

Normativa emergenziale da COVID-19 e sospensione straordinaria del termine per proporre ricorso nel processo amministrativo

Autore: Gambetta Davide

In: Diritto amministrativo

SOMMARIO 1. La sospensione del termine per la proposizione dei ricorsi nella normativa emergenziale 2. I dubbi sull'abrogazione tacita dell'art. 36, comma 3 D.L. 8 aprile 2020, n. 23 3. L'autonomia dei due periodi di sospensione e l'insussistenza di antinomie 4. Criticità delle norme retroattive in materia processuale e decadenza incolpevole dall'osservanza del termine 5. L'ipotesi della retrodatazione e il rimedio della rimessione in termini 6. Conclusioni: il 3 maggio come cippo confinario, formale e sostanziale, della sospensione

La recente (fluviale) normativa emergenziale legata alla crisi epidemiologica nazionale da COVID-19 ha interessato più volte il processo amministrativo, modellandone alcuni aspetti per garantire il più efficiente svolgimento della funzione giurisdizionale anche nel difficile momento di crisi sanitaria che sta vivendo la nazione.

In questa sede limiteremo l'indagine a una sola questione: **il decorso dei termini per proporre ricorso**, tema che recentemente è stato interessato da un fugace (ma significativo) dibattito.

1.

La sospensione del termine per la proposizione dei ricorsi nella normativa emergenziale

Al fine di poter focalizzare la questione, occorre una sintetica ricognizione degli interventi normativi succedutisi in materia di termini del processo amministrativo nella cornice dell'emergenza sanitaria nazionale.

Con l'art. 3 del D.L. 8 marzo 2020, n. 11, era stata originariamente disposta l'applicazione del regime della sospensione feriale «fino al 22 marzo 2020».

Con l'art. 84 del D.L. 17 marzo 2020, n. 13, abrogando il pocanzi menzionato art. 3, tutti i termini del processo amministrativo sono stati sospesi «**dal 8 marzo 2020 e fino al 15 aprile 2020**», quindi - evidentemente - anche quelli per proporre ricorso (anche in appello, per motivi aggiunti, incidentale).

Con successivo D.L. 8 aprile 2020, n. 23, all'art. 36 comma 3 è stato previsto che «nei giudizi disciplinati dal codice del processo amministrativo sono ulteriormente sospesi, **dal 16 aprile al 3 maggio 2020** inclusi, esclusivamente i termini per la notificazione dei ricorsi.»

Poco tempo dopo con **L. 24 aprile 2020, n. 27** (in S.O. n. 16, relativo alla G.U. 29/04/2020, n. 110) è stato convertito in legge il D.L. 17 marzo 2020, n. 13. Nella legge di conversione, l'art. 84 relativo al processo amministrativo è stato convertito senza modifiche sostanziali e, per quanto qui interessa, nel suo testo originario.

Nella legge di conversione la sospensione dei termini processuali è quindi cristallizzata con le stesse parole del D.L. originario, ossia «**dal 8 marzo 2020 e fino al 15 aprile 2020**», il che ha generato legittimi dubbi sull'esatto perimetro del periodo di sospensione.

2.

I dubbi sull'abrogazione tacita dell'art. 36, comma 3 D.L. 8 aprile 2020, n. 23

In realtà, il periodo di sospensione dettato dal D.L. 8 aprile 2020, n. 23 appare ulteriore e susseguente rispetto a quello previsto dal D.L. 17 marzo 2020, n. 13, presentando una propria autonomia e autosufficienza concettuale e cronologica, ancor più evidente ove se ne osservi la natura, diversa per contenuto e più ristretta rispetto a quella del primo.

Sicché non parrebbe esservi ragione per considerare l'intervenuta conversione in legge del primo provvedimento nel suo testo originario come **una abrogazione tacita della norma intermedia di sospensione contenuta nel D.L. 23 del 2020**.

Sembrano quindi superabili i (pure ragionevoli) timori che la legge di conversione possa ora porsi come norma sopravvenuta, abrogando quindi tacitamente, per antinomia, l'art. 36 comma 3 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 e riportando la deadline del periodo di sospensione al 15 aprile 2020.

Si legga anche:

- **Le udienze “da remoto” nella giustizia amministrativa: lo stato dell’arte alla luce dei recenti interventi emergenziali da COVID-19;**

•

Il pericoloso e forse incostituzionale rallentamento dei procedimenti amministrativi della pubblica amministrazione da parte della normativa emergenziale sul coronavirus.

3.

L’autonomia dei due periodi di sospensione e l’insussistenza di antinomie

Una tale lettura sembrerebbe infatti sconfortata, oltre che da evidenti ragioni di concretezza operativa e di logica giuridica, da alcune considerazioni teoriche.

Anzitutto, la norma di cui all’art. 36 comma 3 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 introduce un periodo di sospensione nuovo, diverso e ulteriore rispetto a quello previsto dal D.L. 8 aprile 2020.

L’autonomia concettuale dei due periodi impedisce in radice di configurare una qualsivoglia forma di **antinomia giuridicamente rilevante** ed esclude quindi che possano richiamarsi principi e norme che regolano la successione tra leggi nel tempo.

Di questa **autonomia tra i due periodi**, previsti dalle distinte norme, si ha prova ove si consideri non solo **l’eloquente formulazione dell’art. 36 comma 3** del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 (“nei giudizi disciplinati dal codice del processo amministrativo sono ulteriormente sospesi”), ma anche la **diversità sostanziale tra le due sospensioni**: la prima riferita a tutti i termini, in modo pressoché coincidente alla sospensione feriale (tanto che la relativa disciplina è espressamente richiamata), la seconda ristretta ai soli termini di proposizione del ricorso (pur da intendersi con riferimento estensivo anche a quelli incidentali, in appello, per motivi aggiunti).

4.

Criticità delle norme retroattive in materia processuale e decadenza incolpevole dall'osservanza del termine

Ancora, a favore della sopravvivenza del termine del 3 maggio nonostante l'intervenuta vigenza della legge di conversione, milita anche l'ovvia circostanza per cui la L. 24 aprile 2020, n. 27 è stata pubblicata nel S.O. n. 16, relativo alla G.U. del 29 aprile 2020, n. 110.

Sicché, la scadenza del periodo di sospensione dei termini per proporre ricorso non potrebbe ora essere arretrata al 15 aprile dalla legge di conversione, se non a voler ammettere che la legge di conversione abbia inteso **disciplinare retroattivamente il processo** del passato - e nemmeno un passato troppo prossimo - configurando un esercizio di potestà normativa retroattività, particolarmente indelicato in materia processuale alla luce dell'indefettibile **necessità di certezza dei termini processuali**.

Infatti, anche se il D.L. originario reca la data dell'8 marzo, la legge di conversione è stata promulgata il 24 aprile e pubblicata il 29, sicché finirebbe per arretrare la scadenza del periodo di sospensione straordinaria del termine per proporre ricorso al quattordicesimo giorno antecedente alla propria pubblicazione in Gazzetta, cagionando **la decadenza sopravvenuta - inattesa e incolpevole - da tutti quei termini** di proposizione del ricorso che, prima della normativa emergenziale, cadevano dall'8 al 23 marzo.

5.

L'ipotesi della retrodatazione e il rimedio della rimessione in termini

Il che produrrebbe una decadenza massiva e indiscriminata dal ricorso in un numero di casi non irrisorio, per di più - ed evidentemente - per causa in nulla imputabile alle parti e ai loro difensori.

Si apre quindi un ulteriore scenario. Anche a voler ammettere che la legge di conversione abbia abrogato in parte qua il D.L. intermedio dell'8 aprile 2020, sarebbe ora indubitabile che per tutti quei termini

incolpevolmente scaduti a causa dell'arretramento, sia dovuta **la rimessione in termini**. Più specificamente, è indubitabile che la decadenza sia stata cagionata per causa in nulla imputabile alla parte e che l'errore possa (recte debba) essere considerato scusabile ai sensi dell'art. 37 del codice del processo amministrativo.

Si ricordi che questa norma riconosce la possibilità di rimessioni in termini anche ove sussistano "oggettive **ragioni di incertezza su questioni di diritto**".

Sicché, ad oggi, parimenti dovuta dovrebbe essere la rimessione anche per tutti i termini successivi, assumendo che per l'obiettivo non perspicuità della normativa e non percepibilità dell'antinomia, sarebbe legittimo per la parte e il procuratore confidare nel termine del **3 maggio**.

6. Conclusioni: il 3 maggio come ceppo confinario, formale e sostanziale, della sospensione

Sicché la portata abrogativa della norma sopravvenuta della legge di conversione, anche a volerne ammettere l'esistenza di cui qui fermamente si dubita - sarebbe nei fatti neutralizzata dalla necessità di rimessione in termini a salvezza di chi sia inavvertitamente decaduto, a tutela del legittimo affidamento su una normativa obiettivamente non perspicua.

In conclusione, qualunque sia la lettura che voglia darsi del rapporto tra le due norme in discorso, l'effetto concreto sull'operatore del processo resta il medesimo, con la sola differenza in quest'ultima eventualità appena discussa, dell'onere di instare per la rimessione.

Anche quest'ultima riflessione, di opportunità concreta, ci induce quindi a preferire una lettura di autonomia tra i due periodi di sospensione che li esoneri dall'antinomia.

Volume consigliato

7.

Bibliografia utile

Si indica una breve bibliografia di recentissimi contributi sul tema della sospensione processuale straordinaria da COVID-19.

1. De Nictolis, Il processo amministrativo ai tempi della pandemia, in www.giustizia-amministrativa.it, in federalismi.it, 15 aprile 2020;
2. Durante, Il lockdown del processo amministrativo, relazione svolta al seminario di studi organizzato in videoconferenza dai Consigli degli Ordini degli avvocati di Lamezia Terme e di Vibo Valentia, il 28 aprile 2020, ora in giustizia-amministrativa.it, 28 aprile 2020;
3. Francario, Il non - processo amministrativo nel diritto dell'emergenza Covid 19, in giustiziainsieme.it, 14 aprile 2020;
4. Giani, Alcune considerazioni sulla "stratificazione" delle previsioni di sospensione dei termini procedurali, in federalismi.it, 1 aprile 2020;
5. Strazza, L'emergenza Covid-19 e la sospensione (incerta) dei termini dei procedimenti e del processo amministrativo, in lamministrativista.it, 2 maggio 2020;

M.A. Sandulli, Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è "riservata" alle azioni: neglette le posizioni dei resistenti e dei controinteressati e il diritto al "pieno" contraddittorio difensivo. Con postilla per una proposta di possibile soluzione, in federalismi.it, 9 aprile 2020;

M.A. Sandulli, Covid-19, fase 2. Pregi e difetti del diritto dell'emergenza per il processo amministrativo, in giustiziainsieme.it, 4 maggio 2020;

M.A. Sandulli, N. Posteraro, Procedimento amministrativo e COVID-19. Prissime considerazioni sulla sospensione dei termini procedurali e sulla conservazione dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103, in federalismi.it, 13 marzo 2020.

<https://www.diritto.it/normativa-emergenziale-da-covid-19-e-sospensione-straordinaria-del-termine-per-proporre-ricorso-nel-processo-amministrativo/>