



***L'IMPATTO DELL'EMERGENZA COVID-19 SUL PROCESSO AMMINISTRATIVO
ALLA LUCE DELLA RECENTE LEGISLAZIONE D'URGENZA***

A cura di Daniele PROFILI

1. Premessa - 2. La portata della sospensione “straordinaria” dei termini processuali per l'emergenza: l'interpretazione del Consiglio di Stato e lo *ius superveniens* del d.l. n. 18/2020 - 3. Il rinvio delle udienze e la trattazione delle domande cautelari pendenti. Profili evolutivi nella successione dei decreti legge nn. 11 e 18 del 2020 - 4. La decisione “allo stato degli atti” in deroga alla discussione orale prevista dal c.p.a.: regola o eccezione nel processo amministrativo ai tempi del coronavirus? - 5. Riflessione conclusiva.

1. Premessa

Con l'articolo 84 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. “Cura Italia”) il Governo ha dettato nuove disposizioni “emergenziali” che impattano sul normale svolgimento del processo amministrativo, superando le statuizioni contenute nell'oramai abrogato articolo 3 del precedente decreto legge 8 marzo 2020, n. 11. Lo scopo di tale normazione d'urgenza è tanto importante quanto arduo da perseguire e coincide con la necessità imperante di ricercare un delicato punto di equilibrio atto a contemperare, da un lato, la tutela della salute dei consociati, bene giuridico che assurge al rango di “diritto fondamentale” così come enunciato dall'art. 32 della Costituzione e, dall'altro, l'effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive, così come sancita anzitutto dall'art. 24 della stessa Carta fondamentale. Un bilanciamento inedito tra due valori costituzionali entrambi imprescindibili nell'odierna concezione degli Stati democratici occidentali col quale, fino a pochi giorni fa, non avremmo mai pensato di doverci misurare. La dirompente estensione pandemica del “Covid-19”, invece, ha posto il Governo nazionale nella difficile posizione di elaborare regole processuali sia temporanee, in quanto applicabili fino al 30 giugno 2020 (per il momento), che eccezionali, espressamente derogando a talune disposizioni contenute nel codice del processo amministrativo. Scopo di questo breve intervento è quello di evidenziare talune problematiche interpretative che derivano dalla entrata in vigore della citata normazione d'urgenza fornendo degli spunti di riflessione sulle questioni ritenute maggiormente controverse e rilevanti.

2. La portata della sospensione “straordinaria” dei termini processuali per l'emergenza. L'interpretazione del Consiglio di Stato e lo *ius superveniens* del d.l. n. 18/2020.

In primo luogo, occorre esaminare la disposizione di cui all'abrogato art. 3, co. 1, del d.l. n. 11/2020, ove veniva prevista l'applicazione della sospensione dei termini processuali, così come disciplinata dai commi 2 e 3 dell'art. 54 del c.p.a., per il periodo dal 8 al 22 marzo 2020. La disposizione è stata confermata, seppur con delle importanti precisazioni di cui si dirà in seguito, dal nuovo comma 1, dell'art. 84 del d.l. n. 18/2020, con l'estensione del richiamato periodo di sospensione fino al 15 aprile 2020. La questione della portata del rinvio effettuato dal primo decreto legge all'art. 54 c.p.a. è stata affrontata dal Consiglio di Stato in sede consultiva¹, ove ha avuto modo di rilevare che *“Il periodo di sospensione dei termini dall'8 al 22 marzo 2020 [...] riguarda esclusivamente il termine decadenziale previsto dalla legge per la notifica del ricorso (artt. 29, 41 c.p.a.) e non anche i citati termini endoprocessuali”*, offrendo così una prospettiva esegetica indubbiamente restrittiva rispetto alla mera applicazione degli ordinari effetti sospensivi processuali che ogni anno si producono nel periodo feriale estivo. Il supremo consesso amministrativo, invero, non ritenendo di dover interpretare la nuova disposizione alla stregua del solo dato letterale, in ossequio all'art. 12 delle preleggi, nel tentativo di intercettare l'*intentio legislatoris* ad essa sottesa ha ritenuto che se da un lato la diffusione dell'epidemia giustifichi il rinvio d'ufficio di tutte le udienze nonché la trattazione monocratica delle domande cautelari, con lo scopo di evitare il più possibile lo spostamento delle persone, tale deroga non pare potersi estendere fino alla dilatazione dei termini endoprocessuali. In altri termini, a parere dei giudici di Palazzo Spada l'interpretazione della norma maggiormente attagliata rispetto alla *ratio* del decreto legge sarebbe quella di ritenere che il periodo di sospensione ivi indicato riguardi esclusivamente il termine decadenziale contemplato per la notifica del ricorso e non anche i altri termini processuali. Sul punto, peraltro, conscio della delicatezza dell'interpretazione affidatagli, con il parere in argomento il Consiglio di Stato ha rivolto un invito al Legislatore ad un intervento chiarificatore sul punto, magari dotato di portata retroattiva per garantire l'uniforme applicazione della norma derogatoria.

L'interpretazione restrittiva offerta dalla Commissione speciale ha suscitato qualche perplessità e ciò, fondamentalmente, per due ordini di ragioni. La prima di portata prettamente tecnica, in quanto l'espresso richiamo effettuato ai commi 2 e 3 dell'art. 54 c.p.a. e, dunque, alla disciplina

¹ Cfr. Cons. Stato, Comm. Spec., 10 marzo 2020, n. 571.

della “sospensione feriale dei termini” in essi contenuta, lascerebbe intendere una sua applicazione generale a tutti i termini processuali, con la sola eccezione di quelli riferibili ai procedimenti cautelari. In tal senso, l’operare del principio generale compendiato nel brocardo “*in claris non fit interpretatio*” non parrebbe consentire un restringimento degli effetti derivanti dal rinvio effettuato dal Legislatore al codice di rito amministrativo.

La seconda questione, invece, si appunta su ragioni di ordine pratico. Del resto, non pare potersi sottacere come gli ostacoli derivanti dalla eccezionale situazione emergenziale che il Paese sta attraversando, riverberandosi in primo luogo in una quanto mai significativa restrizione della libertà di circolazione determinata dalla necessità di contenimento del virus, finisce per avere una incidenza non trascurabile non solo, e non tanto, sulle attività di notifica (e di deposito) del ricorso, ma anche sul compimento di tutti quegli atti, processuali e non, attraverso i quali si realizza il principio di effettività della tutela richiamato all’articolo 1 del codice del processo amministrativo. Sulla *vexata quaestio* il Legislatore si è comunque mostrato sensibile al prefato invito formulato dal Consiglio di Stato tanto che, con l’emanazione dell’art. 84 del d.l. n. 18/2020, al primo comma segnatamente, ha precisato come “*Tutti i termini relativi al processo amministrativo sono sospesi, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all’articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo*”. Con un intervento di tal fatta, quindi, quantomeno a parere di chi scrive, pare esaurientemente definita la portata del richiamo all’art. 54 c.p.a. da parte della legislazione d’urgenza, che troverà la sua applicazione, come chiesto dalla Commissione speciale, non già dall’entrata in vigore del d.l. n. 18/2020, ossia dal 17 marzo, bensì dall’8 marzo, atteso l’espresso effetto retroattivo della norma in argomento.

Per completezza, occorre precisare come il supremo consesso amministrativo avesse comunque ritenuto che in attesa di un intervento chiarificatore del Legislatore sarebbe comunque spettato al “*Collegio incaricato della trattazione della causa valutare attentamente, di volta in volta, la possibilità di accordare la rimessione in termini, per errore scusabile, alla parte che non ha potuto provvedere agli adempimenti e ai depositi nei termini di legge, possibilità questa prevista in via generale dall’art. 37 c.p.a.*”, attesa la possibilità per il giudice, in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto, di disporre, anche d’ufficio, la rimessione in termini per errore scusabile.

3. Il rinvio delle udienze e la trattazione delle domande cautelari pendenti. Profili evolutivi nella successione dei decreti legge nn.11 e 18 del 2020.



Ulteriore disposizione contenuta nell'abrogato d.l. n. 11/2020 meritevole di attenzione è quella del secondo periodo del primo comma dell'articolo 3, con la quale è stato disposto il rinvio delle udienze programmate, sia pubbliche che camerale, ad una data successiva al 22 marzo 2020 consentendo, per i procedimenti cautelari pendenti, la decisione con decreto monocratico *ex art.* 56 c.p.a. laddove una delle parti avesse fatto richiesta in tal senso, con successiva trattazione camerale in data successiva al 22 marzo 2020.

Sull'argomento è intervenuto lo *jus superveniens* rappresentato dal primo comma dell'art. 84 del d.l. n. 18/2020, con il quale è stata confermata la necessità di posticipare tutte le udienze pubbliche e camerale a data successiva, dettando poi una diversa disciplina per le istanze cautelari presentate o pendenti nel periodo compreso tra l'8 marzo ed il 15 aprile 2020. Ad onta del precedente decreto legge, invero, la decisione monocratica *ex art.* 56 c.p.a., assunta dal Presidente o da un magistrato delegato, opera stavolta *ipso iure*, risultando del tutto sganciata dall'iniziativa delle parti.

Il secondo comma del richiamato articolo 84, poi, introduce una diversa modalità di prosecuzione del procedimento cautelare a seconda che la pronuncia contenuta nel decreto *ex art.* 56 sia favorevole o meno. In quest'ultimo caso è previsto che la successiva trattazione in camera di consiglio debba avvenire in una data successiva al 15 aprile mentre, nel primo caso, ossia quando il decreto sia di accoglimento, l'udienza collegiale deve essere fissata, laddove possibile, già a decorrere dal 6 aprile. In tale ultima circostanza, tuttavia, è stata prevista la possibilità per le parti di chiedere un rinvio entro due giorni liberi prima dell'udienza, determinando in capo al giudice l'obbligo di posticipare la stessa ad una data successiva al 15 aprile.

A prescindere dalla decisione di prevedere questa biforcazione procedimentale *prima facie* non proprio foriera di una disciplina derogatoria agevole da interpretare ed applicare, la disposizione contenuta nel richiamato primo comma dell'art. 84 del nuovo decreto legge sancisce che il giudice amministrativo sia tenuto ad adottare un decreto *inaudita et altera pars* per le istanze cautelari presentate o pendenti nello iato temporale ricompreso tra l'8 marzo ed il 15 aprile 2020 pur in assenza di una istanza di parte.

La disposizione lascia sul tappeto almeno due questioni da affrontare. La prima riguarda il comportamento da tenere nel caso in cui il medesimo giudice avesse già deciso su una precedente istanza di tutela cautelare monocratica del ricorrente. In tal caso, essendosi già formato un giudicato cautelare sorge il dubbio se sia necessario, o meno, procedere ad una nuova deliberazione con conseguente emanazione di un nuovo provvedimento cautelare. Sul punto, atteso il tenore letterale della norma richiamata e la situazione emergenziale da cui questa prende le mosse, a parere di chi scrive il giudice è chiamato a provvedere anche se in precedenza si era già



pronunciato con un decreto monocratico. A sostegno di una tale esegesi può sicuramente invocarsi il fatto che il giudizio cautelare, in quanto strumentale ad assicurare che nelle more del giudizio la posizione giuridica del ricorrente non subisca delle lesioni insuscettibili di trovare ristoro con la successiva decisione definitiva, è per sua stessa natura provvisorio e, in quanto tale, sensibile alle sopravvenienze. Pertanto, se lo stesso codice del processo amministrativo, all'art. 58 segnatamente, consente in via ordinaria la riproposizione dell'istanza cautelare in presenza di un rilevante mutamento delle circostanze, non si vede perché con il nuovo decreto legge non si possa essere avvertita la necessità, atteso il generale rinvio a data successiva di tutte le udienze, di assicurare adeguate garanzie a tutti i procedimenti cautelari pendenti mediante una eccezionale deliberazione monocratica svincolata dall'impulso di parte. Ciò anche nella considerazione che le iniziative processuali ben possono risultare oltremodo difficoltose, se non addirittura impossibili in questo particolare momento storico. In tal modo, è stata dunque disposta per tutti i procedimenti cautelari pendenti nell'arco temporale indicato dalla legge, ossia dall'8 marzo al 15 aprile 2020, l'effettuazione di una valutazione giurisdizionale circa la sussistenza del peculiare *periculum* contemplato dall'art. 56 c.p.a., ossia quello dell'"*estrema gravità ed urgenza, tale da non poter attendere la data della camera di consiglio*". Per quanto sopra, si ritiene che il decreto monocratico debba comunque essere emesso dal g.a., anche se in precedenza avesse già statuito sul punto, atteso l'innegabile mutamento di fatto delle circostanze ed il rinvio di diritto delle udienze. L'unica eccezione che pare potersi cogliere è contenuta nell'ultimo periodo del richiamato primo comma dell'articolo 84 del d.l. n. 18/2020, dove stabilisce che nel caso in cui sia stato già in precedenza emesso un decreto monocratico di accoglimento della domanda cautelare questo, in deroga all'art. 56, co. 4 c.p.a., resterà efficace fino alla trattazione della questione cautelare in seno al collegio, ferma restando la sua naturale revocabilità.

Un'ulteriore questione potrebbe sorgere in conseguenza della rapida successione temporale dei richiamati decreti legge emanati rispettivamente l'8 ed il 17 marzo. In un tale contesto, invero, ben può accadere che un ufficio giudiziario, in ottemperanza all'ormai abrogato art. 3 del d.l. 11/2020, abbia già comunicato alle parti il rinvio di un'udienza cautelare ad una data successiva al 22 marzo 2020, magari fissandola per la fine del mese di aprile o per i primi giorni di maggio. Come già evidenziato in precedenza, il d.l. n. 18/2020 ha successivamente statuito che i procedimenti cautelari pendenti nello iato temporale dall'8 marzo al 15 aprile 2020 debbano essere decisi con decreto monocratico. Si pone pertanto il problema di stabilire se le questioni cautelari le cui udienze di trattazione erano originariamente ricomprese nell'arco temporale in argomento, salvo poi essere posticipate, debbano o meno essere decise con decreto monocratico. Un'analisi



prettamente formale, essendo sopravvenuto un rinvio che ha collocato la data di udienza delle stesse al di fuori del periodo rilevante ai sensi del d.l. n. 18/2020, dovrebbe indurre a ritenere che tali istanze cautelari non siano interessate da tale disposizione. Tuttavia, valorizzando la portata retroattiva del nuovo decreto legge e la necessità di assicurare adeguata tutela alle situazioni giuridiche dei consociati in un periodo emergenziale come quello che sta vivendo il nostro Paese, a parere di chi scrive anche tali procedimenti cautelari, seppur già rinviati a data successiva, dovrebbero comunque poter accedere alla deliberazione monocratica officiosa sancita dall'art. 84 del d.l. n. 18/2020, essendo comunque consentito (*rectius*, imposto) al g.a. con l'emanazione del decreto monocratico di fissare la data di prosecuzione del giudizio cautelare in camera di consiglio che, nel caso di specie, coinciderà con la data precedentemente stabilita e già comunicata alle parti.

4. La decisione “allo stato degli atti” in deroga alla discussione orale prevista dal c.p.a.: regola o eccezione nel processo amministrativo ai tempi del coronavirus?

Un ultimo aspetto di interesse è senz'altro rappresentato dall'aver previsto, in entrambi i decreti legge emanati dopo la diffusione dell'emergenza Covid-19 ed in deroga alle disposizioni del codice del processo amministrativo, che le controversie da discutersi sia in udienza pubblica che camerale siano trattenute in decisione “allo stato degli atti”. Tale previsione, evidentemente protesa ad assicurare un bilanciamento tra la necessità di ridurre gli spostamenti e quella di non paralizzare la macchina della giustizia amministrativa, si rinviene già nel quarto comma, dell'articolo 3 dell'abrogato d.l. 11/2020, ove si disponeva che fino al 31 maggio tutte le cause fissate in trattazione andassero in decisione, ad eccezione dei casi in cui una delle parti non depositasse un'istanza con richiesta di discussione almeno due giorni liberi prima dell'udienza. Al nuovo principio di non celebrazione della discussione in udienza il Legislatore ha così inizialmente introdotto un'eccezione lasciata alla libera facoltà delle parti.

Se questo è stato il primo approccio alla questione di diverso tenore risulta invece essere il contenuto dell'articolo 84 del successivo d.l. n. 18/2020, con il quale si è nuovamente optato per un “doppio binario” procedimentale. Così, per le cause fissate nel periodo dal 6 al 15 aprile 2020 è stata contemplata la possibilità di decisione delle stesse “allo stato degli atti” esclusivamente previa richiesta congiunta delle parti costituite, mentre per le controversie con udienze fissate dal 15 aprile al 30 giugno 2020 il meccanismo della decisione senza discussione orale opera *ope legis* e senza nessuna eccezione. Ulteriore peculiarità espressamente riferita solo a quest'ultimo periodo ma che, per ragioni logiche e sistematiche deve ritenersi applicabile anche al periodo precedente, è quella che il giudizio possa essere definito già in sede cautelare con sentenza in forma

semplificata, resa ai sensi dell'articolo 60 c.p.a., senza che vi sia alcun avviso da parte del Collegio alle parti.

Con l'emanazione del decreto legge n. 18/2020, dunque, il cambio di passo del Legislatore pare piuttosto evidente e risulta essere indubbiamente correlato alla sempre più avvertita esigenza di limitare gli spostamenti e gli assembramenti per calmierare la diffusione virologica. Ad una così evidente deroga al principio del contraddittorio orale tra le parti in udienza, tuttavia, la nuova norma offre alle stesse la possibilità di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione della causa, consentendo altresì alla parte che non si sia avvalsa di tale facoltà di domandare la rimessione in termini con riferimento a quelle scadenze che non abbia potuto osservare a causa del momento emergenziale, ottenendo dal giudice adito l'adozione di ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo. In tal caso, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo, previsti per il deposito di documenti, memorie e repliche, sono ridotti alla metà con riferimento al solo rito ordinario.

5. Riflessione conclusiva

Vorrei concludere questo breve intervento citando un passo del decreto legge n. 18/2020 che contiene una delle disposizioni forse più innovative dell'intera disciplina emergenziale e che rappresenta un ulteriore, evidente precipitato della necessità di contenimento della circolazione delle persone nel nostro Paese in questo peculiare e delicato momento storico. Mi riferisco alla possibilità concessa al giudice amministrativo di avvalersi, per le deliberazioni in camera di consiglio, di collegamenti da remoto, dovendo così considerarsi i luoghi da cui si collegano i magistrati ed il personale addetto come "camera di consiglio" a tutti gli effetti di legge. La disposizione, a parere di chi scrive, è quella che forse fa comprendere più delle altre non solo, e non tanto, l'eccezionalità del momento che tutti stiamo vivendo ma anche e soprattutto la capacità di profonda trasformazione dei nostri dogmi e delle nostre tradizioni che la diffusione pandemica del virus sta comportando, giungendo financo a mutare la secolare concezione degli operatori del diritto della camera di consiglio. Quest'ultima, da sempre identificata come quel luogo "fisico", "unitario" ed "adiacente" all'aula di udienza dove il Collegio si riunisce per delibare sui fatti di causa da oggi perde, sperando per il minor lasso di tempo possibile, tali caratteristiche per trasformarsi in un luogo "virtuale", "frammentato" e "distante" da quelle aule di giustizia sedi, fino a pochi giorni fa, dell'incontro e del contraddittorio verbale tra le parti ed il giudice. Sul punto, tuttavia, al netto di ogni più che giustificabile nostalgia, non può non rendersi un doveroso



omaggio al prezioso supporto offerto dalla tecnologia e dall'informatica che, in un momento così delicato, contribuiscono in maniera determinante ad evitare la stasi degli uffici giudiziari, consentendo al sistema giustizia di continuare ad operare nonostante il suo coattivo distacco dalla “materiale sacralità” delle aule giudiziarie.