

Processo amministrativo e COVID-19: le criticità del regime emergenziale alla luce dei recentissimi interventi normativi

Autore: Gambetta Davide

In: Diritto amministrativo

SOMMARIO 1. Il quadro normativo di riferimento per il processo amministrativo nella cornice dell'emergenza COVID-19 2. Il problema dei termini "a ritroso" e delle "brevi note" 3. Il ruolo del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 e le ipotesi di conversione del D.L. 17 marzo 2020, n. 18: un'occasione persa. 4. La riattivazione del processo in pendenza della sospensione dei termini per i procedimenti amministrativi 5. Ulteriori criticità del regime emergenziale

Sin dal principio, i decreti legge approvati dal Consiglio dei Ministri per fronteggiare l'**emergenza COVID-19** hanno previsto anche misure in materia di giustizia civile, penale, amministrativa, contabile e militare, complessivamente finalizzate a garantire la sicurezza degli operatori del settore in questo delicato momento di crisi nazionale.

In questa sede avremo riguardo alla sola **giustizia amministrativa**[1], che è stata sin dall'origine oggetto di un trattamento sostanzialmente differenziato rispetto tanto alla giustizia civile, quanto a quella tributaria, nonostante le possibili similitudini (in particolare rispetto a quest'ultima). Un tale dislivello, inizialmente circoscritto, con gli ultimissimi provvedimenti normativi si è accentuato in modo significativo, allontanando la giustizia amministrativa da ogni altra giurisdizione.

1.

Il quadro normativo di riferimento per il processo amministrativo nella cornice dell'emergenza COVID-19

L'addentellato normativo fondamentale in materia di disciplina del processo amministrativo nel corso dell'emergenza COVID-19 è (o almeno era sino ad oggi) l'art. 84 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18[2], che ha fatto seguito alle disposizioni del D.L. marzo 2020, n. 11[3]. La norma dispone **la sospensione dei termini** secondo quanto previsto dall'articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo (e

quindi in modo analogo a quanto avviene per il periodo estivo) dall'8 marzo al 15 aprile 2020.

Quanto allo **svolgimento delle udienze, camerali e pubbliche**, sono previste sostanzialmente tre distinte fasi.

Una **prima fase**, dall'8 marzo al 6 aprile, in cui tutte le udienze pubbliche e camerali sono rinviate d'ufficio.

Una **seconda fase**, dal 6 aprile al 15, in cui le controversie già fissate per udienze pubbliche e camerali già fissate, "passano in decisione" senza discussione orale se le parti ne fanno congiuntamente richiesta entro due giorni liberi prima, depositando, in questo caso brevi note entro lo stesso termine.

Una **terza fase**, dal 15 aprile al 30 giugno 2020, in cui le udienze, camerali e pubbliche, fissate passano in decisione sulla base degli atti, senza discussione orale, con la facoltà delle parti di depositare fino a due giorni liberi prima "brevi note" (nell'immaginario del decreto, evidentemente sostitutive della discussione orale).

Volume consigliato

2.

Il problema dei termini "a ritroso" e delle "brevi note"

In relazione a queste ultime udienze, si pone però il problema dei **termini a ritroso** che ricadano nel periodo di sospensione feriale straordinaria prevista dall'art. 84 citato fino al 15 aprile e, conseguentemente, retroagiscano ex lege all'8 marzo. In assenza di un correttivo, la norma finirebbe per depauperare le parti di significative occasioni difensive. Si tratta di una criticità rilevante con riguardo alle udienze pubbliche, che ne sono interessate fino al 26 maggio. Infatti, un'udienza calendarizzata fino a tale data si vedrebbe mutilata del termine per deposito documenti (di quaranta giorni, ex art. 73 c.p.a.).

Il legislatore per prevenire un tale cortocircuito ha previsto che la parte possa presentare, entro due giorni libera dall'udienza, **istanza per la rimessione in termini**, con riferimento a quelli dai quali sia decaduta per effetto della sospensione straordinaria, salvo che nel medesimo termine non decida di

presentare, anche qui, “brevi note”.

3.
Il ruolo del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 e le ipotesi di conversione del D.L. 17 marzo 2020, n. 18: un’occasione persa.

In vista dell’esaurimento delle prime due fasi e, in particolare, del periodo straordinario di sospensione feriale, il legislatore è intervenuto nuovamente con **il D.L. 8 aprile 2020, n. 23, con l’art. 36**. Mentre per il processo civile (1° comma) l’intero regime emergenziale, per come già in vigore, è stato prorogato fino all’11 maggio 2020, per il processo amministrativo (2° comma) sono stati ulteriormente prorogati, fino al 3 maggio 2020, esclusivamente i termini per la notificazione dei ricorsi[4].

Frattanto, il 9 aprile 2020 è stata approvata in Senato, in prima lettura, **il disegno di legge di “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18**, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”[5].

Nella versione così approvata, l’art. 84 è rimasto sostanzialmente identico nella struttura e nel contenuto dispositivo, con qualche insignificante limatura nella forma. Sono state così frustrate le aspettative degli operatori del diritto che confidavano in una novella che, adottata nelle pieghe della conversione, disponesse una traslazione in avanti di tutti i termini di sospensione.

Allo stato degli atti, pare quindi che, **dal 15 aprile 2020 sarà definitivamente cessata ogni incertezza sulla necessità di rispettare i termini a ritroso** rispetto alle udienze, pubbliche e camerali, ripristinando così in larga misura il funzionamento della giustizia amministrativa.

In primo piano: EMERGENZA CORONAVIRUS

4.
La riattivazione del processo in pendenza della sospensione dei termini per i procedimenti amministrativi

Sul punto, sia consentito individuare una sistematica di criticità, alcune delle quali - senza pretesa di esclusività - possono così brevemente riassumersi.

Anzitutto, non si tiene in opportuna considerazione **la (parallela) sospensione dei termini di tutti i procedimenti amministrativi[6], d'ufficio e su istanza di parte**, fino al 15 maggio (art. 37, D.L. 8 aprile 2020, n. 23), che influisce anche sul funzionamento degli uffici pubblici nel relativo periodo. In questo frangente temporale, infatti, le attività degli uffici sono temporaneamente riorganizzate per far fronte all'emergenza, facendo ove possibile uso dello smart working.

La riattivazione dei termini processuali, disorganicamente affiancata all'arresto di ogni termine procedimentale, rischia di comportare ripercussioni sia sul dialogo che accompagna privati e amministrazioni anche nel corso del processo, sia sull'organizzazione difensiva delle Amministrazioni.

Questa disarmonia assume poi uno spessore nuovo e diverso, ove si aderisca a quella tesi - per vero persuasiva - per cui **il termine per proporre ricorso straordinario al Presidente della Repubblica** sarebbe assoggettato proprio alla disciplina della sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi.

5.

Ulteriori criticità del regime emergenziale

Per di più, la sospensione dei procedimenti amministrativi e il contingentamento delle attività degli uffici pubblici, almeno in certi casi, finisce per riverberarsi anche sulla possibilità, per la parte, di **approvvigionamento della documentazione utile alla difesa**. L'omessa sospensione dei termini "a ritroso" si ripercuote negativamente sulla possibilità per la parte di collezionare a fascicolo la documentazione difensiva e, quindi, indirettamente sulla qualità della difesa in memorie e repliche.

Ancora, non appare condivisibile la sostanziale soppressione delle discussioni orali (fino al 30 giugno) surrettiziamente sostituite con la possibilità di presentare **"brevi note" in forma scritta**, tanto perché i due mezzi difensivi sono evidentemente infungibili, quanto perché non si tiene in considerazione la potenziale necessità di chiarimenti da parte del collegio che, ove sussistente, in un sistema siffatto non potrebbe che tradursi nell'emissione di un provvedimento interlocutorio, di rinvio.

A tal proposito, non si comprende perché sia stata sostanzialmente dismessa la possibilità di effettuare le **udienze da remoto mediante collegamento in videoconferenza[7]**. Tale strumento, che è già ora sostanzialmente impiegato per le adunanze dei magistrati (possibili per certe sedi persino nella forma della mera audioconferenza), nelle pieghe delle norme è stato sostanzialmente escluso per la

partecipazione degli avvocati, relegati alle “brevi note”.

Altre criticità si registrano sul tema delle misure cautelari, che nell’economia del presente lavoro non può trovare approfondimento[8].

Nei termini suesposti sono alcune delle criticità del menzionato quadro normativo in materia di sospensione straordinaria del processo amministrativo in ragione dell’emergenza COVID-19, alla luce delle quali parrebbe irrinunciabile (e indefettibile) un intervento riformatore in via di massima urgenza.

Volume consigliato

Note

[1] Sul tema si veda anche anche P. Gentilucci, Le grinfie del coronavirus anche sulla giustizia amministrativa e quella contabile, in questa rivista, 2 aprile 2020 e D. Profili, L'impatto dell'emergenza Covid-19 sul processo amministrativo alla luce della recente legislazione d'urgenza, in ildirittoamministrativo.it, 21 marzo 2020.

[2] M.A. Sandulli, Vademecum sulle ulteriori misure anti-covid19 in materia di Giustizia Amministrativa: l’art. 84 del decreto "Cura Italia", in lamministrativista.it, 17 marzo 2020.

[3] Vedi, a commento del D.L. 8 marzo 2020, n. 11 e del successivo decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 10 marzo 2020, F. Oliverio, COVID-19 e processo amministrativo: disposizioni di coordinamento per lo svolgimento delle udienze, in ilprocessotelematico.it, 10 marzo 2020. Si ricordi anche il parere Cons. Stato, Comm. Spec., 10 marzo 2020, n. 571.

[4] Sul tema anche M.A. Sandulli, Il “D.l. credito” proroga la sospensione dei termini del procedimento amministrativo e, un po’, anche quelli dei giudizi amministrativi, in lamministrativista.it, 10 aprile 2020, M.A. Sandulli, Riflessioni “costruttive” a margine dell’art. 36, co. 3, d.l. n. 23 del 2020. Proposta per una possibile soluzione per contemperare il diritto al “pieno” contraddittorio difensivo con le esigenze organizzative nei giudizi amministrativi, in giustizia-amministrativa.it, 10 aprile 2020, N. Paolantonio, Il processo amministrativo dell’emergenza: sempre più “speciale”, in lamministrativista.it, 10 aprile 2020.

[5] Atto del Senato n. 1766, disponibile con documentazione a corredo sul sito ufficiale del Senato al link https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/dossier/52873_dossier.htm.

[6] Sulla quale diffusamente M.A. Sandulli, N. Posteraro, Procedimento amministrativo e Covid-19. Primi considerazioni sulla sospensione dei termini procedurali e sulla conservazione dell’efficacia

degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103, in federalismi.it, 13 marzo 2020.

[7] Per la diversa esperienza nel settore civile, F. Donini, Le udienze civili in videoconferenza: un futuro ancora da scrivere, in questa rivista, 8 aprile 2020 e N. Pisaneschi, Udienze civili: i sistemi di videoconferenza ai tempi del Coronavirus, in *Il quotidiano giuridico*, 30 marzo 2020 mentre nel settore contabile F. D'Alessandri, Emergenza Coronavirus: le regole per le udienze in videoconferenza della Corte dei conti, in *Il quotidiano giuridico*, 6 aprile 2020.

[8] Si rinvia pertanto a F. D'Alessandri, Le misure cautelari nel regime dettato per limitare il contagio da Covid-19, in *Il quotidiano giuridico*, 3 aprile 2020.

<https://www.diritto.it/processo-amministrativo-e-covid-19-le-criticita-del-regime-emergenziale-alla-luce-dei-recentissimi-interventi-normativi/>