



GIUSTIZIA INSIEME

ISBN

978-88-548-2217-7

ISSN:

2036-5993

Registrazione: 18/09/2009 n.313 presso il Tribunale di Roma

Diritto dell'emergenza Covid 19, n. 1005 – 14 aprile 2020

Il non - processo amministrativo nel diritto dell'emergenza Covid 19.

di Fabio Francario

Sommario: 1.- Processo amministrativo, principi generali del processo e disciplina emergenziale. 2.- Il dl 8 marzo 2020 n 11; 3.- Il d.l. 17 marzo 2020 n. 18. 4.- Il dl 4 aprile 2020 n. 23. 5.- Considerazioni conclusive.

1. Processo amministrativo, principi generali del processo e disciplina emergenziale.

Nell'ambito delle disposizioni generalmente dettate per governare lo svolgimento dell'attività giudiziaria nel periodo dell'emergenza, i diversi decreti legge finora emanati stanno riservando al processo amministrativo un trattamento differenziato. La differenziazione finisce però con il dettare una disciplina che non sembra riconducibile ad alcun principio generale del processo, ingenerando il timore che il diritto dell'emergenza, attraverso una diminuzione oltre misura delle garanzie tipiche di un rimedio processuale giurisdizionale, stia nuovamente degradando il processo amministrativo ad una mera procedura di ricorso.

E' noto che non basta fregiare una procedura di ricorso con l'appellativo di processo per poterla considerare tale ¹ perché è necessario che l'esercizio della funzione giurisdizionale si svolga nel rispetto di principi fondamentali e di regole certe².

Nel caso del processo amministrativo ciò si è verificato anche in assenza della codificazione avvenuta con il d lgs 104/2010. Anzi, l'assenza di una compiuta codificazione ha fatto sì che il legame con i principi generali del processo sia sempre stato particolarmente forte, che questi abbiano spesso direttamente integrato le lacune

¹ **E. Fazzalari**, *Procedimento e processo (teoria gen.)*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, Milano, 1987, 821 ss.

² "Il processo è uno strumento che fornisce certezza in quanto risolve una situazione d'incertezza che origina la controversia; esso deve essere il più possibile certo" (così **C. E. Gallo**, *Contributo allo studio della invalidità degli atti processuali nel giudizio amministrativo*, Milano, 1983, 34). In tema v. di recente i contributi raccolti in **F. Francario, M.A. Sandulli** (a cura di), *Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018 e in **F. Francario, M.A. Sandulli** (a cura di), *La sentenza amministrativa ingiusta e i suoi rimedi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

esistenti nella disciplina quando i principi non erano chiaramente espressi da norme già codificate nel c.p.c.. In passato la più autorevole dottrina si è molto impegnata per chiarire che, se il c.p.c. rappresentava un termine di riferimento presso che obbligato per l'integrazione della lacunosa e frammentata disciplina del processo amministrativo, ciò non significava anche che nella ricostruzione degli istituti si dovesse rinunciare a guardare direttamente a principi comuni del diritto processuale³. In un costruttivo dialogo con l'Adunanza Plenaria e con la Corte costituzionale, proprio la continua ricerca e l'affinamento dei principi processuali generali ha consentito di chiarire, ben prima dell'entrata in vigore del codice, che quello amministrativo è un processo di parti⁴, soggetto pertanto al principio della domanda, al principio dispositivo e al principio del contraddittorio, principi tutti che convivono con l'immanente principio di effettività della tutela giurisdizionale. Ciò ha consentito di ricostruire gli istituti processuali e di governare il processo con ragionevolezza e uniformità anche senza e ancor prima della codificazione del processo amministrativo.

Orbene, se si guardano le norme dettate per contrastare la situazione di emergenza che interessano il processo amministrativo si deve constatare non tanto il fatto che si differenzino da quelle dettate per la generalità degli altri processi, quanto piuttosto, a malincuore, che non rispondono ad alcun principio. Si disperdono infatti in una confusa e contraddittoria disciplina di dettaglio di cui non si sentiva affatto la necessità e che finisce con il produrre un generale disorientamento.

Che la tutela cautelare debba continuare ad essere erogata anche nei periodi di sospensione del processo, quale ne sia la causa, non è una graziosa concessione della attuale decretazione d'urgenza, ma l'applicazione di un fondamentale principio processuale comune, riconducibile al principio di effettività della tutela giurisdizionale, per il quale la tutela cautelare non può subire soluzioni di continuità⁵. Nel caso del processo amministrativo la decretazione non si è limitata a confermare quanto era ovvio e già insito nel sistema, e cioè che la tutela cautelare rimaneva fruibile nel periodo di sospensione e che i processi avrebbero ripreso a svolgersi nei termini e nelle forme ordinarie al termine della sospensione, precisando magari soltanto che le misure emergenziali in atto impedivano unicamente la trattazione orale che, come fatto per il periodo dell'emergenza dal processo civile, veniva sostituita da una comparizione figurata delle parti all'udienza camerale attraverso la presentazione di brevi note d'udienza. Si è invece diffusa nel ridisciplinare forme, tempi e modi del giudizio

³ Per tutti v. **M. Nigro**, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1979, 301, 302: “*Per note ragioni storiche le leggi processuali civili sono diventate la sede di norme che, per il fatto di esprimere o richiamare principi fondamentali del nostro ordine costituzionale o da questi immediatamente derivanti – perché relativi all'esercizio del potere giurisdizionale considerato nella sua essenza unitaria e in rapporto all'autonomia dei soggetti giuridici, costituzionalmente tutelata – valgono per tutti i processi; o di norma tecniche che esprimono principi vevoli ugualmente per tutti i processi ma per ragioni diverse dalla precedente, cioè per il fatto di ricollegarsi alla fondamentale unitaria natura della norma processuale proprio come norma secondaria, dalla quale scaturisce l'identica funzione tecnica di alcuni istituti quale che sia il processo in cui trovano attuazione. La fonte principale d'integrazione diretta del diritto processuale amministrativo è data da questi principi, che non sono però principi propri del processo civile, ma principi di un diritto processuale comune, pur se questo ha la sede di elezione nella legge processuale civile*”. Sul significato e sui limiti dell'attuale rinvio dell'art 39 c.p.a. al c.p.c. v. **G.P. Cirillo**, *Diritto processuale amministrativo*, Milano, 2017, 11.

⁴ Per tutti v. **E. Cannada - Bartoli**, voce *Processo amministrativo (considerazioni introduttive)*, in *Noviss Dig. It.*, XIII, 1966, 1077 ss.

⁵ Cfr. **F. Francario**, *Regolamento di competenza e tutela cautelare nel processo amministrativo*, Napoli, 1990, V. anche **M.A. Sandulli**, *La fase cautelare*, in *Diritto processuale amministrativo*, 4/2010.

cautelare⁶ e dello stesso giudizio di merito al termine della sospensione. Qualsiasi avvocato dedito alle cause amministrative⁷ potrà testimoniare di non aver saputo più con certezza se, come e quando sarebbero state trattate le istanze cautelari durante il periodo dell'emergenza o se fosse tenuto espletare le attività difensive durante il periodo di sospensione o se quelle ugualmente espletate durante tale periodo possano considerarsi ugualmente valide per le udienze fissate al termine della sospensione o se la considerazione delle stesse dipenderà dalla personale interpretazione del giudice o ancora qual sia il loro rapporto con le brevi note che possono essere presentate due giorni prima dell'udienza⁸.

2.- Il dl 8 marzo 2020 n 11. In verità le cose non erano partite tanto male. Il dl 8 marzo 2020 n 11 detta misure straordinarie per contrastare l'emergenza epidemiologica e contenere gli effetti negativi con riferimento esclusivamente allo svolgimento dell'attività giudiziaria. Con maggior chiarezza rispetto alle analoghe disposizioni dettate per i giudizi civili, penali, tributari e militari, con specifico riferimento al processo amministrativo l'art 3 del decreto prevede di governare l'emergenza applicando eccezionalmente l'istituto processuale della sospensione dei termini (primo comma: "*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*"). Applicazione logica e razionale dell'istituto processuale che la dottrina processualistica ha sempre ritenuto naturalmente deputato a regolare lo svolgimento dell'attività giudiziaria non solo nel caso delle ferie estive, ma anche in ipotesi di eventi calamitosi⁹. Connaturati al regime di tale istituto, che per i principi codificati nell'art 298 c.p.c. comporta l'interruzione dei termini in corso e un vero e proprio divieto di compiere gli atti processuali, sono l'assoggettamento al regime di sospensione di tutti i termini processuali¹⁰ e, come già ricordato, l'esclusione della tutela cautelare, che deve continuare ad essere garantita per assicurare il rispetto del principio di effettività della

⁶ C. Saltelli, *Note sulla tutela cautelare dell'art 84 del d.l. 27 marzo 2020 n. 18*, in *Giustamm.it*, sottolinea efficacemente che "*se sono auspicabili riforme del sistema della giustizia amministrativa per garantire una risposta sempre più pronta ed efficace alle istanze dei cittadini, devono invece sicuramente evitarsi interventi asistematici e parziali di per sé idonei a garantire e ad accrescere la qualità della risposta giurisdizionale*"

⁷ Non sarebbe inutile ricordare anche la sottolineatura fatta da V. Domenichelli, *Sulla ragionevolezza dei termini nel processo amministrativo*, in F. Francario, M.A. Sandulli, *Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica*, cit. 371, per cui "*i termini processuali sono un incubo e possono togliere il sonno agli avvocati*"

⁸ Chi abbia dubbi può comunque vedere gli approfondimenti tematici a cura di T. Cocchi, B. Gargari e V. Sordi, in www.giustamm.it, e la rassegna statistica di G. Veltri, in www.giustizia-amministrativa.it, "*emergenza coronavirus*". Si veda in ogni caso il comunicato del 10 aprile 2020 dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti avente oggetto "*D.L. 8 aprile 2020 n. 23 e giustizia amministrativa*".

⁹ S. Cassarino, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Milano, 1990, 237: "*Fra le cause più note di sospensione o di proroga dei termini si possono ricordare gli eventi bellici, le calamità naturali, il mancato funzionamento degli uffici giudiziari, le ferie estive. ... La sospensione per calamità naturali (terremoti, mareggiate, alluvioni etc) è disposta dal legislatore (di solito dal Governo con decreto legge) il quale stabilisce il periodo di sospensione*".

¹⁰ Si vuol dire che con la sospensione il processo entra in una fase di quiescenza, e cioè che pende ma non procede: cfr. E.T. Liebman, *Sulla sospensione propria e "impropria" del processo*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1958, 153 ss; F. Cipriani, *Sospensione*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXX, Roma, 2004; C. Punzi, *L'interruzione del processo*, Milano, 1963284 ss; S. Menchini, *Sospensione del processo civile*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano 1990, 55.

tutela giurisdizionale¹¹. L'imprevedibilità della sospensione e le particolari ragioni che hanno imposto la sospensione, dovuta alla necessità di evitare spostamenti da e per gli uffici giudiziari e assembramenti negli uffici medesimi per udienze e attività di cancelleria varie, hanno poi logicamente richiesto due particolari accorgimenti: lo spostamento delle udienze già fissate nel periodo di sospensione al termine della stessa (primo comma, secondo cpv: "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 22 marzo 2020, le udienze pubbliche e camerali dei procedimenti pendenti presso gli uffici della giustizia amministrativa sono rinviate d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020") e la eliminazione della udienza camerale, sostituita dalla pronuncia con provvedimento cautelare provvisorio adottato in forma monocratica ("I procedimenti cautelari, promossi o pendenti nel medesimo lasso di tempo, sono decisi, su richiesta anche di una sola delle parti, con il rito di cui all'articolo 56 del medesimo codice del processo amministrativo e la relativa trattazione collegiale è fissata in data immediatamente successiva al 22 marzo 2020").

Sotto questo profilo la normazione recata dall'art 3 del dl 11/2020 non ha posto particolari problemi interpretativi, tranne che per il caso in cui non fossero state ricalendarizzate le udienze in modo da evitare che venissero in scadenza nel periodo di sospensione i termini a difesa calcolati a ritroso dall'udienza. Problema comunque agevolmente risolvibile chiedendo in tal caso di essere rimessi in termini, possibilità peraltro espressamente prevista dal medesimo decreto (art 3, comma 7).

Per lo svolgimento delle udienze al termine del periodo di sospensione l'art 3 aveva poi previsto, al quarto comma, il passaggio in decisione "sulla base degli atti, salvo che almeno una delle parti abbia chiesto la discussione in udienza camerale o in udienza pubblica con apposita istanza da notificare alle altre parti costituite e da depositare almeno due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione", udienza che si sarebbe comunque svolta con collegamento da remoto (comma 5).

Un improvvido parere reso dal Consiglio di Stato nell'Adunanza della Commissione speciale del 10 marzo ha però inspiegabilmente escluso che si fosse di fronte ad un'applicazione eccezionale dell'istituto della sospensione dei termini processuali contemplato dall'art 54 del d lgs 104/2010, e che si dovesse ritenere in realtà sospeso unicamente il termine per la notifica del ricorso originando un'incertezza interpretativa della quale francamente non si sentiva alcuna necessità¹².

3.- Il d.l. 17 marzo 2020 n. 18. L'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 dispone l'abrogazione dell'art 3 del dl 11/2020 regolando diversamente il regime della sospensione, che viene prorogata fino al 15 aprile. La nuova disciplina¹³, se per un verso

¹¹ V. ante sub nt 16.

¹² L'interpretazione del Consiglio di Stato è stata unanimemente criticata dai commenti dottrinali immediatamente dedicati al d.l. 11/2020. V. in ptcl **F. Francario**, *L'emergenza coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo*, in *Federalismi.it*; **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*, ai quali adde anche gli Autori citati sub nota seguente.

¹³ Per i primi commenti v. **F. Francario**, *L'emergenza Coronavirus e la "cura" per la giustizia amministrativa. Le nuove disposizioni straordinarie per il processo amministrativo*, in *Federalismi.it* – Osservatorio emergenza Covid 19, 23 marzo 2020; **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"*, *ivi*; **F. Saitta**, [Sulla decisione di prevedere una tutela cautelare monocratica ex officio nell'emergenza epidemiologica da Covid-19: chi? come? ma soprattutto, perché?](#), in *Federalismi.it* – Osservatorio emergenza Covid 19, 6 aprile 2020; **N. Paolantonio**, *Il processo amministrativo*

elimina l'incertezza interpretativa originata dal parere del Consiglio di Stato, precisando che sono sospesi *“tutti i termini relativi al processo amministrativo”*, per l'altro introduce significative innovazioni. Laddove secondo l'art 3 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); nell'art. 84 viene invece escluso che la trattazione (monocratica) possa dipendere da un'iniziativa di parte e viene imposta 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). Opportunamente, si dispone però 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 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 55.

Come eccezione nell'eccezione, il secondo comma dell'art 84 prevede inoltre la possibilità che le controversie possano essere comunque trattate, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, nel periodo compreso tra il 6 e il 15 aprile, ove vi sia l'accordo delle parti; rendendo in tal modo disponibile alle parti la sospensione del processo. Tralasciamo ogni considerazione sulla disposizione dettata, evidentemente sempre *“in deroga a quanto previsto dal comma 1”*, per la trattazione nel medesimo periodo 6 – 15 aprile dei procedimenti cautelari in cui sia stato emanato decreto monocratico di accoglimento totale o parziale della domanda cautelare.

Al quinto comma, l'art 84 del d.l. 18/2020 conferma la previsione, già recata dall'art 3 del dl 11/2020, 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, omissis ogni avviso”*.

4.- Il dl 4 aprile 2020 n. 23. L'art 36 del dl 4 aprile 2020 n. 23 al primo comma ha prorogato fino all'11 maggio 2020 la sospensione per i processi civili, penali, tributari e

dell'emergenza : sempre più speciale, in Giustamm.it.; 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.; C. Cataldi, La giustizia amministrativa ai tempi del Covid 19, in Giustamm.it.

militari e dettato nuovamente una disposizione atipica per il processo amministrativo al terzo comma, prevedendo che *“Nei giudizi disciplinati dal codice del processo amministrativo sono ulteriormente sospesi, dal 16 aprile al 3 maggio 2020 inclusi, esclusivamente i termini per la notificazione dei ricorsi, fermo restando quanto previsto dall’articolo 54, comma 3, dello stesso codice”*.

Viene dunque nuovamente distorta l’applicazione logica e lineare dell’istituto della sospensione dei termini, riproducendo la già criticata e incomprensibile teorizzazione proposta dal Consiglio di Stato nel parere reso dalla Commissione speciale nell’adunanza del 10 marzo 2020 con riferimento al dl 11/2020. Dopo che il dl 18/2020 aveva chiarito che la sospensione dovuta all’emergenza Covid 19 si applicasse “a tutti” i termini processuali.

Si è già detto che rimane in assoluto incomprensibile la logica di ritenere che le peculiari ragioni alla base della attuale eccezionale sospensione dei termini per contrastare l’emergenza Covid 19 impongano la sospensione del solo termine di proposizione del ricorso. Il problema sembrava sopito ma è stato riproposto con forza dal nuovo decreto, costringendo la dottrina a tornare immediatamente sul tema per sottolineare quanto è forse ancora più grave ; e cioè come possa mai *“dirsi “equo e imparziale” e rispettoso del principio “della parità delle parti” un processo in cui – nonostante il Governo abbia ritenuto che l’emergenza pandemica fosse ancora tale da giustificare la sospensione dei termini giudiziari civili, penali, tributari e contabili e di quelli per la notifica dei ricorsi dinanzi al giudice amministrativo – le parti (tendenzialmente quelle resistenti e controinteressate) che, per pura (drammatica e assolutamente non prevedibile) ventura, si sono trovate a incorrere nelle scadenze di cui all’art. 54 c.p.a. nel periodo tra il 16 aprile e il 3 maggio prossimi), non possono adeguatamente difendersi contro le censure, le eccezioni e i rilievi che le loro controparti hanno potuto “tranquillamente” redigere e “documentare” in un periodo anteriore all’emergenza (circostanza che, evidentemente, consente a queste ultime una più agevole e limitata produzione documentale e difensiva in vista dell’udienza”*¹⁴.

Detto in altri termini: essendo venuta meno la possibilità di chiedere fondatamente la rimessione in termini in vista delle udienze la cui fissazione richieda lo svolgimento dell’attività difensiva nel suddetto arco temporale, la falsa sospensione dei termini obbliga le parti a riaprire e tenere aperti gli studi professionali per poter preparare e svolgere comunque l’attività difensiva nel perdurare dell’emergenza sanitaria e poco importa se l’avvocato non avrà tempo e modo di predisporre le attività difensive (si suppone per le medesime ragioni che inducono a sospendere il termine per la predisposizione e notifica dei ricorsi): la causa passa comunque in decisione all’udienza già fissata. Al di là della mancata considerazione dell’esigenza sanitaria che è alla base di tutte le disposizioni emergenziali, ciò in buona sostanza significa che la disciplina del processo amministrativo, differentemente da quella degli altri processi giurisdizionali, non si preoccupa di garantire la pienezza del contraddittorio, consentendo di sollevare più che fondati dubbi sulla sua costituzionalità¹⁵.

¹⁴ **M.A. Sandulli**, *Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è riservata alle azioni: neglette le posizioni dei resistenti e dei controinteressati e il diritto al pieno contraddittorio difensivo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza COVID 19*, 9 aprile 2020; Id., *Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è 'riservata' alle azioni. Con postilla per una proposta di possibile soluzione*, *ivi*.

¹⁵ **M.A. Sandulli**, *op. ult. Cit.*

Oltre a quello relativo alla ratio normativa, la disposizione pone comunque anche innumerevoli problemi esegetici, solo in parte risolti dalla relazione illustrativa che precisa che il riferimento ai “ricorsi” comprende quelli “di primo e secondo grado: introduttivo, appello, incidentale e per motivi aggiunti, ecc.”, sui quali non ci si vuole per il momento soffermare preferendo giungere alle osservazioni conclusive del discorso sin qui svolto.

5.- Considerazioni conclusive.

Il solo balletto cui si è assistito, su come debba intendersi l’istituto processuale della sospensione nel giudizio amministrativo (tutti i termini; no, solo quelli per ricorrere; tutti i termini; no, solo quelli per ricorrere), è fatto di per sé deprecabile perché fornisce il classico esempio di una prassi che è la causa prima della paralisi dei processi decisionali di qualsivoglia operatore giuridico in qualsivoglia settore dell’ordinamento: iperproduzione normativa, continuamente cangiante con meccanismi di pura e semplice sovrapposizione alle normative preesistenti, con effetto di disorientamento finale.

Ma in questa sede preme sottolineare che (solo) nel caso del processo amministrativo la disciplina dell’istituto della sospensione si allontani dal rispetto di principi comuni di diritto processuale per approdare ad una falsa sospensione priva di qualsivoglia ratio normativa.

La preoccupazione forse più grave è che tutte queste incertezze interpretative siano al fondo ingenerate da una tendenza volta a diminuire le garanzie processuali nei giudizi amministrativi. Le incertezze interpretative di questa decretazione d’urgenza sono all’evidenza ingenerate da una disciplina eccessivamente analitica che, per un verso, condiziona la rimodulazione in concreto dei calendari delle udienze collegiali come se questi fossero noti al legislatore e come se la finalità da perseguire non fosse quella di evitare gli spostamenti degli operatori da e verso gli uffici giudiziari e gli assembramenti al loro interno per udienze e attività di cancelleria; e che, per l’altro, non si preoccupa di garantire che tale rimodulazione prima di ogni altra cosa dovrebbe invece garantire il rispetto della pienezza del contraddittorio.

Ciò lascia più o meno chiaramente intravedere un disegno che potrebbe prendere corpo nel futuro prossimo venturo, una volta terminata l’emergenza, secondo il quale si potrà praticamente fare a meno di tutta l’attività processuale delle parti diversa dalla proposizione delle domande (memorie, repliche, produzioni documentali, richieste istruttorie e trattazione orale).

La strisciante ma costante riduzione delle garanzie tipiche di un processo giurisdizionale rischia così di ricondurre il processo amministrativo nei limiti originari di una procedura paragiurisdizionale, correndo il rischio, paventato da un insigne Maestro, derivante dal fatto che “*se si riconosce al ricorrente la sola potestà di dar vita ad un processo mentre nel contempo sia attribuito al giudice, anche in via concorrente, il potere di determinare l’oggetto del giudizio o la sua effettiva estensione ... in realtà si nega in un tale processo ogni garanzia di giustizia*”¹⁶.

E’ un rischio che deve essere assolutamente scongiurato per evitare che venga depotenziata l’efficacia e incisività dell’intervento giurisdizionale (non penale) nei confronti dell’attività *contra jus* della pubblica amministrazione.

¹⁶ F. Benvenuti, *L’istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953, 36.

A maggior ragion se nell'immediato futuro si dovranno assicurare efficienza e legalità di un piano straordinario di rilancio dell'economia¹⁷.

¹⁷ Per questi profili si rinvia a **F. Francario, Guido Corso, Guido Greco, Maria Alessandra Sandulli e Aldo Travi**, *In difesa di una tutela piena nei confronti della pubblica amministrazione*, pubblicato su www.giustizia-amministrativa.it.