

Il “tempo” del procedimento nell'emergenza COVID-19: considerazioni a prima lettura sulla sospensione dei termini

Giordana Strazza

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La *ratio* (o le *rationes*) della sospensione dei termini del procedimento. – 3. Il calcolo della sospensione dei termini. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa*

La situazione di emergenza dovuta alla diffusione del COVID-19 ha stravolto le dimensioni dello spazio e del tempo alle quali eravamo abituati.

Il distanziamento sociale e i limiti alla circolazione segnano i nostri nuovi confini fisici e circoscrivono i luoghi della nostra attuale quotidianità, mentre i giorni trascorrono tra il ricordo e l'attesa.

La pandemia ha messo, però, in crisi anche il funzionamento ordinario del procedimento amministrativo.

A causa della pervasività del COVID-19, anche la relazione tra amministrazioni e pubbliche Amministrazioni si emancipa, per quanto possibile, da uno spazio fisico e sconta un'alterazione dei tempi che la scandiscono “fisiologicamente”.

Ne è riprova l'art. 103 del d.l. 8 marzo 2020, n. 18, convertito nella l. 24 aprile 2020, n. 27 (in G.U. n. 110 del 29 aprile 2020), che contribuisce a ridisegnare le dimensioni spazio-temporali del procedimento.

La legge di conversione è intervenuta in modo sostanziale su tale articolo, riscrivendo il comma 2 e raddoppiandone i commi¹, ma ha testualmente “confermato” il comma 1², su cui si intende, per il momento, concentrare l'attenzione.

¹ Tramite l'introduzione dei nuovi commi 1-*bis*, 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*quinquies* e 6-*bis*.

² Tale aspetto verrà approfondito *infra*, par. 3.

L'art. 103, c. 1, del d.l. 18/2020 ha introdotto, infatti, una sospensione *ad hoc* dei termini dei procedimenti amministrativi, tendenzialmente onnicomprensiva, perché riguardante sia i termini perentori che quelli ordinatori (ossia decadenziali/preclusivi e non), sia quelli finali (ossia di chiusura del procedimento) che quelli endoprocedimentali (ossia interni al procedimento), nonché quelli (sempre relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi) «propedeutici» (preparatori) ed «esecutivi» (si tratta dell'espressione più dubbia e che sembra riferirsi ai termini di esecuzione dell'atto, come, ad esempio, accade per la demolizione di un manufatto abusivo)³.

L'ambito di applicazione della disposizione concerne, dunque, tutti i termini relativi ai procedimenti amministrativi, avviati d'ufficio o a istanza di parte, senza esclusioni «riferibili a tipologie di amministrazioni o a particolari categorie di enti pubblici»⁴, fatte salve le eccezioni indicate ai commi 3 e 4⁵.

³ Servizio Studi Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier. Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, Volume II - Articoli da 49 a 127, Edizione provvisoria*, 21 marzo 2020. Si v. anche 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 *Federalismi.it - Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020, 1; M.A. Sandulli, N. Posteraro, *Procedimento amministrativo e Covid-19. Primissime considerazioni sulla sospensione dei termini procedurali e sulla conservazione dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103*, *ivi*, e G. Vercillo, *La sospensione dei termini istituita dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 (e ss. mm.): una possibile lettura*, in *questa Rivista*, 2020, 1, 29 ss.

⁴ *Ibidem*. Sulla portata dell'art. 103 si v. anche M. Pedoja, *La sospensione dei termini nel procedimento amministrativo. Art. 103 del D.L. 17.3.2020, n. 18 – Prime impressioni*, in *www.amministrativistiveneti.it*. Resta fermo che numerose p.A. hanno espressamente dichiarato/confermato l'applicazione della disposizione ai loro procedimenti, tramite indicazioni reperibili on-line. Si considerino, a titolo meramente esemplificativo, le specificazioni contenute nella circolare del 23 marzo 2020 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit), sulle procedure disciplinate dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e nella del Ministero dell'Interno-Dipartimento sicurezza immigrazione asilo cittadinanza e diritti civili, con riguardo ai procedimenti in tema di immigrazione e di cittadinanza (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/circolare_sospensione_termine_procedimenti_amministrativi_prot.3511.pdf); il comunicato della Banca d'Italia (<https://www.bancaditalia.it/media/notizia/proroga-sospensione-dei-termini-nei-procedimenti-amministrativi/>); l'espresso riferimento circa l'estensione della sospensione ai procedimenti in materia di accesso, incluso quello civico generalizzato, sulla pagina web del Dipartimento della funzione pubblica (<https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/03-04-2020/decreto-“cura-italia”>), su quella dedicata al *Freedom of Information Act* (Foia) (https://www.foia.gov.it/sospensione_foia/ e https://www.foia.gov.it/proroga_sospensione_procedimenti-amministrativi/) e nel comunicato del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) del 9 aprile 2020 «Indicazioni in merito all'attuazione delle misure di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella fase dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e all'attività di vigilanza e consultiva dell'ANAC»; le precisazioni della Direzione Generale per la Tutela della Proprietà Industriale-Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (<https://uibm.mise.gov.it/index.php/it/sospensione-di-tutti-i-termini-dei-procedimenti-amministrativi-ed-estensione-della-validita-degli-atti-in-scadenza>); le circolari regionali, ecc. Altri riferimenti saranno indicati *infra*.

⁵ Si tratta dei termini stabiliti da specifiche disposizioni dei decreti-legge sull'emergenza in corso e dei relativi decreti di attuazione (su cui si rinvia alla *Raccolta degli atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in <https://www.gazzettaufficiale.it/atti/Associati/1/?areaNode=12>), nonché dei termini relativi a pagamenti di stipendi, pensioni, retribuzioni, emo-

Con riferimento ai termini finali, la sospensione di cui all'art. 103 comporta delle deroghe, strettamente legate all'emergenza in atto, al regime ordinario delineato dalla legge generale 7 agosto 1990, n. 241, come ripetutamente modificata nel corso degli anni, perché: incide sulle tempistiche (art. 2, c. da 1 a 5) e sulla sospensione (art. 2, c. 7) generali, con evidenti ripercussioni sui rimedi/sulle responsabilità a presidio del mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento (artt. 2. e 2-bis)⁶ o della mancata “azione tempestiva” (art. 21, c. 2-ter); impatta sui controlli (art. 19 c. 3 e 4) da compiere sulla s.c.i.a.; si riverbera sul *dies a quo* del termine di diciotto mesi (nonché, più in generale, su quello “ragionevole”) di cui all'art. 21-nonies, c. 1, l. 241/1990; influisce sulla formazione dei silenzi significativi.

2. *La ratio (o le rationes) della sospensione dei termini del procedimento*

Secondo la relazione illustrativa, la *ratio* della sospensione è diretta ad evitare che le pubbliche Amministrazioni «nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi o nel formarsi del silenzio significativo».

Occorre evidenziare, però, che la sospensione riguarda tutti i termini procedurali, quindi non solo quelli a carico dell'Amministrazione procedente o delle Amministrazioni il cui apporto è funzionale all'adozione del provvedimento, ma anche quelli gravanti sui privati.

La conferma è nel riferimento espresso ai termini endoprocedimentali e a quelli esecutivi, che possono riguardare soggetti diversi dalla p.A. procedente.

La *ratio* è, dunque, anche quella di garantire la piena partecipazione dei privati (e delle eventuali altre p.A. coinvolte) al procedimento amministrativo (con le facoltà e gli oneri ad esso connessi), potenzialmente pregiudicati e/o impossibilitati a causa delle limitazioni imposte dall'attuale situazione di emergenza⁷.

lumenti per prestazioni a qualsiasi titolo, indennità da prestazioni assistenziali o sociali comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese.

⁶ Si v. TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 5 maggio 2020, n. 814, che ha dichiarato inammissibile l'azione avverso il silenzio proposta dal ricorrente proprio perché, per effetto della sospensione, il termine di conclusione del procedimento amministrativo non era ancora decorso.

⁷ Anzi, secondo L. Torchia, *Tre priorità per una nuova disciplina degli appalti pubblici (e una postilla)*, in www.irpa.it, «La misura è comprensibile se disposta a favore di chi richiede o subisce un provvedimento amministrativo e oggi non sia in grado di svolgere attività procedimentale. Lo è assai meno se disposta sull'assunto che in ragione dell'emergenza le amministrazioni non possano svolgere i loro compiti». In argomento si v. anche M. Salina, *Emergenza Covid-19: lockdown del procedimento amministrativo?*, in www.ceridap.it.

Si tratta di una *ratio* di simmetrica garanzia delle posizioni di tutte le parti del procedimento⁸, assolutamente logica, che la legge di conversione conferma (nel novello comma 1-*bis*) anche per i termini processuali⁹, a differenza di quella che ha ispirato, nell'art. 36 del d.l. 8 aprile 2020 n. 23¹⁰, la proroga "mutilata" della sospensione dei termini del processo amministrativo¹¹.

Come si ricava dal secondo periodo dello stesso primo comma dell'art. 103¹², la sospensione non legittima comunque lo stallo totale delle p.A. che devono in ogni caso adottare ogni misura organizzativa per garantire la ragionevole durata e

⁸ Sul procedimento quale "forma" preposta a garanzia del privato nei confronti dell'esercizio del potere pubblico, si v. F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1950, 1 ss.; Id., *Introduzione alla procedura amministrativa in Italia*, in G. Pastori (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964, 557ss.; A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940; G. Pastori, *Introduzione generale*, in Id. (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964, 5 ss. Sul tema, si v. anche S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1971, 25 ss.; Id., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2007, 40; A. Sandulli, *Procedimento amministrativo*, in *Trattato dir. amm.* (diretto da S. Cassese), Milano, 2006. A tale riguardo, occorre evidenziare che la Corte costituzionale ha sottolineato più volte che la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa, caratterizzata dalla partecipazione dei privati, ne garantisce la democraticità in senso sostanziale (si v., in particolare, Corte cost., 2 marzo 1962, n. 13; Id., 22 ottobre 1985, n. 234). Di recente, si v. G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo* (a cura di L. Mazzaroli e altri), Bologna 2005, 541, che ha sottolineato che «tale opera di coniugazione tra procedimento-fattispecie e procedimento-garanzia è particolarmente visibile nella giurisprudenza, la quale, muovendo dalla ricostruzione formale del procedimento [...] l'ha arricchita di tutta una serie di regole volte a garantire l'imparzialità e in genere l'uso della discrezionalità in coerenza con i principi costituzionali»; U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; G. Carlotti, *La partecipazione procedimentale: Feliciano Benvenuti e la riforma della legge n. 241 del 1990*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; F. Patroni Griffi, *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *Federalismi.it*, 5, 2015; A. Carbone, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, 2016.

⁹ Su cui si rinvia a G. Strazza, *L'emergenza Covid-19 e la sospensione (incerta) dei procedimenti e del processo amministrativo*, in *L'amministrativista.it*, 2 maggio 2020.

¹⁰ «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali».

¹¹ Su cui si veda M.A. Sandulli, *Covid-19, fase 2. Pregi e difetti del diritto dell'emergenza per il processo amministrativo*, in *www.giustiziainsieme.it*, 4 maggio 2020; Id., *Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è "riservata" alle azioni: neglette le posizioni dei resistenti e dei controinteressati e il diritto al "pieno" contraddittorio difensivo*, in *Federalismi.it-Osservatorio emergenza Covid-19*, 9 aprile 2020, con *Postilla* per una possibile soluzione del 10 aprile 2020. In senso critico anche F. Francario, *Il non-processo amministrativo nel diritto dell'emergenza Covid 19*, in *www.giustiziainsieme.it*, 14 aprile 2020; N. Paolantonio, *Il processo amministrativo dell'emergenza: sempre più speciale*, in *L'amministrativista.it* e in *Giustamm.it*; M. Lipari, *L'art. 36, comma 3, del decreto legge n. 23/2020: la sospensione parziale dei termini processuali è giustificata? Verso una lettura ragionevole della norma*, in *Federalismi.it-Osservatorio emergenza Covid-19*, 29 aprile 2020. Diversamente, R. De Nicolis, *Il processo amministrativo ai tempi della pandemia*, *ivi*, 15 aprile 2020.

¹² «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».

la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli considerati urgenti, «anche» (dunque non esclusivamente) su istanza motivata degli interessati¹³.

Nell'ipotesi in cui si ritenesse che tale disposizione riguardi solo la fase di “riassetto” successiva alla sospensione, se ne vanificherebbe l'utilità, che sembra essere, invece, quella di temperare la rigidità del primo periodo¹⁴.

¹³ Tale interpretazione sembra confermata dal Servizio Studi Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier*, cit., nella parte in cui evidenzia che «A salvaguardia, dunque, dei diritti degli amministrati, è riconosciuta la facoltà di sollecitare l'amministrazione ad agire in modo celere a dispetto della generalizzata sospensione dei termini procedurali, motivando le relative ragioni di urgenza». Stando alla lettera dell'art. 103, però, la sollecitazione motivata dell'interessato non sembra la modalità esclusiva a presidio della ragionevole durata e della celere conclusione dei procedimenti, ma resta salva la possibilità di un rilievo *ex officio* da parte delle p.A.

¹⁴ In tal senso è stata del resto intesa dagli atti con cui le varie pubbliche Amministrazioni ne hanno dato attuazione: ad es., l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), «Comunicazione sull'interpretazione dell'art. 103 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, così come modificato dall'art. 37 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23», approvata dal Collegio dell'Autorità nelle sedute del 1° aprile e del 10 aprile 2020, ha specificato che «Al fine di continuare a garantire l'efficiente ed efficace svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, in linea con quanto previsto dall'articolo 103, che riconosce alle pubbliche amministrazioni la potestà di adottare misure organizzative idonee ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione del procedimento, l'Autorità ha individuato i casi che non rientrano nella sospensione»; il Garante della Privacy, nell'avviso «Coronavirus: sospensione dei termini previsti per la definizione dei procedimenti presso il Garante per la protezione dei dati personali», ha puntualizzato che «il periodo di sospensione dei termini non si applica ai procedimenti innanzi al Garante: a) connessi all'attuale emergenza sanitaria; b) in cui sussistano le condizioni per il configurarsi di un pregiudizio imminente ed irreparabile; c) in cui il carattere di estrema urgenza sia riconosciuto anche sulla base di motivata istanza delle parti». Nel «Provvedimento in tema di sospensione dei termini previsti per la definizione dei procedimenti presso il Garante per la protezione dei dati personali - 30 aprile 2020», il Garante ha chiarito, inoltre, che «La sussistenza delle sopra menzionate condizioni dovrà essere esplicitamente indicata alle parti a cura dell'Unità organizzativa procedente». Con la comunicazione del 25 marzo 2020, n. 2, la Commissione nazionale per la società e la borsa (Consob) ha specificato che, ferma la sospensione di cui al citato art. 103, «in linea generale, si disporrà a svolgere la propria attività amministrativa secondo i termini ordinariamente stabiliti, nel rispetto delle garanzie procedurali e fatti salvi i casi in cui la sua attività sia condizionata dall'apporto procedimentale di terzi soggetti, privati o pubblici, che potranno avvalersi della sospensione prevista dalla norma, anche senza darne comunicazione all'Istituto» e ha soggiunto 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». Nella sezione “news” del Gestore dei servizi energetici (Gse) del 24 marzo 2020 (e, in termini non dissimili, nel comunicato «Emergenza Covid-19, prorogati i termini dei procedimenti per rinnovabili ed efficienza: sospese anche le verifiche», del 16 marzo 2020) si legge che «La proroga non sarà applicata ai procedimenti amministrativi che il GSE, sulla base dei documenti già nella propria disponibilità, potrà concludere con esito positivo». Si v. anche la circolare del Mit, cit., nella parte in cui evidenzia «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». Nella delibera del 19 marzo n. 268, l'Anac ha affermato che «L'Autorità si riserva di concludere il procedimento anche prima della scadenza del periodo di sospensione, in tutti i casi in cui, avendo già acquisiti tutti gli elementi istruttori nella piena garanzia del contraddittorio, ritenga che esistano particolari motivi di urgenza per l'adozione del provvedimento finale»; per le precisazioni ulteriori fornite dall'Autorità si v. *infra*, nota 19.

Di conseguenza, fermo il rigoroso rispetto delle disposizioni “anti-contagio” a tutela del diritto alla salute/alla vita, le p.A. dovrebbero fare in modo che – ove possibile e nei limiti di quanto verrà evidenziato – la sospensione introdotta *ex lege* non comporti una paralisi ingiustificata dei procedimenti amministrativi, con particolare riguardo a quelli caratterizzati da urgenza (*in primis*, ad esempio, quelli connessi a necessità derivanti dalla stessa emergenza sanitaria).¹⁵

Anche alla luce dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, quindi, la lettura combinata delle due norme dovrebbe indurre a contemperare esigenze antitetiche, così da bilanciare la “moratoria precauzionale” prevista dal primo periodo dell’art. 103 con la possibilità/necessità di azione per evitare l’immobilismo amministrativo, ovviamente sempre e solo nei limiti in cui risultino comunque rispettati anche gli interessi di tutti i soggetti pubblici e/o privati coinvolti nel procedimento.

Ciò significa che la p.A. che non si avvale della sospensione emergenziale non può aggirare strumentalmente il rispetto delle garanzie e delle esigenze organizzative dei privati (o degli altri soggetti pubblici coinvolti).

Alla “riorganizzazione” (interna) di quella p.A. potrebbe non accompagnarsi quella degli altri soggetti coinvolti nel procedimento, che conservano, quindi, il diritto ad avvalersi della sospensione posta a tutela anche dei loro interessi.

La mancata sospensione del procedimento dovrà, dunque, essere congruamente motivata sulle ragioni dell’urgenza “speciale”, considerata dall’art. 103, che potrà consentire deroghe (non previste da quest’ultimo) al “regime ordinario delle garanzie” solo nei limiti già stabiliti dalla legge generale del procedimento¹⁶ o da norme speciali/di settore.

Tale lettura sembra coerente con le *rationes* della nuova disposizione e trova conferma nel fatto che lo stesso art. 87, del c.d. decreto Cura Italia, considera il lavoro agile una «modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni»¹⁷.

Resta fermo che, in concreto, la disposizione sconta il livello attuale di informatizzazione delle attività amministrative delle pubbliche Amministrazioni e di chi si interfaccia con queste ultime¹⁸.

¹⁵ D. Chinello, *L’incidenza del coronavirus su procedimenti e atti amministrativi*, in www.amministrativistiveneti.it.

¹⁶ Si v., ad es., gli artt. 7 e 21-*bis*.

¹⁷ Al fine di agevolare la diffusione dello *smart working*, l’art. 75 dello stesso d.l. dispone “*Acquisti per lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e di servizi in rete per l’accesso di cittadini e imprese*”. Si v. anche l’art. 2, c. 1, d.P.C.M. 26 aprile 2020 («Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale») e il Dipartimento per la Funzione Pubblica, Guida pratica al lavoro agile nella PA, in www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/SmartWorking_EG.pdf.

¹⁸ Su cui si v., da ultimo, lo “stato dell’arte” poco rassicurante descritto nel Referto sull’informatica pubblicato il 3 ottobre 2019 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, disponibile nell’Osser-

Ad ogni modo, una riflessione sui perduranti margini di manovra delle p.A. non sembra superflua e peregrina, visti i dubbi che connotano, tuttora, la portata effettiva dell'art. 103¹⁹.

In questo contesto, si inserisce la recentissima direttiva 4 maggio 2020, n. 3, del Ministro per la Pubblica Amministrazione²⁰.

Vi si afferma, infatti, che l'attività della p.A. «continua ad essere inserita nell'allegato 3 ossia tra le attività non sospese», fermo restando il citato art. 87 (sull'“ordinarietà” dello *smart working*) da leggere «alla luce delle misure di ripresa della fase due introdotte dallo stesso DPCM 26 aprile 2020²¹ che ha ampliato il novero delle attività economiche (Ateco) non più soggette a sospensione».

La c.d. fase 2 affida, dunque, un ruolo cruciale alle p.A.²² che «continuano a garantire l'attività amministrativa e a tal fine possono rivedere le attività indifferibili, ampliando il novero di quelle individuate in prima battuta, e quelle da rendere in presenza anche per assicurare il necessario supporto all'immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali».

Con l'ulteriore e rilevante specificazione che «tra i procedimenti amministrativi da considerare urgenti ai sensi dell'articolo 103 [...], rientrano quelli connessi alla immediata ripresa delle citate attività produttive, industriali e commerciali rispetto alle quali le pubbliche amministrazioni, per quanto di competenza, ricevono e danno seguito alle istanze e alle segnalazioni dei privati».

Si prospetta, pertanto, il problema dello “sfasamento” tra l'avvio della c.d. fase 2, iniziata il 4 maggio²³, e la sospensione legislativa dei termini dei procedi-

vatorio digitale Irpa, con commento di P. Clarizia.

¹⁹ In via esemplificativa, ne è dimostrazione la “precisazione” con cui, da ultimo, l'Anac ha puntualizzato di non avere mai chiesto nelle sue indicazioni precedenti (Delibera del 9 aprile 2020 n. 312 Oggetto: Prime indicazioni in merito all'incidenza delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e sull'esecuzione delle relative prestazioni e l'Atto di segnalazione del 9 aprile 2020 n. 4, Concernente l'applicazione dell'articolo 103, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 17/3/2020 così come modificato dal decreto-legge n. 23 dell'8/4/2020 nel settore dei contratti pubblici, approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera del 9 aprile 2020 n. 339) la sospensione delle procedure di gara in concomitanza dell'emergenza sanitaria, ma di essersi “limitata a suggerire l'opportunità di posticipare l'inizio di quelle già programmate” e di avviare soltanto quelle “ritenute urgenti e indifferibili”, assicurando tuttavia “la massima pubblicità e trasparenza delle determinazioni adottate”.

²⁰ Sulle «Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica da parte delle pubbliche amministrazioni», rivolta «alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. 165/2001».

²¹ «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale».

²² La centralità dell'amministrazione è stata evidenziata anche da F. Fracchia, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in questa *Rivista*, 2019, 3, 583.

²³ Art. 10, c. 1, d.P.C.M. 26 aprile 2020.

menti, prevista dal 23 febbraio al 15 aprile, poi prorogata al 15 maggio dall'art. 37 del d.l. 23/2020²⁴.

Il che accentua i dubbi sulle conseguenze in cui incorrono la p.A. e il pubblico dipendente (e sui rimedi esperibili dal privato) in caso di patiche urgenti, ma inevase nel periodo di "moratoria".

Ad ogni modo, le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa (in sede o meno) restano comunque rimesse alle valutazioni "di rischio" compiute dalle singole p.A., tenuto conto «sia della tutela della salute dei lavoratori sia del rischio di aggregazione per la popolazione» e della necessità di informare tempestivamente l'utenza.

3. *Il calcolo della sospensione dei termini*

L'articolo 103, c. 1, non modificato in sede di conversione, dispone la sospensione di tutti i termini inerenti i procedimenti amministrativi pendenti al 23 febbraio 2020 (che coincide con la pubblicazione del d.l. 6/2020²⁵, ossia con il primo atto d'urgenza del Governo, di due giorni successivo rispetto all'accertamento del primo caso di contagio italiano da COVID-19, verificatosi nella città di Codogno) o iniziati successivamente, per il periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020.

Il 23 febbraio probabilmente solo alcune p.A. riscontravano limiti nello svolgimento del procedimento amministrativo e, più in generale, nell'espletamento delle loro funzioni, ma, stante l'indeterminatezza dei soggetti coinvolti nei singoli procedimenti, il legislatore ha inteso estendere tale termine all'intero territorio nazionale, per ragioni di uniformità²⁶, anche perché, ai sensi dell'art. 29, c. 2-bis, l. 241/1990, la durata massima dei procedimenti ha valore di livello essenziale delle prestazioni, di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.²⁷.

Per il protrarsi della situazione di emergenza, l'art. 37, d.l. 8 aprile 2020, n. 23, entrato in vigore mentre il c.d. decreto Cura Italia era ancora in corso di conversione, proroga il termine del 15 aprile 2020 al 15 maggio 2020.

²⁴ Sul punto, si v. *amplius infra*, par. 3.

²⁵ «Recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» e convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13.

²⁶ M.A. Sandulli, N. Posteraro, *Procedimento amministrativo e Covid-19*, cit.

²⁷ Con la precisazione che, ai sensi dell'art. 29, c. 2-ter, l. 241/1990 «Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano».

In sede di conversione, però, il coordinamento del testo dell'art. 103 con quello del citato art. 37 non è avvenuto. Si tratta di un dato tutt'altro che secondario, ma occorre procedere con ordine.

Come noto, la sospensione opera come una “parentesi”, perché non sottrae rilevanza al tempo trascorso anteriormente al verificarsi della causa sospensiva.

Di conseguenza, cessata la sospensione, il termine ricomincia a decorrere per il periodo ancora a disposizione della p.A.

Di contro, se il procedimento è stato avviato nel periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 15 aprile (poi 15 maggio 2020, per effetto del citato art. 37), il termine inizia a decorrere dalla data in cui termina la sospensione, ossia sembrerebbe²⁸ «dal 16 aprile 2020» (*rectius*, ormai dal 16 maggio 2020?)²⁹.

L'esatta interpretazione della “moratoria” prevista dall'art. 103 è di estrema importanza e non così scontata, se si considera la lettura fornitane, in un primo momento, dalla circolare della Regione Emilia-Romagna³⁰ – poi opportunamente corretta³¹ – secondo la quale «nel caso in cui detto termine scada nel periodo che va dal 23 febbraio 2020 al 15 aprile 2020, tale scadenza è differita al 15 aprile 2020», da cui si desumeva che tutte le scadenze si sarebbero concentrate al 15 aprile (poi 15 maggio 2020).

Sul giorno esatto della scadenza, peraltro, permangono interpretazioni discordanti, che rischiano di minare l'uniformità della ripartenza: in conformità con la lettura fornita dal Dossier del c.d. decreto Cura Italia³², e ad avviso di chi scrive ineccepibile, alcune p.A. includono il 15 maggio nel computo ai fini della sospensione (e, dunque, fanno ripartire/iniziare il calcolo dei termini del procedimento dal 16 maggio)³³; altre p.A. non includono, invece, il 15 maggio nel computo ai fini della sospensione³⁴ (e, dunque, fanno ripartire/iniziare il calcolo dei termini del procedimento dal 15 maggio).

²⁸ Il condizionale è d'obbligo per quanto sarà evidenziato *infra*.

²⁹ Come si legge nel Servizio Studi Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier*, cit.

³⁰ Circolare della Regione Emilia-Romagna 18 marzo 2020. Oggetto: Sospensione dei procedimenti dei termini amministrativi in materia di governo del territorio e proroga della validità degli atti in scadenza, ai sensi dell'art. 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

³¹ Circolare della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2020. Oggetto: Art. 103, D.L. Integrazioni alla circolare regionale del 18.03.2020 (in merito alla sospensione dei procedimenti dei termini amministrativi in materia di governo del territorio e proroga della validità degli atti in scadenza).

³² Servizio Studi Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *Dossier*, cit.

³³ A titolo esemplificativo, si v. la comunicazione dell'Agcm, cit.; la circolare del Mit, cit.; la comunicazione Consob, cit.; e la circolare della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2020, cit.

³⁴ A titolo esemplificativo, si v. la circolare del Ministero dell'Interno, 19 marzo 2020, Oggetto: D.L. 17 marzo 2020, n. 18, recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza».

Come evidenziato, peraltro, in sede di conversione in legge, il testo dell'art. 103, c. 1, è rimasto identico a quello originario, compreso il riferimento alla data del 15 aprile come termine ultimo della sospensione³⁵.

Tale "conferma" rischia di generare una questione di diritto intertemporale per stabilire se, sulla base della successione delle leggi nel tempo, la legge di conversione del decreto-legge modificato da altro decreto-legge prevalga o meno su quest'ultimo (ad essa precedente)³⁶.

Il tema è intrinsecamente connesso al problema "dell'emergenza nell'emergenza", generato dal profluvio della decretazione d'urgenza per far fronte alla diffusione del COVID-19³⁷.

L'esigenza (tutt'altro che agevole) è, infatti, quella di gestire tempestivamente la pandemia in atto, senza tralasciare la necessità di una disciplina chiara e non contraddittoria.

L'emergenza ha enfatizzato, dunque, il ruolo dell'esecutivo³⁸: "in casi straordinari di necessità e d'urgenza" (art. 77 Cost.), il decreto-legge³⁹ consente al Governo di intervenire rapidamente in via normativa con una fonte primaria, fermo il controllo successivo del Parlamento, in sede di conversione⁴⁰.

³⁵ Del pari, anche nel comma 5 dell'art. 103 non è stata modificata la data del 15 aprile.

³⁶ Rischio accennato da M.A. Sandulli, *Un brutto risveglio? L'oralità "condizionata" del processo amministrativo*, in *L'amministrativista.it*, e paventato da G. Strazza, *L'emergenza Covid-19 e la sospensione (incerta) dei procedimenti e del processo amministrativo*, cit., anche, e soprattutto, con riferimento al comma 1-bis dell'art. 103, addirittura aggiunto dalla legge di conversione; con riferimento al processo amministrativo, si v. anche F. Volpe, *Ancora sulla disciplina emergenziale del processo amministrativo (commento all'art. 4, d.l. 30 aprile 2020, n. 28)*, in *www.lexitalia.it* e in *www.amministrativistiveneti.it*; Id., *Ancora sulla cessazione del periodo di sospensione dei termini processuali nel regime straordinario dell'epidemia*, in *www.amministrativistiveneti.it*; con riferimento al processo civile, si v. G. Costantino, *La Giustizia da remoto: adelante... con giudizio – seconda parte*, in *www.giustiziainsieme.it*.

³⁷ In argomento, si v. anche A. D'Aloia, *Dall'emergenza sanitaria all'emergenza... della confusione*, in *Giustamm.it*, 2020, 5..

³⁸ Per un approfondimento, si v. l'intervista a C. Caruso, G. Lattanzi, G. Luccioli e M. Luciani di F. De Stefano, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2 aprile 2020.

³⁹ C. Esposito, voce *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 831 ss.; L. Paladin, *Art. 77*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 42 ss.; M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Scritti in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, I, 21 ss.; A. Celotto, *L'"abuso" del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; C. Pinelli, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006, 57 ss.; A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003; L. Carlassare, *La "riserva di legge" come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, I, 447 ss.

⁴⁰ Del resto, come evidenziato da G. Luccioli, *Ibidem*, «la nostra Costituzione, a differenza di altre, non prevede l'ipotesi dello stato di emergenza, né quella dello stato di eccezione, ma soltanto lo stato di guerra, che ai sensi dell'art. 78 deve essere dichiarato dalle Camere, le quali conferiscono al Governo i poteri necessari. I padri costituenti motivatamente scelsero di non inserire nella Carta clausole di emergenza che potessero aprire il varco, in situazioni di per sé imprevedibili e non puntualmente definite, a pericolose lacerazioni dell'ordine costituzionale ed alla compressione dei diritti delle persone».

In tempo di pandemia, però, il concatenarsi di decreti d'urgenza, a brevissima distanza l'uno dall'altro, ha relegato il Parlamento – di fatto – a una posizione marginale (*rectius*, ulteriormente marginale⁴¹), confinandolo nel “vortice” delle conversioni “a pioggia”.

Nel tentativo di fronteggiare l'emergenza, il susseguirsi di norme contenute in decreti-legge, mutate poco dopo l'intervenuta conversione in legge per l'avvicinarsi di altri decreti-legge, rischia, dunque, di generare confusione e di alimentare l'incertezza.

Ne è esempio lampante proprio la disciplina emergenziale dei termini della sospensione del procedimento amministrativo.

Come si desume dalla scheda dei lavori preparatori della legge di conversione 27/2020, infatti, il relativo disegno di legge è stato discusso in aula dal Senato⁴² l'8 aprile 2020 – ossia lo stesso giorno in cui il d.l. 23/2020 è stato approvato e pubblicato nella G.U. – ed è stato approvato il giorno successivo, ossia il 9 aprile.

L'iter è proseguito con la trasmissione del testo (su cui il Governo aveva posto la fiducia) alla Camera dei deputati, che lo ha approvato il 24 aprile 2020, con la precisazione che, se la Camera avesse voluto coordinare il tenore dell'art. 103, in fase di conversione, con la proroga prevista dall'allora neointrodotta art. 37 del d.l. 23/2020, avrebbe dovuto apportare un emendamento al d.d.l. e rinviarlo al Senato.

Ne deriva che il mancato adeguamento del tenore dell'art. 103, in sede di conversione, alla data indicata dall'art. 37 del d.l. 23/2020, più che l'esito di una precisa scelta del legislatore, al fine di mantenere il termine originario di cessazione della sospensione, ossia il 15 aprile, sembra un'omissione legata alla contingenza, non sintomatica della volontà di superare la proroga prevista.

⁴¹ Sulla (ormai annosa) perdita di centralità del Parlamento, si v., in particolare, C. Deodato, *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2013, 6; M. Malavicini (a cura di), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, 3, 2019; U. Zampetti, *Evoluzione della legislazione e ruolo del Parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, 1, 47 ss.; V. Lippolis, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri*, 2010, Napoli, 7 ss.; R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 2010, 59 ss.; G. Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista Aic*, 2012, 3; G. Serges, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Oss. fonti*, 2017, 3, 3 ss. Sulla “crisi” della legge si rinvia a F. Carnelutti, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, 424 ss.; F. Modugno, D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss.; F. Modugno, A. Celotto, M. Ruotolo, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2, 1999, 7 ss.; Id., *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 140 ss.; R. Meneghelli, *Breve spunto di riflessione critica su un aspetto particolare dell'attuale crisi della legge*, *ivi*, 1990, 217 ss.; G. Ciaurro, *La crisi della legge*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, 153 ss.; P. Caretti, *La “crisi” della legge parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it; G. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, II, Milano, 2001, 117 ss.; A. Lasso, *Crisi della legge e autorità del mercato*, in P.B. Helzel, A.J. Katolo (a cura di), *Autorità e crisi dei poteri*, Padova, 2012; C. Meoli, *Il declino della legge statale*, in *Libro dell'anno del Diritto 2013*, Roma, 2013.

⁴² Atto Senato n. 1766.

Di conseguenza, nell'intenzione del redattore, il computo della "moratoria procedimentale" dovrebbe avvenire tenendo conto di entrambe le disposizioni (che restano formalmente non del tutto coordinate, perché l'art. 37 proroga il termine «dell'art. 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18», non della legge di conversione nel frattempo intervenuta o, meglio, del d.l. come convertito in legge⁴³) e il termine finale della sospensione coinciderebbe (almeno per ora) con il 15 maggio 2020.

⁴³ «Il riferimento è alla prassi parlamentare secondo cui, formalmente, la legge di conversione si aggiunge al decreto originario senza sostituirlo [...]». Così S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017, 308, nota 209. La questione non sembra meramente formalistica se si considera l'ampio dibattito sulla natura giuridica e sugli effetti della "conversione"; sul punto si v. anche Corte Cost., 27 gennaio 1995, n. 25, in *Giur. cost.*, 1995, 278 ss.; Id., 23 maggio 2007, n. 171, con nota di A. Celotto, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Giustamm.it*, 2007; R. Dickmann, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in *Federalismi.it*, 2007; S. Boccalatte, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, ivi; R. Romboli, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *www.associazioneanacostituzionalisti.it*; P. Carnevale, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, ivi; A. Ruggeri, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Quad. cost.*, 2007; F. Paterniti, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la corte costituzionale passa alle vie di fatto*, ivi; A. Guazzarotti, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, ivi; Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128, con nota di A. Celotto, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto legge*, in *Consulta Online*; D. Baldazzi, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in *Quad. Cost.*; A. Ruggeri, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in *www.associazioneanacostituzionalisti.it*; D. Chinni, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte Costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, ivi; Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22, con nota di R. Dickmann, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in *Federalismi.it*; M. Francaviglia, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista Aic*, 2012; S.M. Cicconetti, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Consulta Online*; G. Serges, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, ivi e Corte Cost., 12 febbraio 2014, n. 32, con nota di A. Della Bella, F. Viganò, *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, in *Dir. pen. cont.*, 2014. Per un approfondimento, si v. anche E. Longo, A. Simoncini, *Dal decreto legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista Aic*, 3, 2014; G.M. Flick, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014. Sui rapporti tra legge di conversione e decreto-legge la dottrina è amplissima e (oltre a S. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Filangieri*, 1898, ora in G. Zanobini, (a cura di), *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 47 ss. e V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, 89 ss.; F. Sorrentino, *Corte cost. tra decreto legge e legge di conversione*, in *Dir. e soc.*, 1974, 530 ss.; Id., *Spunti sul controllo della Corte costituzionale sui decreti-legge e sulle leggi di conversione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, IV, 740 ss.; G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, X, Roma 1988, 12 ss.; G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989;) per gli opportuni riferimenti bibliografici si rinvia a M. Ruotolo, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3, 2018. Con riferimento agli effetti degli emendamenti contenuti nella legge di conversione, si v. Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7148, in *Foro amm.-CDS*, 2005, 12, 3660 ss.: «E, invero, già sotto il regime antecedente alla L. n. 400/88, che al quinto comma dell'art. 15 ha disposto, per le modifiche apportate in sede di conversione del decreto legge, l'efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione salvo diverso disposto di quest'ultima, la giurisprudenza affermava che la legge di conversione del decreto legge, mentre esplica "ex tunc" (e cioè

Tale intenzione sembra confermata anche dalla citata direttiva 3/2020, che evoca i nuovi termini dell'art. 37⁴⁴.

Ad ogni modo, il dubbio persiste, con conseguenti ricadute in punto di certezza dei termini dell'azione amministrativa⁴⁵.

4. Conclusioni

Con il c.d. decreto Cura Italia, come convertito nella l. 27/2020, il procedimento resta sospeso in un nuovo tempo e in un nuovo spazio.

Con due precisazioni: da un lato, la sospensione non legittima lo stallo totale delle p.A.; dall'altro, riguarda (e dovrebbe riguardare) i termini del procedimento, non le garanzie spettanti al privato.

L'eccezionale moratoria è stata introdotta, infatti, anche al fine di tutelare le posizioni di tutte le parti del procedimento.

Di conseguenza, la sospensione prevista dall'art. 103 dovrebbe essere interpretata alla luce del (e non contro il) giusto procedimento⁴⁶.

fin dal momento di entrata in vigore di quest'ultimo) i propri istituzionali effetti convalidativi delle norme del decreto stesso che non siano state modificate, è dotata, rispetto agli emendamenti eventualmente introdotti di una duplice valenza, poiché da un lato converte il precedente decreto e, dall'altro, contestualmente introduce nell'ordinamento nuove disposizioni, sostitutive o modificative di quelle contenute nel provvedimento convertito. Da ciò, secondo la citata giurisprudenza, consegue che tali nuove disposizioni spiegano il loro effetto, sostitutivo o modificativo di quelle convertite, soltanto "ex nunc" e cioè alla scadenza del periodo di "vacatio legis" susseguenti alla loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (salvo che la stessa legge di conversione non disponga diversamente al riguardo), rimanendo, fino alla scadenza stessa vigenti le norme del decreto nel testo anteriore all'emendamento (cfr. Cass. Civ., sez. III, 4 novembre 1996, n. 9545; Cass. Civ., sez. III, 7 giugno 1995, n. 6368; Cass. Civ., sez. I, 2 maggio 1991, n. 4781).

⁴⁴ E dell'art. 36 (con riferimento al processo).

⁴⁵ Con ripercussioni anche sull'art. 103, c. 1-bis, che rinvia alla sospensione di cui al c. 1, su cui si v. G. Strazza, *L'emergenza Covid-19 e la sospensione*, cit.

⁴⁶ V. Crisafulli, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1962, 1935 ss.; A. Zito, *Il principio del giusto procedimento*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 19 ss.; M. Cocconi, *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2010, 1136 ss.; M.C. Cavallaro, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Il Foro amm.*, 2001, 1835 ss.; G. Colavitti, *Il "giusto procedimento" come principio di rango costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; L. Buffoni, *Il rango costituzionale del "giusto procedimento" e l'archetipo del "processo"*, in *Quad. cost.*, 2, 2009, 277 ss.; M. Galdi, *Il principio costituzionale del giusto procedimento dall'esigenza "garantista" a quella "istruttoria"*, in *Quad. reg.*, 2009, 527; A. Carbone, *Contraddittorio procedimentale*, cit. Sul diritto a una buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza), si v. A. Zito, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 2002, 425 ss.; D.U. Galetta, *Le garanzie procedurali dopo la legge n. 15/2005: considerazioni sulla compatibilità comunitaria dell'art. 21-octies, legge n. 241/1990, anche alla luce della previsione ex art. 41 CED*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, 2008, 319 ss.; M. Cocconi, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le regioni*, 2010, 1030.

Per quanto evidenziato, dunque, la p.A. che intenda superare la “moratoria precauzionale” prevista dal primo periodo del citato art. 103 deve comunque fare i conti con la necessità di garantire effettivamente agli interessati di prendere parte all’attività procedimentale e/o di portarla a compimento⁴⁷.

Resta fermo che un procedimento, per essere effettivamente giusto, deve anche essere puntualmente definito nella sua tempistica⁴⁸.

Di contro, le incertezze sopra riscontrate sui termini di svolgimento dell’attività amministrativa, alimentate dal “vortice” della legislazione dell’emergenza, rischiano di compromettere la fase di ripresa.

Dopo il *lockdown* imposto dal COVID-19 è necessario evitare il *lockdown* della certezza del diritto: il rispetto di tale principio costituisce, infatti, un’esigenza ineludibile, anche in tempo di pandemia.

Postilla

Si segnala che, nell’attesa del referaggio e della pubblicazione di questo contributo, il d.l. 23/2020 è stato convertito nella l. 5 giugno 2020, n. 40.

In sede di conversione, tuttavia, il tenore dell’art. 37 è rimasto immutato e, quindi, permane il difetto di coordinamento tra tale disposizione e l’art. 103, d.l. 18/2020, come convertito nella l. 27/2020.

Di conseguenza, il tema affrontato in queste pagine mantiene la sua attualità.

Né pare ultroneo un approfondimento sulla *rationes* sottese alla sospensione “emergenziale” dei termini, dato che – a quanto pare – «Ora che l’attività sta riprendendo, emergono interpretazioni secondo cui la sospensione varrebbe solo per la pubblica amministrazione e non anche per cittadini e imprese» (così M. Caprino e G. Saporito, *Sospensione termini con interpretazione a rischio per i privati*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 giugno 2020).

Come evidenziato dal TAR Lazio, Roma, sez. II, 22 maggio 2020, n. 5436, tale lettura non sembra corretta, perché la nuova disciplina assolve a una finalità duplice: da una parte, quella di salvaguardare «gli interessi delle parti coinvolti

⁴⁷ Del resto, come evidenziato da S. Mangiameli, “Giusto procedimento” e “giusto processo”. *Considerazioni sulla giurisprudenza amministrativa tra il modello dello Stato di polizia e quello dello Stato di diritto*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, «con l’introduzione dell’obbligatorietà del contraddittorio, si assiste ad una “processualizzazione” del procedimento amministrativo (nel senso originario di Benvenuti) e questo costituisce il primo nucleo operativo del principio del “giusto procedimento”. Ossia, il principio dell’intervento dei privati viene a collegarsi a quello dell’imparzialità e della buona amministrazione previsti espressamente dall’art. 97 Cost.». Si rinvia *supra*, nota 8.

⁴⁸ Sulla relazione tra il termine per provvedere e il giusto procedimento, si v., in particolare A. Travi, *Commento all’art. 2*, in Id. (a cura di), *Commentario alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Padova, 1995, 8 ss.; A. Colavecchio, *L’obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, 2013, 5 ss.

dal procedimento (al fine di tutelare l'ordinato e fisiologico svolgimento allo stesso, compromesso dalle note difficoltà materiali e logistiche indotte dalla pandemia), dall'altra, di consentire all'amministrazione di concentrare le proprie risorse sulle attività amministrative strumentali a fronteggiare la difficilissima situazione attuale in cui versa il paese».

In conformità con quanto fin qui evidenziato, il Collegio ha sottolineato, inoltre, che il citato art. 103 introduce una «sospensione straordinaria dei procedimenti ordinari» e, pertanto, non è applicabile ai procedimenti funzionali a far fronte alla situazione di emergenza.

Il “tempo” del procedimento nell'emergenza COVID-19: considerazioni a prima lettura sulla sospensione dei termini

L'emergenza dovuta alla diffusione del COVID-19 ha cambiato radicalmente le dimensioni dello spazio e del tempo alle quali eravamo abituati, incluse quelle del procedimento amministrativo. Lo scopo del contributo è quello di approfondire la nuova disciplina, introdotta in via d'urgenza, sulla sospensione dei termini del procedimento (art. 103, c. 1, d.l. 8 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27), alla luce dei principi del giusto procedimento e della certezza del diritto.

The deadlines for administrative proceedings during the COVID-19 emergency: a focus on the stay of the procedural time-limits

The COVID-19 emergency has radically changed space-time dimensions we live in, including the administrative proceedings one. The aim of this paper is to analyse the new urgent measures regarding the suspension of terms (art. 103, c. 1, Decree Law no. 18/2020, converted into Law no. 27/2020), focusing on the high standards of due process and certainty of the law.