

PAPER – 11 MARZO 2020

L'emergenza Coronavirus e le misure
straordinarie per il processo
amministrativo

di Fabio Francario
Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università di Siena



L'emergenza Coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo^{*}

di Fabio Francario

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università di Siena

Abstract [It]: Il d.l. 8 marzo 2020 n. 11 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 dei ricorsi e delle domande cautelari; c) la possibilità di trattazione, a richiesta e comunque senza discussione in camera di consiglio, 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, salvo che non venga espressamente chiesta anche da una sola delle parti e con possibilità di collegamento da remoto; e) peculiari modalità di deposito di atti e documenti.

Abstract [En]: The Italian decree-law 8 march 2020, n. 11, 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 possibility of dealing with precautionary requests during the period of suspension, upon request and in any case without discussion in closed session; d) the decision of claims and precautionary claims without discussion in public hearings or in closed session, unless it is expressly requested by one of the parties and with the possibility of remote connection; e) distinctive modalities for filing acts and documents.

Sommario. 1. Le misure straordinarie previste dal dl 11/2020; 2. La sospensione dei termini processuali; 3. il rinvio ex lege o con disposizione presidenziale della trattazione dei ricorsi e delle domande cautelari; 4. la possibilità di trattazione, a richiesta e comunque senza discussione in camera di consiglio, delle istanze cautelari durante il periodo di sospensione; 5. il trattenimento in decisione di ricorsi e domande cautelari senza discussione in udienza pubblica o camerale, salvo che non venga espressamente chiesta anche da una sola delle parti e con possibilità di collegamento da remoto; 6. peculiari modalità di deposito di atti e documenti.

1. Le misure straordinarie previste dal dl 11/2020

Il [decreto legge 8 marzo 2020 n. 11](#) prevede misure straordinarie e urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Le disposizioni che interessano specificamente il processo amministrativo sono recate dall'art. 3¹.

^{*} Paper non sottoposto a referaggio.

¹ Tra i commenti a prima lettura si segnalano **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 *Lamministrativista.it*; **F. Volpe**, *Commento all'art 3 , D.L. 8 marzo 2020, n. 11*, in *LexItalia.it*; **G. Scarselli**, *Interpretazione e commento del decreto legge 8 marzo 2020 n. 11 di differimento delle udienze e sospensione dei termini processuali civili per contrastare l'emergenza COVID 19*, in *Judicium.it*; **F. De Stefano**, *L'emergenza sanitaria rimodula i tempi della Giustizia: i provvedimenti sul civile (note a primissima lettura del d.l. n. 11 del 2020)*, in



In deroga alla disciplina generalmente dettata dal [d. lgs. 104/2010](#), le nuove norme introducono misure che nel loro complesso prevedono:

- la sospensione dei termini processuali;
- il rinvio ex lege o con disposizione presidenziale della trattazione dei ricorsi e delle domande cautelari;
- la possibilità di trattazione, a richiesta e comunque senza discussione in camera di consiglio, delle istanze cautelari durante il periodo di sospensione;
- il trattenimento in decisione di ricorsi e domande cautelari senza discussione in udienza pubblica o camerale, salvo che non venga espressamente chiesta anche da una sola delle parti e con possibilità di collegamento da remoto;
- peculiari modalità di deposito di atti e documenti.

Il Consiglio di Stato ha già reso al riguardo il [parere della Commissione speciale n. 571 del 10 marzo 2020](#) e in pari data il Presidente del Consiglio di Stato ha emanato [disposizioni di coordinamento per lo svolgimento delle udienze e delle adunanze](#).

2. La sospensione dei termini processuali.

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.

Com'è noto, la disciplina generale della sospensione dei termini nel periodo feriale si applica indistintamente a tutti i termini processuali e, in ragione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, esclude che la sospensione si applichi anche ai procedimenti cautelari, in quanto il principio verrebbe vulnerato ammettendo che possa aversi soluzione di continuità nella tutela cautelare. In linea con i suddetti principi e con la disciplina generale dell'istituto, l'art. 3 al primo comma richiama pertanto espressamente tanto il secondo (*"I termini processuali sono sospesi..."*), quanto il terzo comma (*"La sospensione dei termini previsti dal comma 2 non si applica al procedimento cautelare"*) dell'art 54 del d lgs 104/2010,

www.giustizainsieme.it ; **G. Santalucia**, *Ancora qualche nota di commento al decreto legge n. 11 del 2020 alla luce della circolare applicativa del Procuratore della Repubblica di Napoli*, in www.giustizainsieme.it; **E. Manzoni**, *Impatto del d.l. n. 11/2020 sull'attività processuale delle Commissioni tributarie*, in www.giustizainsieme.it.



prevedendo che la tutela cautelare rimanga comunque fruibile anche nel periodo di sospensione sebbene soltanto nella forma del rito monocratico di cui all'art 56 d. lgs 104/2010.

In linea teorica, la norma non avrebbe dovuto porre particolari problemi interpretativi. Almeno non nel senso di mettere in dubbio l'applicabilità dell'istituto della sospensione dei termini processuali al periodo in questione. *In claris non fit interpretatio*: “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, si applicano altresì dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 22 marzo 2020”. Sotto questo profilo, la norma è anzi scritta ancora meglio della corrispondente norma recata dall'art. 1 del decreto legge per la giustizia civile, penale, tribunale e militare, che ha fatto letteralmente riferimento ai soli procedimenti “pendenti presso gli uffici giudiziari” alla data di entrata in vigore del decreto e sino al 22 marzo.

Se e dove il disposto dell'art 3 comma 1 ha posto problemi interpretativi è stato con riferimento alle modalità di computo dei termini. Nessun particolare problema per il computo dei termini di notifica o di deposito del ricorso, che dovrebbero interrompersi e riprendere a decorrere al termine del periodo di sospensione. Diversamente per quei termini (ad es. per il deposito memorie e documenti) che, calcolati a ritroso da un'udienza già fissata dopo la scadenza del periodo di sospensione, verrebbero a scadere durante il periodo della sospensione. In tal caso, differentemente dall'ipotesi generale della sospensione feriale, le parti non hanno previamente avuto contezza dell'esistenza del periodo di sospensione e sarebbero nell'impossibilità di compiere quelle attività processuali i cui termini sarebbero già scaduti. Il problema a rigore avrebbe dovuto e dovrebbe trovare soluzione nell'esercizio del potere presidenziale di riordino dei calendari e dei ruoli d'udienza previsto dal successivo comma 2 (v. infra) e comunque nella facoltà di chiedere la rimessione in termini contemplata dal comma 7 con riferimento all'esercizio del suddetto potere presidenziale. Nel senso che, nei casi in cui l'udienza non sia già stata rinviata d'ufficio, l'istanza di rimessione dovrebbe determinarne il rinvio al fine di consentire il rispetto del contraddittorio. È assolutamente evidente infatti che la decadenza dal termine processuale è stata determinata da causa non imputabile alla parte perché dipendente da un evento assolutamente imprevedibile ed estraneo alla sua volontà, e l'istanza di rimessione in termini non potrebbe non vincolare il giudice al rinvio dell'udienza, che avverrebbe praticamente su istanza della parte.

Il parere tempestivamente reso dal Consiglio di Stato nell'Adunanza della Commissione speciale del 10 marzo, in punto d'interpretazione ha però creato più problemi di quanti avrebbe dovuto risolverne, perché in realtà esclude che possa parlarsi una vera e propria sospensione dei termini processuali ai sensi del pur richiamato art 54 d lgs 104/2010. Ed è anche la ragione per cui nel presente commento ci si è visti costretti ad impiegare sopra il condizionale. La Commissione si è espressa infatti nel senso che “il periodo di sospensione riguardi 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. La conclusione viene 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 tratta affatto 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.

Ognuno è libero di valutare da sé la coerenza delle conclusioni con le premesse da cui muove il ragionamento, le quali, per fare un solo esempio, ignorano come il PAT consenta ormai la notifica telematica e che l’atto di notificare è l’unico che praticamente non interessa gli uffici del complesso della giustizia amministrativa. Non è certamente questo il momento, attesa l’attuale drammatica contingenza, per poter discutere oltremodo sulla correttezza del metodo ermeneutico seguito, ma non si può fare a meno di sottolineare che l’interpretazione contrastante non solo con il chiaro tenore letterale della disposizione, ma anche con l’interpretazione sistematica delle norme recate dall’art. 3 del [d.l. 11/2020](#), con la chiara *voluntas legis* di rendere eccezionalmente applicabile un determinato istituto e comunque con i principi generali in materia di sospensione dei termini processuali, non contribuisce certo a creare certezza, quanto piuttosto incertezza. Incertezza che verrebbe soltanto aumentata ove venisse peraltro raccolto l’auspicio, espresso sempre nel parere della Commissione speciale, che s’intervenga “*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*”.

Decisamente più ragionevole appare il parimenti auspicato impiego dell’istituto della rimessione in termini che, come ben sottolineato nel parere della Commissione speciale, è previsto in via generale dall’articolo 37 c.p.a. e, “*con specifico riferimento all’emergenza nazionale, anche dall’articolo 3, comma 7, del decreto*”. Come si è già accennato, allo stato delle cose, dal momento che la causa dell’eventuale decadenza dal termine processuale non è imputabile alla parte perché dipendente da un evento assolutamente

imprevedibile ed estraneo alla sua volontà, l'istanza di rimessione in termini prevista dal citato comma 7 finisce con il vincolare il giudice al rinvio dell'udienza nei casi in cui non abbia già provveduto d'ufficio in tal senso, 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 le porte della cassazione per rifiuto di giurisdizione delle sentenze rese dal Consiglio di Stato in ragione del carattere aprioristico e generale della violazione del diritto di difesa.

Con specifico riferimento al parere reso dalla Commissione speciale va comunque sottolineato che le disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato con il decreto 71 del 10 marzo 2020 precisano che *“trattasi di avallo esegetico che, seppur autorevole, non ha efficacia cogente per i giudici chiamati a decidere sul caso concreto, sicchè non può che confidarsi, al fine di una effettiva, pronta e corale reazione alla diffusione epidemiologica che non sacrifichi oltremodo l'efficienza e la capacità di risposta del sistema giudiziario amministrativo, in un atteggiamento pienamente collaborativo dell'avvocatura e dei singoli avvocati che si traduca in una sostanziale rinuncia ad avvalersi, per quanto concerne il deposito telematico degli atti defensionali di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a., della sospensione di cui all'art. 3 comma 1 del DL 11/2020”*.

3. Il rinvio ex lege o con disposizione presidenziale della trattazione dei ricorsi e delle domande cautelari.

Dal momento che la sospensione dei termini processuali viene introdotta con riferimento ad un periodo in cui risultano già fissate udienze pubbliche e camerale (tanto cautelari, quanto dei riti speciali), il primo comma dell'art 3, al secondo cpv, ne dispone il rinvio *“d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020”*. Come chiarisce il Comunicato del 9 marzo dell' *“Ufficio stampa e comunicazione istituzionale della giustizia amministrativa”*, 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 al 22 marzo, ivi comprese le camere di consiglio previste per la discussione delle domande cautelari, che, a richiesta della parte, potranno essere eventualmente esaminate soltanto ai sensi dell'art. 56d.lgs 104/2010.

L'art 3 prevede poi che 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 *“linee guida 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 *“a data successiva al 31 maggio 2020, assicurando in ogni caso la trattazione delle cause rinviate entro la*



data del 31 dicembre 2020 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 31 maggio vanno comunque disposti dopo avere sentito sia l'autorità sanitaria regionale che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati della città ove ha sede l'Ufficio e, differentemente dal rinvio disposto ex lege per le udienze calendarizzate fino al 22 marzo, 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 4. 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 di cui al comma 2 con decreto non impugnabile.

4. La possibilità di trattazione, a richiesta e comunque senza discussione in camera di consiglio, delle istanze cautelari durante il periodo di sospensione

La sospensione dei termini processuali, in linea con il principio generale, non opera con riferimento alle domande cautelari. È tuttavia previsto il mutamento del rito, nel senso che durante il periodo di sospensione, e cioè fino al 22 marzo, le domande cautelari possono essere trattate solo seguendo il rito monocratico di cui all'art 56 d lgs 104/2010, e sempre che vi sia un'espressa richiesta di parte in tal senso. Il decreto non precisa se l'istanza debba esser notificata, ma le disposizioni di coordinamento emanate con il decreto 71 del 10 marzo 2020 dal Presidente del Consiglio di Stato richiedono che l'istanza venga previamente notificata, con l'evidente finalità di garantire il rispetto delle garanzie minime del contraddittorio. La trattazione collegiale sarà in tal caso fissata *"in data immediatamente successiva al 22 marzo 2020"*. La misura assicura così 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 dall'entrata in vigore del decreto legge fino al 22 marzo 2020.

5. Il trattenimento in decisione di ricorsi e domande cautelari senza discussione in udienza pubblica o camerale, salvo che non venga espressamente chiesta anche da una sola delle parti e con possibilità di collegamento da remoto.

Misure a carattere derogatorio vengono previste non solo con riferimento al periodo della sospensione dei termini processuali, che termina il 22 marzo, ma anche con riferimento ad un secondo periodo, che si suppone di transizione verso il ripristino della normalità, di durata fino al 31 maggio 2020.

Fino al 31 maggio 2020 si prevede in sostanza un procedimento semplificato per la decisione delle controversie, sia nel merito che per la cautela, che di regola esclude anche in tale periodo la discussione in udienza pubblica o camerale: *"tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza*

pubblica, passano in decisione sulla base degli atti” (art 3, comma 4). Differentemente dal primo periodo temporale destinato a concludersi il 22 marzo, nel quale opera la sospensione e nel quale la tutela cautelare può essere concessa solo e unicamente secondo il rito monocratico di cui all’art 56 d. lgs 104/2010, in questo secondo periodo che va fino al 31 maggio 2020 è comunque possibile che, a richiesta di almeno una delle parti, la causa venga trattata in udienza camerale o in udienza pubblica. A tal fine è necessaria la presentazione di apposita istanza che va notificata alle altre parti costituite e va depositata almeno due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione. Sempre il già citato comma quarto si preoccupa di precisare che *“i difensori sono comunque considerati presenti a tutti gli effetti”*, anche se non sia stata richiesta la discussione.

In ogni caso, in deroga all’articolo 87, comma 1, d. lgs 104/2010 *“fino al 31 maggio 2020 le udienze pubbliche sono celebrate a porte chiuse”* (art 3, comma 6).

Nel caso in cui sia stata chiesta la discussione, il comma 5 dell’art 3 consente ai 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) di organizzare lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerale che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante collegamenti da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l’effettiva partecipazione dei difensori alla trattazione dell’udienza. In tal caso, sempre secondo il citato comma 5, *“il luogo da cui si collegano magistrati, personale addetto e difensori delle parti è considerato aula di udienza a tutti gli effetti di legge”*. La decisione deve essere ovviamente giustificata dalla situazione concreta di emergenza sanitaria e il verbale deve dare atto delle modalità con cui si accerta l’identità dei soggetti partecipanti e la libera volontà delle parti.

Le disposizioni di coordinamento dettate dal DPCS n. 7 del 10 marzo 2020 precisano che comunque *“rimane impregiudicata la facoltà del presidente del collegio, in primo luogo, di disporre il rinvio delle cause di merito a udienza successiva al 31 maggio 2020, in considerazione della complessità delle cause e della conseguente difficoltà di assicurare il celere ed efficace svolgimento dell’udienza con collegamento da remoto, soprattutto ove il numero di richieste di discussione orale dovesse essere rilevante”* e anche in tal caso auspicano che *“al fine di limitare il rinvio delle cause e il conseguente rallentamento dell’attività giudiziaria .., nell’attuale situazione emergenziale, avuto riguardo alle possibili difficoltà pratiche delle udienze mediante collegamenti da remoto, i difensori si limitino a chiedere la discussione orale, ai sensi dell’art. 3 comma 4 d.l. n. 11/2020, anche con riferimento ai procedimenti cautelari, solo in caso di assoluta indispensabilità.”*

In relazione alla scelta di trattare le cause mediante collegamenti da remoto le disposizioni di coordinamento segnalano infine che eventuali disservizi concernenti il collegamento con i difensori delle parti private e pubbliche, non dipendenti dai sistemi di chiamata video e audio in dotazione ai magistrati,



non potranno essere risolti con l'intervento del servizio per l'informatica della Giustizia amministrativa, ribadendo con ciò l'auspicio che le cause siano mandate in decisione senza discussione e sulla base degli atti.

6. Peculiari modalità di deposito di atti e documenti.

Il decreto legge prevede infine che, durante il periodo della sospensione dei termini processuali, ovvero entro il 22 marzo 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 di cui all'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari e contatti ravvicinati tra le persone. Oltre alle già ricordate linee guida per la fissazione e la trattazione delle udienze e al rinvio delle udienze a data successiva al 31 maggio 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 sia sospeso.

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.