

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau

Decreto-legge 61/2023

Quesito

Pervengono all'Ufficio Studi alcuni quesiti circa le modalità per le Università di applicazione dell'art. 4 del decreto-legge 61/2023 ("Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023" GU Serie Generale n.127 del 01-06-2023), in particolare con riferimento alla potenziale sospensione delle procedure concorsuali.

Risposta al quesito

L'articolo 4 prevede la sospensione dal 1° maggio 2023 fino al 31 agosto 2023 di tutti i termini relativi ai procedimenti amministrativi che risultino pendenti alla data del 1° maggio 2023 o che siano iniziati successivamente a tale data, nei confronti dei soggetti che alla data del 1° maggio 2023 avevano la residenza, il domicilio ovvero la sede legale o la sede operativa nei territori alluvionati, nonché quelli dei procedimenti pendenti presso i comuni alluvionati (co 1-3, 6). La disposizione ha portata generale, con le sole eccezioni dei procedimenti regolati con ordinanze di protezione civile adottate per il coordinamento e la gestione dello stato di emergenza e dei procedimenti relativi al raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi previsti dal PNRR e dal PNC (comma 7).

Andando nello specifico anche sulla base di quanto previsto dal dossier pubblicato dalla Camera dei deputati e comunque sempre in attesa della conversione definitiva del provvedimento in questione, ai sensi del **comma 1** tutti i termini relativi a procedimenti amministrativi, che risultino pendenti alla data del 1° maggio 2023 o che siano iniziati successivamente a tale data, sono sospesi dal 1° maggio 2023 fino al 31 agosto 2023, nei confronti dei soggetti che alla data del 1° maggio 2023 avevano la residenza, il domicilio ovvero la sede legale o la sede operativa nei territori indicati nell'allegato 1.

La ratio di tale disposizione, come anche specificata nella relazione illustrativa, è di "non arrecare pregiudizio ai diritti dei privati (cittadini ed imprese) residenti o domiciliati" nei territori alluvionati.

La stessa lettera della legge precisa che la normativa emergenziale si applica "soltanto nei confronti dei soggetti residenti, domiciliati o aventi la sede legale o la sede operativa nei territori alluvionati" (art. 4, comma 1 in commento). Il termine "soggetti", però, non si riferisce soltanto alle persone fisiche, in quanto il riferimento alla "sede legale" e alla "sede operativa" si riferisce alle persone giuridiche, senza ulteriori specificazioni e quindi compresi anche gli enti pubblici.

La limitazione dell'ambito di applicazione della normativa emergenziale alle sole PA dei territori alluvionati si può dedurre anche dalle altre disposizioni dello stesso articolo 4 (comma 3 sul silenzio significativo, comma 5 sul lavoro agile, comma 7 sulla eccezione per il raggiungimento degli obiettivi PNRR)

L'ambito di applicazione della sospensione riguarda tutti i procedimenti amministrativi, tanto quelli a istanza di parte, quanto quelli ad iniziativa d'ufficio, condotti da qualunque pubblica amministrazione, purché riguardino cittadini o imprese con sede nei territori in stato di emergenza. La disposizione specifica unicamente che la sospensione include anche i procedimenti sanzionatori e quelli relativi ai termini per la presentazione della domanda di partecipazione a procedure concorsuali (anche se come è noto le domande di partecipazione avvengono ormai on line)

La disposizione invece esclude dal campo di applicazione della norma i procedimenti regolati con ordinanze di protezione civile adottate per il coordinamento e la gestione dello stato di emergenza, che sono state adottate con le citate delibere del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023, del 23 maggio e del 25 maggio 2023.

La sospensione si applica ai termini sia perentori (stabiliti dalla legge a pena di decadenza) che ordinatori (il cui mancato rispetto non caduca il potere di provvedere), nonché ai termini finali ed esecutivi come a quelli endoprocedimentali e propedeutici: dunque, non solo i termini stabiliti per la conclusione del procedimento (per i quali la legge n. 241 del 1990 stabilisce una disciplina generale), ma altresì quelli relativi ad adempimenti posti a carico di soggetti privati o di altre amministrazioni il cui intervento è necessario nel corso del procedimento ai fini dell'adozione del provvedimento finale.

Ai fini del computo dei relativi termini, pertanto, non si tiene conto del periodo per il quale è disposta la sospensione, che decorre dal 1° maggio (o dalla data successiva in cui il procedimento è stato avviato) al 31 agosto 2023.

Il comma 2 stabilisce che la medesima sospensione dei termini prevista dal comma 1 vale anche per tutti i procedimenti pendenti alla data del 1° maggio o iniziati successivamente presso i comuni alluvionati indicati all'allegato 1 al decreto. La fattispecie si distingue pertanto da quella di cui sopra in quanto la sospensione dei termini di cui al comma 1 attiene ai procedimenti dinanzi a qualunque pubblica amministrazione, a prescindere dall'ubicazione territoriale, nei confronti di residenti o domiciliati presso i comuni alluvionati o di soggetti aventi ivi la sede legale, mentre il comma 2 riguarda tutti i procedimenti amministrativi dei comuni alluvionati.

Il comma 3 precisa che, nei casi di cui sopra, 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, ossia le ipotesi di silenzio-assenso e silenzio-diniego disciplinate dalla l. 241/1990 e da numerose leggi di settore.

In proposito, si ricorda che il silenzio della pubblica amministrazione è un comportamento omissivo dell'amministrazione di fronte a un dovere di provvedere, di emanare un atto e di

concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento entro un termine prestabilito (art. 2, co. 1 e 5, 20, l. 241/1990). L'ordinamento distingue il silenzio in ipotesi legislativamente qualificate in senso positivo (silenzio assenso), in senso negativo (silenzio diniego o rigetto) e ipotesi non giuridicamente qualificate (silenzio inadempimento). Alcune ipotesi di silenzio significativo sono previste e disciplinate dalla legge sul procedimento amministrativo, altre stabilite in leggi speciali.

L'articolo 20 della legge 241/1990 include il silenzio assenso tra gli istituti di semplificazione amministrativa, generalizzando il ricorso all'istituto. La norma stabilisce che nei procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, esclusi quelli disciplinati dall'art. 19 (SCIA), «il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda», se la stessa amministrazione non comunica all'interessato, nel termine indicato dall'art. 2, co. 2 e 3, il provvedimento di diniego ovvero se, entro 30 giorni dalla presentazione dall'istanza, non indice una conferenza di servizi. La legge prevede alcune eccezioni in relazione a determinati interessi pubblici, a casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali e ad altre eccezioni singolarmente individuate.

La legge 241 del 1990 disciplina il meccanismo di silenzio assenso (già regolato nei rapporti tra privati e amministrazione) anche nei rapporti tra amministrazioni pubbliche. Nei casi in cui per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi da parte di una pubblica amministrazione sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche ovvero di gestori di beni o servizi pubblici, le amministrazioni o i gestori competenti sono tenuti a comunicare le rispettive decisioni entro il termine di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, decorso il quale senza che sia stato comunicato l'atto di assenso, concerto o nulla osta, lo stesso si intende acquisito (art. 17-bis, L. 241/1990, introdotto dall'art. 3, L. 124/2015).

L'ambito di applicazione della sospensione dei termini procedurali è molto ampio ed il tenore generale delle disposizioni esaminate – che si aggiungono a misure circostanziate su specifici termini (cfr. articoli 1, 11) – sembrerebbe simile alle previsioni che furono adottate in occasione dell'emergenza pandemica da Covid-19 (si cfr. al riguardo l'art. 103, decreto-legge n. 18/2020). Nelle precedenti occasioni di calamità o emergenze sismiche o meteo-idrogeologiche, la sospensione di termini amministrativi è stata disposta con riguardo a specifici procedimenti in analogia a quanto previsto dall'articolo 1 del decreto-legge in esame, senza clausole di tipo generale come quella recata dall'articolo in commento (si cfr., ad esempio, art. 1, D.L. n. 186/2022 sull'alluvione ad Ischia; art. 189, D.L. n. 189/2016 sugli eventi sismici del 2016).

Al riguardo, si valuti quindi l'opportunità di indicare puntualmente i termini oggetto di sospensione ai sensi dell'articolo 4 al momento della conversione del decreto in parola.

Il comma 4 detta alcune disposizioni per tutelare i candidati ammessi a partecipare ai concorsi per l'accesso al pubblico impiego, residenti o domiciliati ai fini delle prove nei territori alluvionati, che a causa dell'emergenza non abbiano potuto o rischino di non poter partecipare alle relative prove concorsuali.

In particolare, la disposizione prevede che:

- i candidati ammessi alle prove concorsuali il cui svolgimento è previsto nel periodo compreso tra il 16 maggio 2023 e il 31 agosto 2023, che per condizioni di oggettiva impossibilità derivanti dagli eccezionali eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023, per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, non siano in grado di partecipare alle già menzionate prove, possono richiedere all'amministrazione di prevedere lo svolgimento di prove di recupero;
- i candidati che non abbiano potuto partecipare ai concorsi che si sono svolti nel periodo compreso tra il 16 maggio 2023 e la data di entrata in vigore del decreto (2 giugno 2023), presentano l'istanza di cui sopra entro i dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore del decreto.

Si evidenzia in questo caso che il termine concorsi per le Università ha un'ampia tipologia di declinazioni dal momento che si spazia da procedure per il reclutamento di personale docente e ricercatore alle procedure selettive del personale tecnico amministrativo ad altre procedure di acquisizione di risorse umane.

Appare veramente complesso e difficilmente applicabile il meccanismo individuato dal legislatore nella decretazione di urgenza.

Si evidenzia, ad esempio, lo svolgimento delle procedure di reclutamento in modalità telematica e meccanismi di reclutamento che hanno alcune specificità e che non prevedono la presenza dei candidati. Inoltre, molte procedure sono svolte in attuazione di finanziamenti connessi con il PNNR e quindi si potrebbe applicare il successivo comma 7.

Ancora come dispone il comma 5, nei casi di sospensione di procedimenti le pubbliche amministrazioni e quindi le università siano tenute ad adottare 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. Pertanto, si evidenzia come devono essere gli interessati a chiedere e motivare la oggettiva impossibilità di partecipare alle procedure e poi spetta alle pubbliche amministrazioni, quindi alle Università, nell'ambito e nei limiti del proprio potere organizzativo e normativo, di motivare le decisioni che potrebbero anche creare potenziali contenziosi nei confronti degli altri controinteressati nelle procedure concorsuali.

In questo quadro appare rilevante il **comma 5** che autorizza le amministrazioni a ricorrere al più ampio utilizzo del lavoro agile fino al 31 dicembre 2023, anche in deroga ai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti.

Si ricorda che attualmente la disciplina del lavoro agile è contenuta nei CCNL dei diversi comparti dell'amministrazione pubblica, i quali distinguono due diverse forme di lavoro a distanza, quella del lavoro agile (che non prevede vincoli di orario e di luogo di lavoro ed è per obiettivi) e quella del lavoro da remoto (che può essere prestato anche con vincolo di orario), prevedendo per entrambi la stipulazione di un accordo individuale tra il lavoratore e l'amministrazione, recante la disciplina delle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa.

Il medesimo comma 5 prevede inoltre che, fino al 31 agosto 2023, il periodo di assenza dal servizio del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del D.lgs. n. 165/2001 che non può svolgere la prestazione lavorativa neppure in modalità agile - per condizioni di oggettiva impossibilità derivanti dai suddetti eventi alluvionali - è

considerato servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista. Tale periodo non è computabile nel limite massimo di giornate che possono essere riconosciute al dipendente pubblico a titolo di congedo straordinario e pari a 45 giorni nel corso dell'anno. Anche in questo caso appare difficoltoso l'individuazione dei soggetti che hanno diritto, non essendoci una indicazione specifica nella norma.

Il **comma 7** prevede, come già anticipato, che le disposizioni esaminate **non si applichino ai procedimenti relativi al raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi** previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**), nonché a quelli relativi alla realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale complementare (**PNC**).