**Speciale Coronavirus | Decreto “Cura-Italia”**

**Procedimenti amministrativi ed efficacia dei titoli abilitativi**

L’**art. 103** del c.d. D.L. “Cura-Italia”, in armonia con la sospensione dei termini processuali e nell’ottica di ridurre quanto più possibile l’afflusso di persone negli uffici pubblici, sospende, **con effetto retroattivo, in via straordinaria e generalizzata** i termini dei procedimenti amministrativi (comma 1) e contestualmente dispone la proroga dell’efficacia di certificati ed atti abilitativi comunque denominati (comma 2).

Nello specifico, il comma 1 prevede 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 aprile 2020**.

Per quanto poi attiene i procedimenti *per silentium*, che non si concludono cioè con un provvedimento espresso, la norma precisa che sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell’amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall’ordinamento[[1]](#footnote-1). Una lettura teleologica della norma, in uno con l’ampia nozione di termine “relativo allo svolgimento di un procedimento amministrativo”, inducono a ritenere che la sospensione in parola valga sia a favore della P.A. sia a favore dei privati istanti o comunque partecipanti al procedimento (si pensi, ad esempio, al termine intimato al privato per la demolizione spontanea di opere abusive oppure alle SCIA e procedimenti assimilati).

Specularmente, il comma 2 estende fino al **15 giugno 2020** la validità di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati (ma non di tutti gli atti amministrativi, a dispetto della rubrica dell’articolo in commento), in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020. La *ratio* di tale disposizione, all’evidenza, è quella di venire incontro a tutte quelle realtà, aziendali e non solo, che attualmente non funzionano a pieno regime o addirittura sono chiuse, e si trovano quindi nella materiale impossibilità o comunque in estrema difficoltà nel reperire e predisporre la documentazione utile all’eventuale rinnovo dei titoli abilitativi. Una proroga speciale risulta prevista per i documenti di riconoscimento scaduti o in scadenza successivamente alla data di entrata in vigore del Decreto, la cui validità viene estesa fino al **31 agosto 2020** (Art. 104).

Naturalmente, le suddette disposizioni non si applicano ai termini previsti da specifiche disposizioni del Decreto medesimo e dei precedenti Decreti-Legge “COVID” nn. 6, 9, 11 del 2020, nonché dei relativi decreti di attuazione, in quanto trattasi di termini posti a presidio dell’efficacia delle misure di contrasto all’emergenza epidemiologica (comma 3).

Si noti che, al di fuori di qualsiasi disegno di organicità, nello stesso articolo è altresì ricompresa la previsione della sospensione generalizzata fino al 30 giugno 2020 dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili, anche ad uso non abitativo (comma 6): una previsione questa che, in assenza di ulteriori precisazioni ed a dispetto della sua collocazione sistematica, non pare circoscritta ai provvedimenti di autotutela esecutiva adottati dalla P.A., bensì estesa anche ai provvedimenti emessi dal Giudice civile.

1. Nel nostro ordinamento convivono varie forme di silenzio.

In alcuni casi, per espressa previsione legislativa, all'inerzia dell'amministrazione è attribuito valore provvedimentale, sicché la situazione di incertezza generata dalla condotta inerte della PA. viene risolta *ex lege* direttamente sul piano sostanziale: in questi casi, perciò, si parla di “**silenzio significativo**”, indicando con detta espressione le ipotesi di silenzio assenso e quella di silenzio diniego.

In altri casi, invece, il legislatore si limita a prevedere gli strumenti che, sul piano prettamente processuale, consentono al privato di richiedere tutela avverso la condotta inerte della PA: in questi casi l'inerzia dell'amministrazione  viene qualificata come silenzio inadempimento (o silenzio rifiuto), a cui il privato può reagire attraverso l'esperimento dei rimedi processuali derivanti dal combinato disposto degli artt. 2 l. n. 241/90 e dal codice del processo amministrativo.

Oltre a queste tre forme di silenzio (che rappresentano certamente quelle più rilevanti), il nostro ordinamento conosce anche l'ipotesi del silenzio rigetto (che ricorre nel caso di mancata pronuncia sul ricorso gerarchico avverso atti non definitivi) e quella del silenzio devolutivo (che si forma nei casi previsti dagli artt. 16 e 17 della l. n. 241/90).

Ciò detto, mi sembra che la norma emergenziale in argomento vada letta tutta insieme anche perché, a mio avviso, non avrebbe senso il richiamo al “tempo corrispondente” della seconda parte del secondo comma se non lo si riferisse alla sospensione disposta nel primo comma. Diversamente e per assurdo, fatti salvi i rimedi giustiziali previsti dall’ordinamento, una PA potrebbe ad libitum posticipare la durata di un procedimento sulla base dell’emergenza in atto, motivandola, ad esempio, con la carenza di personale o altre comprensibili giustificazioni di natura organizzativa che, tuttavia, devono essere certamente contemperate con l’interesse pubblico alla ragionevole durata del procedimento. [↑](#footnote-ref-1)