



Diritto e Processo Amministrativo

La giustizia di fronte all'emergenza coronavirus. Le misure straordinarie per il processo amministrativo.

di [Fabio Francario](#)

23 marzo 2020

La giustizia di fronte all'emergenza coronavirus. Le misure straordinarie per il processo amministrativo.

Fabio Francario

Sommario: 1. Premesse – 2. Sospensione dei termini processuali – 3. Rinvio ex lege o con disposizione presidenziale della trattazione dei ricorsi e delle domande cautelari – 4. Possibilità di trattazione, a richiesta e comunque senza discussione in camera di consiglio, delle istanze cautelari durante il periodo di sospensione dei termini processuali – 5. 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. Premesse

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 anche con specifico riferimento al processo amministrativo.

Le disposizioni che interessano il processo amministrativo sono recate dall'art. 3.

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.

2. 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 sospensione dei termini processuali è generalmente disciplinata, con riferimento al periodo feriale, dall'art 54 del d. lgs. 104/2010, al quale fa rinvio il comma 1, primo cpv, dell'art 3. La disciplina generale della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, in ragione del principio di effettività della tutela giurisdizionale e, con esso, della esclusione della possibilità di ammettere soluzione di continuità nella tutela cautelare, esclude che la sospensione si applichi anche ai procedimenti cautelari (art 54, comma 3, cod. proc. amm.). In linea con il suddetto principio generale, il decreto legge 11/2020 prevede che la tutela cautelare rimanga fruibile anche nel periodo di sospensione dallo stesso introdotto, sebbene soltanto nella forma del rito monocratico di cui all'art 56 d. lgs 104/2010 (v. infra).

Nessun particolare problema si pone per i termini che si pongono ad es. per la notifica o il deposito del ricorso. Questi s'interrompono e riprenderanno a decorrere al termine del periodo di sospensione.

Il problema sussiste invece per i termini che, calcolati a ritroso da un'udienza già fissata dopo la scadenza del periodo di sospensione, verrebbero a scadere durante il periodo della sospensione, ad es. per il deposito memorie e documenti. In tal caso, infatti, diversamente 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 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. Ove l'udienza non sia già stata rinviata d'ufficio, l'istanza di rimessione potrebbe infatti determinarne anche il rinvio al fine di consentire il rispetto del contraddittorio.

3. 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 camerali (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 rinviata 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. Possibilità di trattazione, a richiesta e comunque senza discussione in camera di consiglio, delle istanze cautelari durante il periodo di sospensione dei termini processuali

La sospensione dei termini processuali, in linea con il principio generale, non opera con riferimento alle domande cautelari. E' 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 56d lgs 104/2010, e sempre che vi sia un'espressa richiesta di parte in tal senso. 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. 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 camerali 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.

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 svolgere 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.