



## UFFICIO STAMPA E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

**Giustizia amministrativa: a pieno regime la tutela monocratica “emergenziale”. Questioni cautelari connesse al Covid decise in poche ore.**

\*

L'emergenza epidemiologica ha colpito anche la giustizia amministrativa, imponendo, a tutela della salute dei difensori e delle parti, una sospensione della celebrazione dei processi. Si è apprestato tuttavia un sistema in grado di fornire egualmente una pronta tutela alle urgenze ed alle ragioni delle parti: sebbene siano stati sospesi i processi sino al 15 aprile (compreso), grazie alle nuove e temporanee regole processuali (introdotte tempestivamente dai decreti legge 11 e 18/2020) la tutela cautelare è continuata incessante, senza alcuna battuta d'arresto, secondo una doppia fase scandita dalle disposizioni citate. Il processo telematico ha offerto il necessario supporto tecnologico e ha consentito di attenuare enormemente gli effetti della situazione emergenziale, consentendo ai magistrati lo studio dei fascicoli e il deposito dei provvedimenti da remoto, assicurando il servizio senza soluzioni di continuità.

### Prima fase

Il DL 11/2020 (entrato in vigore l'8 marzo e poi abrogato con effetto da 19 marzo) ha previsto, all'art. 3, che *“I procedimenti cautelari, promossi o pendenti ..... sono decisi, su richiesta anche di una sola delle parti, con il rito di cui all'articolo 56 del medesimo codice del processo amministrativo e la relativa trattazione collegiale è fissata in data immediatamente successiva al 22 marzo 2020”*.

Si è dunque prevista l'applicazione alle istanze cautelari del rito “monocratico”, purché almeno una delle parti costituite ne facesse richiesta.

Le richieste sono state relativamente poche, sia a causa della mancanza di tempo per metabolizzare la nuova norma processuale, sia a causa della difficoltà degli studi legali, alle prese con le difficoltà operative legate all'emergenza epidemiologica, di attivarsi per proporre la prevista domanda. Il numero dei decreti suddiviso per TAR è riportato nella colonna 2.

In questo periodo la tutela monocratica “pura”, ossia quella prevista dell'art. 56 c.p.a. per il caso di “estrema gravità ed urgenza” è proseguita normalmente. In numero dei decreti urgenti è riportato nella colonna 1.

*Dati dall'8 al 18 marzo (compreso)*

SEDE	Decreti Monocratici		Totale
	ex art 56 c.p.a	ex art.3 dl 11/2020	
ANCONA	3	0	3
AOSTA	1	1	2
BARI	2	0	2

BOLOGNA	7	0	7
BOLZANO	3	0	3
BRESCIA	4	0	4
CAGLIARI	3	0	3
CAMPOBASSO	1	0	1
CATANIA	5	0	5
CATANZARO	6	1	7
FIRENZE	7	0	7
GENOVA	3	2	5
L'AQUILA	0	3	3
LATINA	6	0	6
LECCE	4	0	4
MILANO	9	0	9
NAPOLI	27	16	43
PALERMO	1	3	4
PARMA	0	0	0
PERUGIA	0	0	0
PESCARA	0	0	0
POTENZA	2	0	2
REGGIO CALABRIA	1	0	1
ROMA	51	25	76
SALERNO	2	0	2
TORINO	2	2	4
TRENTO	1	0	1
TRIESTE	1	0	1
VENEZIA	7	0	7
<b>TOTALE</b>	<b>159</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

## Seconda fase

Il 19 marzo è entrato in vigore il d.l. 18/2020 (abrogativo, per quanto qui rileva, dell'art. 3 del d.l. 11/2020). La nuova disposizione ha previsto che *“I procedimenti cautelari, promossi o pendenti ..... sono decisi con decreto monocratico dal presidente o dal magistrato da lui delegato, con il rito di cui all'articolo 56 del codice del processo amministrativo, e la relativa trattazione collegiale è fissata a una data immediatamente successiva al 15 aprile 2020. Il decreto è tuttavia emanato nel rispetto dei termini di cui all'articolo 55, comma 5, del codice del processo amministrativo....”*.

E' quindi venuto meno l'onere della domanda della parte interessata e si è stabilita la conversione *ex lege* del rito cautelare collegiale in rito monocratico (nel rispetto dei termini dilatori di cui all'art. 55 cpa) con posticipazione della fase collegiale, comunque mantenuta, a data successiva al periodo di sospensione obbligatoria delle udienze (salva la possibilità di trattazione anticipata già dal 6 aprile secondo quanto previsto dall'art. 84 comma 2 del d.l. 18/2019)

Il numero dei decreti monocratici è rapidamente cresciuto, così assicurando una tutela cautelare, in volume e tempi, in linea con quelli che caratterizzavano la quotidianità nel periodo ante emergenza (anzi confrontando il dato dei provvedimenti cautelari delle tre settimane antecedenti, se ne ricava un

incremento dell'attività<sup>1</sup>). La tutela cautelare non solo non ha registrato soluzioni di continuità, ma è proseguita con i medesimi ritmi grazie anche alla semplificazione del rito. Anche i decreti cautelari di massima urgenza, di cui all'art. 56 c.p.a., non toccati dalla disciplina processuale emergenziale, si sono attestati sui numeri consueti.

I dati dal 19 sino al 31 marzo (compreso) sono i seguenti

SEDE	Decreti Monocratici		Totale
	Ex. art 56 c.p.a	Ex. art. 84 d.l. 18/2020	
ANCONA	7	26	<b>33</b>
AOSTA	0	2	<b>2</b>
BARI	9	49	<b>58</b>
BOLOGNA	7	14	<b>21</b>
*BOLZANO	0	0	<b>0</b>
BRESCIA	0	21	<b>21</b>
CAGLIARI	3	43	<b>46</b>
CAMPOBASSO	0	28	<b>28</b>
CATANIA	4	110	<b>114</b>
CATANZARO	0	76	<b>76</b>
FIRENZE	3	42	<b>45</b>
GENOVA	1	17	<b>18</b>
L'AQUILA	5	21	<b>26</b>
LATINA	4	49	<b>53</b>
LECCE	6	46	<b>52</b>
MILANO	9	131	<b>140</b>
NAPOLI	13	217	<b>230</b>
PALERMO	7	177	<b>184</b>
PARMA	1	18	<b>19</b>
PERUGIA	0	13	<b>13</b>
PESCARA	7	9	<b>16</b>
POTENZA	1	28	<b>29</b>
**REGGIO CALABRIA	0	0	<b>0</b>
ROMA	60	723	<b>783</b>
SALERNO	6	26	<b>32</b>
TORINO	4	79	<b>83</b>
TRENTO	0	3	<b>3</b>
TRIESTE	0	5	<b>5</b>
VENEZIA	2	5	<b>7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>159</b>	<b>1978</b>	<b>2137</b>

\* il dato è dovuto alla circostanza che il calendario prevedeva udienza cautelare il 17 marzo e il 7 aprile, dunque in date non comprese nel periodo di indagine

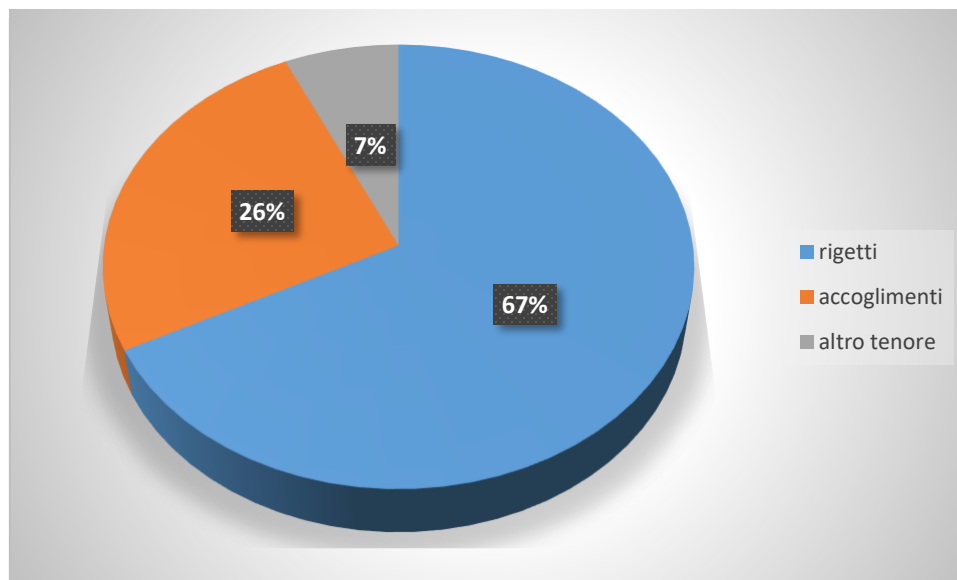
\*\* il dato è dovuto alla circostanza che il calendario prevedeva udienza cautelare il 18 marzo e l'1 aprile, dunque in date non comprese nel periodo di indagine

<sup>1</sup> Nel periodo 17 febbraio/ 7 marzo 2020 (ossia un periodo di pari estensione temporale rispetto a quello esaminato) il totale dei provvedimenti cautelari emessi (tra ordinanze e decreti) è stato di 1226.

Su tale ultimo blocco di dati, e segnatamente su quelli della colonna 2 (monocratici emessi nei termini di cui all'art. 55), si è effettuato un approfondimento per comprenderne gli esiti:

Gli accoglimenti sono stati 477; i rigetti 1342; altro tenore 159 (improcedibile, fissa udienza, etc.).

Gli esiti sono rappresentati percentualmente nel seguente grafico.



### I numeri in appello:

L'indagine è stata svolta anche con riferimento ai decreti emessi dal Consiglio di Stato e del CGARS.

I dati emersi sono i seguenti:

*Prima fase (dall'8 al 18 marzo)*

Sezioni	Decreti Monocratici		Totale
	ex art. 56 c.p.a.	ex art.3 dl 11/2020	
Cds - III Sez.	13	0	13
CDS- IV Sez.	2	3	5
Cds - V Sez.	2	5	7
CDS - VI Sez.	28	9	37
CGARS	0	1	1
<b>Totale</b>	<b>45</b>	<b>18</b>	<b>63</b>

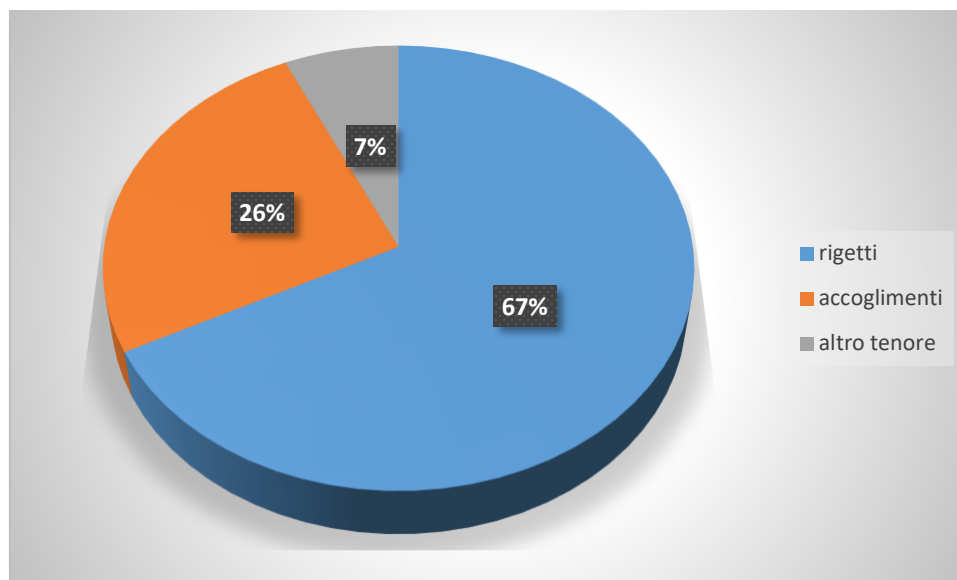
*Seconda fase (dal 19 sino 31 marzo compreso)*

Sezioni	Decreti Monocratici		Totale
	ex art. 56 c.p.a.	ex art. 84 d.l. 18/2020	
Cds - III Sez.	14	127	141
CDS- IV Sez.	4	0	4
Cds - V Sez.	12	73	85
CDS - VI Sez.	73	80	153

CGARS	1	55	56
<b>Totale</b>	<b>104</b>	<b>335</b>	<b>439</b>

Gli accoglimenti sono stati 86; i rigetti 226; altro tenore 23 (improcedibile, fissa udienza, etc.).

Gli esiti sono rappresentati percentualmente nel seguente grafico.



## Il prosieguo

La sospensione obbligatoria delle udienze e il regime emergenziale cautelare avranno termine, salvo nuove ed eventuali proroghe, il 15 aprile (compreso). La rilevazione statistica dei dati cautelari proseguirà quindi sino a quella data.

E' da rilevare che per i giudizi amministrativi l'art. 84 comma 1 del DL 18/2020 prevede una (parziale) anticipazione del periodo di celebrazione delle udienze pubbliche, a partire dal 6 aprile, se le parti congiuntamente lo richiedano, nonché la trattazione collegiale delle domande cautelari già (in tutto o in parte) accolte con monocratico (salvo che la parte su cui incide la misura monocratica non chieda rinvio). Dunque è ben possibile che già dal 6 aprile, ove i presupposti citati vengano in rilievo, e impregiudicata la possibilità di tutela monocratica, possano tornare ad essere emesse ordinanze cautelari collegiali.

## I decreti aventi ad oggetto provvedimenti emergenziali Covid 19 e la loro attuazione

Nel novero dei decreti sopra numericamente riportati rientrano anche i decreti monocratici che hanno deciso su questioni connesse all'emergenza epidemiologica. I decreti sono pochi perché pochi sono stati i ricorsi.

---

\* il focus si è avvalso del fondamentale apporto dell'ufficio statistico del Consiglio di Stato e segnatamente dei dott.ri Rizzi Alessandro e Antony.

Essi hanno riguardato, in un caso, l'impugnazione diretta dell'ordinanza regionale della Campania (Tar Napoli, sez. V, dec., 18 marzo 2020, n. 416 – Pres. Scudeller)

Altro caso ha riguardato un provvedimento di una azienda sanitaria siciliana che aveva inibito l'attività di laboratorio relativa all'esecuzione di test diagnostici per *coronavirus* in assenza di sintomi (TAR Sicilia – Sezione Catania, sez. IV, dec., 27 marzo 2020, n. 235 – Pres. Iannini).

Altro caso ha avuto, invece, a oggetto i provvedimenti di una azienda sanitaria del Molise, nella parte in cui hanno disposto il ricovero presso una struttura privata accreditata residenziale di una paziente proveniente dal Molise senza aver disposto preventivamente il tampone di controllo per verificare che la paziente medesima non fosse affetta da *coronavirus*, a differenza di quanto previsto per i provenienti da fuori regione (Tar Molise Decreto *ante causam* 30 marzo 2020, n. 62 - Pres. Silvestri)

Per il resto, la maggior parte dei provvedimenti impugnati ha avuto ad oggetto la “messa in quarantena” di soggetti in conseguenza della violazione dei divieti contenuti in ordinanze regionali e in applicazione di misure cautelative previste sempre a livello regionale <sup>3</sup> (TAR Campania Tar Napoli, sez. V, dec., 20 marzo 2020, n. 433 – Pres. Scudeller; *Idem* dec., 21 marzo 2020, n. 436; dec., 24 marzo 2020, n. 471; Tar Catanzaro, sez. I, dec., 28 marzo 2020, n. 165 – Pres. Pennetti; Cons.St., sez. III, dec., 30 marzo 2020, n. 1553 – Pres. Frattini)

Tutti i casi sono stati decisi in sede cautelare monocratica, ai sensi dell'art. 56 c.p.a., in tempi estremamente contenuti (i tempi oscillano tra le 24 e le 48 ore dal deposito del ricorso).

I singoli decreti e i relativi *abstract*, risultano pubblicati sul sito della giustizia amministrativa, e sono stati, tra l'altro, oggetto di scambio di informazioni con il Consiglio di Stato francese e il Tribunale Supremo spagnolo.

Roma 6 aprile 2020

Il magistrato preposto

*Cons. Giulio Veltri*

---

<sup>2</sup> Altro caso, che si riporta in nota per completezza poiché precedente al periodo esaminato (8/31 marzo), è stato deciso dal TAR Marche, con decreto 24 febbraio 2019. Lo stesso ha riguardato l'ordinanza con la quale la Regione Marche aveva disposto la chiusura di scuole, musei, e inibito tutte le manifestazioni pubbliche di qualsiasi natura sino alle ore 24,00 del 4 marzo 2020 al fine di contrastare la diffusione del coronavirus. Ulteriore caso, anch'esso precedente al periodo esaminato è stato deciso dal TAR Lombardia con decreto n. 293 del 7 marzo 2020, ed ha riguardato il provvedimento a mezzo del quale la Prefettura di Lodi ha respinto la domanda di autorizzazione permanente all'esercizio dell'attività in zona rossa, in relazione al proprio intero organico di 38 persone, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 1 del DPCM, nella parte in cui ha previsto il divieto di accesso nel comune di Fombio, la chiusura delle attività commerciali e la sospensione delle attività lavorative.

<sup>3</sup> Giova precisare che non rientrano nella giurisdizione amministrativa le ammende comminate in elevato numero, in questo periodo, dagli agenti di polizia giudiziaria nei confronti dei soggetti che hanno posto in essere comportamenti violativi degli obblighi di distanziamento sociale.