



Il Presidente del Consiglio di Stato

Prot. int. 1454 del 19 marzo 2020

Ai Signori Presidenti delle Sezioni
giurisdizionali del Consiglio di Stato

Al Signor Presidente del Consiglio di
Giustizia amministrativa della Regione
siciliana

Ai Signori Presidenti dei Tribunali
amministrativi regionali e Sezioni
staccate

Lori Sedi

Le presenti note sono rivolte ad assicurare un'applicazione omogenea della normativa emergenziale introdotta dall'art. 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 - che ha abrogato l'art. 3 del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11 e ha introdotto nuove misure sul processo amministrativo, applicabili dall'8 marzo 2020 al 15 aprile 2020 inclusi, e ulteriormente fino al 30 giugno 2020 - senza in alcun modo voler incidere sull'interpretazione e l'applicazione delle norme processuali da parte dei singoli magistrati e dei collegi giudicanti.

1. Premessa

La nuova disposizione disegna un sistema le cui novità principali sono, rispetto alla normativa emergenziale dell'abrogato decreto-legge n. 11/2020, le seguenti:

1. il prolungamento della sospensione obbligatoria delle udienze sino al 15 aprile, con possibilità di celebrare udienze già dal 6 aprile ove le parti congiuntamente lo richiedano; 2. la precisazione circa la natura omnicomprensiva dei termini oggetto di sospensione; 3. il definitivo consolidamento di un'udienza sulla base degli scritti e degli atti senza discussione orale, con la possibilità di presentazione di brevi note in prossimità della data fissata per la decisione; 4. la previsione della rimessione in termini per le parti che, a causa della sospensione, non abbiano fruito di termini pieni per il deposito di documenti e memorie, con conseguente assegnazione, da parte del giudice, di nuovi termini dimezzati; 5. sul versante cautelare, il tramutamento, *ex lege*, nel periodo di sospensione, della decisione cautelare collegiale in monocratica.

La normativa, incidendo sul processo e su dinamiche processuali consolidate, pone problemi operativi oltre che esegetici. Nel prosieguo si passeranno in rassegna, nello spirito e nell'intento in premessa segnalati, i principali nodi esegetici e le possibili soluzioni delle problematiche applicative. I commi indicati tra parentesi tonde sono quelli dell'art. 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

2. I termini della sospensione

Innanzitutto si evidenzia che la sospensione di tutti i termini processuali, anche se intermedi o a ritroso - ivi inclusi, quindi, quelli relativi ai depositi *ex art. 73, comma 1, c.p.a.* - interessa il periodo dall'8 marzo 2020 fino al 15 aprile 2020 (comma 1).

I giorni, iniziale (8 marzo) e finale (15 aprile), sono inclusi nella sospensione.

3. Trattazione e rinvii delle udienze di merito e camerali

Volendo seguire un criterio temporale, si possono individuare i seguenti periodi:

3.1. Nel periodo dall'8 marzo al 15 aprile 2020 le cause di merito e camerali fissate sono rinviate d'ufficio ad una data successiva al 15 aprile 2020. La Segreteria comunicherà alle parti la nuova data di udienza.

3.2. Nel periodo dal 6 aprile al 15 aprile 2020 è tuttavia possibile che, in luogo del predetto rinvio, le cause di merito e camerali già calendarizzate passino in decisione, se richiesto congiuntamente da tutte le parti costituite con istanza depositata entro il termine perentorio di due giorni liberi prima dell'udienza e, segnatamente, entro le ore 12; entro questo termine le parti possono depositare brevi note. Non è prevista la discussione orale.

3.3. Anche per le cause calendarizzate dal 16 aprile al 30 giugno 2020 non è prevista la discussione orale (comma 5). Anche in questo caso è possibile depositare note di udienza nei due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione, come già visto entro le ore 12 (comma 2 e comma 5).

La parte, che non abbia depositato documenti e memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a. per effetto della sospensione dei termini previsti dal comma 1 dell'art. 84 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 (comma 5); nel solo rito ordinario i termini per il deposito di documenti e memorie, previsti dal comma 1 dell'art. 73 c.p.a., sono ridotti alla metà (comma 5).

Ai sensi dell'art. 84, comma 5, sulla istanza di rimessione in termini provvede "il giudice". Per tale deve intendersi non solo il collegio, ma anche il presidente che, fuori udienza, disponga rinvii ad altre udienze delle cause per le quali sia stata presentata istanza di rimessione in termini.

È possibile definire il giudizio con sentenza resa in forma semplificata senza dare l'avviso alle parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a. (comma 5). Per ragioni sistematiche è da ritenere che tale possibilità si applichi anche alle udienze da celebrare dal 6 aprile al 15 aprile 2020.

Si ritiene che eventuali avvisi che il presidente dia ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. su questioni di rito rilevate dal collegio debbano essere comunicati alle parti con ordinanza, assegnando un termine non superiore a trenta giorni per il deposito di memorie e decidendo poi in camera di consiglio, senza fissare una nuova udienza.

L'udienza si svolgerà in ogni caso con la presenza del segretario di udienza (ma anche senza il commesso) che chiamerà le cause e redigerà il verbale. Anche il segretario di udienza può lavorare da remoto.

3.4. Ancorché non previsto dal decreto, nel periodo sottoposto alla sospensione dei termini, rientra nella facoltà dei capi degli uffici giudiziari fissare un'ulteriore udienza nel periodo dal 6 aprile al 15 aprile 2020, per la trattazione degli affari già assegnati a udienze di merito e camerali fissate dall'8 marzo al 5 aprile 2020 e che devono essere rinviate a data successiva al 15 aprile 2020, qualora le parti chiedano congiuntamente il passaggio in decisione delle medesime sulla base degli atti depositati. Ovviamente a questa udienza si applica la disciplina già esaminata, ossia le parti possono depositare brevi note fino a 2 giorni liberi prima dell'udienza; non è prevista la discussione orale. La Segreteria comunicherà alle parti la nuova data di udienza.

3.5. Le trattazioni rinviate dai presidenti, in applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 84 del d.l. n. 18/2020, a data successiva al 30 giugno 2020, sono ricalendarizzate con priorità (comma 4, lett. e).

Non sono rinviabili, se calendarizzate dal 16 aprile in poi, e salvo che non ricorrano specifiche esigenze come d'ordinario, le udienze camerali, quelle relative a tutte le controversie elettorali, nonché quelle in relazione alle quali il presidente, con decreto non impugnabile ne attesti l'urgenza.

4. I giudizi cautelari

4.1. Per «*giudizi cautelari*» si intendono anche i procedimenti relativi alle ordinanze di esecuzione, di revoca o di modifica di precedenti pronunce cautelari.

Per giudizi cautelari «*promossi o pendenti*» dall'8 marzo al 15 aprile 2020 si intendono quelli conseguenti a ricorsi depositati dall'8 marzo sino al 15 aprile 2020 e non decisi, per qualunque ragione, fino al 15 aprile 2020.

Devono intendersi pendenti, anche i giudizi promossi o pendenti prima del periodo dall'8 marzo al 15 aprile 2020, ed in relazione ai quali sia stata pronunciata in sede collegiale una ordinanza interlocutoria con rinvio a una successiva camera di consiglio, non più celebrata.

4.2. Questi giudizi sono decisi dal presidente della Sezione e del Tribunale amministrativo regionale con decreto monocratico (comma 1). Il presidente può delegare un magistrato, che di norma sarà il relatore già eventualmente designato.

4.3. Precisato che la disposizione normativa non incide sulla possibilità per la parte di chiedere la pronuncia monocratica, ove ricorrano le ipotesi di “estrema gravità ed urgenza”, secondo le modalità previste in via ordinaria dall'art. 56, comma 1, c.p.a., si osserva, in relazione alle domande cautelari tramutate *ex lege* in monocratico, quanto segue.

Si applica il rito previsto dall'art. 56 c.p.a. (comma 1) e dunque:

- 1) occorre la presentazione dell'istanza di fissazione d'udienza;
- 2) occorre rispettare la competenza del Tar adito;
- 3) si segue la disciplina delle notificazioni *ex* comma 2 dell'art. 56 c.p.a.;
- 4) è possibile una previa audizione delle parti senza formalità, per iscritto o con collegamento da remoto;
- 5) è possibile la subordinazione a cauzione;
- 6) si deve fissare la camera di consiglio collegiale.

4.4. Non è configurabile, in sede monocratica, la decisione ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., con la previsione di una sollecita fissazione di una udienza di merito.

Poiché la decisione monocratica sostituisce quella collegiale sino al 15 aprile 2020, il decreto è emanato nel rispetto dei termini previsti dal comma 5 dell'art. 55 c.p.a., cioè, nei ricorsi soggetti al rito ordinario, dopo il ventesimo giorno dal perfezionamento, anche per il destinatario, dell'ultima notificazione e, altresì, al decimo giorno dal deposito del ricorso (nei ricorsi *ex* art. 119 c.p.a. i detti termini saranno ovviamente dimezzati).

4.5. 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.

Nel decreto monocratico deve essere 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 sempre ove possibile, e fatto salvo il disposto del comma 2 dell'art. 84 in ordine alla 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.

4.6. Nelle camere di consiglio di cui si è fatto cenno le istanze cautelari saranno decise collegialmente. Ovviamente il rito rimane quello previsto dal comma 5 dell'art. 84 in commento, poiché nell'ambito semantico della locuzione «*udienze camerali*» ricadono anche quelle dei procedimenti cautelari.

4.7. Al fine di una razionale formazione dei ruoli, il presidente titolare della Sezione del Consiglio di Stato o il presidente del Tribunale o della Sezione staccata comunicherà ai magistrati delegati le date utili per la fissazione della camera di consiglio collegiale, da indicare nello stesso decreto.

4.8. Il decreto monocratico conserva efficacia sino alla trattazione collegiale, salva la possibilità di revoca o modifica su istanza di parte notificata. A quest'ultima si applica il comma 2 dell'art. 56 c.p.a. (comma 1).

4.9. 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.

4.10. Del collegio che deciderà l'istanza cautelare dopo il 15 aprile 2020 può far parte il magistrato che ha deciso in sede monocratica.

4.11. In assenza di espresse previsioni, nulla è innovato in ordine alla disciplina ordinaria dell'inappellabilità.

5. Ulteriori questioni esegetiche e applicative in materia cautelare

5.1. In base all'art. 3 del d.l. n. 11/2020, la tutela cautelare monocratica presupponeva l'istanza di parte; invece in base all'art. 84, comma 1, del d.l. n. 18/2020, la tutela cautelare monocratica è "sostitutiva *ex lege*" di quella collegiale, per i procedimenti cautelari promossi o pendenti fino al 15 aprile 2020 incluso. Tuttavia, il comma 1 dell'art. 84 distingue tra la tutela monocratica "sostitutiva" di quella collegiale in ragione della situazione emergenziale da Covid-19 e la tutela monocratica in senso proprio; la prima è ancorata ai presupposti e termini della tutela cautelare collegiale (art. 55 c.p.a.) e mutua dalla tutela cautelare monocratica "ordinaria" solo il rito dell'art. 56 c.p.a.; la seconda è ancorata ai presupposti e termini della tutela cautelare monocratica "ordinaria". Ne consegue che nel primo caso il decreto monocratico verrà adottato nel rispetto dei termini dilatori previsti dall'art. 55 c.p.a., per salvaguardare il diritto di difesa della parte destinataria del ricorso, e non prima della data in cui si sarebbe dovuta tenere l'udienza collegiale anteriore al 15 aprile 2020.

5.2. Potrebbe porsi il problema del rapporto tra la tutela monocratica, imposta dal legislatore, e le 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).

Pur nel silenzio delle norme, 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 specie 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.

5.3. A diverse conclusioni deve invece giungersi nel caso in cui l'udienza cautelare non è stata ancora calendarizzata, o non lo è stata a seguito di rinvio disposto sotto il vigore del decreto-legge n. 11/2020. In tali casi si ritiene che vi siano i presupposti per decidere in monocratico, ovviamente osservati i termini di cui al 55 comma 5 c.p.a., giusta quanto già osservato al par. 5.1.

5.4. Alla luce di quanto sopra osservato, sarebbe opportuno che i Signori Avvocati continuino a compilare il modello di deposito del ricorso con le modalità "ordinarie", ossia evidenziando nel modello se vi è richiesta di sola tutela cautelare collegiale (che d'ufficio ed *ex lege* si convertirà in tutela monocratica) o anche di tutela cautelare monocratica "propria", spuntando le apposite caselle del modello di deposito ricorso.

6. Altre disposizioni di carattere organizzativo

6.1. Le camere di consiglio decisorie possono essere effettuate con collegamenti da remoto, con qualsiasi modalità (videoconferenza o audioconferenza), purché sia garantita la collegialità. Sono escluse le modalità di comunicazione asincrona quale, ad esempio, lo scambio di *email* (comma 6).

In calce al dispositivo del provvedimento collegiale viene indicata la data della decisione, il luogo corrispondente alla sede dell'ufficio giudiziario e la relativa modalità di collegamento da remoto.

6.2. Dall'8 marzo 2020 e fino al 30 giugno 2020 le parti non trasmettono le copie d'obbligo (comma 10).

6.3. 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; in entrambi i decreti, rimettendo ai titolari degli uffici giudiziari il compito di stabilire il nuovo calendario e di inviarlo al Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, con possibilità di deroga al limite di una udienza straordinaria mensile per ciascun magistrato. In ogni caso, qualora le suddette udienze fossero celebrate entro il 30 giugno 2020, dovranno essere seguite le medesime regole sopra indicate.

6.4. Non sono sospese le trattazioni delle questioni affidate alle sezioni consultive, salva la possibilità per i presidenti di disporre il rinvio a data successiva al 30 giugno 2020, e fermo il loro svolgimento anche da remoto per uno o più componenti e per il segretario.

Le presenti note potranno essere integrate o modificate qualora ciò si rendesse necessario in sede di applicazione della legge.