



Diritto e Processo Amministrativo

Cognita causa

di [Maria Alessandra Sandulli](#)

5 luglio 2020

Sommario:

Maria Alessandra Sandulli

*Cognita causa**

Sommario. 1. Premessa. 2. Il d.l. 11 dell'8 marzo: il rischio del deficit di contraddittorio per effetto della sospensione dei termini a ritroso. 3. Il d.l. 18 del 17 marzo: la tutela cautelare monocratica *ex lege*. 4. Il "contraddittorio cartolare coatto" e le asimmetrie difensive della disciplina della discussione da remoto. 5. La sospensione "mutilata" dei termini nel d.l. 23 dell'8 aprile. 6. Conclusioni.

1. Premessa.

Desidero innanzitutto salutare e ringraziare tutti i cari amici e studiosi del gruppo di Modanella per la loro partecipazione a questo e agli altri webincontri che, a partire da quello del 24 aprile [\[1\]](#) (ascoltabile su *youtube*), abbiamo dedicato alla nostra giustizia in tempo di Covid e per il costante e appassionato apporto che, con i loro scritti e monitoraggi, hanno cercato di dare alla

lettura e alla sistematizzazione dello tsunami di norme da cui, come ampiamente ricordatoci dai relatori di ieri, siamo stati travolti nella sconvolgente emergenza pandemica che ci ha colpiti nei primi mesi dell'anno[2].

L'inimmaginabile e sconvolgente emergenza pandemica che, partendo dalla Cina, ha colpito l'Italia e molti altri Paesi dell'Europa e del mondo dai primi mesi del 2020, significativamente qualificata come apocalisse, tsunami, catastrofe, guerra mondiale, ci ha costretto a subire fortissime perdite e impensabili limitazioni nelle sfere più importanti delle nostre vite: affettive, sociali, economiche e, inevitabilmente, giuridiche.

L'assoluta priorità che, in incalzante progressione, dalla fine di febbraio all'8 di marzo, ha inevitabilmente avuto lo sforzo di fermare, o quantomeno rallentare, l'inesorabile attacco di un nemico straordinariamente aggressivo, totalmente sconosciuto e assolutamente imprevedibile, ha giustificato la compressione di diritti inviolabili della persona umana, come quelli al lavoro e ai correlati mezzi di sostentamento, alla circolazione, al contatto fisico con i propri familiari e congiunti, al rientro nelle proprie abitazioni, e, purtroppo, nelle zone più drammaticamente colpite, alle stesse cure e, dunque, alla stessa vita.

E non sto a menzionare l'impossibilità di celebrare eventi come matrimoni e funerali o quella di frequentare le aule scolastiche e universitarie.

Tra le "vittime" del Covid-19 si annovera tristemente anche la giustizia. Con modalità e conseguenze diverse, tutti i nostri processi hanno subito sospensioni, rinvii, rimodulazioni. E tutti le abbiamo, dapprima accettate, poi tollerate e, progressivamente, man mano che l'emergenza si riduceva, combattute.

Come per altri settori e per altri temi, l'intelligenza umana ci consente e ci impone però di trarre lezioni anche dagli eventi più negativi e trovarvi spunti di riflessione utili al progresso del sistema, facendo tesoro di questa atroce esperienza per migliorare ulteriormente il nostro processo.

Riprendo anche io, come ha già fatto la Presidente della Corte costituzionale in una recente intervista[3], una riflessione di Arendt sulla crisi che appare particolarmente adatta a questa gravissima congiuntura. *"Una crisi ci costringe a tornare alle domande ed esige da noi risposte nuove o vecchie purché scaturite da un esame diretto e si trasforma in una catastrofe solo quando noi cerchiamo di farvi fronte con giudizi preconcetti ossia pregiudizi, aggravando così la crisi e per di più rinunciando a vivere quell'esperienza della realtà e a utilizzare quell'occasione per riflettere che la crisi stessa costituisce"*[4] .

Le norme processuali che si sono vertiginosamente inseguite dall'8 marzo[5] al 4 maggio 2020 per cercare di adattare il sistema processuale amministrativo alla situazione emergenziale e per non "fermare" la nostra giustizia ci hanno indotto a riflettere su alcuni dei suoi temi centrali. Abbiamo parlato ieri del ruolo del giudice amministrativo: argomento che come sapete mi è particolarmente caro e del quale abbiamo molto discusso in questi anni anche nelle nostre *Giornate di studio sulla giustizia amministrativa*.

Il tema su cui ho ritenuto però opportuno concentrare oggi la mia attenzione e sul quale, soprattutto, vorrei stimolare la riflessione dell'autorevole uditorio, è quello dell'irrinunciabilità che, anche, se non soprattutto, nel processo amministrativo assume la garanzia di una decisione assunta "*cognita causa*", ovvero all'esito di una piena ed effettiva conoscenza dei fatti di cui si controverte e di una reale consapevolezza delle posizioni e degli argomenti delle diverse parti. È stato più volte sottolineato, anche ieri, a partire dalla relazione introduttiva di Fabio Francario, che il fine del processo non è evidentemente quello di emettere, al più presto, una qualunque decisione, ma quello di emettere, nel tempo ragionevolmente necessario, una decisione "giusta". E ciò vale a maggior ragione per il giudice amministrativo, che, come da diversi decenni tengo in ogni occasione a rimarcare, non è chiamato soltanto a dirimere conflitti, ma anche e prima di tutto ad assicurare la giustizia nell'amministrazione. A questi fini, il principio dispositivo è come noto temperato dal metodo acquisitivo, e la legislazione e la giurisprudenza, come ben ricordato in varie circostanze dallo stesso Presidente del Consiglio di Stato, stanno progressivamente rafforzando l'accesso al fatto e erodendo i limiti al sindacato sulla discrezionalità. E a questi fini, il nostro Codice processuale ha previsto un'articolata scansione delle produzioni difensive, introducendo le memorie in replica per l'udienza di merito e calibrando i termini della fase cautelare in modo da contemperare gli interessi di tutte le parti, ivi compreso quello del giudice a "studiare" adeguatamente il fascicolo, sia pure nei limiti richiesti per una decisione tendenzialmente sommaria. Nella stessa ottica, è stato poi rafforzato il legame tra la fase cautelare e quella di merito[6], di cui sono espressione la clausola di improcedibilità dell'istanza cautelare in assenza dell'istanza di fissazione dell'udienza di merito, l'obbligo del giudice cautelare di dichiarare preliminarmente la propria competenza e di fissare la trattazione del merito nell'eventuale ordinanza di accoglimento, la previsione (purtroppo non rispettata) della trattazione in fase cautelare delle istanze istruttorie: il tutto al fine di garantire che i giudizi non restino sostanzialmente definiti in modo sommario, ma siano, in un tempo ragionevolmente breve, oggetto di una valutazione più consapevole e ponderata sui diversi profili sostanziali e processuali della controversia, avendo peraltro espressamente cura di garantire un contraddittorio effettivo anche sulle questioni eventualmente rilevate d'ufficio.

Il rischio di indebolire la garanzia della decisione assunta *cognita causa* si è presentato nella legislazione Covid-19 e nella sua attuazione sotto diversi profili, facilmente rilevabili nei suoi effetti sul contraddittorio, sulla collegialità e sull'oralità, ma più ampiamente conseguenti, sia pure in termini meno immediatamente evidenti, al vero e proprio ginepraio di norme processuali, che ha inevitabilmente attratto e concentrato l'attenzione delle parti processuali, già alterata dalla preoccupazione di fondo per la pandemia, sottraendola all'approfondimento delle questioni controverse. Il Presidente dell'Ordine degli avvocati di Roma ha “pesato” 8 kg di decreti, ordinanze, linee guida, circolari, faq e simili sui diversi processi e per il solo processo amministrativo si contano cinque decreti legge (2 marzo 2020 n. 9; 8 marzo 2020 n. 11; 17 marzo 2020 n. 18; 8 aprile 2020 n. 23; 30 aprile 2020 n. 28) ai quali va aggiunta almeno la legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27). Tutti noi, come emerso chiaramente anche dalle relazioni di ieri, abbiamo avuto e ancora abbiamo il timore di compiere errori di ricostruzione del sistema di volta in volta applicabile e/o errori di lettura delle nuove regole, di perdere l'ennesimo termine per presentare istanze, opposizioni, brevi note, note sostitutive della discussione, e quant'altro. E sappiamo che anche per i giudici il compito di orientarsi tra le diverse disposizioni e raccomandazioni non sia stato e non sia tuttora facile.

Passo comunque a focalizzarmi sui tre profili più specifici sopra indicati: contraddittorio, collegialità e oralità. I problemi si sono diversamente configurati a seconda delle fasi emergenziali e del tipo di tutela, cautelare e/o di merito.

2. Il d.l. 11 dell'8 marzo: il rischio del deficit di contraddittorio per effetto della sospensione dei termini a ritroso

Nella primissima fase di *lockdown* (le mitiche due settimane dall'8 al 22 marzo gradualmente dilatatesi in due mesi) il Governo ha – primariamente e giustamente – cercato di assicurare la tutela delle esigenze cautelari. Il primo decreto, il noto d.l. 11 dell'8 marzo [7], all'art. 4, nel sospendere, fino al 22 marzo appunto, la decorrenza dei termini processuali, ha quindi fatto salvi, come nel periodo feriale, quelli della fase cautelare e, nel sospendere, nel medesimo periodo, la celebrazione delle udienze, questa volta anche quelle cautelari (ed escludere comunque, salvo, all'epoca, espressa richiesta, la discussione orale fino al 31 maggio), ha fatto, naturalmente, salva la cautela monocratica prevista dall'art. 56 cpa, con effetto fino alla prima camera di consiglio utile dopo quella che si ipotizzava (o che, almeno, veniva presentata come) la fine della sospensione. Il modello di cautela di estrema urgenza disegnato dal codice garantiva, per un verso, la tutela del ricorrente da pregiudizi effettivamente intollerabili nelle more

dell’udienza collegiale e, dall’altro, la “giusta” precarietà e temporaneità che devono caratterizzare una decisione resa in assenza di contraddittorio orale e in deroga al principio di collegialità che permea il processo amministrativo. Il sistema funzionava, come funziona nel periodo feriale e in quello natalizio e nei tribunali in cui (penso, in particolare, alla Val d’Aosta), le udienze cautelari si celebrano a distanza di tre o quattro settimane. La disciplina poteva in ogni caso essere, se del caso, limata e meglio adattata alla sospensione Covid-19 in sede di conversione in legge.

Cominciava però a emergere il problema degli effetti del Covid-19 sulla garanzia del contraddittorio. Il testo della norma – e la logica – non lasciavano per la verità margini di dubbio sulla regola, pacificamente valevole per il periodo feriale, che la sospensione operasse anche per i termini a ritroso, con la conseguenza che molti di essi dovevano ritenersi *ope legis* retroattivamente scaduti il 7 di marzo e non vi fosse dunque altra strada che quella di ricalendarizzare le udienze in modo da consentirne l’integrale garanzia. Le, pur comprensibili, preoccupazioni organizzative indussero tuttavia la Commissione Speciale appositamente istituita presso il Consiglio di Stato ad esprimere un parere che, inopinatamente, sosteneva la tesi opposta [8], che, evidentemente, si traduceva in una ingiusta limitazione del diritto di difesa e, per l’effetto, del diritto/dovere del giudice di decidere *cognita causa*. Ricordo, infatti, in proposito, che la giurisprudenza ha, proprio in quest’ottica, affermato la inderogabilità e non transigibilità dei termini a ritroso dall’udienza, sottolineando come essi operino anche a garanzia del giudice.

La questione è stata, come noto, opportunamente e correttamente risolta e superata dal d.l. 18 del 17 marzo, che, a distanza di soli 10 giorni dal d.l. 11, e nelle more della scadenza del primo periodo di sospensione, è pesantemente reintervenuto sulla disciplina del processo amministrativo nella cd fase 1 dell’emergenza Covid-19.

La protrazione del *lockdown* al 15 aprile ha invero determinato un ulteriore intervento legislativo d’urgenza anche sulla tutela giurisdizionale.

Ne è nata, per quanto interessa la giustizia amministrativa, la complessa e farraginosa disciplina dell’art. 84 del d.l. 18, che ha temporaneamente rivisitato anche la disciplina della fase cautelare [9].

Nell’estendere la sospensione delle udienze e dei termini fino al 15 aprile, con gli unici limiti indicati dall’art. 54, comma 3, cpa per il periodo feriale (ovvero quelli per la trattazione delle domande cautelari e la proposizione degli appelli cautelari), la novella ne ha chiarito espressamente l’operatività per “*tutti*” i termini processuali, riconoscendo, conseguentemente, a

ciascuna parte, il diritto a chiedere il rinvio dell'udienza che ne precludesse in via retroattiva il rispetto, in modo da poter fruire del l'intero arco temporale individuato dalla legge come necessario per un pieno ed effettivo esercizio del diritto di articolare e comprovare le proprie difese al fine di dare al giudice una congrua rappresentazione dei fatti e delle questioni controverse (art. 8, comma 5). L'urgenza ha impedito alcune opportune limature del testo, come avrebbe potuto essere l'espressa attribuzione alle parti della facoltà di riconoscere reciprocamente la validità dei depositi (divenuti *ex lege* retroattivamente inammissibili) eventualmente effettuati in vista dell'udienza di merito nel periodo di sospensione: la mancanza della discussione orale toglieva infatti rilievo alla loro (sopravvenuta) tardività ai fini della piena cognizione del giudice in fase di decisione, dal momento che quest'ultima avrebbe potuto essere più facilmente rinviata a una successiva camera di consiglio. Il sistema, almeno per questa parte, non ha comunque dato problemi sotto il profilo specificamente ad oggetto di questo intervento.

3. Il d.l. 18 del 17 marzo: la tutela cautelare monocratica *ex lege*.

L'effetto negativo del Covid sulla garanzia di una decisione assunta *cognita causa* si è manifestato tuttavia nello stesso periodo *sub specie* di deficit di collegialità nella fase cautelare.

Preoccupato di garantire, comunque, anche la tutela cautelare ordinaria, il legislatore dell'emergenza ha costruito un sistema “ibrido”, che, pur (opportunamente) rispettando le garanzie temporali stabilite – a tutela delle parti e dei giudici – dall'art. 55, comma 5, del codice processuale [10], ha trasformato *ex lege* la tutela collegiale in tutela monocratica, aggiungendo così alla privazione del contraddittorio orale anche quella della decisione basata su una – quantomeno teoricamente, più piena – cognizione collegiale.

Il terzo periodo dell'art. 84, comma 1, stabiliva infatti che “*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*”.

Per il periodo di sospensione delle udienze (operante - fatto salvo quanto stabilito dal comma 2 per il cd periodo pasquale - fino al 15 aprile compreso e, per il solo processo amministrativo, non ulteriormente prorogato, anche se le udienze si celebrano ancora solo da remoto), tutte le domande cautelari, a prescindere dalla gravità dell'urgenza e dalla rappresentazione di una specifica esigenza di tutela nelle more della riapertura delle udienze collegiali, sarebbero state dunque decise *ope legis* in forma monocratica, per essere poi ri-valutate – con massima

sollecitudine – in sede collegiale al termine del periodo di sospensione.

Grazie anche alle interlocuzioni con la dottrina, il successivo periodo precisava peraltro, come accennato, che, ferma restando la possibilità di continuare a utilizzare lo strumento della cautela di estrema urgenza di cui all'art. 56, comma 1, primo periodo, il decreto monocratico sostitutivo dell'ordinanza collegiale avrebbe dovuto essere comunque emanato nel rispetto dei termini di cui all'art 55, comma 5, c.p.a. (i.c.d. “termini a difesa” delle altre parti):

Con specifico riferimento all'oggetto di questa relazione, come anticipato, il sistema architettato dalle riferite disposizioni, pur apparentemente offrendo la massima tutela cautelare compatibile con la fase emergenziale in atto, garantendo comunque il miglior contraddittorio scritto, legittimava tuttavia, per il solo fatto della monocraticità, una decisione fisiologicamente meno ponderata e fondata su una conoscenza meno completa e approfondita. Se a ciò si aggiunge che la decisione monocratica, non esonerando comunque dalla successiva trattazione collegiale, non evitava neppure la formazione dell'arretrato cautelare, c'è da chiedersi quanto il sacrificio della collegialità in assenza di una effettiva urgenza fosse realmente proporzionato e il modello della cautela a due se non a tre (e talvolta addirittura a quattro momenti, con conseguente moltiplicazione degli scritti difensivi) non abbia invece costituito un inutile aggravio processuale, ponendo peraltro il delicato problema del rapporto tra decisione monocratica derogatoria e decisione collegiale.

La magistratura non ha dato una risposta omogenea al nuovo modello. Ciò che si è nei fatti verificato è che molti giudici hanno assunto un atteggiamento fortemente prudenziale, tendenzialmente concependo le decisioni monocratiche *ex lege Covid* come quelle ex art. 56 cpa e, conseguentemente, valutando l'istanza sulla base della mera gravità e irreparabilità del pregiudizio rispetto alla ri-trattazione dell'istanza cautelare in sede collegiale e non, come previsto per la tutela cautelare ordinaria ex art 55 cpa e richiesto dall'art. 84, sul *fumus* e sul *periculum* rispetto al “*tempo necessario alla decisione del ricorso*” all'esito dell'udienza di merito.

Da un monitoraggio delle prime decisioni monocratiche curato da alcuni giovani studiosi che collaborano alla mia cattedra[11] è emerso invero che, privilegiando un'interpretazione restrittiva dal dato normativo formale, la giurisprudenza monocratica si è mossa per lo più nel senso di respingere le istanze che non apparissero giustificate da un'urgenza tale da non poter attendere la decisione collegiale, che, peraltro, dove possibile, alcuni decreti fiduciosamente calendarizzavano, per i casi più urgenti, subito dopo il 15 aprile, mentre altri rinviavano, disattendendo quanto prescritto dall'art. 84, a udienze più lontane. Sono stati, dunque, rarissimi i casi di *remand* e le richieste di adempimenti istruttori, mentre i giudici di appello hanno in vari

casi rinviato al Collegio anche la decisione sulle istanze di mera sollecita fissazione del merito. Alcuni Presidenti hanno poi apprezzabilmente favorito una interlocuzione tra il magistrato delegato (tendenzialmente coincidente con quello designato come relatore) e il Presidente del Collegio. Altri hanno invece informalmente bypassato la fase monocratica e direttamente calendarizzato la trattazione delle istanze di cautela collegiale non accompagnate da specifiche richieste di urgenza a udienze successive al 15 aprile.

Proprio la risposta data dalla magistratura amministrativa all'introduzione del descritto meccanismo ne ha però confermato la probabile inutilità, tanto più che, come è stato ampiamente ricordato anche dai relatori di ieri, lo stesso art. 84, introducendo un periodo transitorio nella fase transitoria, aveva rimesso ai presidenti la possibilità di anticipare ai giorni pre e post "pasquali" (dal 6 al 15 aprile) la trattazione collegiale delle istanze cautelari accolte in sede monocratica e aveva direttamente rimesso all'accordo delle parti la possibilità di far definire, senza discussione (ma comunque collegialmente), le questioni di cui era già calendarizzata la trattazione in udienze da celebrare nello stesso periodo [12]: ciò che lasciava ben sperare nella possibilità di riprendere almeno le trattazioni collegiali (eventualmente da remoto e senza discussione orale) anche qualora, come purtroppo all'epoca si temeva e si è in parte verificato, il termine del *lockdown* fosse ulteriormente slittato.

Tornando allo spirito di queste riflessioni, nella direzione della migliore garanzia della decisione assunta *cognita causa*, ciò che mi premeva comunque soprattutto sottolineare è che il modello cautelare coniato per l'emergenza non possa essere considerato come un esperimento per un eventuale percorso verso la riduzione della tutela collegiale.

Senza nulla togliere alla serietà, all'impegno e alla capacità di ciascun singolo magistrato, il Collegio garantisce invero, per sua intrinseca natura, se non altro per il valore costruttivo di qualsiasi confronto dialettico, un livello di cognizione, di riflessione e di ponderazione evidentemente superiore a quello della tutela monocratica, e la giustizia amministrativa, per il suo ruolo, non vi può e non vi deve rinunciare.

4. Il "contraddittorio cartolare coatto" e le asimmetrie difensive della disciplina della discussione da remoto.

Il terzo – e forse il peggioro – effetto del *lockdown* è stato, come emerso anche dalle relazioni di ieri, la sospensione della possibilità di discussione orale, cui si sono correlate altre, gravi, asimmetrie difensive.

Lo stesso art. 84 del d.l. 18, come noto, ha disposto (comma 5) che, sempre in deroga alle previsioni del cpa, “*successivamente al 15 aprile e fino al 30 giugno 2020*”, tutte le controversie fissate per la trattazione, tanto in udienza pubblica, quanto in udienza camerale, salvi naturalmente eventuali rinvii d’ufficio o su richiesta di parte, passassero “*in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati*”: un grave limite al diritto di difesa, solo apparentemente temperato dalla “*facoltà di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione*”.

Solo la discussione, anche da remoto, consente invero alle parti una piena rappresentazione dei fatti e un effettivo diritto di replica ad affermazioni “a sorpresa” delle loro controparti. Lo dimostra l’incertezza che, in mancanza dell’espressa previsione di perentorietà del termine, un’autorevole dottrina togata ha rappresentato nel *webinar* del 24 aprile sulla possibilità di ammettere la produzione *ad libitum* di note difensive “a catena”, per replicare a quelle delle altre parti[\[13\]](#). L’esperienza di questi mesi ha del resto dimostrato che, mai come in questo periodo, gli avvocati si sono affrettati a replicare, anche nei giorni e nelle ore normalmente dedicate al riposo, agli scritti delle altre parti, caricando il fascicolo telematico di atti difensivi dell’ultima ora.

Il problema della replica è stato vieppiù aggravato se si considera che il termine per chiedere il rinvio delle udienze al fine di recuperare i termini di deposito di documenti e memorie scaduti nel periodo di sospensione è stato fatto inopportunamente coincidere con quello per la presentazione delle brevi note sostitutive della discussione, sicché chi rinunciava ad avvalersi del rinvio rischiava di perdere ogni possibilità di replica a tale forma “straordinaria” di difesa scritta, che, evidentemente, a maggior ragione se la sospensione aveva “bruciato” i termini per la produzione delle memorie e delle repliche, poteva contenere eccezioni e controdeduzioni tali da rendere imprescindibile la garanzia di un adeguato contraddittorio, consentendo alle controparti di valutare *cognita causa* l’esigenza di chiedere il rinvio necessario a esercitare in modo effettivo il fondamentale diritto di replica.

Abbiamo letto e apprezzato in quest’ottica le ordinanze con cui, a partire dalle note pronunce gemelle emesse il 21 aprile dalla VI sezione, il Consiglio di Stato (con ordinanze della III e della V sezione)[\[14\]](#) ha stigmatizzato il “contraddittorio cartolare coatto”, pur correttamente rappresentando l’esigenza di un equo contemperamento tra il diritto alla discussione orale e quello, delle eventuali controparti, ma spesso anche generale, alla sollecita definizione di un giudizio con fisiologici risvolti pubblicistici (si pensi, in via meramente esemplificativa, alla decisione su un importante concorso o su un appalto strategico).

L'estrema delicatezza del tema e l'importanza della discussione orale sono state del resto autorevolmente messe in risalto anche dalla Presidente della Corte costituzionale, che, nella richiamata intervista, a proposito degli effetti del *lockdown* sulla giustizia costituzionale e della scelta di rinviare le attività pubbliche della Corte, ivi comprese le udienze, salva espressa e concorde richiesta delle parti di far passare la causa in camera di consiglio senza trattazione orale, ha evidenziato che “*l'udienza pubblica può essere molto importante sia per non comprimere il contraddittorio sia per non sacrificare la pubblicità della trattazione di quelle cause che abbiano particolare rilievo pubblico*”, sicché il Presidente può comunque disporre il rinvio della trattazione per garantirne il contraddittorio e/o la pubblicità: l'argomento, sia pure con tratti meno evidenti, è valido anche per il processo amministrativo, fisiologicamente attinente a un ambito (l'esercizio del potere amministrativo) su cui il sistema chiede sempre maggiore trasparenza (essenziale a garantire un effettivo controllo democratico), e nel quale peraltro, diversamente da quanto accade in quello costituzionale, l'udienza non è visionabile in *streaming*.

Il tema del *deficit* di contraddittorio provocato dalla mancanza del confronto orale riporta anche alle perplessità destate dalla previsione, nell'art. 84 del d.l. 18/2020, della possibilità che, in deroga all'art. 60 del codice processuale, il giudice cautelare definisca immediatamente il giudizio anche nel merito, con sentenza semplificata, “*omesso ogni avviso*” alle parti. In sede di primo commento alla novella, segnalavo quindi ai potenziali lettori l'opportunità di rappresentare eventualmente per iscritto al Collegio (e alle altre parti) le eventuali ragioni ostative alla definizione immediata della controversia (*in primis*, la presentazione di motivi aggiuntivi o ricorsi incidentali). Significativamente, nel richiamato *webinar* del 24 aprile sugli effetti delle norme Covid sul processo amministrativo, autorevoli presidenti di sezione hanno condiviso le criticità della disposizione, sottolineando l'ingiusta e ingiustificata limitazione che essa creava al diritto di difesa e alla possibilità delle parti di rappresentare le ragioni per le quali ritenevano che la causa non fosse ancora matura per una decisione consapevole (*cognita causa* appunto). Non si deve infatti dimenticare che la decisione in forma semplificata anticipata nella fase cautelare deve restare un'eccezione nei limiti in cui ricorrono le condizioni di manifesta inammissibilità, improcedibilità, fondatezza o infondatezza di cui all'art. 74. Io stessa ho in più occasioni criticato la previsione che le decisioni di merito sull'affidamento di appalti e concessioni debbano essere sempre assunte in forma semplificata: proprio in una materia oggettivamente complessa e delicata una tale disposizione è infatti totalmente illogica e denota una scarsa attenzione all'esigenze e al ruolo della giustizia amministrativa. Lo dimostra del resto chiaramente il fatto che, opportunamente, la giurisprudenza tende a obliterarla, mostrando anzi ritrosia anche sulla immediata pubblicazione del dispositivo.

Sempre nell'ottica delle riflessioni *pro futuro*, con riferimento al turbino di proposte di riforma sui contratti pubblici, queste considerazioni ostano a ogni ipotesi di anticipazione generalizzata della decisione di merito alla fase cautelare, o a possibili limitazioni a quest'ultima fase delle decisioni con effetto caducatorio. E, conseguentemente, fanno guardare con grande preoccupazione anche alle voci di proposte nel senso che, in assenza di sospensione dell'aggiudicazione, le parti non potrebbero decidere di rinviare la stipula del contratto alla definizione della controversia nel merito[15].

Il problema del contraddittorio orale è stato in parte ridimensionato, ma sicuramente non ancora superato e risolto, dall'art. 4 del d.l. n. 28 del 30 aprile, che, nel prorogare (dal 1 luglio) al 1 agosto il momento della "riapertura" fisica delle udienze, ha introdotto, a partire dal 30 maggio (sabato!), un intricato sistema per consentire, a determinate e complicate condizioni, la discussione da remoto. Come segnalato anche dal presidente Patroni Griffi e, ieri, dalla presidente Panzironi, è innegabile differenza tra il confronto fisico, che consente una compartecipazione completa e globale di gesti e di espressioni tra avvocati e collegio, valorizzando al massimo la prossemica, e quello da remoto, in cui manca persino la visione del relatore. Se l'approccio alle modalità telematiche può essere utile a riorganizzare la gestione delle istanze preliminari, vi è quindi massima esigenza di tornare quanto prima alla normalità per le discussioni.

Nell'ottica di queste riflessioni devo peraltro insistere anche nelle critiche, già peraltro vanamente espresse in un commento a prima lettura[16] cui per brevità rinvio, sulle incertezze e le problematiche create dalla novella, e sui riflessi negativi che esse esplicano su una piena cognizione della controversia.

Si prevede che la discussione venga chiesta con apposita "istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica ovvero, per gli affari cautelari, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza in qualunque rito": il che significa che deve essere presentata prima che la parte istante abbia piena e adeguata contezza delle avverse difese. Il suo accoglimento, poi, è tutt'altro che certo, dal momento che il legislatore lo condiziona, non soltanto alla disponibilità di adeguati mezzi tecnici e informatici e alla compatibilità con i "limiti delle risorse attualmente assegnate ai singoli uffici", ma anche all'accordo di tutte le altre parti costituite.

Se, come sopra rimarcato, la discussione è momento fondamentale del contraddittorio non soltanto per una interlocuzione diretta col giudice, ma anche per consentire un effettivo diritto di replica alle difese delle altre parti, l'asimmetria è evidentissima. Come può essere effettivamente garantito un contraddittorio che vede prevalere la posizione di chi impedisce alle altre parti

l'esercizio di un loro diritto?

Sembra dunque che, come stava per accadere con i decreti monocratici *ex lege* (per i quali la bozza del dl 18 obliterava il rispetto dei termini a difesa previsti dall'art. 55 cpa) e come accaduto per la cd “*proroga mutilata della sospensione dei termini processuali*” dal 15 aprile al 3 maggio, inspiegabilmente circoscritta dal dl 23 alla notifica dei ricorsi (su cui v. *infra*), al legislatore dell'emergenza sia sfuggita un'attenta considerazione delle esigenze del contraddittorio, pur ampiamente curate dal codice processuale.

È stato così rimesso ai presidenti (e alla loro sensibilità, inevitabilmente condizionata dall'affollamento dei ruoli e dalle esigenze organizzative) operare un bilanciamento dei contrapposti interessi e accogliere o meno l'istanza alla luce del comportamento (semplicemente inerte, più o meno giustificatamente, contrario, o, magari, anche tardivamente adesivo) delle “altre parti”.

Conosciamo e apprezziamo il lavoro svolto dal Presidente del Consiglio di Stato e dalle Associazioni forensi per cercare di riportare il caos a sistema, ma sappiamo anche che le loro indicazioni non hanno alcun valore cogente e in materia processuale l'incertezza non è tollerabile.

La lettura degli ulteriori passaggi della novella non offre purtroppo elementi di conforto.

La legge non fissa alcun termine, né per la presentazione di eventuali opposizioni, né per la comunicazione alle parti della decisione, rimessa peraltro al solo presidente, sulla possibilità, o eventuale necessità, della discussione[17]. Il tema è di massima importanza, giacché, come avevo evidenziato in sede di primo commento, il dl 28 non abroga la disposizione con cui l'art. 84, co. 5, del d.l. 18 “bilancia” l'impossibilità di discussione orale con la presentazione di “brevi note”, che, *secundum legem*, le parti cui non viene concesso discutere devono dunque avere un tempo adeguato per redigere e, in teoria, presentare (per darne adeguata contezza a tutte le parti, giudici compresi), entro due giorni liberi prima dell'udienza.

È quindi inconferente, a tal fine, l'avviso che la segreteria deve dare *almeno un giorno prima della trattazione (in caso già disposta), dell'ora e delle modalità di collegamento*”. A parte la vaghezza e l'incertezza della formula “*almeno un giorno prima*”, la comunicazione riguarda invero soltanto le modalità organizzative, ma presuppone, evidentemente, una decisione già assunta e che, per quanto detto, dovrebbe essere già stata resa nota alle parti.

La confusione è aggravata dalla previsione che “*in alternativa*” alla discussione – si presume, già disposta – le parti possono comunque depositare richiesta scritta di passaggio diretto in decisione

o “note di udienza” fino alle 9 della mattina dell’udienza stessa. Le altre parti dovrebbero quindi eventualmente replicare a eccezioni o rilievi di cui il giudice, impegnato nell’udienza, non avrebbe potuto ancora avere contezza.

È agevole cogliere una scarsa sistematicità e un conseguente rischio di sovrapposizione e confusione tra le “brevi note” di cui all’art. 84, dl 18 e queste “note d’udienza” (prive, oltretutto, entrambe, di ogni limite contenutistico o criterio dimensionale). Ieri i colleghi Greco e Gallo, nella logica propositiva della dottrina scientifica, facevano congetture su eventuali limiti di questi atti, ma desta sincera perplessità il fatto che, nonostante il problema fosse stato già sollevato, il legislatore, anche nella meno concitata sede della conversione in legge, abbia totalmente evitato di definirli.

L’incidenza negativa di questo complesso e intricato meccanismo sulla “piena conoscenza” della controversia è di assoluta evidenza.

Il tema, come ho già avuto occasione di segnalare, è di notevole importanza dal momento che, come ricordato, l’art. 84 del d.l. 18 “bilancia” l’impossibilità di discussione orale con la presentazione di “brevi note”, che le parti devono dunque avere il tempo di predisporre e, in teoria, presentare entro due giorni liberi prima dell’udienza.

Il giudice rischia di essere sommerso dagli atti e il contraddittorio ne esce pesantemente sconfitto. Come detto, le criticità sono state solo parzialmente ridotte dalle Linee Guida del Presidente del Consiglio di Stato e dal Protocollo stilato con le Associazioni degli Avvocati^[18]: non sono fonti e, non avendo carattere vincolante, non possono dare certezza. Penso, ad esempio, alla raccomandazione di presentare le note entro le 12 del giorno precedente all’udienza. Qual è la sanzione per chi non la rispetta e presenta magari uno scritto di 30 pagine alle 9 del mattino dell’udienza? Il collegio non potrà esimersi dal valutarle, ma non potrà certo ascoltare e valutare “cognita causa” le eventuali repliche, a questo punto necessariamente soltanto orali, che le altre parti saranno state costrette frettolosamente ad approntare e che, oltretutto, saranno tendenzialmente costrette a contenere in un tempo non rapportabile a quello che il collegio potrà, se lo ritiene, dedicare alla – tranquilla – lettura delle note scritte. Né è ragionevolmente ipotizzabile che la produzione *in limine* di una ponderosa difesa scritta possa essere utilizzato come comodo strumento per implicare il rinvio dell’udienza.

Fortunatamente, o almeno tutti ce lo auguriamo, il problema è limitato nel tempo, ma, come osservavo nelle premesse di questa relazione, la crisi deve essere anche un’occasione per riflettere e i modelli utilizzati, come ipotizzavano anche il presidente Montedoro e il collega

Gallo, potrebbero costituire spunto per future riforme del sistema processuale o semplicemente per una riorganizzazione della gestione e celebrazione delle udienze. Non ho tempo per affrontare anche io di tutti i profili che gli stessi hanno autorevolmente trattato: mi limito solo a condividere i rilievi del primo sul contributo unificato (tema sul quale ho del resto ampiamente scritto) e quelli del secondo sull'esigenza di definire il termine ultimo di costituzione delle parti diverse dal ricorrente, che potrebbe però a mio avviso già essere individuato per analogia con quello di presentazione dell'atto di intervento, ovvero il termine per la presentazione delle memorie in vista dell'udienza.

Quello che non deve assolutamente ripetersi è, per un verso, la descritta situazione di incertezza delle regole processuali, che, con l'aiuto degli esperti, devono essere più attentamente ponderate e definite (banalmente, ad esempio, ogni volta che si inseriscono termini, va chiarito se sono perentori o meramente ordinatori, se valgono per l'intera giornata o fino alle 12 e se valgono per tutti i riti o sono soggetti a dimidia) e, per l'altro, la scarsa attenzione che il legislatore dell'emergenza ha ingiustificatamente e incomprensibilmente rivelato per la parità delle armi tra le diverse parti del processo e per un effettivo contraddittorio, aprendo il fianco a forti rischi di asimmetria.

5. La sospensione “mutilata” dei termini nel dl 23 dell’8 aprile.

Prima di chiudere non posso a tale proposito non menzionare l'irragionevole limitazione della proroga della sospensione dei termini processuali alla notificazione dei ricorsi [\[19\]](#).

Un processo che sia davvero tale deve consentire a tutte le parti una effettiva possibilità di rappresentare e documentare le proprie posizioni. La sospensione dei soli termini dell'azione, che evidentemente presuppone la consapevolezza del Governo della oggettiva difficoltà di costruire e comprovare una linea difensiva in tempo di Covid-19, ha gravemente violato questo principio, inaccettabilmente disconoscendo al diritto di eccezione, di controdeduzione e di replica nei giudizi instaurati, senza i problemi della pandemia e del *lockdown*, nel periodo ante Covid, le stesse garanzie riconosciute al diritto di intraprendere nuove azioni.

Ciò che, come ho già scritto, sottopone inutilmente a seri rischi di illegittimità costituzionale le decisioni assunte senza tenerne conto.

6. Conclusioni.

Chiudo allora con la conferma del monito che la redazione delle norme processuali sia accompagnata da una più attenta riflessione sulle conseguenze che esse possono avere sul ruolo del giudice e sui diversi profili su cui poggia l'assunzione di una decisione *cognita causa*. Perché, come sottolineava ieri Paola De Cesare, richiamando la lezione di Salvatore Satta ne "Il mistero del processo", per dare buone regole "bisogna comprendere il sistema".

*Lo scritto costituisce la rielaborazione, ampliata e corredata di note, del testo della Relazione al *webinar Modanella 2020* su *L'emergenza Covid e i suoi riflessi sul processo amministrativo. Principi processuali e tecniche di tutela tra passato e futuro*, svoltosi nei giorni 30 giugno e 1 luglio 2020 nell'ambito delle *Giornate di Studio sulla Giustizia amministrativa* organizzate da F. Francario e M.A. Sandulli.

[1] *Il processo amministrativo e il Covid-19* (introdotto e coordinato da M.A. Sandulli, con interventi di F. Francario, M. Lipari, L. Maruotti, G. Montedoro, G. Morbidelli, P.L. Portaluri, M. Ramajoli, C. Saltelli, S. Santoro, R. Savoia, G. Severini e M.R. Spasiano), ascoltabile su <https://www.youtube.com/watch?v=qv33zNnY6I8>

A questo primo incontro sono poi immediatamente seguiti, il 29 aprile, un *webinar* organizzato dall'AIPDA su *Poteri del giudice amministrativo e efficienza della pubblica amministrazione in materia di appalti*, coordinato da C. Barbatì e introdotto da interventi di R. Cavallo Perin, M. Clarich, G. de Giorgi Cezzi, G. Morbidelli, F.G. Scoca, L. Torchia e G. Tropea sul dibattito apertosì sul tema tra G. della Cananea, M. Dugato, A. Police e M. Renna e G. Corso, F. Francario, G. Greco, M.A. Sandulli e A. Travi, ascoltabile su <https://www.youtube.com/watch?v=HZhPESkwTD8> e, il 30 aprile, un *webinar* su *Emergenza sanitaria, diritto e (in)certezza delle regole*, introdotto e coordinato da M.A. Sandulli, con interventi di V. Antonelli, R. Baldazzi, F. Basilico, C. Bottari, B. Caravita di Toritto, S. Cogliani, M. D'Amico, L. Giani, M. Gola, A. Pioggia e F. Risso, <https://www.youtube.com/watch?v=o8vebWv7iKw>

[2] Richiamo, per comodità di ricerca, in ordine cronologico, i miei commenti sulle disposizioni in tema di processo amministrativo susseguitesi tra l'8 marzo e il 4 maggio 2020:

-*Vademecum di prima lettura sulle misure urgenti per la giustizia amministrativa e comunicato ufficio stampa giustizia amministrativa*, 9 marzo 2020, in *lamministrativista.it* e in *Osservatorio emergenza Covid-19, federalismi.it*;

-*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*, 10 marzo 2020, *ibidem*;

-*Vademecum sulle ulteriori misure anti-covid19 in materia di Giustizia Amministrativa: l'art. 84 del decreto "Cura Italia", 17 marzo 2020, ibidem;*

-*I "primi chiarimenti" del Presidente del Consiglio di Stato sul "Decreto cura Italia", 20 marzo 2020, ibidem;*

-*Sugli effetti pratici dell'applicazione dell'art. 84 d.l. n. 18 del 2020 in tema di tutela cautelare: l'incertezza del Consiglio di Stato sull'appellabilità dei decreti monocratici, 31 marzo 2020, in federalismi.it;*

-*Il "D.l. credito" proroga la sospensione dei termini del procedimento amministrativo e, un po', anche quelli dei giudizi amministrativi, 9 aprile 2020, in lamministrativista.it;*

-*Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è 'riservata' alle azioni. Con postilla per una proposta di possibile soluzione, in federalismi.it, 9 e 10 aprile 2020;*

-*Un brutto risveglio? L'oralità "condizionata" del processo amministrativo, 1 maggio 2020, in lamministrativista.it; Covid-19, fase 2. Pregi e difetti del diritto dell'emergenza per il processo amministrativo, 4 maggio 2020, in giustiziainsieme.it;*

-*L'emergenza non sacrifichi il diritto di difesa, neppure nel processo amministrativo, in Il Dubbio, 6 maggio 2020.*

Per una riflessione più ampia sulle problematiche riproposte dall'emergenza Covid-19 in riferimento alla giustizia amministrativa, mi si consenta il rinvio al saggio *Processo amministrativo, sicurezza giuridica e garanzia di buona amministrazione*, in *Il Processo*, 2018, 45 e ss. (leggibile anche in www.giustizia-amministrativa-it) e ivi ulteriori richiami, e, con specifico riferimento alla questione della (in)ammissibilità di una tutela meramente risarcitoria in materia di contratti pubblici, gli scritti *La nuova tutela giurisdizionale in tema di contratti pubblici (note a margine degli artt. 244-246 del Codice de Lise)*, *Il processo amministrativo superaccelerato e i nuovi contratti ricorso-resistenti* e *Nuovi limiti alla tutela giurisdizionale in materia di contratti pubblici* in *federalismi.it*, nn. 21/2006, 5/2009 e 15/2016.

[3] M. Cartabia, *La Corte costituzionale non si ferma davanti all'emergenza*, in *giustiziainsieme.it*, 27 marzo 2020.

[4] H. Arendt, *Tra passato e futuro*, Milano 1991, 229.

[5] Il riferimento è alla prima disposizione generale: si ricorda peraltro che l'art. 10 del d.l. n. 9 del 2 marzo aveva inizialmente sospeso i termini del processo amministrativo, analogamente a

quanto disposto per gli altri processi, fino al 31 marzo (con espresso richiamo alla possibilità di rimessione in termini per errore scusabile dei termini scaduti nel periodo dal 23 febbraio al 2 marzo) per le sole “zone rosse” di cui all. 1 al d.P.C.M. 1 marzo 2020.

[6] Cfr. le considerazioni svolte in M.A. Sandulli, *La fase cautelare*, in *Diritto processuale amministrativo*, 4/2010.

[7] Su cui v. il mio primo *Vademecum* richiamato alla nota 2 e il contributo di F. Francario, *L'emergenza Coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo*, in www.federalismi.it, 11 marzo 2020.

[8] In *lamministrativista.it* del 10 marzo 2020, con mia *news critica*, *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*.

[9] Per un commento a prima lettura delle modifiche introdotte si vedano, oltre a M.A. Sandulli, *Vademecum sulle ulteriori misure anti-covid 19 in materia di Giustizia Amministrativa: l'art. 84 del Decreto Cura-Italia, e I primi "chiarimenti" del Presidente del Consiglio di Stato sul "Decreto Cura-Italia"*, citt. *supra*, alla nota 2, F. Patroni Griffi, Prot. Int. 1454 del 19 marzo 2020. in www.giustizia-amministrativa.it; C. Saltelli, *La tutela cautelare dell'art. 84 d.l. n. 18 2020*, ivi, 24 marzo 2020; F. Francario, *Il L'emergenza coronavirus e la cura per la giustizia amministrativa. Le nuove disposizioni straordinarie per il processo amministrativo in Osservatorio emergenza Covid19*, *federalismi.it* e *Il non - processo amministrativo nel diritto dell'emergenza Covid 19*; F. Saitta, *Sulla decisione di prevedere una tutela cautelare monocratica ex officio nell'emergenza epidemiologica da Covid-19: chi? come? ma soprattutto, perché?*, in *Osservatorio emergenza Covid19*, *federalismi.it*, 6 aprile 2020. i

[10] Non vi erano infatti ragioni per giustificare una compressione del diritto di difesa e di effettivo contraddittorio anche sotto tale profilo, men che mai nella gravissima congiuntura che si stava attraversando e con le evidenti difficoltà che ne conseguivano, anche in termini di rapporti con i clienti e con i collaboratori, di svolgimento dell'attività di ricerca e di organizzazione del lavoro.

[11] Contributi di V. Sordi, T. Cocchi e B. Gargari, leggibili su *giustamm.it* e sull'*Osservatorio di giurisprudenza sulla giustizia amministrativa*, *Foro amm.*, n. 2/2020.

[12] L'art. 84 disponeva infatti al comma 2 che, “*in deroga a quanto previsto al comma 1 [e dunque, è da ritenere, rinunciando a fruire della sospensione dei termini processuali anche per i depositi]*, dal 6 al 15 aprile, le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale, sia in

udienza pubblica, passano in decisione, senza discussione orale, se ne fanno congiuntamente richiesta tutte le parti costituite”. E, a parziale temperamento di quanto disposto dal comma 1, il terzo periodo dello stesso comma 2 disponeva che “*nei procedimenti cautelari in cui sia stato emanato un decreto monocratico di accoglimento, totale o parziale, della domanda cautelare*”, la trattazione collegiale è fissata, “*ove possibile, nelle forme e nei termini*” di cui all’art. 56, comma 4, c.p.a., a partire dal 6 aprile 2020 ed è definita secondo quanto previsto dal medesimo art. 84, comma 2, del decreto. La possibilità sarebbe stata dunque valutata dai singoli presidenti. Veniva comunque fatto espressamente, “*salvo*” il caso (per vero abbastanza difficile) in cui, entro due giorni liberi prima della trattazione “*una delle parti su cui incide la misura cautelare*” (ovvero che ne fosse pregiudicata) depositasse un’istanza di rinvio. In tal caso, la trattazione collegiale era “*rinvciata a data immediatamente successiva al 15 aprile e segue le regole ordinarie previste dal comma 5*”.

[13] C. Saltelli.

[14] Cfr. ordd. sez. VI, 21 aprile 2020 nn. 2538 e 2539, sez. III, 8 maggio 2020 nn. 2918 e 2919, sez. V, 7 maggio 2020, nn. 2887-2891, su cui, *inter alia*, V. Sordi, *Il principio dell’oralità secondo la giurisprudenza amministrativa nel periodo dell’emergenza Covid-19*, in *giustiziainsieme.it*, 27 maggio 2020; F. Saitta, *Da Palazzo Spada un ragionevole no al «contraddittorio cartolare coatto» in sede cautelare. Ma il successivo intervento legislativo sembra configurare un’oralità...a discrezione del presidente del collegio*, in *Osservatorio emergenza Covid-19, federalismi.it*, 5 maggio 2020 e S. Tarullo, *Contraddittorio orale e bilanciamento presidenziale Prime osservazioni sull’art. 4 del D.L. 28 del 2020*, in *federalismi.it*, 13 maggio 2020.

[15] Il tema sarà ampiamente affrontato nella relazione di M. Lipari, *La proposta di modifica del rito appalti: complicazioni e decodificazioni senza utilità?*, leggibile su *lamministrativista.it*, 3 luglio 2020.

[16] Cfr. i contributi del 1 e del 4 maggio e l’intervista su *Il dubbio* del 6 maggio citati alla nota 2. Per una valutazione positiva delle nuove regole, cfr. però G. Veltri, *Il processo amministrativo. L’oralità e le sue modalità in fase emergenziale: “tutto andrà bene”*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2 maggio 2020.

[17] La norma infatti – opportunamente – prevede che, anche in assenza di istanza di parte, il presidente possa disporre, “con decreto”, la discussione orale da remoto, ma neppure in questo caso stabilisce un termine entro il quale le parti devono essere rese edotte della decisione assunta.

[18] Facilmente consultabili sul sito istituzionale della giustizia amministrativa.

[19] Il riferimento è all'art. 36 del dl 23 dell'8 aprile, su cui rinvio alle più ampie considerazioni svolte in 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* del 9 aprile, con *Postilla* del 10 aprile 2020. Analogamente, in senso critico, F. Francario, *Il non - processo amministrativo nel diritto dell'emergenza Covid 19*, in *www.giustiziainsieme.it*, 14 aprile 2020 e *Diritto dell'emergenza e giustizia nell'amministrazione. No a false semplificazioni e a false riforme*, in *Osservatorio emergenza Covid-19, federalismi.it*, 15 aprile 2020; N. Paolantonio, *Il processo amministrativo dell'emergenza: sempre più speciale*”, in *lamministrativista.it* e in *giustamm.it*; M. Lipari, *L'art. 36, comma 3, del decreto legge n. 23/2020: la sospensione parziale dei termini processuali è giustificata? Verso una lettura ragionevole della norma*, in *federalismi.it* del 29 aprile. Per una difesa delle nuove regole (su cui sono poi puntualmente arrivate le Direttive del Presidente del Consiglio di Stato: prot. n. 7400 del 20 aprile 2020, in *www.giustizia amministrativa.it*) v. invece R. De Nictolis, *Il processo amministrativo ai tempi della pandemia* in *Osservatorio emergenza Covid-19, federalismi.it*, 15 aprile 2020.
