



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidente
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della Funzione pubblica

PNR GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Webinar

Indicazioni operative ai SUAPE della Sardegna durante il periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19

a cura di Giovanni Coinu

14 aprile 2020

Formez**PA**

L'ordinamento giuridico ai tempi della pandemia

Dichiarazione di emergenza nazionale:

- stand-by delle libertà fondamentali
- ratio: tutela della salute pubblica
- successione rapida di fonti normative
- non sempre nelle giuste forme e nei giusti modi

La certificazione della crisi del sistema delle fonti ?

Emergenze e garanzie costituzionali:

- DpCM
- Ordinanze regionali/locali
- Decreti legge
- Illegittimità diffusa e irragionevolezza palese

Illegittimità

Violazione riserva di giurisdizione

DL n. 19/2020 attribuisce al dPCM il potere di prevedere:

- *“limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza”*
- *“applicazione della misura della quarantena precauzionale”*

La funzione della riserva di giurisdizione è proprio quella di apporre un limite invalicabile all'ingerenza dell'autorità amministrativa nelle decisioni limitative della libertà personale, consegnando queste determinazioni all'operato del giudice.

Violazione riserva di legge

- art. 16 Cost. pretende che sia la legge a disporre limitazioni alla libertà di circolazione per motivi di sanità;
- l'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di *“adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone”*

Tutte le ordinanze regionali che hanno limitato l'ingresso nei rispettivi territori si sono poste in diretto contrasto con la Costituzione.

Irragionevolezza

Differenze territoriali:

- grado di diffusione del contagio
- densità demografica -Lombardia 461 persone per Km² Sardegna 68 per Km²
- tessuto economico sociale – occupati “sospesi” in Sardegna e Calabria 60%
in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna circa il 35%

Ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore rispetto alle finalità da perseguire.

Le sospensioni emergenziali

- Sospensioni dei diritti (e di alcuni doveri)
 - Troppe per elencarle 😊
- Sospensioni giurisprudenziali:
 - art. 3, comma 1, d.l. 8 marzo 2020 n. 11
 - rinvio d'ufficio delle udienze pubbliche e camerali
 - decreti monocratici del Presidente TAR
- Sospensioni amministrative:
 - art. 103 DL 17 marzo 2020, n. 18 (*Cura Italia*)
 - art. 37 DL 8 aprile 2020, n. 23

Sospensioni giurisprudenziali (1)

Decreto Pres. Tar Campania, 18.3.2020
(su ricorso contro ordinanza regione Campania)

"Nella valutazione dei contrapposti interessi, nell'attuale situazione emergenziale, a fronte di una compressione di alcune libertà individuali deve essere accordata prevalenza alle misure approntate per la tutela della salute pubblica".

Sospensioni giurisprudenziali (2)

Decreto Pres. Tar Sardegna, 7.4.2020
(su ricorso contro ordinanza sindaco di Pula)

"Nella valutazione dei contrapposti interessi, nell'attuale situazione emergenziale, a fronte di una compressione di alcune libertà individuali deve essere accordata prevalenza alle misure approntate per la tutela della salute pubblica".

Sospensioni giurisprudenziali (3)

I decreti monocratici:

- sono adottati *inaudita altera parte*
- hanno efficacia temporanea fino all'udienza cautelare
- non sono impugnabili

... ma le udienze sono tutte sospese

C'è un giudice a Berlino... (1)

Annullamento straordinario

art. 138 d.lgs. n. 267/2000,

“[...] il Governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con decreto del Presidente della Repubblica [...] ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denunzia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità”

C'è un giudice a Berlino... (2)

Ordinanza del sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020

- vieta di “*fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina*”
- a prescindere dal mezzo utilizzato
- salvo registrazione nelle 48h precedenti sul portale
- ove fornire una serie di informazioni personali (dati, destinazione e motivi)
- dichiarare di avere informato il Sindaco del Comune di destinazione, allegando relativo nulla osta
- autorizzazione comune di Messina

Parere CDS, Sez. I, 7 aprile 2020 (1)

1. è del tutto inconfigurabile un potere del Sindaco di un Comune di dettare norme che possano trovare applicazione ed avere efficacia obbligatoria al di fuori del perimetro della propria circoscrizione territoriale
2. contrasta con l'art. 23 della Costituzione, che fa divieto a qualsiasi pubblica autorità di imporre ai cittadini prestazioni personali o patrimoniali "*se non in base alla legge*"
3. impone ai Sindaci di altri Comuni di destinazione un nuovo, atipico, dovere funzionale

Parere CDS, Sez. I, 7 aprile 2020 (2)

4. si pone dunque in contrasto con il principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 Cost., poiché introduce una irragionevole disparità di trattamento nei confronti delle persone che per motivi legittimi hanno necessità di attraversare lo Stretto

5. introduce, senza alcuna base di legge, un potere comunale di previa autorizzazione all'ingresso e al transito sul territorio comunale (artt. 13 e 16 Cost)

6. viola la disciplina di derivazione comunitaria in materia di protezione di dati personali

7. le attribuzioni statali esclusive in materia di ordine e sicurezza pubblici

Parere CDS, Sez. I, 7 aprile 2020 (3)

8. viola il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19
 - art. 2 misure restrittive solo con dPCM
 - art. 3, comma 1, ordinanze regionali temporanee e previa istruttoria rinforzata
 - art. 3, comma 2, ordinanze comunali più restrittive inefficaci
9. viola il d.P.C.M. 22 marzo 2020 (art. 1, comma 1, lettera *b*)
10. viola il DM Salute e Trasporti n. 120 del 17 marzo 2020
11. viola i limiti di oggetto cui al comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge n. 19 del 2020, con *"incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale"*
12. le sopra richiamate previsioni normative prevedono "solo" l'autocertificazione per legittimare lo spostamento sull'intero territorio nazionale

Sospensioni amministrative (1)

Art. 2, comma 7, L. 241/1990

I termini [...] possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione

Art. 7, comma 2, L. 241/1990

Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.

Art. 21 quater, comma 2, L. 241/1990

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.

Sospensioni amministrative (2)

Le sospensioni che “conosciamo”

- sono disposte dall'Amministrazione precedente
- per un tempo limitato
- sono dettate da gravi ragioni di interesse pubblico
- o per acquisire informazioni e documenti necessari

La sospensione è adottata in via provvisoria e cautelare, proprio al fine di consentire una più adeguata ponderazione dei presupposti di fatto e di diritto, perchè appunto la pubblica amministrazione si determini definitivamente

Sospensioni amministrative (3)

Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (*Cura Italia*)

Articolo 103 - Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza

Ai fini del computo dei termini:

ordinatori, 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~~ **15 maggio 2020** (*art. 37 del D.L. n. 23 del 08/04/2020*)

Sospensioni amministrative (4)

Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (*Cura Italia*)

Articolo 103 – *continua*

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.

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

Sospensioni amministrative (5)

Le sospensioni previste per l'emergenza non hanno nulla a che vedere con le sospensioni della L. 241/1990.

- sospendono l'istruttoria non il provvedimento
- sono originate da motivi diversi
- sono indisponibili alla singola amministrazione
- invitano a concludere i provvedimenti che si perfezionano con espressione diretta della volontà
- Ratio generale (v. parere commissione speciale adunanza plenaria)

C'è un giudice a Berlino...

- CdS, Adunanza plenaria, Commissione speciale (7.4.2020)

Sospensioni amministrative (6)

Il decorso del tempo vanifica (spesso) ogni utilità del privato

Il dovere della PA di concludere un procedimento deve essere inteso non solo come obbligo di adottare un provvedimento espresso, ma anche come obbligo di adottarlo in tempi certi.

E' una declinazione del principio di legalità:

- strumento indispensabile al cittadino per arginare un esercizio del potere arbitrario;
- obbligo di esercitare quel potere e di esercitarlo in tempo utile per il cittadino-compartecipe della funzione pubblica.

Sospensioni amministrative (6)

Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (*Cura Italia*)

Articolo 103, comma 2

- Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al **15 giugno 2020**.
- Tale comma non è menzionato dall'art. 37 del D.L. 23/2020, il quale cita espressamente i soli **commi 1 e 5** dell'art. 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.
- Solo i titoli comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020, **non quelli con scadenza successiva al 15 aprile 2020**.