

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 10 marzo 2020

NUMERO AFFARE 00250/2020

OGGETTO:

Segretario Generale della Giustizia Amministrativa

Quesito sull'interpretazione dell'articolo 3, comma 1, d.l. 8 marzo 2020 n. 11 recante «*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*»;

LA COMMISSIONE SPECIALE del 10 marzo 2020

Vista la nota 9 marzo 2020, prot. 1248, con la quale il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato, 10 marzo 2020, n. 70, di istituzione della Commissione speciale, ai sensi degli artt. 22 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 e 40 r.d. 21 aprile 1942 n. 444;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Neri, alla presenza anche dei consiglieri Giulio Veltri, Dario Simeoli e Antonella Manzione;

1. Con nota 9 marzo 2020, prot. 1248, il Segretario Generale della Giustizia amministrativa ha formulato quesito circa l'applicazione dell'articolo 3, comma 1, d.l. 8 marzo 2020 n. 11, recante «*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*» (d'ora in poi, decreto).

Con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, 10 marzo 2020, n. 70, l'affare è stato deferito alla Commissione speciale all'uopo nominata, ai sensi degli artt. 22 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 e 44 r.d. 21 aprile 1942 n. 444.

In data 10 marzo 2020 la Commissione speciale si è riunita – tramite conferenza telefonica – alla presenza di tutti i suoi componenti.

2. Il Segretario Generale, dopo aver esposto il contesto nel quale si è resa necessaria l'emanazione del d.l. 8 marzo 2020 n. 11, per quanto di interesse, ha soffermato l'attenzione sull'articolo 3, comma 1, del decreto in questione.

In relazione a tale disposizione, ha evidenziato che «dal combinato disposto delle due norme (la richiamante e la richiamata) sicuramente si evince che: a) la sospensione dei termini dall'8 al 22 marzo non si applica per i procedimenti cautelari; b) si applica invece a tutti gli altri procedimenti soggetti a trattazione camerale o in pubblica udienza».

Ciò premesso ha rilevato che «tuttavia l'esatto perimetro di quanto previsto sub b) ... desta dubbi, in particolare ove - come sembrerebbe dalla lettera della norma - in tale sospensione dovessero ricomprendersi anche i termini per il deposito di atti defensionali ulteriori e diversi dal ricorso introduttivo».

Il Segretario generale, dopo aver esaminato le diverse opzioni interpretative, ha formulato apposito quesito ritenendo, dal canto suo, che «*alla luce di una interpretazione teleologica, informata anche al principio di proporzionalità delle misure, che la norma debba essere intesa come limitata, nel suo perimetro di applicazione, alla sola attività di*

notifica e deposito del ricorso, o forse più correttamente solo alla prima, essendo il deposito mera attività telematica».

3. Preliminarmente va affrontata la questione relativa alla possibilità di svolgere l'adunanza della Commissione speciale con conferenza telefonica o con modalità telematiche.

Ritiene la Commissione che l'articolo 3, comma 5, del decreto – nella parte in cui consente «*lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerale che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante collegamenti da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori alla trattazione dell'udienza*» – consenta tale possibilità. Peraltro, nel caso dell'attività consultiva, ad avviso della Commissione, non sussistono ostacoli di alcun genere perché le adunanze si svolgono senza la presenza di pubblico e di difensori ma solo con la partecipazione dei magistrati componenti la Sezione o la Commissione speciale.

Tale conclusione risulta peraltro in linea con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 1, lett. q), d.P.C.M. 8 marzo 2020 (pubblicato sulla g.u. 8 marzo 2020 n. 60, nella parte in cui stabilisce che «sono adottate, in tutti i casi possibili, nello svolgimento di riunioni, modalità di collegamento da remoto»), ora esteso all'intero territorio nazionale dall'art. 1, d.P.C.M. 9 marzo 2020.

Altre disposizioni di legge, pur non riferite espressamente all'attività consultiva del Consiglio di Stato ma a quella amministrativa, sono la chiara dimostrazione di un indirizzo legislativo volto a potenziare il ricorso agli strumenti telematici. Ed invero nelle norme sotto elencate può trovarsi una conferma:

a. articolo 3 bis l. 241/1990 («*Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati*»);

b. articolo 14, comma 1, l. 241/1990 (*“La prima riunione della conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona si svolge nella data previamente comunicata ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera d), ovvero nella data fissata ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 7, con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti”*);

c. articolo 12 d. lgs. 82/2005 e in particolare comma 1 (*“Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui all'articolo 14-bis, comma 2, lettera b)”*) e comma 3 bis (*“I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, favoriscono l'uso da parte dei lavoratori di dispositivi elettronici personali o, se di proprietà dei predetti soggetti, personalizzabili, al fine di ottimizzare la prestazione lavorativa, nel rispetto delle condizioni di sicurezza nell'utilizzo”*);

d. articolo 45, comma 1, d. lgs 82/2005 (*“I documenti trasmessi da soggetti giuridici ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, idoneo ad accertarne la provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale”*).

Il collegamento da remoto per lo svolgimento dell'adunanza è conseguentemente modalità alternativa allo svolgimento in aula dei lavori purché sia garantita la riservatezza del collegamento e la segretezza. Peraltro tale modalità consente di tutelare la salute dei magistrati componenti la Sezione, o la Commissione speciale, senza pregiudicare il funzionamento dell'Ufficio (che continuerà ad operare a pieno regime), rispondendo altresì alle direttive impartite dal Governo, proprio in questa fase di emergenza, in materia di *home working* o *smart working*, senza oneri per le finanze pubbliche.

4. Passando al quesito formulato, giova ricordare che l'articolo 3, comma 1, del decreto testualmente stabilisce: «1. Le disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, si applicano altresì dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 22 marzo 2020. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 22 marzo 2020, le udienze pubbliche e camerali dei procedimenti pendenti presso gli uffici della giustizia amministrativa sono rinviate d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020. I procedimenti cautelari, promossi o pendenti nel medesimo lasso di tempo, 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».

Come rilevato dal Segretario generale, «il decreto legge affronta l'emergenza in due fasi: una prima fase, di immediata applicazione, che va dall'8 marzo (giorno della pubblicazione nella G.U.R.I.) al 22 marzo 2020, in cui trovano applicazione misure rigorose previste direttamente in sede di decretazione d'urgenza, quali il rinvio d'ufficio delle udienze pubbliche e camerali; e una seconda fase che giunge sino al 31 maggio in cui si applicano misure derogatorie del codice del processo amministrativo, quali la decisione della causa, di norma, sulla base dei soli scritti difensivi».

La disposizione di legge è chiara nella parte concernente l'obbligo di rinvio d'ufficio delle udienze pubbliche e camerali a data successiva al 22 marzo 2020.

È altresì chiaro che i procedimenti cautelari, promossi o pendenti tra l'8 e il 22 marzo, sono decisi, su richiesta anche di una sola delle parti, col rito monocratico e la relativa trattazione collegiale dovrà avvenire in data successiva al 22 marzo 2020.

Risulta invece di più complessa interpretazione la disposizione in relazione ai termini per il deposito di atti defensionali diversi dal ricorso introduttivo, quali, a titolo esemplificativo, il deposito di documenti, memorie e repliche stabilito

dall'articolo 73, comma 1, c.p.a. La norma, come letteralmente interpretata, sembra sospendere i termini sia con riferimento agli atti introduttivi del giudizio sia in relazione agli atti di parte inerenti alla trattazione dei giudizi già incardinati. In tal senso milita il richiamo compiuto dall'articolo 3, comma 1, del decreto ai commi 2 e 3 dell'articolo 54 c.p.a.: il comma 2, infatti, sospende dal 1 al 31 agosto di ciascun anno i termini feriali mentre il comma 3 precisa che tale sospensione non si applica al procedimento cautelare. Tale interpretazione avrebbe come conseguenza la sospensione, nel periodo che va dall'8 al 22 marzo 2020, dei termini anche per il deposito di documenti, memorie e repliche relativi a procedimenti giurisdizionali da trattare in data successiva al 22 marzo 2020, con conseguente dilatazione dei termini previsti dall'articolo 73, comma 1, c.p.a. di un numero di giorni pari alla sospensione feriale decretata d'urgenza. Se così fosse, però, le udienze pubbliche e camerale, già fissate in data immediatamente successiva al periodo di sospensione in cui vige l'obbligo di rinvio, dovrebbero essere rinviate per garantire alle parti (che, nel frattempo, non abbiano espressamente rinunciato alla facoltà di depositare memorie e documenti) un "termine a ritroso" che consenta di "recuperare" i giorni della sospensione, in modo che esso non risulti inferiore a quello previsto dalla legge, con conseguenti evidenti pregiudizi alla normale ed efficiente attività giudiziaria per come programmata, pregiudizi che ricadrebbero ben oltre le due settimane previste dal decreto.

L'interpretazione letterale sembra stridere con lo spirito e la *ratio* del provvedimento legislativo urgente, atteso che con precipuo riguardo al termine per il deposito del ricorso (art. 45 c.p.a.) e soprattutto a quelli endoprocessuali richiamati dal già citato art. 73, comma 1, c.p.a., non si ravvisano le medesime esigenze che hanno giustificato la sospensione delle udienze pubbliche e camerale perché trattasi di attività che il difensore può svolgere in via telematica e senza necessità di recarsi presso l'ufficio giudiziario. Non appare esservi, dunque, alcun

pericolo per la salute dei difensori né si moltiplicano le occasioni di contatto sociale e dunque le possibilità di contagio.

In sintesi, se la rapida diffusione dell'epidemia giustifica pienamente il rinvio d'ufficio delle udienze pubbliche e camerale, disposto dal decreto nel periodo che va dall'8 al 22 marzo 2020, allo scopo di evitare, nei limiti del possibile, lo spostamento delle persone per la celebrazione delle predette udienze, nonché la trattazione monocratica delle domande cautelari (salva successiva trattazione collegiale), sempre allo scopo di evitare lo spostamento delle persone e la riunione delle stesse all'interno degli uffici giudiziari, non sembra reperirsi adeguata giustificazione, invece, per la dilatazione dei termini endoprocessuali.

Appare, pertanto, sicuramente più in linea con la *ratio* del decreto legge un'altra interpretazione della norma nel senso che il periodo di sospensione riguardi 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.

Per tale diversa opzione esegetica è vivo l'auspicio della Commissione che si intervenga prontamente ed urgentemente, alla prima occasione utile, a livello normativo, con provvedimento chiarificatore di carattere interpretativo e quindi di portata retroattiva, in modo da assicurare la certezza nella materia dei termini processuali a beneficio di tutte le parti dei giudizi.

La Commissione, ben consapevole in ogni caso delle difficoltà connesse ad un'interpretazione meramente letterale della disposizione, ritiene, per tale ragione, che spetti 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'articolo 37 c.p.a. e, con specifico riferimento all'emergenza nazionale, anche dall'articolo 3, comma 7, del decreto (tale ultima norma, pur richiamando solo i commi 2 e 3 del già citato

art. 3, non fa venir meno, ad avviso della Commissione, la portata generale dell'istituto di cui all'art. 37 c.p.a. e, dunque, la possibilità di applicarla in via generale). Come è noto, infatti, il giudice, in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto (circostanze entrambe che potrebbero ben ricorrere in casi del genere), può disporre, anche d'ufficio, la rimessione in termini per errore scusabile.

P.Q.M.

nei termini suesposti è il parere della Commissione speciale.

Dispone, ai sensi dell'art. 58 r.d. 21 aprile 1942, n. 444, che il presente parere sia inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'ESTENSORE
Vincenzo Neri

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio

Ulteriori linee guida in ordine all'emergenza sanitaria Covid-19 all'esito del D.L. n. 11 dell'8 marzo 2020.

(Delibera Plenaria dell'11 marzo 2020)

"Il Consiglio,

- vista la propria delibera adottata in data 5.3.2020;

visto il D.L. n. 11 dell'8 marzo 2020 recante "Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria";

visto il DPCM 9 marzo 2020;

considerato che il predetto decreto - nella duplice prospettiva di contenere il rischio di diffusione dell'epidemia che lo svolgimento ordinario dell'attività giudiziaria può determinare e, nel contempo, di salvaguardare "*per quanto possibile, continuità ed efficienza*" di quest'ultima - individua due diverse fasi:

- la **prima fase**, fino al 22 marzo 2020, per la quale sono dettate disposizioni destinate a fare fronte alle esigenze di immediato intervento per contrastare la diffusione del contagio, consistenti nel differimento d'ufficio delle udienze e nella sospensione dei termini, salvi i procedimenti di cui all'art. 2 comma 2 lett. g) del citato D.L.;
- la **seconda fase**, dal 23 marzo 2020 al 31 maggio 2020, per la quale è rimessa ai dirigenti degli uffici l'adozione, secondo un iter procedimentalizzato (art.2, comma 1), "*di misure organizzative anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico sanitarie dettate dalle autorità al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone*" (art.2, comma 2) ;

premesso quanto sopra, reputa opportuno offrire alcune **prime indicazioni** ai dirigenti degli uffici:

- 1) quanto alle misure organizzative loro demandate dall'art. 2 comma 2 lettere d) e g) del D.L. in argomento, per il periodo a decorrere dal 23 marzo 2020, appare necessario **raccomandare ai dirigenti degli uffici** di adottare i provvedimenti previsti dalla norma attraverso **procedure partecipate**, idonee a coinvolgere – con modalità compatibili con il rispetto delle misure igienico-sanitarie prescritte - in funzione consultiva i componenti dell'ufficio, l'avvocatura ed il personale amministrativo, in armonia con i principi consolidati che governano a livello ordinamentale l'organizzazione degli uffici;
- 2) inoltre, sempre con riguardo alle predette misure organizzative, si richiede ai dirigenti degli uffici, al fine di consentire al Consiglio Superiore di acquisire una pronta conoscenza dello stato

e delle modalità di organizzazione degli stessi nel periodo emergenziale, di trasmettere al Consiglio (settima-emergenzacovid@cosmag.it) i provvedimenti da loro assunti ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettere d) ed f) del citato D.L., nonché, ove contenenti disposizioni di carattere generale, quelli di cui alla lettera g) del medesimo art. 2, comma 2; fermo restando che, quando i provvedimenti emessi comportino anche una variazione tabellare (escluse le mere modifiche dei calendari di udienza) ovvero una modifica dei progetti organizzativi, i dirigenti degli uffici giudiziari provvederanno con le forme ordinarie;

- 3) quanto ai **rinvii delle udienze penali e della sorveglianza**, da disporsi successivamente al 22.3.2020, appare opportuno invitare i dirigenti a valutare la possibilità di individuare, anche attraverso le interlocuzioni con gli organismi dell'avvocatura previste dallo stesso DL, modalità di rinvio utili a contenere l'aggravio degli adempimenti processuali e, al contempo, il rischio di contagio; nel caso in cui i rinvii siano disposti in udienza, appare opportuno favorire la partecipazione alla stessa di un unico difensore, eventualmente designato dal locale Consiglio dell'Ordine, all'unico scopo di consentire la costituzione del rapporto processuale;
- 4) quanto alla celebrazione delle udienze penali ai sensi della lettera g) dell'art. 2, comma 2, n. 2 del D.L., secondo cui devono essere tenute le udienze richiamate dalla norma in questione quando i detenuti, gli imputati, i proposti e i loro difensori espressamente chiedono che si proceda, può valutarsi la possibilità di acquisire, tramite interlocuzione con il foro, la richiesta con anticipo rispetto alla data fissata in modo da poter organizzare la videoconferenza di cui al comma 7;
- 5) quanto alle **udienze civili**, si raccomanda di invitare i magistrati a disporre il rinvio con provvedimento telematico e non cartaceo, utilizzando i corretti modelli di differimento, eventualmente avvalendosi dei MAGRIF per la realizzazione o importazione in consolle del modello e del profilo corretto (un possibile modello di differimento verrà inserito sul sito web del Consiglio);
- 6) quanto alle modalità di celebrazione delle udienze civili, si raccomanda, ove possibile, di consentire l'esercizio da parte dei giudici della facoltà di cui all'art. 2, comma 2 lett. h);
- 7) quanto alle **udienze dei Tribunali per i Minorenni**, potranno essere seguite le medesime indicazioni sopra riportate, rispettivamente per gli affari penali e civili;

*

considerato, inoltre, che, quanto agli adempimenti organizzativi degli uffici giudiziari, la particolare emergenza consiglia di rivedere alcune **scadenze organizzative** disponendo:

- a) la sospensione dei termini relativi ai **programmi di gestione**, che andranno valutati avuto riguardo alle condizioni esistenti al momento della relativa predisposizione, salvi i correttivi che terranno conto dell'attuale fase di emergenza e che saranno valutati in sede centrale in secondo momento;
- b) la sospensione delle **applicazioni extradistrettuali** per le quali è in corso interpello con termini non scaduti (termini per la comunicazione della disponibilità e per la formulazione del parere del consiglio giudiziario);

- c) la proroga dei termini per la predisposizione **delle tabelle feriali**: il termine del 20 aprile 2020, già fissato per i dirigenti degli Uffici, è prorogato al 20 maggio, il termine dell'11 maggio 2020, già stabilito per i consigli giudiziari, è prorogato al 10 giugno;
- d) la proroga di 30 giorni del termine per il deposito **dei pareri dei Consigli Giudiziari sulla proposta di distribuzione dell'aumento della pianta organica**;

*

considerato, infine, che, nella contingente emergenza, **il lavoro da remoto o telematico dei magistrati deve essere incentivato quale modalità prioritaria di esercizio delle funzioni giudiziarie**, salva l'assoluta impossibilità tecnica, sicché appare necessario invitare il Ministero della Giustizia, la Scuola Superiore della Magistratura e la DGSIA, i RID e MAGRIF, per quanto di rispettiva competenza, a voler valutare:

- la modifica delle norme processuali allo scopo necessaria, in continuità con quanto già deliberato in data 5 marzo 2020;
- l'approntamento urgente di formazione e-learning, in collaborazione con il CSM ed in particolare con la STO;
- ogni intervento utile ad assicurare ai magistrati e al personale di cancelleria gli applicativi necessari e l'assistenza tecnica dedicata, con effettività e urgenza;
- l'attivazione urgente ai fini della predisposizione della strumentazione tecnica necessaria alla concretizzazione delle misure indicate dal D.L. e, in particolare, di quelle indicate dall'art. 2, comma 2 lett. f) e comma 7, che hanno ricevuto una prima attuazione con il provvedimento del Direttore Generale S.I.A. in data 10 marzo 2020;

considerato, infine, che appare opportuno, nell'attuale contingenza, che i dirigenti consentano l'espletamento del tirocinio, ex art. 73 D.L. 69/2013 con modalità da remoto; ove ciò non sia possibile, favoriscano il recupero delle ore di tirocinio non svolte in un momento successivo alla piena ripresa delle attività, sì da evitare che ne venga posticipata la conclusione.

Tanto premesso

delibera

- a) di approvare le presenti linee guida;
- b) di trasmettere la presente delibera al Ministro della Giustizia per le valutazioni e determinazioni di competenza;
- c) di trasmettere le presenti linee guida alla Scuola Superiore della Magistratura e al Consiglio Nazionale Forense.”