



Commissione di diritto amministrativo

Breve analisi delle disposizioni sul processo amministrativo contenute nel D.L. 18/2020 coordinata con le note interpretative del Presidente del Consiglio di Stato del 19 marzo 2020

Il D.L. 17.03.2020 n. 18, pubblicato in G.U. Serie generale n. 70 del 17.03.2020, reca all'**art. 84** *Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia amministrativa.*

Le nuove disposizioni – che abrogano quelle di cui all'art. 3 del D.L. n. 11 del 2020 – prevedono in sintesi quanto segue.

*

PRIMO REGIME (art. 84 primo comma) (8 marzo – 15 aprile)

Per il periodo intercorrente dall'8 marzo 2020 al 15 aprile 2020:

- **Sospensione di tutti i termini** relativi al processo amministrativo, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del c.p.a.;
- **Rinvio d'ufficio a data successiva al 15 aprile 2020 di tutte le udienze pubbliche e camerali (silenzio, ottemperanza, accesso) fissate in tale periodo temporale;**
- I **procedimenti cautelari promossi** (quelli per i quali si è notificato e depositato il ricorso) o **pendenti** (quelli per i quali è fissata la camera di consiglio tra l'8 marzo e il 15 aprile) in tale periodo:
 - sono **decisi con decreto monocratico** dal presidente o dal magistrato da lui delegato, con il rito di cui all'articolo 56 del c.p.a., ma la trattazione è prevista nel rispetto dei termini di cui all'art. 55 comma 5, c.p.a. (20 gg dalla notifica e 10 gg dal deposito del ricorso nel regime ordinario), tranne nell'ipotesi di estrema gravità ed urgenza di cui all'art. 56, comma 1, primo periodo del c.p.a.

I procedimenti cautelari promossi o pendenti in tale periodo devono intendersi quelli per i quali si è notificato e depositato il ricorso o quelli per i quali è fissata la camera di consiglio tra l'8 marzo e il 15 aprile. Il Presidente del Consiglio di Stato ritiene tali anche i giudizi promossi o pendenti prima del periodo dall'8 marzo al 15 aprile 2020, in relazione ai quali sia stata pronunciata in sede collegiale una ordinanza interlocutoria con rinvio a una successiva camera di consiglio, non più celebrata.

Dovrebbero ritenersi tali anche i giudizi promossi prima dell'8 marzo per i quali un'udienza non sia stata ancora indicata.

Quindi, per tali procedimenti:

- *non vi sarà la Camera di Consiglio;*
- *la causa non potrà essere decisa prima di 20 gg dalla notifica del ricorso e, contemporaneamente, 10 gg dal deposito del ricorso (in caso di controversia soggetta a dimidiazione, rispettivamente, prima di 10 e 5 gg);*
- *non essendovi udienza ed essendo la decisione assunta mediante un rito monocratico che per definizione consente al magistrato di decidere sull'istanza cautelare anche inaudita altera parte:*

- è consigliabile che le costituzioni e le difese in giudizio siano depositate entro tali termini (e, ancor, più prudenzialmente, nei due gg antecedenti o il giorno prima nei riti con termini dimidiati): in tal caso è difficile che la decisione possa essere assunta senza che le difese siano prese in considerazione;
- anche il deposito di una memoria che non rispetti pedissequamente i termini previsti nel caso di andamento ordinario del rito cautelare può essere esaminata ai fini della decisione;
- è possibile una previa audizione delle parti senza formalità, per iscritto o con collegamento da remoto;
- il decreto, a prescindere dall'accoglimento o il rigetto, sarà oggetto di trattazione collegiale fissata "immediatamente dopo il 15 aprile".

Non è specificata la disciplina in caso di Camere di Consiglio già fissate prima del decreto. Il Presidente del Consiglio di Stato ha affermato, al punto 4.5. delle note interpretative del 19 marzo, che "La decisione monocratica è assunta dopo lo scadere dei termini di venti giorni e dieci giorni liberi previsti dal comma 5 dell'art. 55 c.p.a., a prescindere dall'eventuale, precedente fissazione di una camera di consiglio".

Anche per ragioni di opportunità, è tuttavia auspicabile che la decisione cautelare mediante rito monocratico avvenga non prima della data della Camera di Consiglio (se) già fissata (i 2 gg liberi dalla quale il controinteressato e l'amministrazione resistente possono senz'altro depositare le rispettive difese), pur non essendo escluso che una decisione possa comunque intervenire nel frattempo.

La stessa nota del Presidente del Consiglio di Stato, al punto 5.4, difatti sottolinea – in parziale distonia con quanto in precedenza affermato – che con riguardo alle udienze cautelari già calendarizzate nel periodo di sospensione obbligatoria (ossia sino al 15 aprile), in forza dell'originaria programmazione ovvero a seguito di rinvio conseguente alle disposizioni dell'abrogato decreto-legge (che prevedeva quale dies ad quem il 22 marzo), il decreto monocratico non potrà essere emesso prima della data che era stata fissata per l'udienza camerale (oggi divenuta meramente virtuale), rispetto alla quale gli avvocati delle parti avevano calibrato le proprie strategie difensive e in ispecie la tempistica di deposito dei documenti e delle memorie. Diversamente ragionando la conversione ope legis del rito darebbe luogo ad una decisione anticipata a sorpresa, senza che ve ne sia necessità alcuna alla luce della ratio della normativa, che, è bene evidenziare, non è quella di anticipare i tempi della decisione, ma di semplificarla attraverso l'eliminazione della collegialità nel periodo emergenziale.

Nel decreto monocratico sarà indicata la data della camera di consiglio collegiale:

- in una data dal 6 aprile al 15 aprile 2020, in caso di decreto di accoglimento totale o parziale, e fatta salva la facoltà della parte su cui incide la misura cautelare di depositare una istanza di rinvio, entro due giorni liberi prima dell'udienza;
- in una data successiva al 15 aprile 2020 negli altri casi.

I decreti monocratici non sono appellabili.

Queste decisioni cautelari collegiali passeranno in decisione con il rito di cui al comma 5 dell'art. 84, ossia **senza discussione orale, sulla base degli atti depositati**, salva la facoltà di decidere nel merito in forma semplificata, senza ulteriore avviso.



Restano salvi gli effetti dei decreti monocratici già emessi fino alla trattazione collegiale da fissarsi successivamente al 15 aprile, ferma restando l'applicazione dell'art. 56, comma 4, ultimi due periodi c.p.a. (modifica/revoca). Sotto questo profilo, il Presidente del Consiglio di Stato ha indicato che per mere ragioni di opportunità, ove possibile, l'esame dell'istanza di revoca o modifica deve essere affidato dal presidente a magistrato diverso da quello che ha adottato la decisione monocratica.

*

SECONDO REGIME (art. 84 secondo comma) 6 aprile - 15 aprile 2020

In deroga a quanto sopra, dal **6 aprile al 15 aprile 2020** le controversie fissate per la trattazione sia in udienza pubblica sia in udienza camerale **passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, se ne fanno congiuntamente richiesta tutte le parti costituite.**

La richiesta è depositata entro il termine perentorio di due giorni liberi prima dell'udienza entro le ore 12 e, in tal caso, entro lo stesso termine le parti hanno facoltà di depositare brevi note.

Nei procedimenti cautelari in cui sia stato emanato decreto monocratico di accoglimento, totale o parziale, della domanda cautelare la trattazione collegiale in camera di consiglio è fissata, ove possibile, nelle forme e nei termini di cui all'articolo 56, comma 4, del codice del processo amministrativo, a partire dal 6 aprile 2020 e il collegio definisce la fase cautelare secondo quanto previsto dal presente comma (decisione senza discussione sulla base degli atti depositati su richiesta congiunta delle parti), salvo che entro il termine di cui al precedente periodo una delle parti su cui incide la misura cautelare depositi un'istanza di rinvio. In tal caso la trattazione collegiale è rinviata a data immediatamente successiva al 15 aprile 2020. Le parti hanno la possibilità di presentare "brevi note" sino a due giorni liberi prima della data di udienza.

Trattasi di una specificazione, nell'ambito del regime speciale, volta verosimilmente a trattenere in decisione cause per le quali sia stata già espletata l'attività difensiva e che sono pronte per la decisione.

Queste cause, dunque, non saranno decise e verranno rinviate insieme a tutte le altre se le parti non produrranno almeno 2 gg liberi prima una richiesta congiunta affinché la causa venga trattenuta in decisione sugli scritti (queste note possono essere utilizzate anche per un'ultima breve nota [come fosse a verbale] in luogo della discussione).

Altrimenti l'udienza verrà celebrata.

*

TERZO REGIME (art. 84 comma 5) 16 aprile - 30 giugno

Successivamente al **15 aprile e fino al 30 giugno**, in deroga alle previsioni del c.p.a., 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**, salva la facoltà di decidere nel merito in forma semplificata, senza ulteriore avviso.

Le parti hanno facoltà di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima dell'udienza entro le ore 12.

La parte che non ha presentato note può chiedere la rimessione in termini in relazione a quelli che, per effetto della sospensione dei termini di cui al comma 1 dell'art. 84, non sia stato possibile osservare.

In tal caso, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo sono abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario. Per i riti speciali i termini sono già dimezzati.

*La disposizione non è chiara, dal momento che residuano dubbi interpretativi rispetto al regime processuale riguardante le udienze fissate dopo il periodo di sospensione (dal 16 aprile) i cui **termini a ritroso** scadono, tuttavia, nel medesimo periodo di sospensione.*

Tali dubbi derivano sia dalla nota ultima interpretazione fornita dal Consiglio di Stato in sede consultiva nel parere 571/2020 sul D.L. 11/20, sia dal fatto che il D.L. 18/20, disciplinando all'art. 83 le misure urgenti in materia di giustizia civile e penale, ha espressamente stabilito il differimento dell'udienza anche nel caso in cui il termine a ritroso di attività processuali relativo a udienze fissate nel periodo di non vigenza della sospensione ricada in tutto o in parte nello stesso periodo di sospensione, mentre non ha riproposto analoga previsione per il processo amministrativo nell'art. 84.

*Inoltre, lo stesso comma 5 dell'art. 84, nel prevedere che le udienze passano in decisione senza discussione orale, effettua un esplicito riferimento agli "**atti depositati**", lasciando così intendere che la produzione di memorie e di documenti vi sia stata o vi possa essere comunque stata (sia prima, sia durante, il periodo di sospensione).*

Nel contempo, se è pur vero che il comma 1 dell'art. 84 stabilisce che tutti i termini relativi al processo amministrativo sono sospesi dall'8 marzo al 15 aprile inclusi e che il comma 5 fa riferimento ai termini che, per effetto del comma 1, non sia stato possibile rispettare (facendo quindi intendere che in alcuni casi il termine per il deposito 'sfumi' per effetto dell'entrata in vigore del D.L.), potrebbe essere irragionevole ritenere che da tale formulazione debba conseguire che sia intervenuta – in corsa – una sorta di retrodatazione postuma del termine per il deposito degli atti processuali prima del 7 marzo (soprattutto nella misura in cui tale effetto sarebbe conseguenza della stessa decretazione d'urgenza che mantiene ferme le udienze per il periodo successivo al 15 aprile).

Anche qualora un simile effetto si sia potuto in qualche modo produrre, appare irragionevole che – contemporaneamente – le parti non possano ancora beneficiare (per il deposito di atti processuali in vista dell'udienza già fissata) di un termine che, benché virtualmente soggetto a sospensione, sia stato prefissato (nella logica dell'organizzazione degli affari giurisdizionali e anche della strategia difensiva già impostata dalle parti) prima dell'entrata in vigore del DL 18/20.

Il Presidente del Consiglio di Stato, con le note prot.int. 1454 del 19 marzo 2020, ha affermato che il periodo di sospensione si applica a tutti i termini processuali, compresi anche quelli c.d. endoprocessuali, tra cui quelli inerenti al deposito dei documenti, memorie e repliche ai sensi dell'art. 73 c.p.a. Ha ulteriormente specificato che per le cause calendarizzate dal 16 aprile al 30 giugno 2020, oltre a non essere prevista la discussione orale e ad essere consentita la possibilità di presentare note di udienza due giorni prima, la parte che non abbia depositato documenti e memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a. per effetto della sospensione dei termini e che non si sia avvalsa della facoltà di depositare note difensive, ove ne faccia richiesta, è rimessa in termini da parte del giudice, che adotta ogni provvedimento, conseguente alla rimessione in termini, per l'ulteriore più sollecito svolgimento del processo.

Tale indicazione sembrerebbe lasciare intendere che l'intervenuta sospensione possa aver provocato la decadenza retroattiva delle facoltà di cui all'art. 73 c.p.a. e che tale effetto sul contraddittorio e sull'esplicazione delle difese possa però essere in qualche supplito dalla possibilità per la parte di presentare note di udienza due giorni liberi prima (nel caso in cui la parte intenda mandare la causa in decisione) o in caso negativo di essere rimessa in termini.



Siffatta conseguenza, tuttavia, non è esplicitamente affermata.

*In questo contesto, dunque, anche tenuto conto che la ratio della norma appare quella di consentire, per quanto possibile, la celebrazione di tali udienze, e che la stessa norma fa espresso riferimento al passaggio in decisione **sulla base degli atti depositati**, si ritiene che possa essere comunque **più prudente e cautelativo per gli avvocati**, per le udienze fissate dopo il 15 aprile e i cui termini a ritroso scadano nel periodo di sospensione, salvo impedimenti, depositare documenti e memorie nei termini ordinari di cui al c.p.a.*

*Se tutte le parti avranno depositato le rispettive difese e il principio del contraddittorio risulterà garantito, allora la causa potrebbe essere decisa “**sulla base degli atti depositati**” (con ciò intendendosi anche quelli depositati nel termine di sospensione) e delle brevi note da produrre fino a due giorni prima dell’udienza anche in luogo della trattazione orale; diversamente, se per effetto della sospensione, anche solo una delle parti non fosse riuscita a depositare le proprie difese (o non avesse inteso farlo in ragione della sospensione ex lege), potrà richiedere di essere rimessa in termini. In tal caso, l’udienza non si celebrerà e il giudice adotterà ogni conseguente provvedimento per l’ulteriore e sollecito svolgimento del processo. I termini successivi alla rimessione saranno dimezzati.*

*

COPIE CARTACEE

Fino al 30 giugno è sospeso l’obbligo di produrre le copie cartacee.

*

UDIENZE STRAORDINARIE DI SMALTIMENTO

Le udienze straordinarie di smaltimento fino al 3 aprile 2020 sono state rinviate a data da destinare con provvedimento del presidente del Consiglio di Stato in data 12 marzo 2020 (salva ratifica del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa). Con separato decreto presidenziale - e sempre salva ratifica del Consiglio di presidenza - saranno rinviate a data da destinare anche le udienze straordinarie di smaltimento dell’arretrato calendarizzate dal 4 al 15 aprile 2020.

*

DISPOSIZIONI ORGANIZZATIVE (art. 84 commi 3 e 4)

Ai sensi dei 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, possono introdurre ulteriori misure organizzative specifiche, tra cui la possibilità di rinviare tutte le udienze a data successiva al 30 giugno 2020.

*

PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI (art. 103)

L’art. 103 del d.l. n. 18 del 2020 regola la “*sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza*”.

Tale disposizione prevede:

- la **sospensione di tutti i termini relativi ai procedimenti amministrativi**, sia ad istanza di parte che iniziati d’ufficio, **pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, fino al 15 aprile 2020**, ad esclusione – ai sensi del comma 4 - di quelli inerenti al pagamento di stipendi, pensioni, retribuzioni per lavoro autonomo, emolumenti per prestazioni di lavoro o di opere, servizi e forniture a qualsiasi titolo, indennità



di disoccupazione e altre indennità da ammortizzatori sociali o da prestazioni assistenziali o sociali, comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese comunque denominati.

- la sospensione sempre fino al 15 aprile 2020 dei termini per i procedimenti disciplinari del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ivi inclusi quelli del personale di cui all'articolo 3, del medesimo decreto legislativo, pendenti alla data del 23 febbraio 2020.

- la proroga fino al 15 giugno 2020 della validità dei certificati già rilasciati ed in scadenza nel periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 ed il 15 aprile 2020.

- la sospensione fino al 30 giugno 2016 dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo.

A cura, per la Commissione, degli Avvocati
Manuela Cundari
Jacopo D'Auria
Giorgio Leccisi

Il Presidente del COA
Avv. Antonino Galletti