

STUDIO LEGALE
GATTAMELATA E ASSOCIATI
WWW.GATTAMELATAEASSOCIATI.IT

ROMA
VIA DI MONTE FIORE, 22
VIA DELLA LUCE, 56



MILANO
VIA HOEPLI, 3

AVV. STEFANO GATTAMELATA
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
DOCENTE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
UNIVERSITÀ DI TERAMO

AVV. PROF. MARINA D'ORSOGNA
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO
UNIVERSITÀ DI TERAMO

AVV. RENZO CUONZO
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
DOCENTE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA
UNIVERSITÀ LA SAPIENZA DI ROMA

AVV. FRANCESCA ROMANA FELEPPA
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO
AMMINISTRATIVO

AVV. ALBERTO MARIA FLORIDI
PATROCINANTE IN CASSAZIONE

AVV. ALESSIO GATTAMELATA
PATROCINANTE IN CASSAZIONE

OF COUNSEL
AVV. GIULIO GUARNACCI
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
ESPERTO DI DIRITTO DEL LAVORO

DOTT.SSA GIULIA RICCHIUTI

Oggetto: Emergenza Covid 19 – news GeA n. 2.

Gentilissime/i,

a seguito dell'emergenza epidemiologica che sta interessando il nostro Paese continuano a susseguirsi notizie e provvedimenti che stanno incidendo tanto sullo svolgimento della vita quotidiana di Noi cittadini, quanto, più nel dettaglio, quello dell'attività della pubblica amministrazione, incluso il settore giudiziario.

Al fine di fare chiarezza, alla luce dei nuovi provvedimenti governativi adottati, ci teniamo a svolgere alcune brevi considerazioni.

o

1. Le misure governative adottate.

Tra le misure governative di carattere generale adottate si segnalano, per quanto di interesse:

- i) il D.P.C.M. del 28 marzo 2020** con il quale è stato istituito il nuovo Fondo di solidarietà comunale (FSC) destinato ai comuni delle regioni a statuto ordinario e di Sicilia e Sardegna. Trattasi più nel dettaglio di fondo alimentato da una quota dell'IMU e dall'ulteriore quota dell'IMU stessa, derivante dalla regolazione dei rapporti finanziari connessi con la metodologia di riparto dei comuni interessati;
- ii) il D.P.C.M. del 1° aprile** con il quale è stata disposta la proroga delle misure limitative precedentemente adottate al fine del contenimento della diffusione del Covid-19, le quali restano efficaci sino al **13 aprile 2020**;
- iii) con l'art. 22 del D.L. n. 18/2020** è possibile -anche per gli studi legali anche con un solo dipendente- accedere alla Cassa integrazione in deroga, per un massimo di 90 gg. e con pagamento fino all'80% dello stipendio del lavoratore;
- iv) il Decreto (interministeriale) del 28 marzo 2020 adottato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze** con cui sono stati fissati

i criteri di priorità nonché le concrete modalità di attribuzione dell'indennità riconosciuta ai lavoratori autonomi professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria danneggiati dal virus COVID-19, ai sensi dell'art. 44 del D.L. n.18 del 17 marzo 2020. L'istituzione del cd. "Fondo per il reddito di ultima istanza", prevede lo stanziamento di 200 milioni di euro per l'anno 2020 da erogare a titolo di indennità per il mese di marzo, per importo pari a euro 600 ciascuno.

Il beneficio è riconosciuto ai lavoratori autonomi la cui attività sia stata limitata dai provvedimenti restrittivi emanati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Al riguardo il D.P.C.M. in commento ha previsto due distinte ipotesi: *a)* per coloro che abbiano percepito, nell'anno di imposta 2018, un reddito sino a 35 mila Euro, laddove l'attività professionale risulti essere stata limitata a causa dell'emergenza epidemiologica; *b)* per coloro che nell'anno di imposta 2018 abbiano percepito un reddito compreso tra 35 mila e 50 mila Euro, nel caso di cessazione ovvero sospensione o riduzione per almeno il 33% della attività. In ogni caso, trattasi di indennità non computata ai sensi del TUIR.

Le istanze per l'ottenimento dell'indennità in parola devono essere presentate dai professionisti e i lavoratori autonomi a partire dal 1° aprile 2020 agli enti di previdenza cui sono obbligatoriamente iscritti, secondo le modalità stabilite dai predetti enti.

o

2. L'avvio della seconda fase delle deroghe processuali introdotte dall'art. 84 del D.L. n. 18/2020 (cd. "Cura Italia") in materia di giustizia amministrativa.

Come noto, le disposizioni di cui all'art. 84 del D.L. n. 18/2020 cd. "Cura Italia" (abrogando l'art. 3 del precedente D.L. n. 11 dell'8.3.20), hanno introdotto, per la giustizia amministrativa alcune significative deroghe processuali funzionali a garantire, anche in tale contesto, il c.d. distanziamento sociale.

i) Per quanto di interesse, fermo restando quanto disposto dall'**art. 84, comma 1** del citato D.L.¹, nel **periodo compreso tra il 6 e il 15 aprile**, le controversie fissate, saranno trattenute in decisione sulla base degli atti depositati (e non rinviate a data successiva al 15 aprile), nel caso in cui vi sia la richiesta congiunta delle parti costituite, presentata nei due giorni precedenti l'udienza e, fatta comunque salva la possibilità di depositare presentare brevi note a sostegno della propria tesi difensiva (in caso di mancanza costituzione di una delle parti intimata, la domanda potrà essere comunque esaminata se ne faccia istanza chi, invece, si sia già costituito; dunque, in ipotesi, anche il solo ricorrente);

La disposizione di cui all'**art. 84, comma 2**, prevede poi che a partire dal 6 aprile anche il giudizio cautelare possa essere definito con le medesime modalità (passaggio in decisione senza discussione orale sulla base degli atti depositati) ove vi sia stata concessione di un decreto monocratico, in accoglimento anche solo parziale della domanda cautelare; è però necessario il consenso "*delle parti su cui incide la misura cautelare*", le quali possono opporsi depositando un'istanza di rinvio la quale,

¹ La norma ha introdotto, nel periodo compreso tra la data dell'8 marzo e quella del 15 aprile, il regime di sospensione feriale dei termini, ai sensi dell'art. 54.3 c.p.a. (**art. 84, comma 1**); nonché ha previsto il rinvio d'ufficio a data successiva di tutte le udienze. Ciò fatta eccezione per i procedimenti cautelari pendenti o promossi tra l'8 marzo e il 15 aprile, per i quali la decisione avviene con decreto monocratico ex art. 56, adottato dal Presidente ovvero da Magistrato delegato c.p.a., e conseguente rinvio alla udienza camerale da calendarizzarsi in data successiva al periodo di sospensione feriale del 15 aprile; per l'adozione del decreto è comunque previsto il rispetto dei termini a difesa previsti dall'art. 55, c. 5, c.p.a. (ovvero devono essere decorsi venti giorni dal perfezionamento dell'ultima notificazione e dieci giorni dal deposito del ricorso, dimezzati ove si tratti di rito abbreviato).

come innanzi detto, determina lo spostamento della trattazione a data “*immediatamente*” successiva al 15 aprile.

ii) A seguire, **nel periodo compreso tra il 15 aprile e il 30 giugno**, tutte le controversie (anche quelle relative a procedimenti cautelari) passano in decisione senza discussione ma solo sulla base degli atti depositati e con possibilità di sentenza in forma semplificata (ex art. 60 c.p.a.); anche in tal caso è fatta salva la possibilità per le parti di produrre brevi note due giorni antecedenti l’udienza. Le note, nella sostanza, sostituiscono la discussione orale.

Le Parti possono però richiedere la rimessione in termini (e non depositare le dette note) qualora il periodo di sospensione feriale (comma 1, 2° periodo) abbia reso impossibile la produzione delle memorie, ove cioè non vi siano stati termini a difesa; il Giudice decide sulla rimessione in termini e gli ulteriori adempimenti hanno termini dimezzati, se trattasi di controversia ordinaria; non si dimezzano, invece, i termini per le controversie già dimidiate (**art. 84, comma 5**).

iii) Durante il detto periodo di sospensione feriale -è inutile dire- non decorrono i termini per le impugnazioni né per i successivi depositi; al momento la sospensione feriale terminerà il 15 aprile p.v..

o

3. La sospensione dei termini procedurali ai sensi dell’art. 103 del D.L. n. 18/2020. L’applicabilità alle procedure ad evidenza pubblica.

i) Completa la disciplina eccezionale di cui al D.L. n. 18/2020, **l’art. 103, comma 1**, a norma del quale, per i procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020, non si tiene conto del periodo compreso tra questa e quella del 15 aprile 2020.

La sospensione non opera per quei termini procedurali stabiliti da specifiche disposizioni del medesimo decreto e dei dd. ll. 23 febbraio 2020, n. 6, 2 marzo 2020, n. 9 e 8 marzo 2020, n. 11 (precedenti decreti “COVID 19”) e dei relativi decreti di attuazione.

Il regime di sospensione, da intendersi in senso stretto tale, deve ritenersi senza dubbio applicabile ai termini cd. finali del procedimento, ovvero quelli entro i quali questo deve per legge essere concluso, ai sensi di quanto disposto dall’art. 2, L. n. 241/1990; valendo quindi anche per i termini entro i quali le amministrazioni devono avviare e/o concludere l’esercizio dei poteri di verifica e di controllo su precedenti atti (pubblici o privati) o sull’esercizio di altrui attività.

ii) Ugualmente la sospensione si applica, coerentemente, anche ai cd. termini endoprocedimentali, ed è espressamente estesa a quelli (relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi) “propedeutici” ed “esecutivi”. Per quanto concerne questi ultimi, in via generale, si deve pertanto ritenere esclusa la possibilità di darvi esecuzione, fino al 15 aprile; e ciò relativamente sia a quelli restrittivi sia a quelli ampliativi della sfera giuridica dei privati (sia esecutivi alla data del 23 febbraio, ovvero divenuti esecutivi successivamente alla suddetta data, agendo la sospensione in parola retroattivamente).

iii) Infine, sulla scorta di quanto detto, deve ritenersi operante il regime di sospensione sancito dal predetto art. 103, comma 1, anche avuto riguardo ai termini dei ricorsi amministrativi ordinari.

iv) Si prevede ulteriormente la proroga ovvero il differimento, sino al 15 aprile 2020, dei termini relativi alla formazione di ipotesi di silenzio cd. significativo (art. 103, comma 1, ult. periodo).

Lo stesso comma, puntualizza però come sia onere delle pp.aa., attivarsi per l’adozione di ogni misura organizzativa idonea a garantire la ragionevole durata e, ove possibile, la celere conclusione dei procedimenti, dando evidentemente priorità a quelli urgenti; ciò, fatta comunque salva la tutela delle parti portatrici di interessi.

v) Ancora, il **comma 3 dell'art. 103**, esclude dal regime di sospensione dei termini innanzi descritto i procedimenti relativi alla corresponsione di stipendi, pensioni, retribuzioni per lavoro autonomo, emolumenti per prestazioni di lavoro o di opere, servizi e forniture a qualsiasi titolo, indennità di disoccupazione e altre indennità da ammortizzatori sociali o da prestazioni assistenziali o sociali, comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese.

vi) Il **comma 2 dell'art. 103**, introduce infine un meccanismo di proroga dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nel periodo emergenziale, ampliando altresì l'arco temporale interessato, che viene fatto retroagire al D.L. del 31 gennaio 2020 (il primo decreto dichiarativo dello "stato di emergenza" per un periodo di sei mesi), e stabilendo che *"tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020"*.

vii) Di interesse è infine la previsione contenuta nel successivo **art. 104** del D.L. n. 18/2020 la quale proroga sino al 31 agosto 2020 anche la validità dei documenti di identità in scadenza (tra i quali, alla luce della circolare MIT del 24 marzo viene incluso anche la patente di guida).

3.1. Nell'ambito della attività pubblicistica, fortemente incisa dalla normativa emergenziale di che trattasi, particolare rilievo rivestono le previsioni innanzi descritte con particolare riferimento alle procedure ad evidenza pubblica.

In proposito, la **circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 23 marzo 2020** è intervenuta a far chiarezza, ha precisato l'applicabilità della sospensione dei termini procedimentali, per il periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 ed il 15 aprile 2020, anche alle procedure di appalto o di concessione disciplinate dal D. Lgs. n. 50/2016; ciò fatta eccezione, ovviamente, per i casi espressamente esclusi dal medesimo articolo 103.

Più nel dettaglio, la sospensione introdotta dalla norma emergenziale, deve ritenersi operante con riferimento a tutti i termini stabiliti dalla *lex specialis* (quali i termini per la presentazione delle domande di partecipazione e/o delle offerte; i termini previsti per l'effettuazione di sopralluoghi; i termini ai sensi per il c.d. soccorso istruttorio ai sensi dell'articolo 83, comma 9, Codice Appalti) nonché a quelli stabiliti dalle commissioni di gara in relazione alle relative e connesse attività.

A tal fine, nelle more, la stazione appaltante è comunque tenuta ad assicurare, fino alla scadenza del termine prorogato, la segretezza delle offerte (ai sensi dell'art. 79 del Codice Appalti) nonché a consentire agli operatori economici che abbiano inviato la propria offerta, di ritirarla e/o sostituirla.

Nel silenzio del provvedimento ministeriale circa la sospensione del termine di 35 giorni (cd. *stand still* sostanziale ex art. 32, comma 9, Codice Appalti) che la S.A. è tenuta a rispettare prima di stipulare il contratto a seguito dell'intervenuta aggiudicazione, pare preferibile ritenere applicabile il regime di sospensione anche a tale termine. Ciò in quanto, pur se l'istituto in commento si collochi in effetti al di fuori della fase ad evidenza pubblica (seguendo l'adozione del provvedimento finale di aggiudicazione, sembrerebbe preferibile al riguardo un'esegesi sistematica, e dunque "cautelativa": ed infatti, escludendo la operatività della sospensione per lo *stand still* sostanziale, si determinerebbe una discrasia con il regime di sospensione dei termini processuali prevista dall'art. 84, comma 1 del medesimo D.L. n. 18/2020).

4. Le misure volte all'organizzazione e allo svolgimento delle attività processuali: il Decreto del Primo presidente della Corte di Cassazione del 31 marzo 2020. Brevi riflessioni sulla giustizia civile.

Con il **Decreto del Primo Presidente della Corte di cassazione n. 47 del 31 marzo 2020**, sono state dettate ulteriori misure organizzative, in vigore a partire dal 16 aprile. Dette misure vanno ad integrare, nella maniera seguente, il precedente Decreto del 23 marzo:

i) per le cause fissate per udienza fino al 15 aprile è previsto il rinvio a data successiva, eccezion fatta per le controversie individuate dall'art. 83, co. 3 D.L. n. 18/2020, che saranno ricalendarizzate con priorità;

ii) per le cause in trattazione successivamente e fino al 30 giugno -periodo nel quale alcune attività processuali vengono svolte- pure è previsto il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 dei procedimenti civili e penali (si omettono alcune differenze di calendarizzazione delle c.c. rispetto alle u.p.), con esclusione di quelle relative ai procedimenti di cui al comma 3 dell'art. 83;

iii) le SS.UU. e le Sezioni civili nel periodo compreso tra l'11 ed il 31 maggio 2020 potranno tenere una udienza camerale per ciascuna sezione; ciò per consentire la trattazione di quei procedimenti già fissati per i quali la comunicazione degli avvisi alle parti sia avvenuta o possa avvenire in rispetto dei termini concessi dalla legge a difesa;

iv) nel successivo periodo compreso tra il 1° e il 30 giugno 2020 potranno essere fissate due adunanze camerali al mese per ciascuna sezione, cinque invece per la sesta sezione.

v) In questo quadro si rammenta l'art. 83, comma 2, del D.L. n. 18 del 2020 che disposto che *“dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 è sospeso il decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali”*.

vi) Quanto a disposizioni di maggiore dettaglio, con riferimento alla modalità di celebrazione delle udienze civili, il Decreto ne prevede lo svolgimento da remoto (secondo quanto già sancito dal Decreto n. 44 del 23 marzo 2020). È demandata poi ai Presidenti delle sezioni la riprogrammazione dei calendari di udienza così variati e consentito alle cancellerie, per garantire l'effettivo svolgimento delle suddette udienze, trasmettere gli atti regolamentari ai magistrati fuori sede, anche tramite posta; parimenti, al fine di agevolare gli adempimenti processuali, le conclusioni e altri atti della Procura generale potranno essere trasmessi alla competente cancelleria della Corte di cassazione tramite posta elettronica secondo le modalità cui alla lett. e) punto 3, del cit. Decreto.

vii) In definitiva, almeno fino al prossimo 15 aprile, tutti i termini per depositare i ricorsi e i controricorsi, nonché le memorie dei difensori innanzi alla S.C. sono sospesi. Inoltre *“quando il termine è computato a ritroso e ricade in tutto o in parte nel periodo di sospensione, è differita l'udienza o l'attività da cui decorre il termine in modo da consentirne il rispetto. Così, se consideriamo che le memorie ex artt. 378 c.p.c., 380-bis e 380-bis.1 c.p.c. devono essere depositate almeno cinque e dieci giorni prima rispettivamente dell'udienza pubblica, dell'adunanza di sesta e dell'adunanza della sezione semplice, è certo che anche le udienze o adunanze, pure fissate dopo il 15 aprile 2020, ma prima del decorso dei detti termini di cinque o dieci giorni, dovranno essere differite per consentire il deposito delle dette memorie nel rispetto dei termini accordati ex lege (...)”*.

In questo contesto per di più, il *“Governo ha presentato un maxi emendamento al d.d.l. S.1766 di conversione in legge del d.l. n. 18 del 2020, che prevede l'introduzione di un comma 11-bis. all'art. 83, a tenore del quale nei procedimenti civili innanzi alla Corte di Cassazione ‘sino al 30 giugno 2020, il deposito degli atti e dei documenti da parte degli avvocati può avvenire in modalità telematica nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la*

trasmissione e la ricezione dei documenti informatici (...)'. Se tale emendamento verrà approvato, allora, almeno fino al 30 giugno 2020, i difensori delle parti, una volta adottato il provvedimento del Direttore S.I.A., potranno depositare atti e documenti (ricorso, controricorso e memorie difensive), in ossequio alle regole contenute nel d.m. n. 44 del 2011" (cfr. Relazione dell'Ufficio massimario civile della Corte di Cassazione, n. 28 del 1° aprile 2020).

Il Primo Presidente della Suprema Corte, anticipando l'emendamento governativo ed in base ai poteri di organizzazione conferitigli dal citato D.L., ha stabilito che per quanto concerne poi i ricorsi in trattazione sino al 30 giugno, i difensori, potranno far pervenire alla Corte motivi aggiunti ovvero memorie tramite l'indirizzo elettronico Reginde -pertanto a mezzo pec- agli indirizzi in calce. Si badi però che è prevista altresì la contestuale comunicazione della parte che provveda al deposito alle controparti, tuttavia tramite modalità tecniche che saranno determinate con stipula di apposito Protocollo tra gli organismi forensi e l'Avvocatura di stato al fine di incentivare l'uso delle tecnologie (allo stato si direbbe che si debba notiziare Controparte del deposito tramite pec).

Di seguito gli indirizzi pec cui sarà possibile provvedere al deposito di memorie e motivi aggiunti per i ricorsi in trattazione sino al 30 giugno p.v.:

- SEZIONI UNITE CIVILI: *sez.unitecivili@cassazione@giustiziacert.it*
- SEZIONE I CIVILE: *sez1.civile.cassazione@giustiziacert.it*
- SEZIONE II CIVILE: *sez2.civile.cassazione@giustiziacert.it*
- SEZIONE III CIVILE: *sez3.civile.cassazione@giustiziacert.it*
- SEZIONE IV CIVILE (LAVORO): *sez4.civile.cassazione@giustiziacert.it*
- SEZIONE V (TRIBUTARIA): *sez5.civile.cassazione@giustiziacert.it*
- SEZIONE SESTA CIVILE: *sez6.civile.cassazione@giustiziacert.it*

*

In attesa di fornirvi ulteriori aggiornamenti, ci confermiamo comunque a disposizione per qualsiasi chiarimento o delucidazione.

Un saluto cordiale.

Roma, 6 aprile 2020

Studio Legale Gattamelata e Associati

sg/gr