

March 19, 2020

Processi e Procedimenti Amministrativi

Per mezzo del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 70 del 17 marzo 2020), intitolato “Decreto Cura Italia”, il Governo è tornato a dettare nuove disposizioni ai fini del contrasto all'emergenza connessa alla diffusione del COVID-19, individuando: i) ulteriori misure aventi un forte impatto sull'intero sistema di giustizia amministrativa (articolo 84) e ii) introducendo specifiche previsioni relative ai procedimenti amministrativi.

I. Previsioni in tema di giustizia amministrativa

Come già si era avuto modo di evidenziare in sede di commento all'articolo 3 del Decreto Legge n. 11/2020 (“Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia amministrativa”) - riferimento al link -, originariamente il Governo era intervenuto in materia di processo amministrativo contemplando due scansioni temporali distinte: una prima fase, fino al 22 marzo 2020, in cui avrebbero trovato applicazione le misure maggiormente rigorose (in primo luogo, il rinvio d'ufficio delle udienze pubbliche e camerali programmate originariamente all'interno di tale arco temporale, eccezion fatta per la possibilità, in riferimento ai soli procedimenti cautelari e su istanza di parte, di procedere inizialmente alla decisione in merito ai relativi provvedimenti per mezzo di decreto in sede monocratica); una seconda fase, sino al 31 maggio 2020, all'interno della quale la decisione delle cause sarebbe dovuta avvenire, di norma, sulla base dei soli scritti difensivi (fatta salva la possibilità – in determinate circostanze - di celebrare udienze tramite collegamenti da remoto) nonché avrebbero trovato comunque applicazione le ulteriori misure organizzative adottate dai presidenti titolari delle sezioni dei Tribunali Amministrativi (di primo e secondo grado) e delle relative sezioni distaccate.

Ebbene, il Decreto Cura Italia è intervenuto in maniera significativa su tale quadro normativo (sebbene, per sua natura, fosse chiaramente provvisorio e temporaneo), prevedendo in primo luogo differenti ed ulteriori scansioni temporali, atteso che la repentina diffusione del COVID-19 non avrebbe certamente consentito il rispetto delle tempistiche originariamente programmate. In particolare:

1) 8 marzo – 15 aprile 2020 (inclusi):

- **Tutti i termini sono sospesi** ai sensi dell'articolo 54, commi 2 e 3 del Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (“Codice del Processo Amministrativo”), il quale precisa che tale sospensione – per ragioni di urgenza – non si applica al procedimento cautelare. Il riferimento del Governo a “tutti i termini” farebbe dunque ritenere che tale disposizione dovrebbe trovare applicazione non solo con riferimento al termine decadenziale previsto dalla legge per la notifica del ricorso (come suggerito dal Consiglio di Stato in sede di interpretazione alle disposizioni di cui al D.L. 11/2020 sopra menzionato), ma altresì ai termini c.d. “endoprocessuali” (tra cui i termini a ritroso per la presentazione di documenti, memorie e repliche).

- **Rinvio d'ufficio di tutte udienze pubbliche e camerali fissate in tale arco temporale.**
- In linea con quanto già indicato nel D.L. 11/2020, **i procedimenti cautelari, promossi o pendenti all'interno di tale lasso temporale, saranno trattati in sede monocratica** (con decreto, e dunque non a mezzo di ordinanza come previsto in sede collegiale), mentre la **trattazione collegiale sarà fissata in data immediatamente successiva il 15 aprile 2020.**

Si noti tuttavia che, a differenza di quanto originariamente previsto dal D.L. 11/2020 sopra richiamato:

1. la trattazione dei procedimenti cautelari in sede monocratica è frutto di una precisa scelta legislativa e, dunque, è previsto che avvenga **d'ufficio, e non su istanza di parte** ;
2. in secondo luogo, è chiarito che, laddove – all'esito di tale procedimento cautelare in sede monocratica – **sia stato emanato decreto monocratico di accoglimento**, totale o parziale, dell'istanza cautelare, **la trattazione collegiale in camera di consiglio debba essere fissata in via d'urgenza, se possibile, già a partire dal 6 aprile 2020.**

Chiaramente (e come meglio si dirà in seguito relativamente l'arco temporale 6-15 aprile 2020) la decisione in camera di consiglio verrà adottata senza discussione orale sulla mera base degli atti depositati. Tuttavia è fatta salva la possibilità, anche per una sola delle parti su cui incide la misura cautelare, di depositare una istanza di rinvio entro il termine di due giorni liberi prima dell'udienza. In tal caso la trattazione collegiale sarà rinviata a data successiva al 15 aprile.

- In relazione alla trattazione dei procedimenti cautelari ut supra richiamati, l'articolo 84, comma 1 del Decreto Cura Italia non prevede una integrale trasposizione del rito collegiale in rito monocratico. Infatti, il **provvedimento adottato in sede monocratica** (e salvo che non ricorrano “ragioni di estrema gravità ed urgenza”) **deve comunque essere emanato nel rispetto dei c.d. “termini a difesa”** previsti dall'articolo 55, comma 5 del Codice del Processo Amministrativo (“Sulla domanda cautelare il collegio pronuncia nella prima camera di consiglio successiva al ventesimo giorno dal perfezionamento, anche per il destinatario, dell'ultima notificazione e, altresì, al decimo giorno dal deposito del ricorso. Le parti possono depositare memorie e documenti fino a due giorni liberi prima della camera di consiglio”). Tale chiarimento parrebbe volto indubbiamente ad **evitare una compromissione del diritto di difesa delle controparti laddove il ricorrente non abbia proposto ab initio specifica istanza per l'adozione di una misura cautelare monocratica (ma solo istanza per l'applicazione di una misura cautelare “ordinaria”)** , atteso che – in tal caso – una diminutio del diritto di difesa non troverebbe ragionevole giustificazione nelle ragioni di estrema gravità ed urgenza richieste dall'ordinamento.

2) 6 aprile – 15 aprile 2020:

- Tale scansione temporale costituisce una potenziale **eccezione al quadro generale previsto in riferimento alla fase 8 marzo – 15 aprile** di cui sopra.
- Le controversie fissate per la trattazione (sia in udienza camerale sia in udienza pubblica) **passano in decisione senza discussione orale** (ergo sulla base degli atti depositati) se:
 1. la data dell'udienza rientra all'interno di tale arco temporale;
 2. **ne facciano richiesta tutte le parti costituite entro il termine perentorio di due giorni liberi prima dell'udienza** . Entro lo stesso termine, le parti hanno la facoltà di depositare brevi note.

In caso contrario (i.e. laddove le parti non depositino una richiesta in tal senso), la data dell'udienza verrà dunque rinviata a data successiva al 15 aprile.

3) 8 marzo – 30 giugno 2020:

- I presidenti titolari delle sezioni dei Tribunali di giustizia amministrativa (di primo grado e di appello) e delle relative sezioni staccate, sentiti l'autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati della città ove ha sede l'Ufficio, **possono adottare**, in coerenza con le eventuali disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato o dal Segretariato generale della giustizia amministrativa per quanto di rispettiva competenza, **le misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione degli affari giudiziari e consultivi, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite a livello nazionale.**
- Tra tali misure, a titolo esemplificativo, possono rientrare la limitazione all'accesso degli uffici giudiziari, la limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici (o, in ultima istanza e solo per i servizi che non erogano servizi urgenti, la sospensione dell'attività di apertura al pubblico), nonché il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 (eccezion fatta per le udienze e camere di consiglio cautelari, elettorali, e per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti).
- È confermata l'esenzione dall'obbligo di consegna delle c.d. "copie di cortesia".

4) 16 aprile – 30 giugno 2020:

- In deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, **tutte le controversie fissate per la trattazione**, sia in udienza camerale¹ sia in udienza pubblica, passano **in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati.**
- È fatta salva la **possibilità di definizione del giudizio in forma semplificata** ai sensi dell'articolo 60 del Codice del Processo Amministrativo ("Definizione del giudizio in esito all'udienza cautelare²"), omissis ogni avviso.
- Le parti hanno **facoltà di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione.**
- Nel caso in cui la parte, a **causa della sospensione di tutti termini processuali** disposta dal Decreto Cura Italia (sino al 15 aprile), **non abbia potuto osservare i termini** posti a garanzia del diritto di difesa (si pensi alla circostanza in cui, a seguito della sospensione, la data dell'udienza sia stata fissata in un giorno tale da non consentire più il rispetto dei termini "a ritroso" - deposito di memorie o documenti -, essendo troppo ravvicinata), abbia promosso specifica istanza **entro due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione**, il giudice dispone **"la rimessione in termini** in relazione a quelli che...non sia stato possibile osservare e adotta ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo". In tal caso, limitatamente al rito ordinario, i termini a ritroso per la presentazione di documenti, memorie e repliche sono abbreviati della metà.

II. Previsioni in tema di procedimenti amministrativi

La Decreto Cura Italia dispiega un impatto anche sui procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio **pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data.**

Secondo quanto previsto dall'art. 103 del DL n.18/2020, invero, le seguenti misure si applicano ai termini dei procedimenti amministrativi:

1. ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento dei procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, **non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020;**
2. sono **prorogati o differiti**, per il tempo corrispondente, i **termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione** nelle forme del **silenzio significativo** previste dall'ordinamento;

3. i termini dei **procedimenti disciplinari** del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi inclusi quelli del personale di cui all'articolo 3, del medesimo decreto legislativo, sono **sospesi fino alla data del 15 aprile 2020**.
4. l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è **sospesa fino al 30 giugno 2020**.

Alla luce dei più generali principi di buon andamento e trasparenza a cui è improntato l'ordinamento delle pubbliche amministrazioni, però, esse “adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati”. I cittadini, dunque, potranno richiedere che le proprie istanze siano esaminate con priorità, motivando sulle ragioni di tale urgenza.

Inoltre, si dispone che i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, **conservino la loro validità fino al 15 giugno 2020**.

Fanno **eccezione** all'applicazione delle disposizioni citate:

- i termini stabiliti da specifiche disposizioni del DL n. 18/2020 e dagli altri decreti legge adottati a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19³;
- i pagamenti 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.

-
1. In riferimento all'arco temporale 6-15 aprile 2020, la formula “udienza camerale” non si riferisce al procedimento cautelare (soggetto alla speciale disciplina esplicitata precedentemente), bensì ai riti “speciali” (a titolo esemplificativo, silenzio ed accesso).
 2. “In sede di decisione della domanda cautelare, purché siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso, il collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata, salvo che una delle parti dichiari che intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione. Se la parte dichiara che intende proporre regolamento di competenza o di giurisdizione, il giudice assegna un termine non superiore a trenta giorni. Ove ne ricorrano i presupposti, il collegio dispone l'integrazione del contraddittorio o il rinvio per consentire la proposizione di motivi aggiunti, ricorso incidentale, regolamento di competenza o di giurisdizione e fissa contestualmente la data per il prosieguo della trattazione”.
 3. Decreti-legge 23 febbraio 2020, n. 6, 2 marzo 2020, n. 9 e 8 marzo 2020, n. 11, nonché i relativi decreti di attuazione.

Your Key Contacts



Ilaria Gobbato

Managing Counsel, Milan

D +39 02 726 268 00

M +39 33 894 456 67

Ilaria.Gobbato@dentons.com