

OSSERVATORIO EMERGENZA COVID-19
PAPER – 23 MARZO 2020

L'emergenza Coronavirus e la “cura”
per la giustizia amministrativa. Le
nuove disposizioni straordinarie per il
processo amministrativo

di Fabio Francario

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Siena



L'emergenza Coronavirus e la “cura” per la giustizia amministrativa. Le nuove disposizioni straordinarie per il processo amministrativo^{*}

di Fabio Francario

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Siena

Abstract [It]: Il d.l. 17 marzo 2020 n. 18 prevede misure straordinarie e urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria. Con specifico riferimento al processo amministrativo, in deroga alla disciplina ordinaria, introduce norme che nel loro complesso prevedono a) la sospensione dei termini processuali; b) il rinvio ex lege o con disposizione presidenziale della trattazione collegiale dei ricorsi e delle domande cautelari; c) la trattazione con rito speciale delle istanze cautelari durante il periodo di sospensione; d) il trattenimento in decisione di ricorsi e domande cautelari senza discussione in udienza pubblica o camerale; e) peculiari modalità di deposito di atti e documenti.

Abstract [En]: The Italian decree-law 17 march 2020, n. 18, provides extraordinary and urgent measures in order to contrast the epidemiological emergency caused by the COVID-19 and to contain the negative effects on the performance of the judicial activity. With specific reference to the administrative process, by derogating from its ordinary rules, it introduces dispositions which, as a whole, provide for a) the suspension of procedural time-limits; b) the referral of cases and precautionary claims ex lege or with presidential disposition; c) the dealing with precautionary requests during the period of suspension, without discussion in closed session; d) the decision of claims and precautionary claims without discussion in public hearings or in closed session; e) distinctive modalities for filing acts and documents.

Sommario: 1. - Il d.l. 18/2020 sostituisce retroattivamente il d.l. 11/2020; 2. - L'impianto d.l. 18/2020; 3. - La sospensione dei termini processuali; 4. - Il rinvio ex lege o con disposizione presidenziale della trattazione dei ricorsi e delle domande cautelari conseguentemente all'introduzione del periodo di sospensione; 5. - Riti e modalità di decisione semplificati tanto per le domande cautelari quanto per quelle di merito: a) decisioni cautelari; b) decisioni di merito e altri camerali; c) Le ulteriori misure derogatorie introdotte dal comma 2 dell'art 84; 6.- Peculiari modalità di deposito di atti e documenti; 7. - Prime considerazioni.

1. Il d.l. 18/2020 sostituisce retroattivamente il d.l. 11/2020.

Il decreto cd “Cura Italia” (d.l. 17 marzo 2020, n. 18), nel dettare le “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, reca nel Titolo V “*Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione del Civ-19*” e, tra queste, misure volte a contrastare l'emergenza e a contenerne gli effetti in materia di giustizia. Le misure in materia di giustizia vengono definite “*nuove*” in quanto destinate a sostituire quelle in precedenza emanate con il d.l. 8 marzo 2020 n. 11, che aveva appunto recato “*misure straordinarie e urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*”. Il d.l.

* Paper non sottoposto a referaggio.

11/2020 non è stato convertito in legge e le sue disposizioni vengono adesso sostituite da quelle recate dal nuovo d.l., che dispone l'abrogazione del primo.

Preliminarmente è doveroso sottolineare che, come noto, l'abrogazione ha efficacia *ex nunc* e che il nuovo decreto - legge non prevede una disciplina transitoria per disciplinare i rapporti sorti per effetto dell'entrata in vigore del dl 11/2020, la mancata conversione del quale ne comporta comunque l'inefficacia *ab origine*. Detto in altre parole: se è vero che l'abrogazione ha efficacia *ex nunc*, è anche vero che, ai sensi dell'art 77 Cost., la mancata conversione in legge comporta la perdita di efficacia del decreto "*sin dall'inizio*"; e il nuovo decreto non reca, almeno apparentemente, disposizioni volte appunto a regolare "*i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti*"¹.

La scelta fatta dal Governo è stata quindi di riproporre, con significativi aggiustamenti, la disciplina sostanzialmente già introdotta dal primo decreto, facendo retroagire l'efficacia del nuovo decreto alla data di entrata in vigore del precedente. Il d.l. 18/2020 regola i rapporti processuali a decorrere dall'8 marzo 2020, disponendo pertanto (anche) retroattivamente sugli stessi.

2. L'impianto del d.l. 18/2020.

Le disposizioni che interessano specificamente il processo amministrativo sono contenute nell'art. 84, rubricato *Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia amministrativa*², il quale, nella sostanza, ripropone l'impianto proprio già dell'art 3 del d.l. 11/2020. Anche il nuovo decreto prevede infatti misure che, in deroga alla disciplina generalmente dettata dal d. lgs. 104/2010, introducono:

¹ Non che non ne sussistesse la necessità. Si pensi ad esempio al problema del regime delle domande cautelari di trattazione secondo "il rito" monocratico dell'art 56 d lgs 104/2010 presentate anche in assenza del presupposto della "estrema gravità e urgenza" ai sensi del terzo cpv dell'art 3 del d.l. 11/2020: si devono osservare i termini di cui all'art.55 comma 5 oppure no? Si pensi ancora al problema dell'affidamento ingenerato dalla fissazione della trattazione collegiale successivamente al 22 marzo, disposta ai sensi del d.l. 11/2020, rispetto alla previsione generalizzata di decisione con decreto monocratico recata dal d.l.18/2020: potrebbe eventualmente intervenire il decreto monocratico prima di tale data? Tali problemi hanno trovato almeno in parte risposta nelle disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato il 19 marzo 2020 (*Primi chiarimenti del Presidente del Consiglio di Stato sulle disposizioni introdotte dall'art. 84, d.l. 17 marzo 2020, n. 18*), che chiariscono che le domande cautelari devono intendersi "*tramutate ex lege in monocratico*" e, molto opportunamente, che, laddove via siano udienze cautelari calendarizzate oltre i termini dilatori dell'art 55 c.p.a, "*il decreto monocratico non potrà essere emesso prima della data che era stata fissata per l'udienza camerale (oggi divenuta meramente virtuale), rispetto alla quale gli avvocati delle parti avevano calibrato le proprie strategie difensive e in specie la tempistica di deposito dei documenti e delle memorie. Diversamente ragionando la conversione ope legis del rito darebbe luogo ad una decisione anticipata a sorpresa, senza che ve ne sia necessità alcuna alla luce della ratio della normativa, che, è bene evidenziare, non è quella di anticipare i tempi della decisione, ma di semplificarla attraverso l'eliminazione della collegialità nel periodo emergenziale*". Concorda sull'interpretazione M.A. Sandulli, *I primi chiarimenti del Presidente del Consiglio di Stato sul decreto "cura Italia"*, in *Lamministrativista.it*.

² Per commenti a prima lettura v. M.A.Sandulli, *Vademecum sulle ulteriori misure anti Covid 19 in materia di giustizia amministrativa: l art 84 del decreto "cura Italia"*, in *Lamministrativista.it* ; Id. *I primi chiarimenti del Presidente del Consiglio di Stato sul decreto "cura Italia"*, cit.; F. Volpe, *Riflessioni dopo una prima lettura dell'art. 84, D.L. 17 marzo 2020, n. 18 in materia di processo amministrativo*, in *Lexitalia.it*.



- la sospensione dei termini processuali durante il periodo dell'emergenza;
- il rinvio ex lege o con disposizione presidenziale della trattazione dei ricorsi e delle domande cautelari conseguentemente all'introduzione del periodo di sospensione;
- riti e modalità di decisione semplificati, tanto per le domande cautelari quanto per quelle di merito;
- peculiari modalità di deposito di atti e documenti.

3. La sospensione dei termini processuali.

Il nuovo decreto conferma innanzi tutto la misura consistente nella introduzione di un periodo eccezionale di vigenza del regime della sospensione dei termini processuali a decorrere dall'8 marzo 2020. Rispetto alla previsione recata dal previgente dl 11/2020, il nuovo decreto precisa espressamente che sono sospesi *“tutti i termini relativi al processo amministrativo”*, dissipando i dubbi interpretativi che aveva originato il parere reso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato reso nell'Adunanza del 10 marzo 2020.

La prima misura introdotta consiste nella sospensione dei termini processuali nel periodo compreso tra l'8 marzo 2020, data di pubblicazione in GU del decreto, e il 22 marzo 2020. La disposizione recata dal comma 1 dell'art. 3 non individua particolari categorie di atti o di adempimenti processuali che debbano ritenersi sospesi, ma, attraverso il rinvio ai commi 2 e 3 dell'art 54 del d. lgs 104/2010, ritiene chiaramente applicabile, eccezionalmente nel suddetto periodo, l'istituto generale della sospensione dei termini processuali: *“... dal 8 marzo 2020 e fino al 15 aprile 2020 ... Tutti i termini relativi al processo amministrativo sono sospesi, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all'art. 54 commi 2 e 3 del codice del processo amministrativo”*. In realtà, come univocamente chiarito dai primi contributi dottrinari immediatamente apparsi sul tema³, la formulazione del precedente d.l. 11/2020, che si limitava a dichiarare applicabili *“Le disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”*, non dava adito a dubiti interpretativi di sorta. In piena aderenza ai principi generali che vogliono che la disciplina della sospensione dei termini nel periodo feriale si applichi indistintamente a tutti i termini processuali e che, in ragione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, la sospensione sia esclusa per i soli procedimenti cautelari (in quanto il principio sarebbe vulnerato ammettendo che possa aversi soluzione di continuità nella tutela cautelare), l'art 54 del d lgs 104/2010 al secondo comma dispone, senza alcuna limitazione, che *“I termini processuali sono sospesi...”* e al terzo comma che *“La*

³Oltre a F. Francario, *L'emergenza coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo*, in questa stessa rivista, *Osservatorio emergenza Covid – 19*; v anche M.A. Sandulli, *Sospensione dei termini processuali dall'8 al 22 marzo: il Parere del CdS sulle misure urgenti anti-COVID-19 non risolve ma aumenta l'insicurezza*, in *L'amministrativista.it*; F. Volpe, *Commento all'art 3 , D.L. 8 marzo 2020, n. 11*, in *LexItalia.it*.

sospensione dei termini previsti dal comma 2 non si applica al procedimento cautelare”. In linea teorica, pertanto, la disposizione recata dal d.l. 11/2020 non aveva di per sé posto problemi interpretativi sull’applicabilità dell’istituto della sospensione dei termini processuali al periodo in questione, che erano stati però originati dal già citato parere della Commissione speciale, che aveva escluso la configurabilità di una vera e propria sospensione dei termini processuali ai sensi del pur richiamato art 54 d lgs 104/2010 e auspicato un intervento interpretativo da parte del legislatore ⁴.

Quel che realmente innova il nuovo d.l. è la durata del periodo di sospensione, originariamente prevista (dal 8 marzo) fino al 22 marzo 2020 e che viene adesso prolungata fino al 15 aprile 2020.

Dove il disposto dell’art 3 del d.l. 11/2020 aveva effettivamente posto un qualche problema interpretativo è stato con riferimento alle modalità di computo di quei termini, ad esempio per il deposito di memorie e documenti, che vengono calcolati a ritroso da un’udienza già fissata. Nel caso in cui il termine così calcolato venga in scadenza nel periodo di sospensione, è evidente che, diversamente dall’ipotesi generale della sospensione feriale, le parti non hanno previamente avuto contezza dell’esistenza del periodo di sospensione e si troverebbero nell’impossibilità di compiere quelle attività processuali i cui termini sarebbero già scaduti. Già in sede di commento al d.l. 11/2020 ho sostenuto che il problema deve trovare e trova soluzione nell’esercizio del potere presidenziale di riordino dei calendari e dei ruoli d’udienza e comunque nella facoltà di chiedere la rimessione in termini, previsti tanto nel vecchio quanto nel nuovo decreto. Nei casi in cui l’udienza non sia già stata rinviata d’ufficio o in cui il rinvio non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei termini a difesa, la parte può chiedere di essere rimessa in termini e il giudice è vincolato al rinvio dell’udienza. Dal momento che la decadenza dal termine processuale è stata determinata da causa non imputabile alla parte perché dipendente da un evento assolutamente

⁴ Nel parere reso nell’adunanza del 10 marzo 2020 la Commissione Speciale si era espressa nel senso che “*il periodo di sospensione riguarda esclusivamente il termine decadenziale previsto dalla legge per la notifica del ricorso (artt. 29, 41 c.p.a.)*” e non anche gli altri termini endoprocessuali, conclusione raggiunta muovendo dalla duplice considerazione che “*con precipuo riguardo al termine per il deposito del ricorso (art. 45 c.p.a.) e soprattutto a quelli endoprocessuali richiamati dal già citato art. 73, comma 1, c.p.a., non si ravvisano le medesime esigenze che hanno giustificato la sospensione delle udienze pubbliche e camerali perché trattasi di attività che il difensore può svolgere in via telematica e senza necessità di recarsi presso l’ufficio giudiziario. Non appare esservi, dunque, alcun pericolo per la salute dei difensori né si moltiplicano le occasioni di contatto sociale e dunque le possibilità di contagio*”; e che “*se la rapida diffusione dell’epidemia giustifica pienamente il rinvio d’ufficio delle udienze pubbliche e camerali, disposto dal decreto nel periodo che va dall’8 al 22 marzo 2020, allo scopo di evitare, nei limiti del possibile, lo spostamento delle persone per la celebrazione delle predette udienze, nonché la trattazione monocratica delle domande cautelari (salva successiva trattazione collegiale), sempre allo scopo di evitare lo spostamento delle persone e la riunione delle stesse all’interno degli uffici giudiziari, non sembra reperirsi adeguata giustificazione, invece, per la dilatazione dei termini endoprocessuali*”. Secondo il Consiglio di Stato, in buona sostanza, non si sarebbe affatto trattato di un’applicazione eccezionale dell’istituto della sospensione dei termini processuali contemplato dall’art 54 del d lgs 104/2010, ma di una sospensione del solo termine per la notifica del ricorso giustificata da una ratio normativa che si prefigge di evitare gli spostamenti delle persone e la loro riunione presso gli uffici giudiziari. Il parere aveva peraltro auspicato che s’intervenisse “*a livello normativo, con provvedimento chiarificatore di carattere interpretativo e quindi di portata retroattiva, in modo da assicurare la certezza nella materia dei termini processuali a beneficio di tutte le parti dei giudizi*”.



imprevedibile ed estraneo alla sua volontà, l'istanza di rimessione finisce con il vincolare il giudice al rinvio dell'udienza nei casi in cui non abbia già provveduto d'ufficio in tal senso al fine di assicurare il rispetto del contraddittorio, esponendo in caso contrario la sentenza resa in violazione del contraddittorio e del diritto di difesa all'annullamento con rinvio ai sensi dell'art 105 comma 1 del d. lgs. 104/2010. Se resa dal giudice di primo grado. E non è affatto da escludere che possano riaprirsi la porte della cassazione per rifiuto di giurisdizione delle sentenze, se rese dal Consiglio di Stato, in ragione del carattere aprioristico e generale della violazione del diritto di difesa.

4. Il rinvio ex lege o con disposizione presidenziale della trattazione dei ricorsi e delle domande cautelari conseguentemente all'introduzione del periodo di sospensione

Dal momento che la sospensione dei termini processuali viene introdotta con riferimento ad un periodo in cui risultano già fissate udienze pubbliche e camerali (tanto cautelari, quanto dei riti speciali), il primo comma dell'art 84, al secondo cpv, come già la corrispondente norma recata dall'art 3 del d.l. 11/2020, ne dispone il rinvio *“d'ufficio a data successiva”* alla fine del suddetto periodo. Come chiarito dal Comunicato del 9 marzo dell' *“Ufficio stampa e comunicazione istituzionale della giustizia amministrativa”* che aveva accompagnato l'uscita del precedente decreto, si tratta di una *“misura drastica ma necessaria al fine di consentire su tutto il territorio nazionale comportamenti coerenti con gli obiettivi di contenimento del virus in questa prima fase in cui ci si attende il picco epidemiologico”* e volta ad ottenere che *“nessuna udienza sarà celebrata”*. Il rinvio viene disposto *ex lege* per le udienze già calendarizzate fino a tutto il 15 aprile (e non più soltanto fino al 22 marzo, come nel d.l. 11/2020), ivi comprese le camere di consiglio previste per la discussione delle domande cautelari, che, a prescindere da una richiesta della parte, durante il periodo di sospensione verranno decise soltanto con decreto monocratico (*infra*, par 5).

Il comma 4 dell'art 84 ripropone poi la previsione, anch'essa sostanzialmente già recata dall'art 3 del d.l. 11/2020, per cui i presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, il presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e i presidenti dei tribunali amministrativi regionali e delle relative sezioni staccate possano adottare *“direttive vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze coerenti con le eventuali disposizioni dettate dal Presidente del Consiglio di Stato”* e possano altresì disporre il rinvio delle udienze procedendo ad una opportuna ricalendarizzazione delle stesse. Le differenze con la norma recata dal precedente d.l. 11/2020 non si limitano alla differenza lessicale del termine *“direttive”* impiegato in luogo di *“linee guida”* rispetto al precedente decreto e allo spostamento dal 31 maggio al 30 giugno 2020 della data successivamente alla quale possono essere spostate le udienze. Rispetto alla precedente versione scompaiono sia il limite massimo del rinvio entro il 31 dicembre 2020, sia la previsione che ciò dovrebbe avvenire *“in aggiunta all'ordinario carico programmato delle udienze fissate e da fissare entro tale data”*. I rinvii a



mezzo dei suddetti decreti presidenziali a data successiva al 30 giugno 2020 vanno comunque disposti, com'era già nelle previsioni del d.l. 11/2020, dopo avere sentito sia l'autorità sanitaria regionale che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati della città ove ha sede l'Ufficio e, diversamente dal rinvio disposto ex lege per le udienze calendarizzate fino al 15 aprile, in tal caso non riguarda le udienze camerali per le domande cautelari e i ricorsi elettorali, che potranno svolgersi secondo le modalità indicate dal successivo comma 5. Analoga possibilità è prevista per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti, ma in tal caso è necessario che l'urgenza sia previamente dichiarata dai presidenti con decreto non impugnabile.

5. Riti e modalità di decisione semplificati tanto per le domande cautelari quanto per quelle di merito

Per contrastare e contenere gli effetti della situazione emergenziale nel settore della giustizia amministrativa vengono previste misure straordinarie che semplificano i processi decisionali, tanto cautelari, quanto di merito.

Per agevolare la comprensione delle misure straordinarie introdotte è opportuno distinguere la disciplina delle decisioni cautelari da quella delle decisioni di merito e delle altre camerali e trattare distintamente le ulteriori misure derogatorie introdotte dal comma 2 dell'art 84.

A) Decisioni cautelari.

Diversamente dal giudizio di merito e dagli altri giudizi che si svolgono in forma camerale, come si è già ricordato, il giudizio cautelare non è mai soggetto alla sospensione dei termini processuali. Conseguentemente la tutela cautelare deve continuare ad esser fruibile anche durante il suddetto periodo. La soluzione disegnata già dal d.l. 11/2020, al fine di assicurare il rispetto tanto del principio che non ammette soluzioni di continuità nella possibilità di fruizione della tutela cautelare, quanto dell'esigenza di evitare di tenere qualunque tipo di udienza durante il periodo di emergenza, è stata di trattare le domande cautelari, nel periodo di sospensione, unicamente secondo il rito di cui all'art 56 del d. lgs 104/2010, con decisione monocratica, posponendo l'udienza cautelare camerale al termine del periodo della sospensione.

Nella versione del d.l. 11/2020, la trattazione della domanda cautelare, con decreto monocratico, durante il periodo di sospensione, rimaneva comunque un'eventualità rimessa all'iniziativa di parte, onerata di presentare apposita istanza in tal senso, a prescindere dalla sussistenza dei più restrittivi presupposti richiesti dal primo comma dell'art 56 del d.lgs. 104/2010 (“*caso di estrema gravità e urgenza*”), in luogo del “*pregiudizio grave e irreparabile*” richiesto dall'art 55 primo comma per le misure cautelari collegiali); e

lasciava aperto il problema di garantire il rispetto del contraddittorio in quanto controinteressato e amministrazione resistente, pur se si dichiarassero disponibili ad essere “sentiti” dal magistrato prima dell’emanazione del decreto non potrebbero esserlo per via del divieto di tenere “udienza”, nè hanno certezza di alcun termine a difesa.

L’art. 84 ridisegna in maniera significativa la trattazione della domanda cautelare durante il periodo di sospensione sotto entrambi i profili. Per un verso, esclude che la trattazione (monocratica) possa dipendere da un’iniziativa di parte, imponendola come forma “ordinaria” di trattazione durante il periodo della sospensione: *“I procedimenti cautelari, promossi o pendenti nel medesimo lasso di tempo, sono decisi con decreto monocratico dal presidente o dal magistrato da lui delegato, con il rito di cui all’articolo 56 del codice del processo amministrativo, e la relativa trattazione collegiale è fissata a una data immediatamente successiva al 15 aprile 2020”* (art 84 comma 1, terzo cpv). Per l’altro, prevede opportunamente che la decisione monocratica venga assunta *“nel rispetto dei termini di cui all’articolo 55, comma 5, del codice del processo amministrativo”* (non prima quindi di venti giorni dalla notifica e di dieci dal deposito); facendo peraltro salva la possibilità della parte di chiedere, al ricorrere dei già ricordati più restrittivi presupposti richiesti dal primo comma dell’art. 56, la pronuncia monocratica non solo “secondo il rito” ma “ai sensi” dell’art. 56, senza attendere pertanto i termini di cui all’art 55⁵. Potrà apparire per certi versi singolare che si disponga di trattare la domanda *“con il rito di cui all’art 56 del codice del processo amministrativo ... nel rispetto dei termini di cui all’art 55, comma 5 ... salvo che ricorra il caso di cui all’articolo 56 comma 1”*, ma la formulazione sembra risolvere efficacemente il problema di assicurare e graduare la tutela cautelare, nel rispetto del contraddittorio, nel periodo emergenziale. Le disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato il 19 marzo 2020 si preoccupano di precisare (par 4.5) che *“la decisione monocratica è assunta dopo lo scadere dei termini di venti e dieci giorni liberi previsti dal comma 5 dell’art 55 c.p.a. a prescindere dall’eventuale precedente fissazione di una camera di consiglio”*.

Rimarrebbe invero ancora da chiarire come debbano essere calcolati i due giorni liberi per il deposito di memorie e documenti dal momento che non c’è una camera di consiglio di riferimento. Sarebbe senz’altro auspicabile a tal fine che i presidenti titolari adottino apposite misure organizzative, anche nell’esercizio delle potestà espressamente contemplate dai commi 3 e 4, quale ad esempio la fissazione di una camera di consiglio perlomeno virtuale, atta a valere come termine per la emanazione dei decreti da parte dei

⁵ Le disposizioni di coordinamento adottate dal Presidente del Consiglio di Stato il 19 marzo 2020 chiariscono efficacemente che *“il comma 1 dell’art. 84 distingue tra la tutela monocratica “sostitutiva” di quella collegiale in ragione della situazione emergenziale da Covid-19 e la tutela monocratica in senso proprio; la prima è ancorata ai presupposti e termini della tutela cautelare collegiale (art. 55 c.p.a.) e mutua dalla tutela cautelare monocratica “ordinaria” solo il rito dell’art. 56 c.p.a.; la seconda è ancorata ai presupposti e termini della tutela cautelare monocratica “ordinaria”. Ne consegue che nel primo caso il decreto monocratico verrà adottato nel rispetto dei termini dilatori previsti dall’art. 55 c.p.a., per salvaguardare il diritto di difesa della parte destinataria del ricorso, e non prima della data in cui si sarebbe dovuta tenere l’udienza collegiale anteriore al 15 aprile 2020”*.



magistrati delegati alle pronunce monocratiche e al tempo stesso termine di riferimento per le parti. Qualora ciò non avvenisse, allo stato i due giorni liberi (uno nei riti accelerati) andrebbero necessariamente calcolati con riferimento alla scadenza dei termini previsti dal comma 5 primo cpv dell'art 55 d. lgs 104/2010. Si ricorda che le disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato il 19 marzo 2020 hanno opportunamente sottolineato che in ogni caso *“il decreto monocratico non potrà essere emesso prima della data che era stata fissata per l'udienza camerale (oggi divenuta meramente virtuale), rispetto alla quale gli avvocati delle parti avevano calibrato le proprie strategie difensive e in specie la tempistica di deposito dei documenti e delle memorie”*.

Rimane in ogni caso ferma la necessità che i decreti cautelari concessi durante la sospensione, stante la natura intrinsecamente provvisoria, vengano portati quanto prima possibile in udienza camerale collegiale al termine del periodo di sospensione, ragion per cui il terzo cpv del comma 1 dell'art 84, in chiusura, prevede, come già ricordato, che *“la relativa trattazione collegiale è fissata a una data immediatamente successiva al 15 aprile 2020”*. L'uso dell'indeterminativo e la possibilità che si accumuli una mole quantitativa tale da non poter essere ragionevolmente smaltita in un'unica udienza camerale dovrebbero lasciar propendere l'interpretazione nel senso che, al termine della sospensione, l'udienza camerale venga fissata quanto prima possibile. Tanto più che i ruoli d'udienza dovranno farsi carico anche della trattazione in udienza camerale dei provvedimenti monocratici pronunciati prima della sospensione e per i quali, per via della sospensione, non si è potuta più tenere l'udienza camerale. Ipotesi contemplata dall'ultimo cpv del comma 1 dell'art 84, il quale dispone per l'appunto che *“I decreti monocratici che, per effetto del presente comma, non sono stati trattati dal collegio nella camera di consiglio di cui all'articolo 55, comma 5, del codice del processo amministrativo restano efficaci, in deroga all'articolo 56, comma 4, dello stesso codice, fino alla trattazione collegiale, fermo restando quanto previsto dagli ultimi due periodi di detto articolo 56, comma 4”*. Se la parte *“su cui incide la misura cautelare”* non si opponga ai sensi del secondo comma dell'art. 84, nei casi in cui vi sia stato accoglimento totale o parziale della domanda cautelare, la trattazione può essere fissata anche prima del 15 aprile (e successivamente al 6 aprile), durante quindi il periodo di sospensione (v. *infra*, par. 5, sub C).

In considerazione del fatto che il provvedimento monocratico, per quanto provvisoriamente, rischia comunque di stabilizzare per un considerevole arco temporale la decisione della lite cautelare, sarebbe stato opportuno prevedere forme di reclamo immediato al collegio ovvero l'appellabilità del decreto monocratico, ma l'ipotesi è stata scartata. Sarebbe opportuno che una delle due ipotesi (reclamo al collegio, prevedendo la possibilità di partecipazione al collegio anche del magistrato autore del provvedimento monocratico ove ciò sia reso necessario da esigenze di organico; ovvero l'appello, che beninteso non potrebbe essere mai limitato ai soli decreti di accoglimento escludendo quelli di rigetto pena la palese incostituzionalità per violazione dei principi di uguaglianza e del giusto processo) venisse



seriamente presa in considerazione in sede conversione del decreto, non essendo allo stato escluso che possano anche aversi ulteriori proroghe del periodo di sospensione alla luce del più generale contesto emergenziale nel quale s'inquadrano le misure straordinarie in materia di giustizia e che la lite cautelare continui pertanto a rimanere definita per un consistente arco temporale in forma monocratica. Il che eviterebbe peraltro di stressare oltremodo la calendarizzazione in tempi ristretti delle camere di consiglio cautelari, imposta dalla necessità di non lasciare privo di controlli l'esercizio del potere cautelare monocratico oltre lo stretto necessario. Nelle more della decisione camerale, avverso il decreto monocratico allo stato rimane esperibile unicamente il rimedio della revoca o modifica “*su istanza di parte notificata*”, a norma dell'art 56 comma 4.

B) Decisioni di merito e altri giudizi camerale

L'art 84 del d.l. 18/2020, al quinto comma, conferma anche la previsione, alla scadenza della sospensione, di un periodo, che si suppone di transizione verso il ripristino della normalità, nel quale le controversie, sia di merito che cautelari, vengono decise seguendo una procedura semplificata che, in deroga al disciplina ordinaria recata dal codice del processo amministrativo, a fini acceleratori, esclude la discussione in udienza pubblica o camerale: “*Successivamente al 15 aprile 2020 e fino al 30 giugno 2020, in deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, ferma restando la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo, omesso ogni avviso*”. *Rebus sic stantibus*, la norma non pone problemi interpretativi di sorta per le udienze che risultino fissate nel mese di giugno o alla fine del mese di maggio. La scadenza del termine di sospensione al 15 aprile assicura il rispetto del più ampio termine possibile per garantire il contraddittorio in punto di produzione di documenti, memorie e repliche (ordinariamente fissato in 40, 30 e 20 giorni e dimezzato nei riti speciali).

Il problema si pone, come già accennato, nel caso in cui l'udienza risulti fissata ad una data che non consente di assicurare il rispetto dei suddetti termini in quanto questi sarebbero già venuti a scadere nel periodo della sospensione.

Si spiegano in quest'ottica le disposizioni recate dal secondo, dal terzo e dal quarto cpv del comma 5, a norma delle quali:

- *Le parti hanno facoltà di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione.*
- *Il giudice, su istanza proposta entro lo stesso termine dalla parte che non si sia avvalsa della facoltà di presentare le note, dispone la rimessione in termini in relazione a quelli che, per effetto del secondo periodo del comma 1, non*



sia stato possibile osservare e adotta ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo.

- *In tal caso, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo sono abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario.*

Ferma la limitazione del contraddittorio derivante dall'esclusione della possibilità di tenere la discussione orale, l'ipotesi è che la possibilità di limitare ulteriormente il contraddittorio elidendo anche la possibilità di difesa documentale e scritta possa avvenire unicamente con il consenso delle parti e dipenda pertanto, in sostanza, dalla loro rinuncia ad avvalersene. E' evidente che le parti devono ritenere che le produzioni effettuate prima della sospensione siano comunque sufficienti per consentire il passaggio in decisione del ricorso e che non sia necessario avvalersi delle ulteriori facoltà concesse dal contraddittorio ovvero che queste possano essere compensate e condensate in sintetiche note da depositare due giorni prima dell'udienza. L'ipotesi classica è che una o entrambe le parti non abbiano potuto depositare la memoria conclusionale o di replica e che ciò non sia necessario o possa essere compensato dalle note d'udienza. La disposizione nulla dice sui limiti dimensionali delle note d'udienza, se non che debbano essere "brevi", concetto che rimane indeterminato ma sufficiente per escluderne l'equiparazione alla trattazione ampia e sistematica tipica di una memoria difensiva. Nel disegno normativo le "brevi note" si propongono come succedanee della discussione orale, atte a rappresentare una comparizione figurata delle parti davanti al collegio, attesa l'impossibilità di tenere la discussione in forma orale⁶. Sostituiscono quest'ultima, non le memorie difensive, ragion per cui, ove ve ne sia effettiva necessità, la parti devono chiedere la rimessione in termini. Conseguentemente, il quarto cpv vincola il magistrato a disporre "*la rimessione in termini in relazione a quelli che, per effetto del secondo periodo del comma 1, non sia stato possibile osservare e adotta ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo*". L'ultimo cpv del comma 5 dispone conclusivamente, come già ricordato, che, in tal caso, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo sono abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario.

Sembrerebbe esser stato dunque raccolto l'invito, da più parti rivolto in sede d'interpretazione delle analoghe disposizioni recate dal d.l. 11/2020, ad impiegare l'istituto della rimessione in termini per non comprimere ulteriormente, avendo già infranto il principio dell'oralità, le garanzie del contraddittorio. Per quanto sopra chiarito, la rimessione dovrebbe a rigore esser chiesta anche nell'ipotesi in cui le parti, magari

⁶ Norma analoga è dettata dal decreto anche per il processo civile. Con riferimento alle disposizioni come recate dal d.l. 11/2020 v. F. Caroleo, R. Ionta, *Udienza civile ai tempi del coronavirus. Comparizione figurata e trattazione scritta (art. 2, comma 2, lettera b, decreto legge 8 marzo 2020, n. 11)*, in *Giustiziasieme.it*.

⁷ L'ipotesi deve pertanto necessariamente rientrare nelle "specifiche esigenze" indicate nel par 3.5 delle disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato il 19 marzo 2020 come possibili eccezioni alla regola della non rinviabilità delle udienze calendarizzate dal 16 aprile in poi.



proprio nell'osservanza del citato parere espresso dalla Commissione speciale nell'adunanza dello scorso 10 marzo, abbiano ugualmente depositato memorie e repliche nel periodo della sospensione e, concordemente, intendano avvalersi delle note d'udienza per limitarsi a rinviare alle produzioni effettuate durante la sospensione. La soluzione più rigorosa, di chiedere la rimessione in termini e di escludere il rinvio *per relationem* attraverso le note d'udienza, potrebbe apparire eccessivamente formalista nel momento in cui evidenti ragioni d'economia processuale sembrerebbero suggerire il contrario, ma la fattispecie in linea di principio pone problemi di non poco conto. Ad esempio stabilire se e fino a che punto si possa ritenere che, in virtù del principio dispositivo, gli atti inefficaci e invalidamente compiuti durante la sospensione abbiano ugualmente raggiunto il loro scopo se vi sia espresso riconoscimento delle parti in tal senso; ovvero se la sospensione sia posta nell'interesse di tutte le parti, giudice compreso, diversamente dalle ipotesi di interruzione che si suppongono disposte a favore della parte che subisce l'evento e che ne ha pertanto una relativa disponibilità. Sarebbe pertanto opportuno che il punto venisse univocamente chiarito in sede di conversione del decreto, chiarendo se, sussistendo l'accordo delle parti, le note d'udienza possano rinviare *per relationem* alle produzioni effettuate durante il periodo di sospensione con conseguente dovere del giudice di prenderle in esame, e che non sia lasciato alla libera interpretazione dei singoli collegi giudicanti.

Rimane fermo che, se la sospensione non ha pregiudicato la proponibilità di documenti e memorie nei termini (sarebbe il caso in cui i termini erano già maturati tutti nel periodo anteriore alla sospensione che avrebbe interessato soltanto l'udienza o il caso delle udienze che verranno fissate nel mese di giugno o nella fine di maggio), non sussiste la possibilità della parte di chiedere la rimessione in termini (perlomeno ai sensi dell'art 84 del d.l. 18/2020), ma, per quanto si è chiarito, solo quella di presentare brevi note due giorni liberi prima dell'udienza.

Va infine sottolineato che la nuova disciplina non ha conservato la possibilità, contemplata dai commi 4 e 5 del d.l. 11/2020, che a richiesta di almeno una delle parti la causa venisse trattata in udienza camerale o in udienza pubblica, organizzandone lo svolgimento mediante collegamenti da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori alla trattazione dell'udienza. La possibilità di collegamento da remoto rimane limitata alla partecipazione dei magistrati alla camera di consiglio che, sino al 30 giugno, si svolge senza discussione orale (art 84, comma 6: *"Il giudice delibera in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge"*). Le disposizioni di coordinamento emanate il 19 marzo 2020 dal Presidente del Consiglio di Stato chiariscono che le camere di consiglio decisorie possono essere effettuate con collegamenti da remoto, con qualsiasi modalità (videoconferenza o audioconferenza), purché sia garantita la collegialità e che sono escluse le modalità di



comunicazione asincrona quale, ad esempio, lo scambio di email. E' auspicabile che la verbalizzazione si curi di identificare e circostanziare il luogo dal quale i singoli magistrati si colleghino da remoto, in modo da poter ritenere garantita la segretezza della camera di consiglio.

C) Le ulteriori misure derogatorie introdotte dal comma 2 dell'art 84

Il comma 2 dell'art 84 reca disposizioni particolari per il periodo dal 6 al 15 aprile 2020.

Difficile comprendere la necessità della previsione di un regime particolare per tale periodo, che cade peraltro nella settimana pasquale.

Nell'economia delle disposizioni straordinarie recate dall'art 84, quelle del comma 2 rivelano, anche sotto il profilo quantitativo, un impegno significativo del legislatore, che sembrerebbe essere sproporzionato rispetto all'utilità che si prefigge di conseguire e alla ulteriore distorsione che comporta per la comprensibilità del sistema pensato per l'emergenza.

Le disposizioni prevedono che, nel periodo dal 6 aprile al 15 aprile 2020, le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati. Tale modalità di trattazione, come si è visto, è già eccezionalmente contemplata dal comma 5 per il periodo che va dalla fine della sospensione, attualmente prevista per il 15 aprile, fino al 30 giugno 2020. Il comma 2 consente che ciò possa avvenire anche durante il periodo della sospensione, ma solo nel periodo dal 6 al 15 aprile, e a condizione che vi sia l'accordo delle parti (*“se ne fanno congiuntamente richiesta tutte le parti costituite”*).

Le disposizioni recate dal comma 2 prevedono inoltre che a partire dal 6 aprile possa essere definito il giudizio cautelare con le medesime modalità (passaggio in decisione senza discussione orale sulla base degli atti depositati) nei casi in cui vi sia stata concessione di un decreto monocratico, in accoglimento anche solo parziale della domanda cautelare. Anche in questo caso è però necessario il consenso delle parti (*“delle parti su cui incide la misura cautelare”*), che possono opporsi depositando un'istanza di rinvio, che comporterà lo spostamento della trattazione a data *“immediatamente”* successiva al 15 aprile.

In sostanza, il comma 2 reca disposizioni ulteriormente derogatorie al regime già di per sé straordinario generalmente introdotto dall'art 84 (*“In deroga a quanto previsto dal comma 1”*), che consentono che durante il periodo della sospensione, a date condizioni, possano comunque aversi trattazioni collegiali delle controversie, sia cautelari che di merito. Dovrebbe rimanere in ogni caso fermo, per le decisioni cautelari, che, in mancanza di consenso, la domanda cautelare venga decisa con decreto monocratico nelle forme previste dal comma 1.

Rimane da capire quale sia l'effettiva utilità di anticipare, durante il periodo di sospensione e solo per le cause la cui udienza collegiale risulti fissata tra il 6 e il 15 aprile, la possibilità di trattazione senza



discussione orale e sulla base degli atti depositati, già generalmente prevista, si ripete, come regime transitorio, dalla fine del periodo di sospensione fino al 30 giugno.

Si può ipotizzare che la previsione abbia un intento deflattivo, nel senso che potrebbe esser volta ad evitare un accumulo eccessivo delle cause da trattare al termine del periodo di sospensione, consentendo di smaltire quelle già fissate nel periodo tra il 6 e il 15 aprile. Se così fosse, se l'esigenza fosse cioè quella di cercare di evitare un sovraccarico al termine del periodo di sospensione smaltendo, ove vi sia l'assenso delle parti alla decisione senza discussione orale e allo stato degli atti, le cause fissate durante il periodo di sospensione, non si capisce perché la possibilità sia stata limitata al solo periodo dal 6 al 15 aprile, e non sia stata estesa a tutto il periodo successivo alla scadenza del termine di sospensione originariamente fissato dal d.l. 11/2020 al 22 marzo. Ciò avrebbe una sua logica, una volta introdotto il principio per cui durante la sospensione possono essere trattate non solo le domande cautelari, ma anche quelle di merito, ove vi sia il consenso delle parti a che la causa passi in decisione allo stato degli atti. Diversamente, la norma rischia solo di arrecare maggior confusione e di complicare la ricalendarizzazione delle trattazioni. Soccorrono opportunamente nel senso sopra detto le disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato il 19 marzo, secondo le quali *“ancorché non previsto dal decreto, nel periodo sottoposto alla sospensione dei termini, rientra nella facoltà dei capi degli uffici giudiziari fissare un'ulteriore udienza nel periodo dal 6 aprile al 15 aprile 2020, per la trattazione degli affari già assegnati a udienze di merito e camerali fissate dall'8 marzo al 5 aprile 2020 e che devono essere rinviate a data successiva al 15 aprile 2020, qualora le parti chiedano congiuntamente il passaggio in decisione delle medesime sulla base degli atti depositati”*.

6. Peculiari modalità di deposito di atti e documenti.

Il decreto legge prevede infine che, durante il periodo della sospensione dei termini processuali e fino al 30 giugno 2020, i presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, il presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e i presidenti dei tribunali amministrativi regionali e delle relative sezioni staccate, per quanto di rispettiva competenza, possano adottare le misure organizzative necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le Regioni, e le prescrizioni impartite con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati ai sensi dell'art. 3 del del d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari e contatti ravvicinati tra le persone. Oltre alle già ricordate direttive per la fissazione e la trattazione delle udienze e al rinvio delle udienze a data successiva al 3° giugno 2020, le misure organizzative possono prevedere la limitazione dell'accesso agli uffici giudiziari ai soli soggetti che debbono svolgervi attività urgenti; la limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici o, in ultima istanza e solo per i servizi che non erogano servizi urgenti, la sospensione dell'attività di apertura al



pubblico; la predisposizione di servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi, anche tramite mezzi di comunicazione telefonica o telematica, curando che la convocazione degli utenti sia scaglionata per orari fissi, e adottando ogni misura ritenuta necessaria per evitare forme di assembramento.

La sospensione dell'obbligo del deposito di almeno una copia del ricorso in forma cartacea (cd copie d'obbligo o di cortesia) non è più rimessa alla previsione delle suddette direttive, com'era nel d.l. 11/2020, ma è operata direttamente dal comma 10 dell'art 84, che precisa al contempo che il deposito può essere effettuato anche a mezzo del servizio postale.

Tali misure devono armonizzarsi con le disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato o dal Segretariato generale della Giustizia Amministrativa e devono essere comunque adottate dopo aver sentito l'autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati della città ove ha sede l'Ufficio.

7. Prime considerazioni.

Le misure straordinarie dettate dal d.l. 18/2020 per contenere gli effetti dell'emergenza epidemiologica in materia di giustizia amministrativa cercano di contrastare la diffusione dell'epidemia evitando il blocco totale del servizio giustizia e assicurando che non vi siano soluzioni di continuità nella fruizione della tutela cautelare, adattando il rito del giudizio cautelare secondo modalità ragionevolmente giustificate dall'emergenza in atto.

Accanto alle disposizioni volte ad assicurare la continuità della tutela giurisdizionale cautelare prendono corpo anche misure di semplificazione della decisione giurisdizionale, cautelare e di merito, che implicano l'abbandono del principio dell'oralità del processo e che sono parimenti eccezionalmente e ragionevolmente giustificate dalla logica dell'emergenza anche nel periodo immediatamente successivo alla sospensione dei termini processuali, nel presupposto che sia necessario un periodo di transizione per poter tornare gradualmente alla normalità. Sotto questo profilo s'insinua il dubbio che la situazione emergenziale sia colta anche come occasione per sperimentare un nuovo modello decisionale destinato ad essere in futuro generalizzato come forma ordinaria di trattazione nel processo amministrativo. Se così fosse, se fossimo cioè effettivamente di fronte anche a una sorta di prova generale di "normalizzazione" del processo amministrativo nei sensi che vengono adesso disegnati con il rito speciale dell'emergenza, mi verrebbe da ricordare quanto scriveva Calamandrei nell' *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*: "Amo il giudice che, mentre parlo, mi guarda negli occhi: egli mi fa l'onore di cercare così nel mio sguardo, al di là delle parole che possono esser soltanto un abile gioco dialettico, la luce di una coscienza convinta". L'auspicio è che si torni quanto prima alla normalità e che, giudici e avvocati, si possa tornare a guardarsi negli occhi prima della decisione.