

FOCUS

EMERGENZA COVID - 19

**Norme e provvedimenti
in materia di:**

- Contratti pubblici
- Antitrust e regolamentare
- Giustizia amministrativa
- Giustizia civile

LC&P
CENTRO STUDI

Indice

CONTRATTI PUBBLICI

Le disposizioni del DL n. 18/2020 (Decreto cd. "Cura Italia")
in materia di contratti pubblici..... p. **4**

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: Protocollo condiviso
di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19
nei cantieri edilip. **13**

Delibera ANAC 19 marzo 2020, n. 268: sospensione dei termini nei
procedimenti di competenza dell'Autorità e termini per l'adempimento
di obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autoritàp. **14**

ANTITRUST E REGOLAMENTARE

I provvedimenti dell'AGCM dell'AGCOM a fronte dell'emergenza
COVID-19.....p. **18**

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Disposizioni sulla giustizia amministrativa a fronte dell'emergenza
COVID-19 p. **22**

GIUSTIZIA CIVILE

Disposizioni sulla giustizia civile a fronte dell'emergenza COVID-19p. **27**

CONTRATTI PUBBLICI

Le disposizioni del DL n. 18/2020 (Decreto cd. "Cura Italia") in materia di contratti pubblici

Il DL 17 marzo 2020, n. 18, recante *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie Generale n. 70 in data 17 marzo 2020, cd. Decreto "Cura Italia", reca tra l'altro diverse disposizioni di interesse per la materia dei contratti pubblici, come in appresso richiamate.

Art. 72

(Misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese)

Il comma 1 ha istituito il "Fondo per la promozione integrata" da ripartire ai fini della promozione integrata presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Tale iniziativa è tesa a potenziare gli strumenti di promozione e di sostegno all'internazionalizzazione delle varie componenti del sistema Paese, attraverso:

la realizzazione di una campagna straordinaria di comunicazione a sostegno delle esportazioni italiane e dell'internazionalizzazione del sistema economico nazionale nel settore agroalimentare e negli altri settori colpiti dall'emergenza derivante dalla diffusione del COVID-19, anche avvalendosi di ICE-Agenzia italiana per l'internazionalizzazione delle imprese e per l'attrazione degli investimenti; il cofinanziamento di iniziative di promozione dirette a mercati esteri realizzate da altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2000, n. 165, mediante la stipula di apposite convenzioni.

Inoltre, nell'ambito del fondo rotativo di cui all'art. 2, comma 1, del DL 28 maggio 1981, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1981, n. 394, è costituita una sezione separata per la concessione di cofinanziamenti a fondo perduto fino al 50% dei finanziamenti concessi ai sensi dell'art. 2, comma 1, del DL n. 251/1981, secondo criteri e modalità stabiliti con una o più delibere del Comitato agevolazioni.

Il comma 2 reca alcune disposizioni temporanee necessarie a snellire i procedimenti di spesa inerenti agli stanziamenti di cui al comma 1 suddetto e al piano straordinario per la promozione del made in Italy di cui all'art. 30 del DL n. 133/2014.

Il comma 3 conferma che gli interventi di cui all'articolo qui in esame sono soggetti alle linee guida strategiche per l'internazionalizzazione delle imprese dettate dalla Cabina di regia di cui all'art. 14, comma 18-bis, del DL n. 98/2011.

Art. 75

(Acquisti per lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e di servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese)

La disposizione di che trattasi è volta a favorire l'applicazione e lo sviluppo del lavoro agile e, più in generale, la diffusione di servizi in rete, nonché ad agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, quali ulteriori misure di contrasto degli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da COVID-19; ciò attraverso la semplificazione delle procedure di acquisto di servizi informatici *in cloud*, anche basate sul modello *software as a service ("SaaS")*, che supportano necessariamente i processi digitale di erogazione dei servizi per via telematica.

In particolare, le previsioni di cui al **comma 1** consentono alle amministrazioni aggiudicatrici, quali definite dall'art. 3 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (recante il Codice dei contratti pubblici), nonché alle autorità amministrative indipendenti, ivi comprese la Commissione nazionale per le società e la borsa e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, fino al 31 dicembre 2020, il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, purché l'affidatario venga selezionato tra almeno 4 operatori economici, dei quali almeno uno sia una «start-up innovativa» o una «piccola e media impresa innovativa».

Il **comma 2** dispone la trasmissione degli atti di indizione delle procedure di acquisto avviate con le modalità di cui al precedente comma 1 al Dipartimento per la trasformazione digitale e al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di consentire il monitoraggio e la verifi-

ca dell'impatto della norma rispetto al processo di trasformazione digitale della pubblica amministrazione.

Ai sensi del **comma 3**, le amministrazioni possono stipulare il contratto previa acquisizione di una autocertificazione dell'operatore economico aggiudicatario attestante il possesso dei requisiti generali, finanziari e tecnici, la regolarità del DURC e l'assenza di motivi di esclusione secondo segnalazioni rilevabili dal Casellario Informativo dell'Anac, nonché previa verifica del rispetto delle prescrizioni imposte dalle disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

Il **comma 4** stabilisce inoltre che gli acquisti di cui al comma 1 devono essere relativi a progetti coerenti con il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Infine, secondo quanto disposto al **comma 5** le amministrazioni pubbliche procedono ai sensi del comma 1 con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Inoltre, viene specificato che dall'attuazione della disposizione in argomento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 86

(Misure urgenti per il ripristino della funzionalità degli Istituti penitenziari e per la prevenzione della diffusione del COVID-19)

Il **comma 1**, al fine di ripristinare la piena funzionalità e garantire le condizioni di sicurezza degli istituti penitenziari danneggiati nel corso delle proteste messe in atto dai detenuti anche in relazione alle notizie sulla diffusione epidemiologica a livello nazionale del COVID-19, autorizza la spesa di 20 milioni di euro nell'anno 2020 per la realizzazione di interventi urgenti di ristrutturazione e di rifunzionalizzazione delle strutture e degli impianti danneggiati, nonché per l'attuazione delle misure di prevenzione.

Il **comma 2**, considerata la situazione emergenziale e al fine di consentire la tempestività degli interventi di ristrutturazione e di rifunzionalizzazione delle strutture e degli impianti, autorizza altresì l'esperimento delle procedure di somma ur-

genza ex art. 163 del Codice dei contratti pubblici di cui al citato d.lgs. n. 50/2016, anche in deroga ai limiti di spesa ivi previsti - fatto salvo il limite della soglia di rilevanza eurounitaria - e nei termini di presentazione della perizia.

Il **comma 3** reca l'indicazione della copertura degli oneri finanziari occorrenti allo scopo.

Art. 91

(Disposizioni in materia ritardi o inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento e di anticipazione del prezzo in materia di contratti pubblici)

L'articolo interviene a modificare e integrare la disciplina dei ritardi o degli inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento e di anticipazione del prezzo in materia di contratti pubblici precedentemente introdotta dall'art. 3 del DL 23 febbraio 2020, n. 6, convertito in legge 5 marzo 2020 n. 13.

In particolare, il **comma 1** dell'art. 91 in argomento inserisce al predetto art. 3 del DL n. 6/2020 il comma 6 bis, al fine di chiarire che il rispetto delle misure di contenimento ivi stabilite può escludere, nei singoli casi, la responsabilità del debitore ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1218 c.c., nonché l'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti.

Il **comma 2** del citato art. 91 modifica invece l'art. 35, comma 18, del Codice dei contratti pubblici allo scopo precipuo di fugare dubbi interpretativi relativi alle previsioni in materia di anticipazione del prezzo in favore dell'appaltatore di cui al medesimo art. 35, comma 18, specificando che la predetta anticipazione del prezzo è consentita anche nel caso di consegna in via d'urgenza disposte ai sensi dell'art. 32, comma 8, del Codice.

In tal modo, il legislatore mira ad assicurare immediata liquidità alle imprese anche nel caso di consegna anticipata e così velocizzare l'inizio della prestazione appaltata, in perfetta coerenza con la "ratio" istitutiva della previsione medesima.

Art. 99

(Erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19)

Il **primo comma** reca disposizioni che autorizzano la Protezione Civile, in ragione della straordinarietà dell'evento, ad aprire appositi conti correnti destinati a raccogliere in via esclusiva le donazioni liberali di somme finalizzate alla risoluzione dell'emergenza COVID-19.

Il **comma 2** specifica che, fino alla cessazione degli effetti delle ordinanze di protezione civile sulle somme affluite nei predetti conti correnti, resta sospesa ogni azione esecutiva e sono privi di effetto i pignoramenti in base a quanto previsto dai commi 7 e 8 dell'art. 27 del D.lgs. 2 gennaio 2018, n.1.

Il **comma 3** dispone, per la durata dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020 e in ogni caso fino al 31 luglio 2020, una sensibile deroga apportata alla disciplina del Codice dei contratti pubblici con riguardo all'acquisizione, da parte delle strutture del servizio sanitario nazionale, di forniture e servizi da utilizzare per contrastare l'epidemia da contagio COVID 19, qualora siffatta acquisizione sia finanziata in via esclusiva con le donazioni effettuate da persone fisiche o giuridiche private.

In tal caso viene infatti consentito di ricorrere alla procedura dell'affidamento diretto, senza previa consultazione di 2 o più operatori economici, purché l'affidamento sia conforme al motivo della liberalità.

Il **comma 4** specifica che le risorse ricevute in ragione delle liberalità suddette integrano ma non assorbono i budget stabiliti per le predette acquisizioni dai decreti regionali.

Il **comma 5**, infine, impone all'amministrazione di rendicontare separatamente le somme impiegate con la menzionata procedura derogatoria mediante l'apertura di un apposito conto corrente presso il proprio tesoriere, da gestire in piena trasparenza e tracciabilità, nonché la pubblicazione di tale rendicontazione, al termine dello stato di emergenza nazionale da COVID-19, sul sito internet della stessa pubblica amministrazione (o su altro sito internet idoneo).

Art. 103

(Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza)

Il **primo comma** dell'articolo in esame sospende fino al 15 aprile 2020 tutti i termini relativi a procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, al fine di evitare che la P.A., nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale di che trattasi, incorra in eventuali ritardi o fattispecie di silenzio significativo.

Tale disciplina si applica dunque anche a tutte le procedure di gara disposte ai sensi del Codice dei contratti pubblici, come chiarito con Circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in data 24 marzo 2020.

Sicché, alla luce delle citate precisazioni del Ministero, la norma in questione "(...) risulta applicabile a tutti i termini stabiliti dalle singole disposizioni della *lex specialis* (esemplificativamente: termini per la presentazione delle domande di partecipazione e/o delle offerte; termini previsti dai bandi per l'effettuazione di sopralluoghi; termini concessi ai sensi dell'articolo 83, comma 9, del codice per il c.d. "soccorso istruttorio") nonché a quelli eventualmente stabiliti dalle commissioni di gara relativamente alle loro attività".

Il **comma 2** estende fino al 15 giugno 2020 la validità di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020.

Il **comma 3** esclude dai predetti periodi di sospensione o di proroga eventuali termini stabiliti da specifiche disposizioni del presente Decreto Legge o dai precedenti DL emanati in ragione dell'epidemia da COVID-19.

Il **comma 4** esclude inoltre dalla sospensione dei termini di cui sopra i procedimenti connessi ai pagamenti 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 comunque denominati.

Il **comma 5** sospende i termini dei procedimenti disciplinari del personale delle PP.AA., compresi quelli relativi al personale in regime di diritto pubblico, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, fino alla data del 15 aprile 2020. Il comma 6, infine, sospende fino al 30 giugno 2020 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso abitativo.

Art. 120

(Piattaforme per la didattica a distanza)

Il **primo comma** incrementa di euro 85 milioni, per l'anno 2020, il fondo di cui all'articolo 1, comma 62, della legge 13 luglio 2015, n. 107, al fine di garantire lo svolgimento delle lezioni a distanza.

Il **secondo comma** prevede che le suddette risorse debbano essere utilizzate per consentire alle istituzioni scolastiche statali di dotarsi di piattaforme e di strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza ovvero per potenziare gli strumenti digitali già in uso, mettendo a disposizione degli studenti meno abbienti dispositivi digitali individuali per la relativa fruizione.

Il **terzo comma** dispone di provvedere agli acquisti di piattaforme e dispositivi digitali mediante ricorso alle convenzioni quadro e al mercato elettronico della P.A. (MEPA), ovvero, qualora non sia possibile ricorrere ai predetti strumenti, in deroga alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

Ai sensi del **comma quattro**, per l'anno scolastico 2019/2020, al fine di assicurare anche nelle scuole dell'infanzia, nelle scuole primarie e nelle scuole secondarie di primo grado la funzionalità della strumentazione informatica, nonché di supportare l'utilizzo delle piattaforme di didattica a distanza, si autorizzano le predette istituzioni scolastiche a sottoscrivere contratti, sino al termine delle attività didattiche, con assistenti tecnici, nel limite complessivo di 1.000 unità, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 19, comma 7, del DL n. 98/2011.

Il **comma 5** prevede che le risorse di cui al comma 1 dell'articolo qui in commento saranno ripartite tra le istituzioni scolastiche con decreto del Ministro dell'istruzione, tenendo conto della distribuzione per reddito nella relativa regione e del

numero di studenti di ciascuna.

Il comma 6 dispone inoltre che, nelle more delle occorrenti variazioni di bilancio, le somme assegnate in attuazione del presente articolo potranno essere anticipate dal Ministero dell'istruzione alle istituzioni scolastiche, fermo restando il successivo svolgimento dei controlli sullo svolgimento delle attività a cura dei revisori dei conti delle istituzioni scolastiche.

Con il medesimo decreto, è altresì ripartito tra le istituzioni scolastiche anche il contingente di assistenti tecnici di cui al comma 4 dell'articolo in esame, tenendo conto del numero di studenti.

Art. 122

(Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID -19)

Il **primo comma** prevede la nomina con DPCM di un Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 - che opererà fino alla scadenza dello stato di emergenza- deputato ad attuare e sovrintendere a ogni intervento utile per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Il Commissario straordinario, scelto tra esperti nella gestione di attività complesse e nella programmazione di interventi di natura straordinaria, con comprovata esperienza nella realizzazione di opere di natura pubblica, può avvalersi di soggetti attuatori e di società in house, delle centrali di acquisto.

Il **secondo comma** stabilisce che, nello svolgimento delle funzioni di cui al precedente comma 1, il Commissario suddetto collabora con le Regioni e le supporta nell'esercizio delle relative competenze in materia di salute; anche su richiesta delle regioni, il Commissario stesso può adottare in via d'urgenza, i provvedimenti necessari a fronteggiare ogni situazione eccezionale.

Il **terzo comma** prevede che al Commissario compete altresì l'organizzazione e lo svolgimento delle attività propedeutiche alla concessione degli aiuti per far fronte all'emergenza sanitaria.

Il **quarto comma**, stabilisce che la nomina a Commissario Straordinario opera fino alla scadenza del predetto stato di emergenza e delle relative eventuali proroghe. Inoltre, del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale.

Il **quinto comma** stabilisce altresì che l'incarico di Commissario è compatibile con altri incarichi pubblici o privati ed è svolto a titolo gratuito, eventuali rimborsi spese sono posti a carico delle risorse di cui al comma 9.

Il **sesto comma** prevede inoltre che il Commissario possa avvalersi, per il suo tramite, delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della Protezione civile, nonché del Comitato tecnico scientifico, ed inoltre potrà avvalersi di esperti qualificati in materie sanitarie e giuridiche, nel numero da lui definito.

Alla stregua del **settimo comma**, sull'attività del Commissario straordinario riferisce in Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato.

Il **comma otto** prevede che ai contratti relativi all'acquisto dei beni, nonché ad ogni altro atto negoziale posto in essere dal Commissario e dai soggetti attuatori in conseguenza della urgente necessità di far fronte all'emergenza, non si applica l'art. 29 (Controllo e collaborazione nelle procedure di spesa) del DPCM 22 novembre 2010, recante la "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio", né su tali atti opera il controllo della Corte dei Conti, fatti salvi gli obblighi di rendicontazione.

Al **comma nove** è stabilito che il Commissario, ai fini dell'acquisizione dei beni di cui al precedente comma 1 e delle attività di cui al presente articolo, provvede nel limite delle risorse assegnate allo scopo con Delibera del Consiglio dei Ministri a valere sul Fondo emergenze nazionali di cui all'art. 44 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1; le risorse sono versate su apposita contabilità speciale intestata al Commissario.

Il Commissario è altresì autorizzato all'apertura di apposito conto corrente bancario per consentire la celere regolazione delle transazioni che richiedono il pagamento immediato o anticipato delle forniture, anche senza garanzia.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri edili

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha adottato, il 19 marzo 2020, alcune indicazioni operative finalizzate a incrementare nei cantieri l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate per contrastare l'epidemia di COVID-19.

Si tratta, in particolare, di misure che riguardano i titolari del cantiere nonché tutti i subappaltatori e i subfornitori ivi presenti e che mirano a prevedere nel dettaglio tutto ciò che occorre apprestare al fine di garantirne la sicurezza.

Ciò posto, le suddette prescrizioni interessano tra l'altro:

- le modalità di comportamento da tenere;
- le modalità di accesso dei fornitori esterni;
- la pulizia e sanificazione e le precauzioni igieniche personali;
- i dispositivi di protezione personale;
- la gestione degli spazi comuni,
- l'organizzazione del cantiere (turnazione, rimodulazione del cronoprogramma delle lavorazioni);
- la gestione di una persona sintomatica;
- la sorveglianza sanitaria.

Delibera ANAC 19 marzo 2020, n. 268: sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e termini per l'adempimento di obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità

Delibera ANAC 19 marzo 2020, n. 268: sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e termini per l'adempimento di obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità

Alla luce dell'emergenza sanitaria in atto per l'epidemia dovuta al virus COVID-19, e delle conseguenti disposizioni di legge e di Governo assunte per fronteggiare tale emergenza, con la Delibera in oggetto l'ANAC ha reso talune disposizioni e precisazioni in ordine ai procedimenti di propria competenza, quali in appresso evidenziate.

A. Sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità

Il DL 17 marzo 2020, n. 18, all'art. 103, comma 1, dispone tra l'altro la sospensione dei termini attinenti ai procedimenti in essere presso le pubbliche amministrazioni.

La predetta norma prevede che, per i procedimenti pendenti alla data del 23 febbraio 2020, o iniziati successivamente a tale data, non si tenga conto del periodo compreso tra la data del 23 febbraio 2020 e quella del 15 aprile 2020.

In conseguenza e attuazione delle richiamate previsioni di legge, e con particolare riferimento ai procedimenti di propria competenza, l'Autorità ha dunque fornito le disposizioni operative di seguito specificate.

1) Procedimenti in corso

Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento dei procedimenti di vigilanza, sanzionatori, di precontenzioso e in generale consultivi di competenza dell'Autorità, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020.

Tutti i termini di conclusione del procedimento, come fissati nei regolamenti sull'esercizio delle diverse funzioni dell'Autorità, sono pertanto sospesi per il periodo previsto dall'art. 103, comma 1, del DL n. 18/2020.

2) Termini per la risposta da parte di terzi alla richiesta di dati, di documenti e

di informazioni

Ferma la sospensione del termine di conclusione del procedimento ai sensi del comma 1 del citato art. 103 del DL n. 18/2020, qualora l'Autorità, in sede di pre-istruttoria o di istruttoria procedimentale, richieda dati, documenti e informazioni a soggetti esterni (compresa la trasmissione della Comunicazione di Risultanze Istruttorie - C.R.I.), i termini per la risposta sono incrementati di ulteriori 60 giorni, salva successiva determinazione dell'Autorità in caso di cessazione dell'emergenza sanitaria in corso.

3) Avvio di nuovi procedimenti

In via generale, e salvo specifiche esigenze, l'Autorità avvierà nuovi procedimenti sanzionatori, di vigilanza e consultivi a partire dal 15 aprile 2020.

4) Termini per l'avvio del procedimento

I termini fissati nei regolamenti dell'Autorità in relazione a procedimenti il cui avvio si renda necessario, per specifiche esigenze, nel periodo di sospensione in esame, decorreranno a partire 16 aprile 2020.

5) Provvedimenti urgenti

L'Autorità si riserva di concludere il procedimento anche prima della scadenza del periodo di sospensione, in tutti i casi in cui, avendo già acquisiti tutti gli elementi istruttori nella piena garanzia del contraddittorio, ritenga che esistano particolari motivi di urgenza per l'adozione del provvedimento finale.

6) Vigilanza collaborativa

Le attività di vigilanza collaborativa, svolte su richiesta della stazione appaltante, continuano nel rispetto del regolamento in materia, compatibilmente con le difficoltà operative degli Uffici legate all'emergenza sanitaria in atto.

7) Precontenzioso

I pareri di precontenzioso sono adottati nel rispetto dei termini fissati all'uopo dalla legge (30 giorni), applicando la sospensione di cui al comma 1 dell'art. 103 citato a tutti i termini previsti nel Regolamento di Precontenzioso del 9 gennaio 2019, e in particolare a quelli stabiliti per:

- la presentazione dell'istanza;

Delibera ANAC 19 marzo 2020, n. 268: sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e termini per l'adempimento di obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità

- l'integrazione della stessa;
- l'eventuale adesione al parere;
- la presentazione di memorie e documenti;
- l'adeguamento al parere.

In caso di richiesta di integrazioni istruttorie, il termine massimo di sospensione previsto dall'articolo 10, comma 2, del Regolamento di precontenzioso è portato a un massimo di 30 giorni.

Il parere può essere adottato, compatibilmente con le difficoltà operative degli Uffici legati all'emergenza sanitaria in atto, anche prima della scadenza del termine, come sospeso ai sensi del suddetto art. 103, comma 1, ove ne facciano espressa richiesta le parti interessate, rinunciando all'applicazione della sospensione disposta dal decreto legge n. 18/2020.

B. Termini per l'adempimento di obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità

Con riguardo poi agli obblighi di comunicazione da rendersi all'Autorità, sono state rese inoltre le seguenti precisazioni.

1) Perfezionamento dei CIG

La Delibera dell'Autorità n. 1 dell'11 gennaio 2017 prevede attualmente l'obbligo per la Stazione appaltante di perfezionare il CIG entro 90 giorni dall'acquisizione. I CIG non perfezionati entro tale termine sono automaticamente cancellati.

A tal riguardo, viene disposta la sostituzione del citato termine di 90 giorni con quello di 150 giorni, fino all'adozione di successiva, apposita Delibera dell'Autorità tesa a riportare, una volta cessata la situazione di emergenza in atto, il termine predetto a 90 giorni.

2) Obbligo della trasmissione dei dati all'Osservatorio dei contratti pubblici

I termini fissati dalla legge (cfr. art. 213, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016) e dai Comunicati del Presidente dell'Autorità del 4 aprile 2008, 14 dicembre 2010, 11 maggio 2016, 16 ottobre 2019 e 18 dicembre 2019 per la trasmissione dei dati all'Osservatorio dei contratti pubblici sono incrementati di ulteriori 60 giorni.

Delibera ANAC 19 marzo 2020, n. 268: sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e termini per l'adempimento di obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità

Pertanto, fino all'adozione di successiva, apposita Delibera dell'Autorità a seguito della cessazione dell'emergenza sanitaria, valgono i nuovi seguenti termini:

- Schede Dati Comuni e Aggiudicazione: entro 90 giorni dall'aggiudicazione definitiva o dall'avvenuto affidamento;
- Schede Adesione ad Accordo Quadro/Convenzione: entro 90 giorni dall'avvenuta adesione;
- Scheda Modifiche contrattuali: entro 90 giorni dall'evento;
- Schede Fase iniziale, S.A.L., Conclusione, Collaudo/Regolare esecuzione, Accordi bonari, Sospensione, Subappalto, Istanza di recesso: entro 120 giorni dall'evento.

3) Emissione del CEL da parte della stazione appaltante

La Deliberazione n. 24 del 23 maggio del 2013 prevede l'obbligo per la Stazione appaltante di emettere il CEL nel termine di 30 giorni dalla richiesta dell'operatore economico.

In sostituzione del citato termine di 30 giorni, è disposta la fissazione del termine in 90 giorni, fino all'adozione di successiva Delibera dell'Autorità mirata a riportare, una volta conclusasi la situazione di emergenza in atto, la durata del termine di che trattasi a 30 giorni.

ANTITRUST E REGOLAMENTARE

I provvedimenti dell'AGCM dell'AGCOM a fronte dell'emergenza COVID-19

Si riportano di seguito i provvedimenti adottati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, anche solo "AGCM") e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito, anche solo "AGCom"), attinenti all'emergenza COVID-19.

Autorità garante della Concorrenza e del mercato

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha avviato tre procedimenti istruttori per pratiche commerciali scorrette, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 recante "Codice del consumo" (di seguito, anche solo "Codice"), e nella specie:

- **Procedimenti n. PS11705, PS11716 e PS11717** - In data 27 febbraio 2020, l'AGCM ha comunicato di aver avviato dei procedimenti nei confronti di alcune piattaforme di e-commerce.

In particolare, con il procedimento n. PS11705, l'Autorità è intervenuta nel settore della vendita di prodotti igienizzanti e di mascherine, trasmettendo una richiesta di informazioni alle principali piattaforme di vendita e ad altri siti di vendita *on line*, con riferimento alle modalità di commercializzazione di prodotti igienizzanti per le mani e di mascherine monouso di protezione delle vie respiratorie. L'AGCM ha infatti comunicato di aver ricevuto numerose segnalazioni che lamentavano, da un lato possibili profili di ingannevolezza sull'efficacia dei prodotti venduti e dall'altro, l'ingiustificato e consistente aumento dei prezzi dei medesimi prodotti registrato nei giorni di inizio diffusione del contagio da COVID-19.

L'Autorità ha quindi chiesto di chiarire le misure per limitare i predetti possibili profili di ingannevolezza, nonché i mezzi tramite cui evitare gli aumenti di prezzo dei prodotti. Pur non essendo stato chiarito se e in che termini le aziende interpellate abbiano comunicato le misure richieste, l'Autorità, in data 12 marzo 2020, ha quindi avviato, il 12 marzo 2020, i procedimenti n. PS11716 e 11717 nei confronti, rispettivamente, del gruppo Amazon e del gruppo Ebay, che oltre alle mascherine e agli igienizzanti hanno riguardato, in generale, altri prodotti igieni-

co-sanitari;

- **PS/11723** – In data 17 marzo 2020, l'AGCM ha disposto l'avvio di un procedimento per pratiche commerciali scorrette, nella forma della pratica commerciale ingannevole, nonché aggressiva, in violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettere b) e f), e comma 3, 23, lettere i) e s), 25, lettera c), 49, lettere b) e c), e 52 del Codice. L'AGCM ha rilevato che, sul sito web <https://farmacocoronavirus.it>, veniva diffusa una comunicazione commerciale diretta a promuovere il prodotto denominato "generico Kaletra" (al prezzo di 634,44 €), accompagnato dal *claim* "unico farmaco contro il Coronavirus (COVID-19)" e "unico rimedio di combattere il Coronavirus (COVID-19)"; tra l'altro, non suscettibile di vendita a distanza secondo la disciplina di settore.

L'Autorità ha rilevato la particolare offensività della condotta sulla base, oltre che dello sfruttamento della situazione di pandemia, della non veritiera qualifica di farmacia online vantata dal professionista, nonché dell'omessa informazione sull'identità dello stesso; è stata poi verificata una restrittiva limitazione dell'esercizio del diritto di recesso da parte del consumatore.

Poiché l'AGCM ha anche ravvisato la sussistenza del pericolo di un danno grave e irreparabile nei confronti dei consumatori, per via delle modalità di presentazione del prodotto, tese a convincere i consumatori di (falsi) effetti curativi dello stesso, è stata disposta, ai sensi dell'art. 27, comma 3, del Codice del Consumo, l'inibizione dell'accesso al sito, nonché la sospensione nelle more del procedimento, di ogni attività diretta a diffondere i contenuti dello stesso.

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

L'Art. 82 del DL 17 marzo 2020, n. 18 ha disposto una serie di misure destinate agli operatori che forniscono reti e servizi di comunicazioni elettroniche volte a far fronte alla crescita dei consumi dei servizi e del traffico sulle reti di comunicazioni elettroniche derivante dall'emergenza COVID-19, che saranno in vigore fino al 30 giugno 2020.

La norma, in particolare, prescrive che:

 i fornitori di reti e servizi di comunicazioni elettroniche assumano iniziative atte a potenziare le infrastrutture e garantire il funzionamento delle reti e l'opera-

tività e continuità dei servizi (comma 2);

- i fornitori di servizi adottino tutte le misure necessarie per potenziare e garantire l'accesso ininterrotto ai servizi di emergenza (comma 3);
- venga fornita qualsiasi richiesta ragionevole di miglioramento della capacità di rete e della qualità del servizio da parte degli utenti, dando priorità alle richieste provenienti dalle strutture e dai settori prioritari (comma 4);
- siano assicurati gli interventi di potenziamento e manutenzione della rete nel rispetto delle norme igienico-sanitarie e dei protocolli di sicurezza anti-contagio (comma 5).

Ai sensi del comma 5 dell'art. 82 predetto, l'attuazione delle misure in esame è demandata all'AGCom, che sta quindi procedendo all'emanazione di una serie di atti regolamentari in materia di reti e TLC.

Con Circolare del 20 marzo 2020, recante *"prime misure in attuazione dell'art. 82 del decreto cura italia"*, l'AGCom ha adottato delle iniziative volte a potenziare le infrastrutture di rete ed evitare la congestione della banda.

Le prescrizioni sono rivolte sia all'operatore con significativo potere di mercato soggetto a obblighi regolamentari sia agli altri operatori.

Con riguardo al primo, l'AGCom ha segnatamente prescritto:

- la riduzione dei costi *wholesale* unitari della banda Ethernet su rete in rame e fibra;
- il massimo impegno alla fornitura accelerata degli apparati di trasporto e VLAN;
- la traslazione a livello *wholesale* di eventuali sconti nei contributi una tantum a livello retail, al fine di azzerare i costi a carico dei consumatori, mantenendo al tempo stesso opportuni margini per i concorrenti.

Con riguardo alle misure rivolte in generale a tutti gli operatori, si tratta di raccomandazioni volte a:

- assicurare nel più breve tempo possibile un aumento della banda media per cliente, su rete fissa, di almeno il 30%, ove tecnicamente possibile;
- cercare di attivare, in caso di assenza di copertura con rete fissa NGA, se richiesto, senza aggravio di costo fino al 30 giugno 2020, ogni possibile soluzione di accesso;

- raccomandare l'uso della rete wi-fi in casa onde evitare di sovraccaricare la rete mobile;
- ridurre o azzerare i contributi a tantum di attivazione di nuove linee fibra e da rame a fibra fino al 30 giugno 2020.

Il Decreto Cura Italia ha poi dettato disposizioni anche in ambito postale.

Nella fattispecie, l'art. 108 dispone che gli operatori postali procedono alla consegna solo previo accertamento della presenza del ricevente, senza raccogliergli la firma e con successiva immissione in cassetta.

In proposito, con il provvedimento del 20 marzo 2020 recante *"Attuazione del decreto legge "Cura Italia" – Servizi postali"*, nel rimarcare l'obbligo di conformarsi a quanto previsto dalla predetta norma l'AGCom ha chiesto agli operatori di rispettare una serie di previsioni, tra cui l'adozione di modalità operative, quanto più possibili omogenee, atte a ridurre al minimo l'impatto dello stato di emergenza sull'erogazione dei servizi e a garantire, al tempo stesso, la sicurezza per lavoratori e utenti.

L'Autorità vigilerà sulle adottande modalità di svolgimento dei servizi e di organizzazione degli uffici e interverrà nel caso in cui queste non siano proporzionate e ragionevoli rispetto alla finalità di tutela della salute.

Per quanto riguarda il settore dei media, infine, l'AGCom ha pubblicato la Delibera n. 129/20/CONS, recante *"atto di richiamo sul rispetto dei principi vigenti a tutela della correttezza dell'informazione con riferimento al tema "coronavirus covid-19"* al fine di richiamare i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici al generale rispetto dei principi sanciti a tutela di una informazione corretta ed obiettiva sul tema del COVID-19. In primo luogo, è stato quindi richiesto ogni sforzo per garantire, nelle trasmissioni, la testimonianza di autorevoli esperti del mondo della scienza e della medicina allo scopo di fornire ai cittadini utenti informazioni verificate e fondate.

Per le piattaforme di condivisione video, l'AGCom ha altresì imposto l'adozione di misure di contrasto alle *fake news* o comunque a notizie non scientificamente accreditate, che siano corredate da sistemi efficaci di individuazione e segnalazione degli illeciti e dei loro responsabili.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Disposizioni sulla giustizia amministrativa a fronte dell'emergenza COVID-19

1. Le prime disposizioni in materia recate dal DL 8 marzo 2020, n. 11

Con il DL 8 marzo 2020, n. 11, 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"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie Generale n. 60 in data 8 marzo 2020, sono state introdotte tra l'altro nuove disposizioni concernenti il processo amministrativo per far fronte all'emergenza sanitaria in atto.

In particolare, va evidenziato che le previsioni introdotte dall'art. 3 del predetto Decreto hanno messo in atto eccezionali provvedimenti distinguendone intensità ed effetti, in ragione dell'inquadramento di due distinte fasi temporali, come in appresso specificato:

- una prima fase, relativa al periodo intercorrente tra l'8 marzo 2020 e il 22 marzo 2020, nell'ambito della quale sono state disposte misure rigorose, tra cui:

- il rinvio d'ufficio delle udienze pubbliche e di quelle camerale in data successiva al 22 marzo 2020, stabilendo la decisione dei procedimenti cautelari promossi o pendenti in tale periodo con decreto monocratico e il rinvio della trattazione dell'udienza camerale richiesta in un periodo successivo al 22 marzo 2020;

- l'applicazione, sempre nell'arco temporale in questione, delle disposizioni di cui all'art. 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo (c.p.a.) e dunque la disposizione di un ulteriore ed eccezionale periodo di sospensione feriale nel medesimo arco temporale (8 marzo 2020 - 22 marzo 2020);

- una seconda fase, decorrente dal 23 marzo 2020 al 31 maggio 2020, nell'ambito della quale è stata imposta l'adozione di misure derogatorie al codice del processo amministrativo per quanto concerne l'attività giurisdizionale e consultiva, e segnatamente la decisione della causa sulla base dei soli scritti difensivi.

In proposito, nell'ottica di fornire un'interpretazione univoca per l'attuazione delle disposizioni introdotte con il suddetto Decreto, è poi intervenuto il parere del Consiglio di Stato del 10 marzo 2020, n. 571, che si è soffermato soprattutto sull'applicabilità del regime di sospensione feriale previsto dall'art. 3, comma 1,

del citto DL n. 11/2020, oltre che sui termini per la notifica del ricorso introduttivo e per il deposito degli atti difensoriali (documenti, memorie, e repliche).

Sul punto, il Collegio ha nella specie statuito che, nonostante l'interpretazione letterale della norma facesse propendere per l'estensione di tale regime di sospensione sia con riferimento agli atti introduttivi del giudizio sia in relazione agli atti di parte inerenti alla trattazione dei giudizi già incardinati, tale canone ermeneutico *"(...) 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 (...) art. 73, comma 1, c.p.a., non si ravvisano le medesime esigenze che hanno giustificato la sospensione delle udienze pubbliche e camerali 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 virtù di tale premessa, quindi, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno rendere una interpretazione della previsione in esame tesa a limitare la sua portata applicativa ai soli termini decadenziali previsti dalla legge per la notifica del ricorso (artt. 29, 41 c.p.a.), e non anche ai citati termini endoprocessuali, pur invitando il Giudice amministrativo a temperare e calibrare gli effetti di tale lettura e applicazione delle suddette previsioni mediante la concessione della rimessione in termini ex art. 37 c.p.a. alla parte che, per errore scusabile, non abbia potuto provvedere agli adempimenti e ai depositi nei termini di legge.

2. Il Decreto cd. "Cura Italia".

L'art. 84 del DL n. 18/2020 è intervenuto nuovamente sulla materia della giustizia amministrativa, apportando talune significative modifiche e correzioni al regime emergenziale introdotto dall'art. 3 del DL n. 11/2020 al fine di prolungare e ridefinire il periodo di durata delle misure sopra richiamate e, con l'occasione, sciogliere quei dubbi interpretativi emersi in sede di applicazione delle norme che avevano condotto alle indicazioni ermeneutiche rese dal Consiglio di Stato col

citato parere del 10 marzo 2020 n. 571.

Il comma 1 del suddetto articolo, infatti, nel prevedere che *"dal 8 marzo 2020 e fino al 15 aprile 2020 inclusi si applicano le disposizioni del presente comma"*, e quindi l'estensione del suddetto regime di sospensione fino al 15 aprile 2020, ha regolato espressamente tutte le fattispecie processuali ricadenti nel menzionato arco temporale decorrente dall'8 marzo 2020, abrogando con effetti retroattivi quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del DL n. 11/2020 e così di fatto, superando le considerazioni e interpretazioni formulate in merito all'assetto e alla portata del regime processuale quale definito in precedenza.

In tal senso, sono quindi venute altresì le perplessità emerse sull'applicabilità o meno del periodo di sospensione feriale di cui all'art. 54, commi 2 e 3, c.p.a. anche ai predetti termini di natura endoprocessuale, nella misura in cui l'art. 84, comma 1, del DL n. 18/2020 ha chiarito che *"Tutti i termini relativi al processo amministrativo sono sospesi, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo"*.

Fermo quanto sopra, la cui portata applicativa pare finalmente inequivoca e di pacifica lettura, il medesimo art. 84 dispone altresì, al successivo comma 5, il passaggio in decisione senza discussione orale di tutte le udienze pubbliche e camerali che si terranno dal 15 aprile 2020 al 30 giugno 2020, fermo restando la facoltà di fornire brevi note entro due giorni liberi prima dalla data fissata per la trattazione.

Al riguardo, lo stesso comma 5 dell'art. 84 precisa, con opportune finalità di ricordo e transitorie, che *"Il giudice, su istanza proposta entro lo stesso termine dalla parte che non si sia avvalsa della facoltà di presentare le note, dispone la rimessione in termini in relazione a quelli che, per effetto del secondo periodo del comma 1, non sia stato possibile osservare e adotta ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo. In tal caso, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo sono abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario"*.

Siffatta previsione, oltre a confermare la menzionata estensione del regime di so-

sospensione a tutti i termini, anche endoprocessuali, si preoccupa dunque di fornire indicazioni atte a garantire le difese delle parti del giudizio altresì con riferimento a eventuali intervenute decadenze per il decorso di termini a ritroso di cui all'art. 73 c.p.a. ricadenti nel periodo di sospensione vigente sino al 15 aprile 2020, riconoscendo a tali parti il diritto alla rimessione in termini e, conseguentemente, al rinvio dell'udienza, sia pure con la possibilità della dimidiazione dei termini stabiliti dal predetto art. 73 c.p.a.

L'art. 84 del in esame, inoltre, individua il regime normativo applicabile per la trattazione delle udienze pubbliche e camerali, stabilendo che dall'8 marzo 2020 al 15 aprile 2020 le cause di merito e camerali sono rinviate d'ufficio a una data successiva al 15 aprile 2020.

In particolare, è previsto che i giudizi cautelari "*promossi o pendenti*" nel suddetto periodo, cioè le istanze cautelari relative a ricorsi *(i)* depositati tra l'8 marzo 2020 e il 15 aprile 2020, ovvero *(ii)* promossi o pendenti prima dell'8 marzo 2020 e in relazione ai quali sia stata pronunciata un'ordinanza interlocutoria, dovranno essere decisi con decreto monocratico di cui all'art. 56 c.p.a. (vds. art. 84, comma 1, del DL n. 18/2020).

Come illustrato nei chiarimenti forniti dal presidente del Consiglio di Stato pubblicati in data 19 marzo 2020, la decisione monocratica da assumersi in via cautelare nel contesto e nei termini di cui sopra:

 sarà emanata nel rispetto dei termini previsti dal comma 5 dell'art. 55 c.p.a., ovverosia nei ricorsi disciplinati secondo il rito ordinario, non prima del ventesimo giorno decorrente dal perfezionamento, anche per il destinatario, dell'ultima notificazione e del decimo giorno decorrente dalla data di deposito del ricorso medesimo (con riguardo ai ricorsi ex art. 119 c.p.a. i detti termini saranno dimezzati);

 sarà assunta nel rispetto dei termini ex art. 55, comma 5, c.p.a. di cui al precedente alinea a prescindere dall'eventuale e antecedente fissazione di una camera di consiglio;

 recherà la fissazione della data della camera di consiglio collegiale in una

data ricompresa nel periodo decorrente dal 6 aprile 2020 al 15 aprile 2020, in caso di decreto di accoglimento totale o parziale, e sempre ove possibile (fatto salvo il disposto del comma 2 dell'art. 84 in ordine alla facoltà della parte su cui incide la misura cautelare di depositare una istanza di rinvio) entro due giorni liberi prima dell'udienza ovvero, negli altri casi, in una data successiva al 15 aprile 2020.

Il decreto così emanato, in deroga all'art. 56, comma 4, c.p.a, rimarrà efficace fino alla trattazione collegiale, fatto salvo quanto previsto dagli ultimi due periodi del predetto comma, ovverosia la perdita di efficacia per mancata pronuncia sulla domanda cautelare nella successiva camera di consiglio o per istanza di revoca promossa da una delle parti.

Fermo quanto sopra esposto, è possibile che nel periodo tra il 6 aprile 2020 e il 15 aprile 2020 le cause di merito e camerali già calendarizzate passino in decisione se richiesto congiuntamente da tutte le parti costituite con istanza depositata entro il termine perentorio di due giorni liberi prima dell'udienza e, segnatamente, entro le ore 12.00, con conseguente facoltà per le stesse di depositare brevi note entro il medesimo termine (art. 84, comma 2, del DL n. 18/2020).

Ai sensi dell'art. 84, comma 5, del DL in esame, a partire dal 16 aprile 2020 al 30 giugno 2020 tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati; anche in tale ipotesi, le parti hanno facoltà di presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione ed entro le ore 12.00.

Da ultimo, il comma 5 dell'art. 84 succitato prevede che le udienze da celebrare nel periodo ricompreso tra il 6 aprile 2020 e il 30 giugno 2020 possono essere definite dal Giudice Amministrativo con sentenza resa in forma semplificata ex art. 60 c.p.a., senza fornire specifico avviso alle parti.

GIUSTIZIA CIVILE

Disposizioni sulla giustizia civile a fronte dell'emergenza COVID-19

1. Le prime misure adottate con il DL 8 marzo 2020 n. 11

Il DL 8 marzo 2020 n. 11, ha da subito suscitato dubbi interpretativi.

Tali perplessità sono state originate anche dal "*Comunicato urgente*" diffuso alle ore 17.30 dell'8 marzo 2020, che indicava la sospensione dei termini per gli atti dei procedimenti rinviati, indicazione invece non presente nel testo poi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

L'art. 1 della predetta disposizione normativa si riferisce ai procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari, disponendo il rinvio d'ufficio delle relative udienze fissate tra il 9 e il 22 marzo 2020.

Il termine "pendenti" è forse il frutto di un refuso, giacché la volontà del Governo è (o era) quella di sospendere ogni attività giudiziaria e processuale, in quello che è stato definito un "periodo cuscinetto".

Il comma 2 del citato articolo 1, disponendo la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti indicati al comma 1, fa chiaramente riferimento (non a quelle rinviate d'ufficio, che sono le udienze, ma) ai procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari.

Sono stati quindi sospesi i termini per iscrizioni a ruolo, comparse, memorie, chiamate di terzo, in scadenza nel periodo tra il 9 e il 22 marzo 2020.

Il riferimento ai giudizi pendenti ha suscitato però più di una perplessità, con particolare riguardo alle opposizioni a decreti ingiuntivi, ai decreti penali di condanna, alle impugnazioni in generale, per i quali la sospensione sembrerebbe esclusa in quanto non è pendente il giudizio, ma il termine per introdurlo.

Per la giustizia civile, il medesimo DL n. 11/2020 ha poi delegato ai capi degli uffici giudiziari la possibilità di adottare, nel periodo decorrente dal 23 marzo 2020 al 31 maggio 2020, diverse misure di contenimento dell'emergenza, tra cui il rinvio delle udienze a data successiva al 31 maggio 2020 (v. art. 2 del citato Decreto n. 11/2020).

In entrambi i periodi, si terranno comunque le udienze attinenti a:

- categorie di procedimenti considerati urgenti *ex lege*, quali elencati all'art. 2, comma 2, lett. g), e segnatamente (per quanto qui di interesse):

- udienze nelle cause di competenza del tribunale per i minorenni relative alle dichiarazioni di adottabilità, ai minori stranieri non accompagnati, ai minori allontanati dalla famiglia ed alle situazioni di grave pregiudizio;
- nelle cause relative ad alimenti o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità;
- procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona; procedimenti per l'adozione di provvedimenti in materia di tutela, di amministrazione di sostegno, di interdizione, di inabilitazione nei soli casi in cui viene dedotta una motivata situazione di indifferibilità incompatibile anche con l'adozione di provvedimenti provvisori, e sempre che l'esame diretto della persona del beneficiario, dell'interdicendo e dell'inabilitando non risulti incompatibile con le sue condizioni di età e salute;
- procedimenti di cui all'art. 35 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833;
- procedimenti di cui all'art. 12 della Legge 22 maggio 1978, n. 194;
- procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari;
- procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattenimento di cittadini di paesi terzi e dell'Unione Europea;
- procedimenti di cui agli artt. 283, 351 e 373 c.p.c. e, in genere, in tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti, nel qual caso la dichiarazione di urgenza è effettuata dal Magistrato con decreto non impugnabile, eventualmente su richiesta di parte.

L'art. 1, comma 2, suddetto, secondo una interpretazione ricavabile dalla sua formulazione letterale, prevede, per i soli procedimenti interessati dal rinvio delle udienze *ex lege*, la sospensione dei relativi termini dal 9 al 22 marzo 2020, con una disposizione che, così interpretata, sarebbe tuttavia irragionevole, oltre che di dubbia utilità.

Anzitutto irragionevole, perché creerebbe una iniqua disparità di trattamento tra procedimenti le cui udienze sono fissate nel periodo di sospensione, e tutti gli

altri, i cui termini continuano a correre inesorabilmente.

Ad esempio, per le cause già in decisione, i termini ex art. 190 c.p.c. non sarebbero sospesi; analogamente, la sospensione non opererebbe per i termini ex art. 183, comma 6, c.p.c., decorrenti entro il periodo 9 - 22 marzo 2020, giacché evidentemente, in tali casi, l'udienza ex art. 184 c.p.c. sarà stata fissata in data successiva al 22 marzo 2020.

Proprio in ragione dei dubbi interpretativi sin qui analizzati, in data 11 marzo 2020 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso al Senato la relazione illustrativa avente ad oggetto il disegno di legge di conversione del D.L. n. 11/2020 recante misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e in tale relazione, dopo aver ribadito la necessità di provvedere, da un lato, all'immediato e generalizzato rinvio delle udienze fino al 22 marzo 2020 e, dall'altro, di introdurre disposizioni rivolte a tutti gli uffici giudiziari per garantire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della Salute, sono stati forniti alcuni chiarimenti sulle disposizioni introdotte dal D.L. n. 11/2020.

In particolare, si è precisato che il primo comma dell'art. 1 *"(...) regola il differimento urgente, effettuato d'ufficio, delle udienze fissate nel periodo indicato, con riferimento a tutti i processi e i procedimenti civili e penali pendenti presso ogni ufficio giudiziario, salvi i procedimenti ed i processi individuati specificamente nell'art. 2, comma 2, lett. g), alle condizioni ivi regolate"*. Inoltre, il successivo comma 2, *"(...) 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 i termini per il compimento di qualsiasi attività processuale, ivi inclusi gli atti di impugnazione"*.

Viene così fugato uno dei principali dubbi sorti per l'avvocatura: oggetto della sospensione *"sono tutti i processi civili e penali "pendenti" e non soltanto per quelli "pendenti" con udienza già fissata e da rinviare d'ufficio"*.

2. I chiarimenti forniti dalla Corte di Cassazione

Nel contesto così delineato, con il decreto del Primo Presidente della Cassazione n. 36/2020, depositato il 13 marzo 2020, è intervenuta anche la Suprema Corte al fine di fare chiarezza in proposito.

In tale sede gli Ermellini, hanno avviato un'opera di esegesi delle norme suddette muovendo dal punto più controverso dell'intera vicenda, ovvero sia la riferibilità della previsione contenuta nel DL 8 marzo 2020, n. 11, recante la sospensione dei termini per tutti gli atti:

- a tutti i procedimenti civili e penali pendenti (secondo l'ipotesi più ragionevole e fondata sotto il profilo ermeneutico) in modo generale e indistinto;
- oppure soltanto con riferimento a quelli che celebrino un'udienza nel cd. "periodo cuscinetto".

In proposito, deve invero segnalarsi che l'unica argomentazione che pare suffragare la seconda lettura è quella attinente alla celerità del processo, ma è quanto meno dubbio che la ragionevole durata del processo possa dipendere da un periodo che si sostanzia in due settimane (attualmente considerate) o poco più (secondo una facile prognosi).

La confusione rappresentata, evidentemente, si espone a complesse e comprensibili perplessità e criticità foriere di dilazioni e dilatazioni dei tempi processuali, a detrimento dell'obiettivo di porre in atto procedimenti celeri e tempestivi.

Nel delicato contesto appena ricordato la Suprema Corte ha quindi assunto un provvedimento di indirizzo sulle norme di recente emanazione.

Il Primo Presidente, firmatario, ha tracciato nella specie le regole degli adempimenti da "recuperare", in quanto scaduti negli ultimi giorni, e degli adempimenti da pianificare, in costanza di un'emergenza di durata tutt'altro che breve.

Così, tra i considerati del decreto, al secondo capoverso di pagina 2 si legge che *"(..) si rende necessario disporre, per il settore civile, il rinvio delle cause già fissate nelle udienze e nelle camere di consiglio fino al 10 aprile 2020, tenuto conto della circostanza che per molte di esse i termini di presentazione delle memorie difensive andrebbero a scadere nel periodo dal 9 al 22 marzo 2020, nel quale, ai sensi dell'art. 1, comma 2,*

del citato d.l. [n.d.r. il n. 11/2020], sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto”.

Oltre e più che il riferimento alla sospensione dei termini, è soverchiante il riferimento ad atti scadenti tra 9 e 22 marzo 2020, senza che i procedimenti debbano celebrare altro in questo arco temporale; l'attenzione della Suprema Corte è al compimento di un atto di parte (cartaceo o telematico).

In tal modo è stato dunque reso opportuno chiarimento sul perimetro della sospensione disposta dalle norme di che trattasi, precisando che la stessa interessa tutti i termini processuali, eccezion fatta per quelli inerenti ai procedimenti nei quali non è possibile alcuna dilatazione dei tempi.

Resta inteso che alla effettiva ripresa occorrerà evitare il succedersi di provvedimenti che differiscano provvisoriamente di qualche tempo il ritorno al regime ordinario e, in tal senso, potrebbe essere opportuno disporre un "congelamento", un rinvio esplicito e generale al momento in cui l'emergenza sarà superata.

3. L'intervento della Direzione per i sistemi informativi del ministero della Giustizia

La Direzione per i sistemi informativi del ministero della Giustizia (DGSIA) ha pubblicato il decreto che attua il Decreto Legge n. 11/2020, il quale disciplina lo svolgimento dei processi civile e penale durante il periodo emergenziale qui in esame. Si è dunque previsto, per il processo civile, che le udienze possono svolgersi *"(..) mediante collegamenti da remoto organizzati dal giudice"*, utilizzando i programmi che hanno già a disposizione e in particolare "Skype for business" e "Teams", e specificando che i collegamenti possono aver luogo sia da dispositivi dell'ufficio, sia da computer personali.

Per il processo civile, dunque, il legislatore ha contemplato la possibilità di celebrare in via cartolare – profittando delle opportunità offerte dal processo telematico – le udienze che possano svolgersi con la presenza dei soli difensori (es. udienze di precisazione delle conclusioni e, nella maggior parte dei casi, udienze ex art. 183 c.p.c.), mentre ha previsto la videoconferenza per quelle in cui non sia

prevista la presenza di altre persone, oltre ai difensori e alle parti. Sicché in questa fase l'ambito di applicazione della video conferenza (in presenza della norma sull'udienza cartolare) è destinato inevitabilmente a ridursi. Ciononostante, l'introduzione dello strumento della videoconferenza per la celebrazione delle udienze civili è assai significativa, perché può portare a legittimare e regolamentare prassi virtuose già vigenti - con l'accordo delle parti si potrebbe infatti poi giungere comunque a celebrare udienza in videoconferenza anche dopo il 31 maggio 2020.

Vale rammentare in merito che nel nostro ordinamento vige pur sempre il principio di libertà delle forme (artt. 121, 131 comma 2 c.p.c.) e il giudice, in virtù dei suoi poteri di direzione dell'udienza (artt. 127-128 c.p.c.) può proporre alle parti la trattazione in videoconferenza (eventualmente anche solo per alcune delle parti che ne facciano richiesta adducendo legittime motivazioni).

I programmi messi a disposizione dal Ministero offrono, peraltro, la possibilità di scambiare documenti tra i partecipanti alla videoconferenza (si pensi, ad esempio, alla discussione di un procedimento cautelare, in cui l'avvocato potrà esibire documenti a confutazione delle eccezioni altrui), salvo ovviamente l'onere di successivo deposito nel fascicolo telematico e condividere lo schermo del proprio computer (il giudice potrà mostrare il processo verbale alle parti).

4. Il c.d. Decreto "Cura Italia"

Con il DL n. 18/2020 il Governo ha adottato ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto e, tra queste, ve ne sono alcune volte contenute gli effetti dell'epidemia suddetta in materia di giustizia civile (v. art. 83), che si aggiungono e integrano quelle già adottate con il citato DL 8 marzo 2020 n. 11.

Le norme contenute nell'art. 83 del DL in esame prorogano di fatto, dal 22 marzo al 15 aprile 2020, alcune disposizioni già contenute nel suddetto, precedente DL n. 8/2020, che come visto già conteneva misure urgenti per il differimento delle udienze e per la sospensione dei termini nei procedimenti civili, penali, tributari e militari, integrandone e specificandone gli ambiti applicativi e interpretativi ri-

spetto alla formulazione originaria.

Tali disposizioni, di natura ordinamentale, non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Con particolare riferimento alla sospensione dei termini nell'ambito della giustizia civile, occorre evidenziare come le citate previsioni riguardino la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali.

Il predetto articolo 83 precisa in proposito che, ove il decorso del termine abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo.

Quando, invece, 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.

Le predette disposizioni non operano avuto riguardo a:

- cause di competenza del tribunale per i minorenni relative alle dichiarazioni di adottabilità, ai minori stranieri non accompagnati, ai minori allontanati dalla famiglia ed alle situazioni di grave pregiudizio;
- cause relative ad alimenti o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità; procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona;
- procedimenti per l'adozione di provvedimenti in materia di tutela, di amministrazione di sostegno, di interdizione, di inabilitazione nei soli casi in cui viene dedotta una motivata situazione di indifferibilità incompatibile anche con l'adozione di provvedimenti provvisori e sempre che l'esame diretto della persona del beneficiario, dell'interdicendo e dell'inabilitando non risulti incompatibile con le sue condizioni di età e salute;
- procedimenti di cui all'art. 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;
- procedimenti di cui all'art. 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194;
- procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari;
- procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattenimento di

cittadini di paesi terzi e dell'Unione europea;

- procedimenti di cui agli artt. 283, 351 e 373 c.p.c. e, in genere, tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti.

Al sesto comma dell'art. 83 del Decreto in parola viene poi sancito che, per il periodo compreso tra il 16 aprile e il 30 giugno 2020, i capi degli uffici giudiziari, sentiti l'Autorità Sanitaria Regionale, per il tramite del Presidente della Giunta della Regione, e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, sono tenuti ad assumere le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le Regioni, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero della Giustizia e delle prescrizioni adottate in materia con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone.

Per gli uffici diversi dalla Cassazione e dalla Procura generale presso medesima Corte, le misure sono adottate d'intesa con il Presidente della Corte d'Appello e con il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'Appello dei rispettivi distretti.

All'uopo, i capi degli uffici giudiziari possono adottare le seguenti misure:

- a) la limitazione dell'accesso del pubblico agli uffici giudiziari, garantendo comunque l'accesso alle persone che debbono svolgere attività urgenti;
- b) la limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico;
- c) la regolamentazione dell'accesso ai servizi, previa prenotazione, anche tramite mezzi di comunicazione telefonica o telematica, curando che la convocazione degli utenti sia scaglionata per orari fissi, nonché l'adozione di ogni misura ritenuta necessaria per evitare forme di assembramento;
- d) l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze;
- e) la celebrazione a porte chiuse, ai sensi dell'art. 472, comma 3, c.p.p., di tutte le

udienze penali pubbliche o di singole udienze e, ai sensi dell'art. 128 c.p.c., delle udienze civili pubbliche;

f) la previsione dello svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della Giustizia.

Lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. Prima dell'udienza il Giudice fa comunicare ai procuratori delle parti e al pubblico ministero, se è prevista la sua partecipazione, giorno, ora e modalità di collegamento. All'udienza il Giudice dà atto a verbale delle modalità con cui si accerta dell'identità dei soggetti partecipanti e, ove trattasi di parti, della loro libera volontà;

g) la previsione del rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni indicate al comma 3;

h) lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del Giudice.

Con specifico riferimento alle disposizioni previste al comma 7 del citato art. 83, concernenti la regolamentazione dell'accesso ai servizi previa di prenotazione, è previsto che lo stesso potrà essere realizzato attraverso l'istituzione di un apposito servizio telefonico o attraverso l'istituzione di uno specifico servizio telematico di prenotazione online, raggiungibile dai siti istituzionali degli uffici giudiziari. Tali servizi potranno essere organizzati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il DL n. 18/2020 ha inoltre chiarito che, per il periodo di efficacia dei provvedimenti di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 83 che precludano la presentazione della domanda giudiziale, è sospesa la decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle

attività precluse dai provvedimenti medesimi.

Il comma 11 dell'art. 83 ha poi stabilito che, dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, negli uffici che hanno la disponibilità del servizio di deposito telematico, anche gli atti e documenti di cui all'articolo 16-bis, comma 1-bis, del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221, sono depositati esclusivamente con le modalità previste dal comma 1 del medesimo articolo.

Si prevede ancora che, al fine di garantire l'ordinario gettito per l'erario, gli obblighi di pagamento del contributo unificato di cui all'articolo 14 del Testo Unico delle spese di giustizia, nonché l'anticipazione forfettaria, connessi al deposito degli atti con le modalità sopra descritte, sono assolti con modalità di pagamento telematica, anche tramite la piattaforma tecnologica Pago PA messa a disposizione dall'AgID come previsto dall'articolo 5, comma 2, del Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (CAD).

Per il periodo di cui al comma 1 del suddetto art. 83 (9 marzo 2020 – 15 aprile 2020) sono altresì sospesi i termini per lo svolgimento di qualunque attività nei procedimenti di mediazione ai sensi del d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, nei procedimenti di negoziazione assistita ai sensi del DL 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, nonché in tutti i procedimenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie regolati dalle disposizioni vigenti, quando i predetti procedimenti siano stati promossi entro il 9 marzo 2020 e quando costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

Sono conseguentemente sospesi i termini di durata massima dei medesimi procedimenti.

FOCUS

EMERGENZA COVID - 19 NORME E PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI:

- Contratti pubblici
- Antitrust e regolamentare
- Giustizia amministrativa
- Giustizia civile

A cura del Centro Studi Lipani Catricalà & Partners

SEDI

Roma

Via Vittoria Colonna, 40

00193 Roma

Milano

Via della Posta, 8

20123 Milano

CONTATTI

Email: studio@lipani.it

phone: +39 06 36002365

Fax: +39 06 3242344

www.lipanicatricala.it

