



Prot. n. 31/VSG/SD

Nota tecnica di approfondimento su sospensione termini di procedimenti amministrativi: edilizia, gare e contratti pubblici (articolo 103 DL 18/2020)

Alla luce delle specifiche richieste di chiarimenti in merito alle materie in oggetto e al fine di fornire primi indirizzi operativi a Comuni e Città Metropolitane, si evidenzia quanto segue.

❖ **Breve inquadramento normativo**

L'articolo 103 del Decreto Legge n.18/2020 introduce:

a) la sospensione generale di tutti i termini (ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi), relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi (su istanza di parte o d'ufficio) che siano pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data. *Per questi procedimenti amministrativi nel computo dei relativi termini non si dovrà tener conto del periodo compreso tra il 23 febbraio e il 15 aprile 2020 (comma 1 primo periodo);*

b) sono prorogati o differiti – sempre per un periodo temporale compreso tra il 23 febbraio ed il 15 aprile 2020 - **i termini che comportano o che comporteranno la formazione di forme di silenzio significativo da parte dell'amministrazione** (es. silenzio assenso o silenzio rigetto) (comma 1 terzo periodo). **Ciò significa che per il computo dei termini necessari alla formazione di tale forma di silenzio significativo della volontà della PA, occorrerà scomputare il periodo temporale surrichiamato pari a cinquantadue giorni;**

c) la conservazione della validità fino al 15 giugno 2020 di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020 (comma 2).

La norma ha carattere generale, quindi si applica a tutti i procedimenti amministrativi e a tutti i termini che ne scandiscono lo svolgimento: ai procedimenti avviati *su istanza di parte o d'ufficio* e ai termini ordinatori, perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi che ne scandiscono lo svolgimento. Gli unici termini sottratti a questa disciplina, sono quelli espressamente individuati dalla stessa norma, e cioè quelli previsti o imposti dallo stesso decreto legge e dai precedenti decreti in materia di emergenza sanitaria (comma 3) ed a quelli legati ai pagamenti espressamente citati al comma 4 ("pagamenti di stipendi, pensioni, retribuzioni per lavoro autonomo, emolumenti per prestazioni di lavoro o di opere, servizi e forniture a qualsiasi titolo, indennità di disoccupazione e altre indennità da ammortizzatori sociali o

da prestazioni assistenziali o sociali, comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese comunque denominati”).

La *ratio legis* è quella di evitare alla Pubblica Amministrazione – nelle more della riorganizzazione degli uffici in emergenza sanitaria - di incorrere in ritardi o nel formarsi del silenzio significativo. Va tuttavia segnalato che la formulazione generica della disposizione in commento *non consente* di ritenere esclusi dal suo ambito oggettivo i termini dei procedimenti a carico degli utenti.

❖ **Procedimenti edilizi e urbanistici, gare per appalti di lavori servizi e forniture**

La portata generica della norma ha richiesto – per i procedimenti relativi alle materie oggetto della presente nota, quali ad esempio quelli disciplinati dal decreto legislativo n. 50/2016 (Codice dei Contratti) o edilizi e urbanistici - un’analisi e approfondimento sull’ambito della sua applicazione.

In particolare, si ritiene che, con riferimento alla sospensione generale dei termini dei procedimenti amministrativi (comma 1 primo periodo) la norma –per le motivazioni riportate brevemente nel precedente paragrafo - riguardi **tutti i termini** nell’ambito di un procedimento amministrativo iniziato su istanza di parte o d’ufficio, tra cui si ritiene che vi rientrino quelli:

- 1) edilizi: procedimenti relativi al rilascio e controllo di titoli abilitativi quali ad esempio permesso di costruire; CILA; SCIA;
- 2) di gestione vincoli territoriali (es. termini istruttoria per il rilascio del relativo titolo edilizio, termini nell’ambito della conferenza di servizi per l’acquisizione di atti di assenso come l’autorizzazione paesaggistica ecc.)
- 3) di pianificazione territoriale e urbanistica (procedure di approvazione di piani e varianti, accordi di programma ecc)

In merito alla disposizione contenuta nel comma 2 dell’articolo in esame che dispone la “conservazione di validità” di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, anche in questo caso la formulazione sembrerebbe far rientrare i titoli edilizi di qualunque natura (ad esempio: permesso di costruire, SCIA, CILA, ecc.) nonché tutte le autorizzazioni (paesaggistiche, culturali, ambientali ecc.) scadute o in scadenza tra **il 31 gennaio e il 15 aprile 2020**.

Infine, sempre la portata generica della norma ha posto il problema dell’applicabilità della stessa anche alle procedure di cui al decreto legislativo n. 50/2016 finalizzate all’affidamento di appalti pubblici nella fase c.d. pubblicistica (ad esempio relativamente ai termini per la presentazione delle domande di partecipazione, delle offerte, o per i sopralluoghi, nonché per eventuali integrazioni documentali in sede di soccorso istruttorio).

Su tale problematica è intervenuto il Ministero per le Infrastrutture e Trasporti, il 23 Marzo u.s, ritenendo la 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) applicabile anche alle procedure di appalto o di concessione.

Secondo il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, la ratio legis dell'articolo 103, nel caso di specie, va individuata nella necessità di assicurare la massima partecipazione dei soggetti interessati nonostante la situazione emergenziale in atto e nella necessità di **“...evitare che la PA, nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi o nel formarsi del silenzio significativo”** (cit **Relazione Illustrativa DL 18/2020**); la sospensione si applica a tutti i termini stabiliti dalla lex specialis (ad esempio: per la presentazione delle domande di partecipazione e/o delle offerte; previsti dai bandi per l'effettuazione di sopralluoghi; per il “soccorso istruttorio”) e anche a quelli che le commissioni di gara si sono assegnati; i termini sono sospesi per un periodo di 52 giorni (tra il 23 febbraio ed il 15 aprile 2020).

Va detto che la nota, anche se indirizzata – direttamente o indirettamente - solo ad una parte delle stazioni appaltanti facenti riferimento al MIT, ha una formulazione tale che risulta difficile non attribuirle carattere generale.

Tuttavia, il criterio della massima partecipazione dei soggetti interessati sembra valere soprattutto per le gare da indire (ma per queste potrebbero anche sopperire termini più ampi del consueto ferma restando la possibilità, caso per caso, di prorogarli a seconda dell'evolversi della situazione) e meno per le gare già in corso (dove la richiesta dei concorrenti potrebbe andare nella direzione opposta di non procrastinare l'aggiudicazione).

In sostanza, ad avviso di ANCI, il rischio che la PA, nel riorganizzarsi, possa incorrere in ritardi colpevoli sembrerebbe più corretto se valutato caso per caso, da parte delle stazioni appaltanti, anche in ragione dell'urgenza della conclusione delle procedure rispetto all'emergenza in corso.

Ciò è confermato dalla stessa nota del MIT quando aggiunge che *“ovviamente poiché la sospensione del termine è stata stabilita in favore del soggetto onerato di osservarlo, nulla vieta che quest'ultimo possa validamente porre in essere l'attività prevista entro il termine originario ovvero in un termine inferiore rispetto a quello della sospensione”* e che le Pubbliche Amministrazioni *“adottano ogni misura utile 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”* (cit. *articolo 103, comma 1, secondo periodo*)

Dunque, appare coerente con il dettato normativo che la sospensione, nella fattispecie considerata, non sia da considerarsi “ope legis” e gli enti locali possano effettuare una ricognizione delle procedure di gara avviate o da indire, **valutando caso per caso** la necessità di una loro sospensione e/o riprogrammazione cui, del caso, dovranno seguire i successivi atti conseguenti, con le adeguate forme di pubblicità.

Le procedure urgenti possono invece essere sempre portate a termine, come già detto, soprattutto se legate all'emergenza in corso.

Roma, 8 Aprile 2020