

La sospensione dei termini istituita dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 (e ss. mm.): una possibile lettura

Giorgio Vercillo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli orientamenti (non omogenei) di Autorità amministrative indipendenti ed amministrazioni dello Stato. – 3. Logica e funzione dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020. – 4. Sulla portata della proroga dei termini disposta dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020. In particolare, sull'individuazione dei procedimenti amministrativi a cui la stessa è applicabile. – 5. Sulla sospensione dei termini c.d. esecutivi. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Tra le misure istituite per fronteggiare l'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del COVID-19, una particolare attenzione deve essere rivolta a quelle di cui all'art. 103 del D.L. n. 18/2020, con cui è stata introdotta una speciale disciplina sui termini dei procedimenti amministrativi e sugli atti in scadenza¹, la cui applicazione è stata prorogata fino al 15 maggio 2020 dall'art. 37 del successivo D.L. n. 23/2020².

L'obiettivo perseguito dal Governo è evincibile sin dalla rubrica della norma, ove si fa testuale riferimento alla necessità di intervenire sulla «sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi» e sugli «effetti degli atti amministrativi in scadenza». Eppure, questo obiettivo corre il rischio di essere parzial-

¹ Per un primo commento all'art. 103 del D.L. n. 18/2020, v. M.A. Sandulli, N. Posteraro, *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*, in www.federalismi.it; L. Giani, *Alcune considerazioni sulla "stratificazione" delle previsioni di sospensione dei termini procedurali*, ivi.

² L'art. 37 del D.L. n. 23/2020 dispone che: «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».

mente tradito, a causa di alcuni aspetti inerenti al *drafting* che possono ingenerare, come hanno effettivamente già ingenerato, ambiguità in ordine alla effettiva portata precettiva delle previsioni ivi contenute.

Questi limiti trovano probabilmente la loro ragion d'essere nel contesto emergenziale e, sotto certi aspetti drammatico, che ha caratterizzato l'*iter* propeedeutico all'emanazione del D.L. n. 18/2020; ma, ciò nonostante, pongono l'interprete di fronte a questioni di carattere non secondario e dalla cui soluzione dipende la piena ed integrale attuazione, non solo dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020, ma anche dei principi generali ai quali è notoriamente informata tutta l'attività amministrativa³. Mi riferisco, su tutti, ai principi di legalità e di certezza del diritto, di imparzialità e buon andamento, di economicità, di efficacia, del contraddittorio nel procedimento, di leale collaborazione e di non aggravamento.

Sono questi principi la cui copertura è assicurata già dalla legge generale sul procedimento amministrativo e, ancor prima, dalla Costituzione; ma che, come cercherò di dimostrare in questo contributo, l'art. 103 del D.L. n. 18/2020, se correttamente interpretato, è volto anch'esso a salvaguardare.

2. *Gli orientamenti (non omogenei) di Autorità amministrative indipendenti ed amministrazioni dello Stato.*

Le incertezze insorte in merito all'effettiva portata precettiva dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020 trovano conferma nei primi orientamenti che sono stati espressi dalle Autorità amministrative indipendenti e dalle amministrazioni dello Stato nei giorni successivi alla sua entrata in vigore.

L'ANAC, ad esempio, con la Delibera numero 268 del 19 marzo 2020⁴ ha ritenuto di prorogare e/o di differire i termini riferiti ai procedimenti amministrativi sottoposti alla sua competenza, disponendo che: (i) per i procedimenti in corso, «tutti i termini di conclusione del procedimento, come fissati nei regolamenti sull'esercizio delle diverse funzioni dell'Autorità, sono [...] sospesi per il periodo previsto dall'articolo 103, comma 1, del decreto legge n. 18/2020»; (ii) i termini per la risposta da parte di terzi alla richiesta di dati, di documenti e di informazioni «sono incrementati di ulteriori 60 giorni, salva successiva determinazio-

³ Sui principi dell'azione amministrativa, v. A. Bartolini, S. Fantini, *Le ragioni della specialità (principi e storia del diritto amministrativo)*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 119 ss.; A. Police, *Principi e azione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2019, 181 ss.; G. Corso, *Il principio di legalità*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2017, 15 ss.

⁴ La Delibera ANAC numero 268 del 19 marzo 2020 può essere consultata alla pagina http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=f75673bb0a778042385dab390e4498d6

ne [...] in caso di cessazione dell'emergenza sanitaria in corso»; (iii) nuovi procedimenti sanzionatori, di vigilanza e consultivi non saranno avviati nel periodo di sospensione dei termini; (iv) i termini per l'avvio dei nuovi procedimenti, anche se previsti in regolamenti, «decorreranno a partire» da quando cesserà il periodo di sospensione; (v) i procedimenti pendenti possono essere conclusi «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, [...] esistano particolari motivi di urgenza per l'adozione del provvedimento finale».

La Consob⁵, dal canto suo, ha precisato: (i) che «esulano dall'ambito applicativo della sospensione prevista dall'art. 103 del decreto-legge le misure di natura cautelare ed urgente di competenza dell'Istituto, posto che i relativi procedimenti non contemplano, sulla base della disciplina secondaria attuativa della legge n. 241 del 1990 (Reg. Consob n. 18388 del 2012), un termine di conclusione entro il quale l'Autorità provvede all'adozione del provvedimento»; e (ii) che «la previsione contenuta nell'art. 103 del decreto-legge n. 18/2020 non si applica ai termini direttamente previsti da norme di legge, di regolamento o da deliberazioni di carattere generale che stabiliscono obblighi di trasmissione di informazioni o documenti», trattandosi di obblighi «posti a tutela dell'attività di vigilanza [che] non da[rebbero] vita a procedimenti amministrativi».

L'IVASS, a sua volta, il 24 marzo u.s.⁶ ha pubblicato un comunicato in cui ha assunto una posizione più generica e, dopo aver rilevato che l'art. 103 del D.L. n. 18/2020 si applica anche ai propri procedimenti, i «cui termini sono pertanto sospesi *ex lege*», ha tenuto a precisare di essersi dotata «di misure organizzative in grado di assicurare che siano comunque salvaguardati i principi di efficienza, efficacia e ragionevole durata dei procedimenti amministrativi, con particolare riguardo a quelli che presentano carattere d'urgenza, anche a tutela dei diritti degli interessati».

Analogo l'orientamento espresso dal Garante della protezione dei dati personali⁷, che ha diffuso una informativa in cui ha fatto presente che, «ai sensi dell'art. 103 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, i termini previsti per la definizione dei procedimenti pendenti [...] alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente, sono sospesi [...], fatte salve le eventuali modifiche che potranno intervenire in sede di conversione del citato decreto e quelle che potranno essere introdotte da ulteriori atti o provvedimenti recanti misure di contenimen-

⁵ La Comunicazione Consob n. 2/20 del 25 marzo 2020 può essere consultata alla pagina http://www.consob.it/documents/46180/46181/c20200325_2.pdf/d2b58fdb-9331-47bc-b01d-4fbc50ee0794

⁶ La nota IVASS è pubblicata sulla pagina web <https://www.ivass.it/media/avviso/sospensione-procedimenti/>

⁷ Il comunicato può essere consultato sul sito <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9299858>

to e gestione dell'attuale emergenza epidemiologica», riservandosi comunque «di adottare in ogni caso ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti».

Nello stesso senso l'Autorità di Regolazione dei Trasporti⁸ è intervenuta con la Delibera n. 69/2020, disponendo genericamente: (i) che «ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti avviati dall'Autorità 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» di sospensione introdotto dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020, «ferma la necessità di 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»; e (ii) che «nei procedimenti che saranno avviati dalla data di pubblicazione della presente delibera sino alla cessazione dello stato di emergenza, l'Autorità stabilisce termini procedimentali che tengono conto di detta situazione eccezionale».

Maggiormente precise, invece, sono state le indicazioni fornite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁹, il quale ha diffuso una circolare in cui ha precisato: (i) che «la disposta sospensione “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” [...] si applica, ad eccezione dei casi per cui il medesimo articolo 103 prevede l'esclusione, a tutti i procedimenti amministrativi»; (ii) che «la sospensione del termine è stata stabilita in favore del soggetto onerato di osservarlo»; (iii) che, in ogni caso, «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».

Ancor più di recente, sull'art. 103 del D.L. n. 18/2020 è intervenuta l'AGCM¹⁰, che in una comunicazione pubblicata il 1° aprile 2020 ha distinto tra termini procedimentali, endoprocedimentali e finali, da un lato; e termini esecutivi, dall'altro lato.

Con riferimento ai termini del primo tipo, l'Autorità *antitrust* ha rilevato come la misura di sospensione *ex lege* del decorso dei termini si applichi con l'unica eccezione costituita dai procedimenti cautelari, rispetto ai quali si è riserva-

⁸ La Delibera ART n. 69/2020 è disponibile al link https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/03/Delibera-n.-69_2020_signed.pdf

⁹ Cfr. la Circolare 23.3.2020, avente ad oggetto «applicazione dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020 alle procedure disciplinate dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50».

¹⁰ Si veda la comunicazione in data 1° aprile 2020, pubblicata sul sito internet dell'AGCM alla pagina <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/News%20pagamento%20sanzioni.pdf>

ta di intervenire onde «impedire il prodursi di un danno grave e irreparabile alla concorrenza e ai diritti dei consumatori».

Sui termini c.d. esecutivi, invece, l'AGCM ha limitato l'ambito oggettivo di applicazione del periodo di sospensione a quelli concernenti il pagamento di sanzioni pecuniarie, escludendovi, invece, quelli per l'ottemperanza alle diffide contenute nei rispettivi provvedimenti, in quanto riferiti ad «un'attività che non solo non è amministrativa e non si svolge nell'ambito di un procedimento, ma che è necessaria a rimuovere dall'ordinamento un illecito concorrenziale».

Un esplicito riferimento ai termini per l'esecuzione dei provvedimenti finali è stato, inoltre, operato dal Ministero dell'Interno con una circolare diffusa dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, il 19 marzo u.s., ove si afferma che la sospensione disposta dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020 sarebbe riferita anche ai termini «afferenti all'esecuzione dei provvedimenti finali».

La rassegna degli orientamenti cui si è fatto sopra riferimento dimostra, in buona sostanza, che sulla portata precettiva dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020 non si è formata, ancora, una uniformità di vedute.

Le principali questioni che risultano ancora aperte attengono, in particolare, a due aspetti: (i) da un lato, non risulta ben definita quale sia la portata della proroga dei termini disposta dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020 e, in particolar modo, non è chiaro se la stessa trovi applicazione a tutti i procedimenti amministrativi o se sia possibile, e a quali condizioni, escluderne taluni dal suo ambito oggettivo di applicazione; (ii) dall'altro lato, non mi pare ben identificato quale sia l'esatto confine operativo della sospensione e, in particolar modo, se la stessa sia riferita ai soli procedimenti amministrativi, oltre che agli atti ad essi propedeutici o endoprocedimentali, o valga anche per l'esecuzione dei provvedimenti finali.

3. Logica e funzione dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020

Per cercare di sciogliere le ambiguità che connotano l'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020, ritengo anzitutto necessario soffermarmi sulla logica e sulla funzione che connota tale norma.

Il regime speciale dei termini dei procedimenti amministrativi e dell'efficacia degli atti in scadenza ivi istituito, come si è detto, figura tra le «ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione del Civ-19».

Pertanto, a mio giudizio la piena comprensione della *ratio* sottesa a tale disciplina non può prescindere dal considerare le altre misure introdotte dal Governo con il D.L. n. 18/2020, oltre che con i provvedimenti emergenziali che lo hanno preceduto.

Il contesto di riferimento è, purtroppo, quello in cui la diffusione del c.d. ‘coronavirus’ è stata contrastata limitando, anzitutto, la circolazione delle persone, con riduzione della possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora, se non per spostamenti individuali circoscritti nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni.

I primi limiti di questo tipo, in particolare, risalgono al d.P.C.M. 1° marzo 2020 e la loro applicazione, inizialmente circoscritta a ben definite aree del Nord Italia, è stata via via nel tempo ampliata fino a comprendere l’intero territorio nazionale.

Non è questa la sede per passare in rassegna le singole misure introdotte dal Governo¹¹.

Quello su cui, invece, ritengo utile richiamare l’attenzione è il fatto che tutti i decreti emergenziali emanati nel mese di marzo: (i) da un lato, hanno portato alla progressiva chiusura (temporanea) di numerose attività produttive, commerciali e professionali ritenute non essenziali; (ii) dall’altro lato, e con specifico riguardo alle attività la cui prosecuzione non è stata inibita, hanno ‘raccomandato’ il massimo utilizzo di modalità di lavoro agile, di ferie e di congedi retribuiti per i dipendenti, nonché degli altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva e dalla legislazione (si pensi, ad esempio, alla cassa integrazione straordinaria).

L’obiettivo è stato, dunque, quello di fermare la diffusione del virus con un vero e proprio *lockdown*. E questo obiettivo ha coinvolto inevitabilmente, e per quanto qui di maggior interesse, anche in via diretta l’apparato organizzativo della p.A.

Infatti, l’art. 87 del D.L. n. 18/2020 ha istituito misure straordinarie per promuovere il lavoro agile e per favorire l’esenzione dal servizio dei dipendenti pubblici.

È stato, in particolar modo, previsto che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019, ovvero fino ad una data antecedente stabilita con d.P.C.M., «il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni [...] che, conseguentemente: a) limitano la presenza del personale negli uffici per assicurare esclusivamente le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione dell’emergenza; b) prescindono dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81» (comma 1).

¹¹ Per un primo commento, v. M. Cavino, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in www.federalismi.it; M. Nocelli, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, ivi; F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, ivi.

E nella consapevolezza che una gran parte delle p.A. non sarebbe stata pronta a recepire tale misura sul piano tecnologico, oltre che organizzativo, lo stesso art. 87 del D.L. n. 18/2020 ai commi successivi ha precisato: (i) che «la prestazione lavorativa in lavoro agile può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dall'amministrazione» (comma 2); (ii) che «qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile [...] le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva» (comma 3); (iii) che, «esperite tali possibilità le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio» (comma 3).

Sin dal principio è stato dunque chiaro che l'impatto generato dalle misure emergenziali sull'assetto organizzativo dell'apparato pubblico avrebbe comportato inevitabili ricadute anche sull'attività in concreto posta in essere dalle p.A.

E poiché la principale forma di manifestazione dell'azione delle p.A. è quella che si traduce nel compimento di atti e provvedimenti amministrativi¹², è stato inevitabile intervenire anche sul regime dei termini propedeutici alla loro adozione, oltre che sull'efficacia degli atti in scadenza.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, credo che la prima finalità perseguita dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020 possa essere identificata in quella di attenuare le ricadute che l'assetto organizzativo emergenziale dell'apparato pubblico avrebbe generato sull'attività amministrativa e sulla sua continuità.

In caso contrario, le p.A. sarebbero state esposte al rischio di subire un doppio pregiudizio: sia perché i termini (ordinatori e perentori) di avvio e/o di conclusione dei procedimenti amministrativi sarebbero stati inevitabilmente violati, in spregio al principio generale che impone alla p.A. il dovere di provvedere¹³; sia perché l'efficacia di una serie innumerevole di atti e provvedimenti sarebbe cessata senza la possibilità di intervenire tempestivamente con l'adozione di atti di proroga o di rinnovo.

¹² Sul punto, v. F.G. Scoca, E. Follieri, *L'attività amministrativa e la sua disciplina*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, *op. cit.*, 159 ss.; nonché F.G. Scoca, (voce) *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, 2002, 75 ss. Sulla nozione di attività amministrativa, v. anche M.S. Giannini, (voce) *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 988 ss.

¹³ A. Cioffi, *Dovere di provvedere e pubblica amministrazione*, Milano, 2005; F. Figorilli, A. Giusti, *Commento all'art. 2*, in *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, a cura di N. Paolantonio, A. Police, A. Zito (a cura di), Torino, 2005, 127 ss.; F. Figorilli, M. Renna, *Commento all'art. 2*, in *Codice dell'azione amministrativa e della responsabilità*, a cura di A. Bartolini, S. Fantini, Gi. Ferrari (a cura di), Roma, 2010, 127 ss.; A. Police, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempiuto*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, *op. cit.*, 273 ss.; Id., *Doverosità dell'azione amministrativa tempo e garanzie giurisdizionali*, in *Il procedimento amministrativo*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2007, 140 ss.; A. Colavecchio, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, 2013, 1 ss.; N. Posteraro, *Domande manifestamente inaccoglibili e dovere di provvedere*, Napoli, 2018, 1 ss.

Sicché, l'art. 103 del D.L. n. 18/2020, se osservato da questa particolare prospettiva, risulta funzionale a salvaguardare i principi generali di buon andamento ed imparzialità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa¹⁴, di continuità della stessa, di efficienza, efficacia, economicità¹⁵.

Ma la *ratio* sottesa al regime speciale istituito dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020 non è limitata alla necessità di istituire guarentigie utili a tutelare la sola p.A.

Tanto può essere affermato se si considera che, come è noto, il compiersi dell'azione amministrativa dà luogo ad «un «insieme di operazioni, comportamenti e decisioni», ovvero, [ad] [un] insieme di atti ai quali l'ordinamento attribuisce rilevanza giuridica»¹⁶, che sono funzionalizzati al perseguimento di un interesse pubblico e che, al contempo, producono effetti giuridici nei confronti di soggetti terzi, a prescindere dal fatto che si traducano in provvedimenti costitutivi o dichiarativi; in provvedimenti generali o particolari; in provvedimenti normativi o precettivi.

Si consideri, peraltro, che l'azione amministrativa si sviluppa in rapporti giuridici che possono coinvolgere, oltre alla p.A. preposta alla cura dell'interesse pubblico, anche uno o una pluralità di portatori di interessi secondari; e la definizione di tali rapporti, che potremmo definire con l'espressione «multipolari»¹⁷,

¹⁴ Aderendo all'opinione prevalente, A. Police, *Principi e azione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, *op. cit.*, 190, declina il buon andamento in due nozioni: l'una c.d. funzionale, che lo proietta tra i principi dell'azione amministrativa; l'altra c.d. strutturale, che guarda al buon andamento nella dimensione dell'organizzazione. Sul principio di buon andamento, v. anche M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 84; nonché B. Cavallo, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, 2005, 65 ss.

¹⁵ La correlazione tra buon andamento e continuità dell'azione amministrativa è messa in luce da A. Bartolini, S. Fantini, *Le ragioni della specialità (principi e storia del diritto amministrativo)*, *op. cit.*, i quali ritengono corretta una lettura «in connessione con la dimensione organizzativa del principio di buon andamento anche del principio di continuità, che pur se predicato in genere con riguardo all'attività amministrativa, rinviene il suo *quid proprium* nel funzionamento, senza interruzioni, dell'organizzazione pubblica» (133).

¹⁶ In tal senso, v. F.G. Scoca, *L'attività amministrativa e la sua disciplina*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, *op. cit.*, 167.

¹⁷ Sull'origine del concetto di «rapporto amministrativo», si rinvia al noto contributo di A. Piras, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo. Il L'accertamento del rapporto e l'esecuzione della sentenza*, Milano, 1962, nonché alla approfondita ricostruzione offerta da M. Protto, *Il rapporto amministrativo*, Milano, 2008, il quale inquadra in tale locuzione «il complesso delle relazioni giuridicamente rilevanti, bipolari e multipolari, esterne ed interne, che si instaurano tra pubbliche amministrazioni e privati in relazione all'esercizio della funzione amministrativa» (105). La qualificazione del rapporto amministrativo in una logica non necessariamente bipolare, ma anche «multipolare» è condivisa anche da F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, che nell'esaminare le relazioni che corrono tra provvedimento amministrativo, interesse legittimo e tutela del c.d. «terzo» osserva come «la figura del terzo» sia «destinata ad espandersi ed articolarsi in figure distinte», precisando che «terzi in senso proprio non possono essere considerati coloro che aspirano al medesimo provvedimento che l'amministrazione si appresta ad adottare». Rispetto al provvedimento, e all'esercizio del potere propedeutico alla sua emanazione, tutti i terzi (in senso atecnico) sono antagonisti e, osserva Scoca, «se si vuol ragionare in termini di rapporto giuridico, questi soggetti sono tutti parti del rapporto denominato «multipolare»» (427). Secondo Scoca, il «terzo in senso proprio è [solo] colui che non aspira ad ottenere il provvedimento richiesto da altri, ma ritiene (o teme) di subire conseguenze negative dagli (dalla realizzazione degli) effetti di

per regola generale necessita o, comunque, deve consentire, a seconda dei casi, la partecipazione di tutti i soggetti interessati.

La sede in cui tutto questo si verifica è costituita proprio dal procedimento amministrativo, inteso quale contenitore¹⁸ del rapporto giuridico che intercorre con la p.A., nel corso del quale l'apporto partecipativo¹⁹ del soggetto che 'dialoga'²⁰ con il titolare del potere (*i.e.* con la p.A.) può assumere una funzione collaborativa o di garanzia²¹.

Ma la partecipazione al procedimento, specie quando l'esercizio della funzione involge questioni tecniche di particolare complessità, ed ancor di più quando è svolta in funzione difensiva da chi è sottoposto ad un procedimento sanzionatorio e/o affittivo e/o di vigilanza, per poter essere 'utile'²² richiede un impegno non trascurabile del diretto interessato e, di frequente, necessita del supporto di una pluralità di soggetti (dipendenti o consulenti esterni) per gli adempimenti preparatori o istruttori che si rendono di volta in volta necessari.

Si pensi, ad esempio, all'attività propedeutica: (*i*) alla preparazione di un'offerta in una gara di appalto; (*ii*) alla partecipazione ad una conferenza di servizi in materia ambientale; (*iii*) alla predisposizione di una memoria difensiva da depositare innanzi all'AGCM in un procedimento volto ad accertare la commissione di una presunta intesa restrittiva della concorrenza; (*iv*) alla preparazione di un'audizione innanzi all'ANAC o all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

In tutti questi casi, l'esercizio pieno ed effettivo del diritto di partecipazione attiva e consapevole al procedimento potrebbe essere precluso dalle misure emer-

tale provvedimento» (427-428). In senso conforme, v. F. Trimarchi Banfi, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 25 ss. Sulla qualificazione del rapporto amministrativo in chiave "multipolare", v. anche G. Mannucci, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 1 ss.

¹⁸ La concezione del procedimento come «contenitore» dell'azione amministrativa risale a B. Cavallo, *Provvedimenti e atti amministrativi*, Padova, 1993, 171 ss.

¹⁹ Sulla partecipazione al procedimento, v. F. Figorilli, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo. Dal processo al procedimento con pluralità di parti*, Napoli, 1996, 1 ss.; A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996, 1 ss.; A. Police, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997; F. Giglioni, S. Lariccia, (voce) *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, 943 ss.; M. Clarich, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, 59 ss.; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.; A. Carbone, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo convenzionale*, Torino, 2016, 1 ss.; P. Chirulli, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, *op. cit.*, 15 ss.; B. Gagliardi, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Dir. amm.*, 2017, 373 ss.

²⁰ La raffigurazione del privato che 'dialoga' con la p.A. è di F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, *op. cit.* 267; Id., *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990.

²¹ G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 216.

²² S. Cognetti, «Quantità» e «qualità» della partecipazione. *Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000, 1 ss.

genziali istituite dal Governo, le quali, oltre ad incidere sull'apparato della p.A., limitano anche il funzionamento e l'organizzazione dei soggetti privati.

Le persone (a seconda dei casi, fisiche o giuridiche) coinvolte in ciascuno dei procedimenti sopra menzionati, infatti, potrebbero aver assunto misure a tutela della salute dei propri dipendenti, ad esempio, con la collocazione di questi ultimi in cassa integrazione straordinaria; oppure aver fatto ricorso a forme di lavoro agile che rendono difficile e/o impossibile il compimento degli atti necessari all'esercizio dei 'diritti' di partecipazione al procedimento.

Ecco quindi la conferma che l'art. 103 del D.L. n. 18/2020 non opera solo a favore della p.A., ma assolve anche ad una funzione di garanzia dei privati che con quest'ultima si trovano a 'dialogare': (i) o per una loro autonoma scelta, come accade nei procedimenti avviati su istanza di parte; o (ii) perché subiscono la decisione altrui, come si verifica nei procedimenti amministrativi avviati d'ufficio.

L'art. 103 del D.L. n. 18/2020, in definitiva, se esaminato da questa diversa chiave di lettura, si traduce in presidi utili a preservare anche gli interessi dei privati, assicurando loro il pieno esercizio dei poteri di partecipazione ai procedimenti amministrativi; quindi, il pieno esercizio di una serie di prerogative che, altrimenti, sarebbero ad essi potenzialmente sottratte.

4. *Sulla portata della proroga dei termini disposta dall'art. 103, comma 1 del D.L. n. 18/2020. In particolare, sull'individuazione dei procedimenti amministrativi a cui la stessa è applicabile*

Come osservato in premessa, una delle questioni su cui non si è ancora formata una uniformità di vedute in ragione della ambigua formulazione dell'art. 103, comma 1 del D.L. n. 18/2020 attiene all'ambito oggettivo di applicazione della proroga dei termini procedurali. In particolare, non è chiaro: (i) se la proroga trovi applicazione in linea generale a tutti i procedimenti amministrativi; o (ii) se, e in quali casi, le p.A. possano escludere taluni procedimenti amministrativi dal suo ambito di operatività.

La questione si pone perché l'art. 103, comma 1 del D.L. n. 18/2020: (i) per un verso, dispone con un precetto connotato da una chiara portata generale, 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 successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 [maggio]²³ 2020» (comma 1, primo

²³ Cfr. art. 37 D.L. n. 23/2020.

periodo); (ii) per altro verso, nel periodo immediatamente successivo, enuncia la regola per cui «[l]e 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».

L'ambiguità deriva proprio dal rapporto che intercorre tra le proposizioni da ultimo richiamate e, in particolar modo, attiene all'individuazione della portata precettiva che caratterizza la seconda di esse.

Diverse le soluzioni astrattamente ipotizzabili.

Anzitutto, si potrebbe sostenere: (i) che la sospensione dei termini disposta dal primo periodo dell'art. 103, comma 1, operi in linea generale per tutti i procedimenti amministrativi e sia inderogabile, in quanto volta a tutelare interessi pubblici e privati ritenuti meritevoli di particolare considerazione, in questa fase emergenziale, dall'ordinamento; (ii) e che, pertanto, la previsione a tale periodo immediatamente successiva esprima una regola che le p.A. saranno tenute ad applicare quando sarà cessato il periodo di sospensione dei termini individuato dal D.L. n. 18/2020.

Secondo questa soluzione, le p.A. non potrebbero compiere attività procedurali, ma dovrebbero organizzarsi in modo che, a partire dal 16 maggio 2020, venga assicurato il principio di speditezza dell'azione amministrativa e sia assegnata priorità ai procedimenti considerati urgenti all'esito di valutazioni compiute dalle medesime p.A., ove del caso su motivata istanza dei privati.

Questa chiave di lettura risulta coerente con l'interpretazione letterale dell'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 e rinviene anche altri elementi di supporto negli ulteriori precetti espressi dai commi successivi, i quali escludono dal regime speciale di sospensione i termini specifici procedimenti amministrativi, quali sono quelli: (i) «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» (comma 3); (ii) dei procedimenti disciplinari del personale delle p.A. di cui al d.lgs. n. 165/2001 (comma 5).

La soluzione appena prospettata incontra tuttavia alcuni limiti, poiché non appare pienamente allineata alla logica, cui si è fatto sopra riferimento, che caratterizza l'intero impianto della disciplina qui esaminata.

Si potrebbe infatti obiettare che, nei casi in cui la p.A. sia già dotata di misure organizzative idonee ad assicurare la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti anche nel periodo emergenziale, allora la stessa ben potrebbe concludere i procedimenti anche prima del 15 maggio 2020. Ciò proprio al fine di assicurare la speditezza dell'azione amministrativa.

Senonché, a mio giudizio, neppure quest'altra soluzione è convincente.

Sul piano letterale, al suo accoglimento osta: (i) la circostanza che il D.L. n. 18/2020 rivolge alle p.A. un ordine («adottano») che presuppone il compimento di un'attività propedeutica alla conclusione dei procedimenti; attività che, a sua volta, si deve tradurre nell'implementazione di «nuove» misure organizzative idonee, non a concludere i procedimenti nel periodo emergenziale, ma ad «assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti»; (ii) il fatto che l'adozione delle misure organizzative da parte delle p.A. non è comunque di per sé sufficiente ad adempiere al precetto recato dalla norma, essendo le p.A. tenute anche ad assicurare priorità ai procedimenti qualificati come urgenti; (iii) il riferimento operato nella parte finale del periodo qui commentato alle motivate esigenze manifestate dai privati in ordine all'urgenza di provvedere.

Ma le maggiori criticità si evincono, a mio giudizio, proiettando l'opzione appena ipotizzata nella logica che connota l'intero impianto dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020, poiché questa norma, come ho già precisato, non è finalizzata a preservare gli interessi della sola p.A., ma è anche volta a salvaguardare le posizioni dei destinatari ultimi dell'esercizio del potere.

È ben possibile, infatti, che la p.A., nel pieno del periodo emergenziale, manifesti la propria esigenza di provvedere; ma non è neppure da escludere che i privati non siano in condizione di 'dialogare' con la parte pubblica esercitando i diritti di partecipazione al procedimento.

Sicché, la soluzione che assegna alla p.A. un'ampia discrezionalità nella scelta sul 'se' applicare, o meno, il regime di sospensione dei termini procedurali, pur potendo essere astrattamente ipotizzata, non è in concreto percorribile, poiché, altrimenti sarebbe commessa una violazione dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020, oltre che dei principi del giusto procedimento e del contraddittorio che tale norma è volta anch'essa a preservare; e sarebbe arrecato un grave pregiudizio per gli interessi dei destinatari dell'esercizio del potere.

Si potrebbe tuttavia osservare che, in talune circostanze, potrebbero essere proprio questi ultimi ad avere un interesse alla sollecita definizione del procedimento di cui sono parte²⁴; e che, al verificarsi di questo scenario, la deroga al regime di sospensione dei termini procedurali possa essere garantita.

Ebbene, al verificarsi di questa ipotesi, non v'è dubbio che la p.A., se in condizione di adottare un provvedimento finale, avrebbe il dovere di concludere il procedimento con l'adozione del provvedimento finale.

²⁴ Osserva G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, cit., che «la partecipazione al procedimento, sebbene possa andare a vantaggio anche dell'amministrazione, è oggetto di un diritto, non di un dovere». E che «i privati, dunque, possono decidere anche di non partecipare: perché non hanno tempo o non intendono sostenere i relativi oneri» (217).

L'importante, però, è che in questo caso siano rispettati anche gli interessi di tutti i soggetti pubblici e/o privati che hanno 'diritto' di partecipare al procedimento e non soltanto quelli che fanno capo al destinatario del provvedimento finale.

Ove così non fosse, sarebbe nuovamente tradita la logica sottesa al regime speciale qui esaminato, con contestuale violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

Acclarato, quindi, che quando gli interessi dei privati e della p.A. alla celebre definizione del procedimento sono convergenti è possibile derogare al regime generale di proroga dei termini istituito dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020, occorre a questo punto verificare quale soluzione debba essere adottata nelle ipotesi in cui: (i) la fase istruttoria sia stata completata prima dell'inizio del periodo emergenziale e alla p.A. non resta che l'adozione del provvedimento finale; (ii) sopravvenga una ragione di urgenza che imponga avviare un procedimento e/o di adottare un provvedimento con immediatezza; (iii) la sospensione dei termini procedurali sia intervenuta quando era già pendente un procedimento formalmente qualificato *ab imis* come "urgente" dalla p.A.

La prima ipotesi è quella di più facile soluzione.

Se la fase istruttoria si è già formalmente conclusa in una data antecedente l'inizio del periodo emergenziale, nulla osta alla possibilità che le p.A., qualora siano in condizione di concludere il procedimento prima del 15 maggio 2020, adottino il provvedimento finale²⁵.

In questo caso, infatti, sarebbe assicurato l'interesse pubblico alla speditezza dell'azione amministrativa senza arrecare alcun nocumento alla posizione del privato, essendo già stato messo in condizione di esercitare le prerogative inerenti alla partecipazione nei termini di legge.

Sicché, l'ipotesi appena prefigurata a mio giudizio può essere sussunta nella fattispecie astratta di cui al secondo periodo dell'art. 103, comma 1 del D.L. n. 18/2020.

Ma analoghe conclusioni possono essere tratte in presenza delle ragioni di urgenza cui ho fatto riferimento *sub (ii)* e *(iii)*.

In questi casi, infatti, l'intervento della p.A. avrebbe una natura *lato sensu* cautelare.

²⁵ La possibilità di configurare l'ipotesi in commento deve essere esclusa: (i) sia quando la p.A. procedente ravvisi e/o abbia ravvisato l'esigenza di acquisire, prima di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso, documenti e/o informazioni e/o chiarimenti da parte del destinatario dell'esercizio del potere o di soggetti terzi; (ii) sia, nei procedimenti ad istanza di parte, quando prima di adottare un provvedimento negativo debbano essere ancora comunicati i motivi che ostano all'accoglimento della domanda e/o debbano essere presentate le osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, dai destinatari del preavviso di rigetto ed il termine di dieci giorni prescritto dall'art. 10-bis della legge n. 241/1990 venga a scadere nel c.d. periodo emergenziale.

Ed il suo fondamento potrebbe essere ravvisato nelle norme della legge n. 241/1990 che attribuiscono alle p.A. il potere (generale) di adottare provvedimenti in via d'urgenza²⁶.

Mi riferisco, in particolare, all'art. 21-*bis*, che conferisce alle p.A. il potere generale di adottare «provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente» che sono «immediatamente efficaci»; e al successivo art. 21-*quater*, in forza del quale «l'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge»²⁷.

Queste norme hanno definitivamente legittimato – e in qualche misura tipizzato – la conformità all'ordinamento giuridico di provvedimenti amministrativi la cui adozione è giustificata da particolari ragioni di urgenza²⁸.

Tanto è vero che, nel pieno del periodo emergenziale, sono numerosi i provvedimenti emanati da Regioni ed amministrazioni locali a tutela degli interessi pubblici alla cui cura sono preposte, onde evitare il verificarsi dei c.d. «pericoli di ritardo» da cui è scaturita la sopravvenuta urgenza di provvedere.

Ma non basta.

In aggiunta a quanto precede, ritengo che l'avvio di procedimenti o l'adozione di provvedimenti d'urgenza, ancor più nel periodo di sospensione dei termini istituito dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020, debba essere anche accompagnata da un onere motivazionale aggravato a carico della p.A., che deve dar conto, e dimostrare, in coerenza con gli atti ed i comportamenti in precedenza assunti, la effettiva ed attuale sussistenza di una ragione cautelare fondata su un interesse pubblico del tutto prevalente.

Un simile onere si rende, a mio avviso, necessario per non tradire lo spirito della norma e per assicurare una – seppur minima – protezione agli interessi dei privati nei cui confronti è esercitato il potere cautelare, essendo noto che, rispetto ai provvedimenti d'urgenza, le garanzie procedurali di regola non trovano applicazione²⁹.

²⁶ Su tali norme, v. M. Renna, *L'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi tra garanzie procedurali ed esigenze di risultato*, in *Dir. amm.*, 2007, 825 ss.; M. Spasiano, *Il regime dei provvedimenti: l'efficacia*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, *op. cit.*, 280; R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, 339.; G. Gardini, *L'efficacia dei provvedimenti amministrativi e il tramonto dell'atto amministrativo recettizio per natura*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli (a cura di), *op. cit.*, 1003 ss.; G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri, *L'efficacia e l'esecutività del provvedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, *op. cit.*, 1033 ss.

²⁷ Gli artt. 21-*bis* e 21-*quater* della legge n. 241/1990 sono in «rapporto di tendenziale e reciproca complementarietà» (Tar Basilicata, Potenza, 29 ottobre 2019, n. 781).

²⁸ Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2016, n. 1487.

²⁹ Tar Puglia, Bari, Sez. I, 21 giugno 2018, n. 908. In senso conforme, M. Renna, *L'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi tra garanzie procedurali ed esigenze di risultato*, *op. cit.*, osserva come tali

Le ragioni d'urgenza, quindi, non possono essere solo allegate dalla p.A. con affermazioni di carattere generale.

Ma per legittimare il compimento di atti nel corso del periodo di sospensione dei termini disciplinato dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020, la p.A. ha l'onere di precisare, e di dimostrare, che tali ragioni, oltre ad essere fondate su un interesse pubblico concreto e attuale: (i) o preesistevano ed erano già state qualificate formalmente come tali nell'atto di avvio del procedimento adottato prima della fase emergenziale; (ii) o sono sopravvenute alla fase emergenziale.

In definitiva e per concludere.

Nonostante la tecnica redazionale dell'art. 103, comma 1 del D.L. n. 18/2020 presenti alcune ambiguità, ritengo che i precetti espressi da tale norma, se interpretati applicando il canone ermeneutico teleologico e sistematico, possano essere intesi nel senso che la sospensione dei termini operi in linea generale per tutti i procedimenti amministrativi. Ma, ciò nonostante, la p.A. sia comunque legittimata ad avviare e/o a concludere un procedimento, a condizione che: (i) prima del 23 febbraio 2020, avesse completato la fase istruttoria; (ii) e/o ricorra una specifica esigenza motivata del destinatario del provvedimento finale; (iii) in quest'ultimo caso, l'avvio e/o la conclusione del procedimento non pregiudichi l'interesse di soggetti terzi; (iv) sussistano, in alternativa, ragioni d'urgenza allegate e dimostrate dalla p.A. che richiedano un intervento cautelare a tutela dell'interesse pubblico.

5. *Sulla sospensione dei termini c.d. esecutivi*

La seconda ambiguità che caratterizza lo speciale regime di sospensione dei termini istituito dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 attiene alla possibilità di applicarlo nella fase di esecuzione dei provvedimenti amministrativi.

In particolare, il dubbio sorge perché la sospensione dei termini viene riferita anche a quelli c.d. «esecutivi»; ma, al contempo, viene precisato che i termini oggetto di sospensione sono quelli «relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi».

norme «ritagliano in favore dell'amministrazione ampi spazi di discrezionalità nella gestione degli effetti e dell'esecuzione dei provvedimenti, attribuendo alla stessa numerose facoltà derogatorie rispetto alle regole sancite in via generale; facoltà di fronte alle quali, va subito avvertito, l'interprete dovrebbe comunque adottare interpretazioni restrittive, circoscrivendo con rigore l'ambito di applicazione e i limiti operativi delle deroghe e valorizzando massimamente gli obblighi dell'amministrazione che a queste si accompagnano, a cominciare naturalmente dall'obbligo di motivazione delle stesse».

L'infelice formulazione della norma, ancora una volta non aiuta, in quanto l'espressione «termini esecutivi» costituisce un *unicum* nel diritto amministrativo³⁰.

È noto, infatti, che l'esecutività è attribuito del provvedimento, non del termine entro cui lo stesso deve essere eseguito. Essa consiste, in particolare, «nella produzione di effetti da parte di un provvedimento amministrativo efficace, a prescindere dalla sua validità» ed identifica, pertanto, «una qualità dell'efficacia»³¹.

Sicché, a voler essere rigorosi, non solo non è possibile configurare «termini esecutivi». Ma è altrettanto difficile configurare una sospensione di termini riferita a “provvedimenti esecutivi”, qualora venga assegnata alla nozione di esecutività il significato giuridico di cui si è detto e che, oltretutto, è ormai da tempo condiviso dalla dottrina di gran lunga maggioritaria.

Del resto, se «l'esecutività consiste nella produzione automatica ed immediata degli effetti, allorquando il provvedimento sia divenuto efficace»³², nell'ipotesi presa in esame dalla norma, in cui il provvedimento sia stato adottato prima del periodo emergenziale, l'esecutività dovrebbe ritenersi integrata sin dal momento della sua adozione o, se limitativo della sfera giuridica del rispettivo destinatario, sin dal momento della sua comunicazione. Sicché, non vi sarebbe nulla da sospendere.

Inoltre, una eventuale sospensione dell'esecutività del provvedimento, se intesa nei termini di cui si è detto, non arrecherebbe alcuna utilità: (i) né per la p.A., che sarebbe invece danneggiata dalla inibizione della produzione automatica ed immediata degli effetti del provvedimento dalla stessa adottato; (ii) né tanto meno per il privato, poiché non sono connotati da esecutività quei provvedimenti per la cui attuazione «è richiesta un'attività di tipo esecutivo da parte del destinatario del provvedimento o dell'amministrazione»³³.

Sicché, sarebbe tradita anche la logica sottesa alla norma qui esaminata.

Queste considerazioni mi inducono, quindi, ad assegnare al ‘neologismo’ utilizzato nell'art. 103 del D.L. n. 18/2020 un diverso significato giuridico.

Probabilmente, il riferimento – come si è detto, “improprio” – ai “termini [...] esecutivi [...] relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi», è stato inserito per far ricadere sotto il regime speciale della sospensione dei termi-

³⁰ Concorde sul punto L. Giani, *Alcune considerazioni sulla “stratificazione” delle previsioni di sospensione dei termini procedurali*, *op. cit.*, che qualifica l'espressione “termini esecutivi” come «fantasiosa».

³¹ M. Spasiano, *Il regime dei provvedimenti: l'efficacia*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, *op. cit.*, 275. Nello stesso senso, v. R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, *op. cit.*, 346. Sull'esecutività, v. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II, 280. Nonché B. Cavallo, *Provvedimenti e atti amministrativi*, *cit.*, che la definisce come «potenzialità immediata alla produzione» di effetti.

³² R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, *op. cit.*, 346.

³³ M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2017, 172.

ni gli adempimenti inerenti alla fase concernente, piuttosto, l'*esecuzione* dei provvedimenti amministrativi³⁴.

In questo senso, l'attributo «esecutivo», pur dovendo essere sempre collegato al provvedimento, e non anche al procedimento, dovrebbe essere inteso in una diversa accezione ed essere collegato all'attività di attuazione delle disposizioni impartite dal provvedimento amministrativo.

Si pensi, ad esempio, all'obbligo: (i) di attuare, entro una determinata data, le prescrizioni apposte ad provvedimento di autorizzazione unica alla costruzione di un impianto eolico; (ii) di realizzare un progetto in favore della quale è stata concessa una sovvenzione pubblica; (iii) di pagare entro il termine di trenta giorni una sanzione pecuniaria in favore dell'AGCM a seguito dell'accertamento della commissione di una pratica commerciale scorretta; (iv) di porre in essere le misure ripristinatorie consequenziali all'irrogazione di una sanzione per una intesa restrittiva della concorrenza.

In tutti questi casi, siamo al cospetto di un provvedimento che deve essere eseguito dal rispettivo destinatario. E quando per la sua attuazione è prevista l'osservanza di un determinato termine, ecco che si pone il problema di verificare se possa, o meno, trovare applicazione il regime speciale di cui al D.L. n. 18/2020.

A questo fine, come si è detto, un appiglio potrebbe essere identificato nel riferimento ai termini «esecutivi» che è contenuto nel primo comma dell'art. 103.

Il dato normativo, però, non pare sufficiente neppure qualora si intenda la nozione di «esecutività» nell'accezione di cui si è detto.

A mio giudizio, occorre infatti distinguere: (i) l'ipotesi in cui la ritardata esecuzione di un provvedimento già adottato involge un rapporto bilaterale tra p.A. che ha emanato l'atto ed il rispettivo destinatario o un rapporto «multipolare» in cui il destinatario del provvedimento finale non ha commesso alcun comportamento illecito; e (ii) la diversa ipotesi in cui l'attuazione del provvedimento è funzionale a porre fine ad un comportamento illecito che incide anche su interessi di soggetti terzi, i quali sarebbero esposti ad un ingiustificato pregiudizio in caso di mancata e/o posticipata esecuzione.

Nel primo caso, la sospensione dei termini può trovare applicazione senza grandi difficoltà, perché risulta coerente, sia con la lettera (ancorché equivoca) dell'art. 103, comma 1 del D.L. n. 18/2020, sia con la logica sottesa a tale norma, che è volta a tutelare, oltre alla posizione della p.A., anche quella del soggetto nei cui confronti il potere amministrativo è in concreto esercitato.

³⁴ Perviene alle stesse conclusioni L. Giani, *Alcune considerazioni sulla "stratificazione" delle previsioni di sospensione dei termini procedurali*, op. cit., sulla base della lettura della relazione di accompagnamento al D.L. n. 18/2020.

Nel secondo caso, invece, i margini per invocare il regime della sospensione dei termini sono estremamente ridotti. Qui, infatti, l'esecuzione del provvedimento è funzionale a rimuovere un comportamento illecito che non è solo vietato dall'ordinamento, ma che è anche pregiudizievole per gli interessi di soggetti terzi.

Ebbene, in questa situazione ritengo che la sospensione dei termini incontri un limite correlato all'esigenza di salvaguardare l'interesse del terzo tutelato dall'ordinamento; e che, pertanto, il regime speciale istituito dal D.L. n. 18/2020 non possa operare, poiché applicare la sospensione a questi termini significherebbe prolungare ingiustificatamente la durata di una condotta illecita in danno, oltre che dell'interesse pubblico, anche di terzi soggetti.

Sicché, per riprendere gli esempi da cui sono partito, l'attuazione delle prescrizioni apposte ad un provvedimento di autorizzazione unica alla costruzione di un impianto eolico può essere differita nel tempo, analogamente all'esecuzione dell'obbligo di realizzare un progetto finanziato dalla p.A. Stesso discorso può essere fatto per il pagamento di una sanzione pecuniaria irrogata dall'Autorità *antitrust*. In caso di sanzione irrogata per intesa restrittiva della concorrenza, invece, le misure ripristinatorie prescritte dall'AGCM devono essere eseguite entro il termine assegnato e senza poter beneficiare del regime speciale istituito dal D.L. n. 18/2020, poiché altrimenti il comportamento illecito perdurerebbe, con grave pregiudizio per gli interessi dei terzi concorrenti.

6. Conclusioni

In questo contributo ho cercato di fornire una possibile soluzione alle ambiguità lasciate aperte dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020.

La norma, infatti, è connotata da una tecnica redazionale discutibile e pone l'interprete di fronte ad alcuni interrogativi e che ho provato a sciogliere con l'ausilio, non soltanto del criterio ermeneutico letterale, ma anche di quello teleologico e di quello sistematico.

Invero, ho dimostrato che la logica e la funzione del regime emergenziale di sospensione dei termini istituito dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 sia quella di preservare: (i) tanto i principi generali di buon andamento ed imparzialità dell'organizzazione amministrativa e dell'azione, di continuità della stessa, di efficienza, efficacia, economicità; (ii) quanto gli interessi dei privati che 'dialogano' con il potere della p.A.

Da qui la conclusione per cui, durante il periodo emergenziale (che è stato recentemente prorogato fino al 15 maggio 2020), la sospensione dei termini opera per tutti i procedimenti amministrativi; ma la p.A., ciò nonostante, è legittima-

ta ad avviare e/o a concludere un procedimento: (i) se prima del 23 febbraio 2020 aveva già formalmente completato la fase istruttoria; o (ii) su motivata richiesta del destinatario del provvedimento finale, purché in questo modo non pregiudichi gli interessi di soggetti terzi.

Ho anche ricordato che le p.A. dispongono di un potere (generale) di adottare provvedimenti in via d'urgenza. E, muovendo da questa ulteriore considerazione, ho ritenuto di poter aggiungere che le p.A., nel periodo emergenziale, sono legittimate ad avviare e/o a concludere un procedimento anche in presenza di sopravvenute ragioni d'urgenza, specificamente allegare e dimostrare, che richiedano un intervento cautelare a tutela dell'interesse pubblico.

Infine, ho cercato di chiarire che l'espressione «termini esecutivi», pur essendo stata impropriamente utilizzata dal legislatore emergenziale, lascia aperti i margini per sostenere che sono sottoposti al regime di sospensione anche i termini per gli adempimenti necessari a eseguire i provvedimenti amministrativi; a condizione, però, che non si tratti di adempimenti necessari a porre fine ad un comportamento illecito che incide su interessi di soggetti terzi, poiché altrimenti questi ultimi sarebbero esposti ad un pregiudizio dovuto, non alla mancata attuazione del provvedimento, ma, piuttosto, alla continuazione e reiterazione dell'illecito.

La lettura dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020 proposta in questo contributo non è di certo l'unica percorribile. Tuttavia, la stessa si pone in linea con le categorie tradizionali proprie del diritto amministrativo che, almeno in parte, sembrano essere state non pienamente considerate in questa fase emergenziale.

Giorgio Vercillo - Abstract

La sospensione dei termini istituita dall'art. 103, comma 1, del D.L. n 18/2020: una possibile lettura

Lo scritto analizza la disciplina sulla sospensione dei termini istituita dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020. Al riguardo, l'Autore propone di risolvere le ambiguità di tale disciplina richiamando le categorie tradizionali proprie del diritto amministrativo.

The suspension of terms established by art. 103, paragraph 1, of D.L. n 18/2020: a possible reading

This paper analyses the regulation on suspension of terms established by article 103, paragraph 1, of D.L. n. 18/2020. In this regard, the Author aims to resolve the ambiguities of such regulation using the traditional categories of administrative law.