questo Osservatorio.](#)



## **6. Le amministrazioni assicurano comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti.**

Il secondo capoverso del comma 1 dell'art. 103 precisa che le pubbliche amministrazioni, ove possibile, adottano comunque ogni misura organizzativa che sia idonea ad assicurare la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, dando priorità a quelli urgenti<sup>15</sup>. In altri termini, le amministrazioni devono far sì che, in questo periodo di stallo, vengano adottati dei meccanismi idonei a garantire l'istruzione dei procedimenti amministrativi pendenti e, qualora ciò sia possibile, la loro chiusura.

Certamente, lo svolgimento e la chiusura del procedimento *in itinere* (possibile, coerentemente, solo con provvedimento espresso) potrà essere disposta esclusivamente nel caso in cui decisione possa essere assunta senza arrecare pregiudizio alle parti portatrici di interessi (senza dunque contravvenire, ad esempio, agli obblighi partecipativi ex artt. 10-*bis* e 7 ss. l. n. 241/1990 s.m.i.)<sup>16</sup>.

Evidentemente, lo scopo si potrà concretamente raggiungere soltanto laddove le pubbliche amministrazioni sapranno promuovere e riusciranno a realizzare l'utilizzo delle modalità di lavoro agile, allo stato non ancora attuate presso molte di queste e difficilmente utilizzabili, data la scarsa preparazione dei dipendenti pubblici sul tema e la inadeguata dotazione di strumenti tecnologici da parte delle singole strutture amministrative.

In ogni caso, le amministrazioni pubbliche, ai sensi della medesima disposizione, dovranno comunque dare priorità ai procedimenti “*da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati?*”. Come si nota, affinché l'urgenza venga rilevata, non si richiede che gli interessati abbiano presentato motivata istanza: questa (che sarebbe più correttamente qualificabile come segnalazione dell'urgenza), espressamente ipotizzata dalla norma, servirà semmai a supportare la valutazione condotta autonomamente dall'amministrazione, ma non costituisce *condicio sine qua non* affinché quest'ultima rilevi *ex officio* l'urgenza di definire i procedimenti pendenti. La norma, per come è scritta, scongiura quindi il pericolo che l'urgenza della definizione della domanda venga esclusa nel caso in cui non sia pervenuta

---

<sup>15</sup> Significativamente, nella richiamata circolare applicativa del MIT si legge che “*I Dipartimenti del Ministero e le società in indirizzo sono, pertanto, invitati a porre in essere, durante il periodo di sospensione, tutte le iniziative di carattere organizzativo ed amministrativo necessarie affinché possa pervenirsi, una volta cessato detto periodo, ad una rapida conclusione delle procedure in atto.*

*A tale fine, si vorrà 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”.*

<sup>16</sup> Su cui, P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., 275 e ss.; ID., *I diritti dei partecipanti al procedimento*, 615 e ss., e M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, 599 e ss., entrambi in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit.



una previa richiesta di celere conclusione da parte degli interessati, sui quali dunque non graverà alcun onere di segnalare all'amministrazione l'urgenza della definizione della propria questione, anche se non è da escludere che il privato, con la sua segnalazione, porti a conoscenza della p.A. una situazione di urgenza che altrimenti non le sarebbe stata nota, o semplicemente ne richiami utilmente l'attenzione su circostanze rilevanti a tali fini.

Lo *smart working* - che consentirà non solo di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione "in crisi", ma anche di ridurre il numero degli spostamenti consentiti "*per motivi di lavoro*" (e di rafforzare, consequenzialmente, la tutela della salute come interesse primario e irrinunciabile della collettività<sup>17</sup>) - sarà ancora più importante sul piano pratico per quelle amministrazioni che devono concludere i procedimenti amministrativi relativi alla corresponsione 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: in questo caso, infatti, ai sensi del comma 3 dell'art. 103, la sospensione dei termini non trova applicazione.

## **7. Sulla perdurante efficacia degli atti amministrativi in scadenza**

Il comma 2 dell'art. 103 si preoccupa di prorogare l'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nel periodo emergenziale. Per il momento, ampliando "a ritroso" l'arco temporale interessato, che viene fatto retroagire al d.l. del 31 gennaio 2020 (il primo decreto dichiarativo dello "stato di emergenza" COVID-19 per un periodo di sei mesi), la disposizione stabilisce che "*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*".

La *ratio* della norma pare essere quella di evitare (con maglie allargate, anche per i territori inizialmente non colpiti) che, a fronte del blocco generale delle attività, gli interessati non riescano a richiedere (e a ottenere) i rinnovi.

Sulla stessa scia, l'art. 104 del decreto n. 18/2020 dispone che la validità dei documenti di riconoscimento scaduti o in scadenza successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto (e, dunque, anche delle patenti di guida in scadenza dal 31 gennaio 2020, come espressamente precisato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in una [circolare del 24 marzo scorso](#)) è prorogata al 31 agosto 2020.

---

<sup>17</sup> M. NOCCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *federalismi.it* (osservatorio emergenza COVID-19), 2020.



Anche alla luce di quanto correttamente disposto dalla rubrica, ciò che il legislatore vuole conservare, in verità, è l' idoneità dell'atto in scadenza a produrre effetti (la sua efficacia, dunque), non anche la sua conformità alle norme (la quale, com'è noto, anche a fronte di un atto amministrativo efficace può invero, non sussistere).

La novella desta qualche preoccupazione, se si considera che, per come è scritta, riconosce la perdurante efficacia anche di quegli atti amministrativi che abilitano all'esercizio di attività potenzialmente pericolose: si considerino a titolo meramente esemplificativo, il porto d'armi o, come conferma la richiamata circolare MIT del 24 marzo, la patente di guida di soggetti sottoposti a controlli periodici di idoneità psico-fisica e i certificati e attestati medici prodromici al relativo rinnovo.

Non è chiaro, peraltro, e trattasi di tema di massima rilevanza, se la disposizione, nel momento in cui si riferisce agli "*atti amministrativi*" in scadenza, riguardi esclusivamente gli atti amministrativi in senso stretto, adottati nell'ambito di un procedimento amministrativo, ovvero, come sembra più corretto ritenere, ricomprenda anche, in senso più ampio, gli atti amministrativi rilasciati dai privati certificatori (ad es., le attestazioni SOA o le certificazioni notarili).

Si confida che in sede di conversione o, come l'evolversi dell'emergenza lascia purtroppo temere, con prossimi decreti d'urgenza, le evidenti incertezze siano, almeno in parte, risolte.