



Avvocatura Generale dello Stato

11/03/2020-151991 P
Roma
POSTA ELETTR.CA

CIRCOLARE n. 17/2020

Ai Signori Avvocati e Procuratori dello Stato
Loro Sedi

Al Personale degli Uffici Amministrativi
Loro Sedi

Oggetto: Decreto-legge 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*» - Prime indicazioni operative

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 60 dell'8 marzo 2020 è stato pubblicato il decreto-legge in oggetto, che per comodità di consultazione si allega in copia, recante misure urgenti nel settore giudiziario.

Si forniscono, al riguardo, alcune prime indicazioni operative, con riserva di integrazione, anche all'esito dei chiarimenti interpretativi che si sono sollecitati presso il Governo.

I.1 Procedimenti civili

I.1 Disciplina delle udienze e dei servizi di cancelleria

È disposto il rinvio d'ufficio di tutte le udienze fissate dalla data del 9 marzo alla data del 22 marzo (c.d. «*periodo cuscinetto*»), con le eccezioni di cui all'art. 2, comma 2, lett. g), numero 1).

Tra i procedimenti le cui udienze non subiranno differimenti di ufficio, risultano di specifico interesse dell'Avvocatura dello Stato i seguenti:

- procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona;
- procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattenimento di cittadini di paesi terzi o dell'Unione europea;
- procedimenti di sospensione della provvisoria esecutività delle sentenze (artt. 283, 351 e 373 cod. proc. civ.);
- ogni altro procedimento la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio a una delle parti, per i quali sia stata quindi emessa un'apposita

dichiarazione di urgenza da parte del capo dell'ufficio giudiziario o da parte del giudice istruttore o del presidente del collegio.

Con le medesime eccezioni, i capi dei singoli uffici giudiziari potranno disporre che siano rinviate d'ufficio anche le udienze successive fissate nel periodo che va dal 23 marzo al 31 maggio 2020. In relazione al medesimo periodo, potranno essere adottate – in alternativa o in aggiunta a tale provvedimento – tutte o alcune delle misure organizzative elencate nel comma 2 dell'articolo 2.

È, pertanto, essenziale che in ciascuna sede siano costantemente monitorate e immediatamente comunicate a tutto il personale le eventuali misure che i capi dei diversi uffici giudiziari adotteranno ai sensi di tale disposizione.

I.2 Termini processuali.

L'art. 1, comma 2, del decreto-legge stabilisce che a «*decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 22 marzo 2020 sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti indicati al comma 1, ferme le eccezioni richiamate. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo*».

La norma, dalla formulazione indubbiamente poco chiara¹, si presta a una lettura secondo la quale la sospensione dei termini abbia ad oggetto i soli procedimenti le cui udienze subiscono il differimento d'ufficio ai sensi del primo comma (ad attualità pertanto – e salvo prolungamenti del periodo cuscinetto che dovessero essere disposti in sede di conversione del decreto-legge o attraverso diverse fonti normative – i procedimenti le cui udienze siano fissate entro il 22 marzo).

In tal senso si esprimeva anche un comunicato del Ministero della giustizia, diramato l'8 marzo 2020, immediatamente dopo l'adozione del decreto-legge, secondo il quale «*durante il medesimo periodo sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti rinviati*».

In senso contrario può, tuttavia, valorizzarsi la versione definitiva della relazione illustrativa del decreto-legge, per la quale «*il comma 2 ... [dell'] ... articolo 1, con disposizione di portata generale, riferita a tutti i procedimenti e processi civili e penali pendenti (anche quando non sia fissata udienza nel periodo interessato), dispone la sospensione di tutti termini per il compimento di qualsiasi attività processuale, ivi inclusi gli atti di impugnazione*».

Questa lettura sembra meglio corrispondere anche ai criteri di interpretazione logica e funzionale, considerato che la sospensione *ex lege* dei termini dei (soli) procedimenti le cui udienze sono differite d'ufficio produce scarsi, se non inesistenti, effetti pratici.

Sulla base di quanto precede, si può ragionevolmente ritenere che la disposizione sarà interpretata nel senso di ritenere sospesi, durante il periodo cuscinetto, tutti termini dei processi civili pendenti con le sole eccezioni previste dall'art. 2,

¹ Merita, al riguardo, evidenziare come lo stesso Organismo congressuale forense, tramite il suo Segretario, abbia segnalato al Governo che «*sarebbe di fondamentale importanza chiarire che la sospensione dei termini è misura che riguarda tutti i procedimenti, sia quelli da instaurare sia quelli pendenti davanti agli uffici giudiziari*».

comma 2, lett. g), numero 1) (non richiamate nella relazione illustrativa, ma chiaramente indicate nel testo dell'art. 1, comma 2)².

In tale contesto interpretativo non univoco, si suggerisce, tuttavia, di valutare l'opportunità di non confidare sul periodo di sospensione, soprattutto in relazione ad adempimenti che riguardino procedimenti di particolare rilievo economico o ordinamentale.

Quanto ai c.d. termini a ritroso, la formulazione letterale della norma non sembra autorizzare un'interpretazione secondo la quale i medesimi siano esclusi dal regime di sospensione.

Tale opzione ermeneutica – in assenza di un disallineamento tra il periodo di sospensione dei termini processuali e il periodo (necessariamente più lungo) durante il quale le udienze sono rinviate d'ufficio – produrrebbe, tuttavia, il paradossale effetto di dover considerare i termini a ritroso automaticamente spirati, in relazione ad udienze che risultino fissate in data immediatamente successiva alla scadenza del periodo cuscinetto.

In ragione di quanto precede – esclusa, per ragioni intuitive, l'eventualità di dover considerare le parti decadute *ope legis* da attività processuali – appare opportuno, in attesa di eventuali ulteriori provvedimenti o interventi chiarificatori dell'attuale disciplina, peraltro sollecitati anche dall'Avvocatura dello Stato nelle competenti sedi, considerare non sospesi i termini a ritroso per attività processuali (comparsa di risposta, memoria nei giudizi soggetti al rito del lavoro o in Corte di cassazione, etc.) naturalmente destinati a scadere nel corso del periodo cuscinetto.

II. Procedimenti tributari

Le previsioni testé sinteticamente descritte in relazione ai procedimenti civili si applicano, in quanto compatibili, anche ai procedimenti tributari (nel cui novero non rientra il giudizio di legittimità dinnanzi alla Corte di cassazione, che segue le regole dei procedimenti civili).

III. Procedimenti penali

III.1 Disciplina delle udienze e dei servizi di cancelleria

È disposto il rinvio d'ufficio di tutte le udienze fissate dalla data del 9 marzo alla data del 22 marzo, con le eccezioni di cui all'art. 2, comma 2, lett. g), numeri 2) e 3).

In sintesi, non subiscono il differimento di ufficio le udienze relative a:

- procedimenti di convalide di arresti e fermi;
- procedimenti nei quali nel periodo di sospensione scadono i termini di durata massima della custodia cautelare;
- procedimenti in cui sono state richieste o applicate misure di sicurezza detentive;

² Come si vedrà, differente è il regime di sospensione dei termini nei giudizi amministrativi, posto che esso riguarda i soli procedimenti che risentono del regime della c.d. sospensione feriale.

- procedimenti che presentano carattere di urgenza, derivanti dalla necessità di assumere prove indifferibili, nei casi previsti dall'art. 392 cod. proc. pen.,
- nonché nelle specifiche ipotesi previste dalle lett. da a) a d) del numero 2 della lett. g) del comma 2, alla condizione che i detenuti, gli imputati, i proposti o i loro difensori richiedono che si proceda.

Con le medesime eccezioni, i capi dei singoli uffici giudiziari potranno disporre che siano rinviate d'ufficio anche le udienze successive, fissate nel periodo che va dal 23 marzo al 31 maggio 2020. In relazione al medesimo periodo, potranno essere adottate – in alternativa o in aggiunta a tale provvedimento – tutte o alcune delle misure elencate nel comma 2 dell'articolo 2.

È, pertanto, essenziale che in ciascuna sede siano costantemente monitorate e immediatamente comunicate a tutto il personale le eventuali misure che i capi dei diversi uffici giudiziari adotteranno ai sensi di tale disposizione.

III.2 Termini processuali.

Quanto ai termini processuali, si rinvia a quanto osservato in relazione ai procedimenti civili (Sez. I.2), identiche essendo le previsioni.

IV. Giudizi amministrativi

IV.1 Disciplina delle udienze e dei servizi di cancelleria

È disposto il rinvio d'ufficio delle udienze pubbliche e camerale fissate nel corso del periodo cuscinetto (8 – 22 marzo 2020).

Su richiesta anche di una sola delle parti, le istanze cautelari, la cui trattazione collegiale deve essere così differita, potranno essere interinalmente definite in forma monocratica ai sensi dell'art. 56 c.p.a., salva la trattazione dinnanzi al collegio ad udienza camerale che dovrà essere fissata in data immediatamente successiva al 22 marzo 2020.

I Presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, il Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e i Presidenti dei tribunali amministrativi regionali e delle relative sezioni staccate (in prosieguo, per brevità, i «*Titolari delle Sezioni*») potranno altresì stabilire il rinvio d'ufficio delle udienze fissate dopo il 22 marzo 2020 a data successiva al 31 maggio 2020.

Tale ultimo rinvio non potrà essere disposto per:

- le udienze e camere di consiglio cautelari;
- quelle elettorali;
- le udienze relative alle cause per le quali la ritardata trattazione potrebbe provocare grave pregiudizio a una delle parti, ove sia dichiarata l'urgenza, con decreto non impugnabile, dai Titolari delle Sezioni.

I ricorsi e le istanze cautelari le cui udienze, pubbliche o camerale, cadano nel periodo compreso tra la scadenza del c.d. periodo cuscinetto e il 31 maggio 2020 e per le quali non possa essere (o non sia stato) disposto il differimento saranno definiti sulla base degli scritti difensivi, salvo che almeno una delle parti abbia chiesto la discussione orale (con apposita istanza da notificare alle altre parti costituite e da depositare almeno due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione). Anche nei casi in cui non sia stata richiesta la discussione, i difensori saranno comunque considerati presenti.

Secondo quanto si è informalmente appreso, nell'ambito di un incontro con i vertici della giurisdizione amministrativa, salvo successivi approfondimenti, tale modalità di definizione delle controversie è quella che si intenderà privilegiare, anche al fine di non appesantire eccessivamente il carico dei ruoli delle udienze successive al 31 maggio 2020.

Nel caso in cui sia richiesta la discussione, l'udienza pubblica sarà celebrata a porte chiuse.

Allo stato, non è chiaro se la rinuncia a chiedere la discussione implichi acquiescenza a non essere previamente informati circa il rilievo d'ufficio di una questione e, quindi, circa l'esercizio del diritto al contraddittorio su tale questione, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., ovvero se, in tali casi, in analogia con quanto accade nelle ipotesi in cui la questione emerga dopo il passaggio in decisione della causa, il giudice, riservata la decisione, con ordinanza assegni alle parti un termine non superiore a trenta giorni per il deposito di memorie.

È in facoltà dei Titolari delle Sezioni consentire lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerali, 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. In tal caso è assicurato congruo avviso dell'ora e delle modalità del collegamento.

In relazione al periodo compreso tra la data di entrata in vigore del d.l. e il 31 maggio 2020, i Titolari delle Sezioni potranno adottare – in alternativa o in aggiunta al rinvio dell'udienza – tutte o alcune delle misure organizzative elencate nel comma 3, lettere da a) a d), dell'articolo 3.

Dalla data di entrata in vigore del decreto-legge al 31 maggio 2020 è sospeso l'obbligo previsto dall'art. 7, comma 4, del decreto-legge n. 168 del 2016 (c.d. «*copia di cortesia*»).

IV.2 Termini processuali

Durante il periodo cuscinetto (8 – 22 marzo 2020) sono sospesi i termini processuali nei casi e con i limiti di cui all'art. 54, comma 2 e 3, del c.p.a. (relativo alla c.d. sospensione feriale dei termini).

Si può, pertanto, affermare con sicurezza, nel caso dei giudizi amministrativi, che la sospensione non riguarda i soli procedimenti le cui udienze cadono nel periodo cuscinetto e che, conseguentemente, la sospensione riguarda anche i termini di proposizione del ricorso e di impugnazione.

Quanto ai termini a ritroso, decorrenti da udienze successive al periodo cuscinetto, nel silenzio della legge si ripropone la questione – già esaminata in relazione ai procedimenti civili – dei termini a ritroso decorrenti da udienze immediatamente successive al 22 marzo 2020 (o alla diversa data cui potrebbe essere prorogato il periodo cuscinetto), rispetto ai quali il meccanismo della sospensione dei termini anticiperebbe *ipso iure* la loro scadenza a data anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge.

Nel parere n. 571/2020 del 10 marzo 2020, reso da una Commissione speciale appositamente istituita presso il Consiglio di Stato, si è privilegiata un'opzione interpretativa secondo la quale la sospensione dei termini prevista dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge non riguarderebbe i termini a ritroso decorrenti dalla data dell'udienza (termini di deposito di documenti, memorie e repliche), ma i soli atti introduttivi dei diversi gradi di giudizio.

Con Decreto n. 71 del 10 marzo 2020, il Presidente del Consiglio di Stato ha, poi, diramato alcune «*disposizioni di coordinamento*», pur nel rispetto della «*autonomia decisionale che i commi 2 e 3 del citato art. 3 attribuiscono ai presidenti titolari delle Sezioni del Consiglio di Stato*» e della «*autonomia dei collegi nell'esercizio della giurisdizione*».

In tale decreto, nel dare atto che il parere della Commissione speciale costituisce «*avallo esegetico che, seppur autorevole, non ha efficacia cogente per i giudici chiamati a decidere sul caso concreto*», il Presidente del Consiglio di Stato ritiene di dover confidare «*al fine di una effettiva, pronta e corale reazione alla diffusione epidemiologica che non sacrifichi oltremodo l'efficienza e la capacità di risposta del sistema giudiziario amministrativo, in un atteggiamento pienamente collaborativo dell'avvocatura e dei singoli avvocati che si traduca in una sostanziale rinuncia ad avvalersi, per quanto concerne il deposito telematico degli atti defensionali di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a., della sospensione di cui all'art. 3 comma 1 del DL 11/2020*».

Alla luce di quanto precede, nell'attesa di auspicabili (e prevedibili) ulteriori chiarimenti o interventi normativi, sollecitati anche dall'Avvocatura dello Stato, si ritiene allo stato che – indipendentemente dalla correttezza della soluzione interpretativa prospettata dalla Commissione speciale – l'Avvocatura dello Stato non possa non corrispondere all'invito del Presidente del Consiglio di Stato e, in tal senso, si dà indicazione agli Avvocati e ai Procuratori dello Stato.

È, peraltro, evidente che tale problema risulterebbe superato qualora i Titolari delle Sezioni dovessero avvalersi del potere di differire d'ufficio le udienze successive al periodo cuscinetto, fissate entro il 31 maggio 2020, a nuova data che consentisse l'integrale decorso del termine a ritroso. È, dunque, quanto mai opportuno monitorare in ciascuna sede l'eventuale adozione di siffatti provvedimenti, da parte dei Presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, del Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e dei Presidenti dei tribunali amministrativi regionali e delle relative sezioni staccate.

V. Giudizi contabili

V.1 Disciplina delle udienze e dei servizi di cancelleria

Ai giudizi contabili sono estese le misure previste dall'art. 1 in tema di differimento d'ufficio delle udienze nel periodo cuscinetto.

Non sono previste eccezioni.

I vertici degli uffici possono disporre – oltre alle misure organizzative di cui all'art. 4, commi 2 e 3, lettere da a) a f) – il rinvio d'ufficio a data successiva al 31 maggio 2020 delle udienze e delle adunanze del controllo fissate tra il 23 marzo e il 31 maggio 2020.

V.2 Termini processuali

Ove sia disposto il rinvio delle udienze o delle adunanze del controllo, sono sospesi sino al 31 maggio 2020 i termini in corso alla data di entrata in vigore del decreto con riferimento a tutte le «*attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti*».

Per quanto riguarda i procedimenti estranei alle previsioni del decreto-legge, si rappresenta che, secondo quanto si è appreso, provvedimenti di rinvio delle udienze pubbliche potranno essere adottati dalla **Corte costituzionale**, vuoi in relazione a singole udienze, vuoi in relazione a periodi circoscritti. Allo stato, con provvedimento del 9 marzo 2020, la Corte ha deliberato di rinviare a nuovo ruolo le cause fissate per le udienze pubbliche del mese di marzo 2020, nonché una camera di consiglio per convocazione degli esperti già prevista per il giorno 23 marzo 2020. Proseguono invece le altre attività della Corte quali, ad esempio, l'approvazione delle motivazioni delle decisioni già adottate e la trattazione delle cause che non richiedono la discussione in udienza pubblica. Nessuna sospensione dei termini processuali è stata o sarà prevedibilmente disposta.

Quanto ai giudizi dinnanzi alla **Corte di giustizia dell'Unione europea**, è esclusa, allo stato, la concessione di proroghe automatiche dei termini processuali in favore della Repubblica italiana. Resta ferma la possibilità di presentare motivate istanze di proroga, nei casi in cui ciò sia ammesso dal Regolamento di procedura della Corte, in ragione delle difficoltà, anche istruttorie, che l'attuale situazione emergenziale determina all'ordinato svolgimento delle attività defensionali. Sono in corso interlocuzioni con il Presidente della Corte volte a concordare modalità operative per la gestione, o eventualmente per il rinvio, delle udienze cui sono convocati i rappresentanti del Governo italiano, anche in considerazione della eventuale necessità di soprassedere dalla partecipazione. Su tali punti, si riservano comunicazioni successive.

Quanto, infine, ai giudizi dinnanzi alla **Corte europea dei diritti dell'Uomo**, allo stato nessuna proroga generalizzata dei termini processuali è stata accordata alla Repubblica italiana. Resta ferma la possibilità di fare istanza di proroga nei singoli casi, laddove ciò sia ammesso.

L'AVVOCATO GENERALE

