

Di cosa parliamo quando parliamo di discussione in udienza

(intervento introduttivo al convegno “Processo amministrativo e tributario: la funzione dell’udienza – Importanza e modalità della discussione”, svoltosi il 30 aprile 2020 e organizzato dall’Associazione veneta degli avvocati amministrativisti – UNAA e dalla Camera degli avvocati tributaristi del Veneto - UNCAT)

Quando parliamo di udienze nelle varie giurisdizioni, parliamo in realtà di cose diverse tra loro. L’importanza dell’udienza, e della discussione in udienza, è, ad esempio, di assoluta evidenza nel processo penale, che si basa sull’oralità. Giurisdizioni speciali come quella tributaria e quella amministrativa, che si basano su atti scritti, richiedono una considerazione più specifica dei loro caratteri.

Per fare, in questa sede, solo un cenno al rapporto tra processo amministrativo e udienza (sia cautelare, sia di merito), ricordo che il processo amministrativo nasce in forma di impugnazione dei provvedimenti dell’amministrazione. Nel corso del tempo la situazione è evoluta, e in particolare si è giunti al codice del 2010: il processo amministrativo ha ampliato il suo oggetto, si sono ampliate le domande proponibili, si è ampliata l’istruttoria che può essere compiuta. E merita, naturalmente, una menzione la giurisdizione esclusiva, cioè l’attribuzione al giudice amministrativo di interi settori, nei quali il giudice amministrativo è giudice dei diritti. Il giudice amministrativo è, poi, sempre più divenuto giudice del risarcimento dei danni, chiamato quindi a una particolare attenzione al fatto, ai comportamenti delle amministrazioni.

Nonostante questi importanti sviluppi, la struttura del processo amministrativo risente ancora della sua originaria struttura impugnatoria.

La possibilità della trattazione orale in udienza è un po’ un meccanismo di elasticità tra queste diverse tensioni, tra l’imprinting originario e la spinta evolutiva almeno teorica. Ed ha inoltre una sorta di valenza di riequilibrio nel processo tra parti che, fuori dal processo, sono disuguali.

L’udienza costituisce poi un momento strategico per collocazione processuale, in ragione dell’articolazione molto semplice che di solito ha il giudizio amministrativo. A parte le richieste di tutela cautelare, ancora oggi la struttura è basata sulla presentazione di un ricorso, su di una costituzione in giudizio, su uno scambio di documenti memorie e repliche e nient’altro: dopo c’è solo l’udienza. La semplicità dell’articolazione del giudizio e la contemporaneità dei termini di memoria e repliche per tutte le parti confermano insomma il ruolo necessario dell’udienza.

Il che non vuol dire che ogni giudizio amministrativo debba concludersi con una discussione finale. Lo si è detto, che il processo amministrativo è basato su atti scritti. Il significato dell’udienza non deve, dunque, essere la mera riproposizione di quanto già scritto. Non è nell’interesse di alcuno, né nell’interesse del sistema, che si crei un mero “doppione”, con il raddoppio delle difese scritte.

L’udienza è un’occasione. Molti giudizi amministrativi non hanno bisogno in concreto di alcuna discussione in udienza.

Ma è la possibilità della discussione in udienza che deve essere assicurata. Perché l’esporre e il contraddire in udienza hanno a che fare con la possibilità di un confronto diretto tra le posizioni, per una loro verifica e comparazione davanti al giudice. Comparazione molto più immediata di quella consentita dalla produzione di atti scritti.

Si tratta di garantire una dialettica, una possibilità di interazione tra tutti gli attori del processo.

Quando è intervenuta la disciplina emergenziale del processo amministrativo, con l'articolo 84 del decreto 18/2020, abbiamo avvertito che questa consapevolezza dei valori dell'udienza di discussione era entrata in crisi. Ci ha lasciato interdetti l'eliminazione della stessa possibilità di partecipazione anche in via telematica a tutte le udienze fino al 30 giugno.

E ci è sembrato venir meno anche quel processo di definizione concertata delle regole tecniche per lo svolgimento delle udienze "da remoto" che aveva dato buona prova di sé in sede di passaggio al processo amministrativo telematico.

E' di oggi l'approvazione del testo del decreto legge "intercettazioni" che all'articolo 4, a quanto risulta, ha reintrodotto dal 30 maggio la possibilità dell'udienza "da remoto": cosa in sé positiva, anche se da precisare quanto ai modi di attivazione e da disciplinare tecnicamente previa concertazione: senza, cioè, che la definizione di regole così importanti possa non vedere il coinvolgimento di chi ne è diretto destinatario.

Sullo sfondo c'è il tema più importante di tutti. Quello della natura emergenziale o, invece, permanente, delle modifiche processuali cui necessariamente ora dobbiamo mettere mano.

Stiamo ragionando dell'emergenza o stiamo ragionando del futuro?

Non so, anche perché non sappiamo quanto durerà il superamento dell'emergenza.

Mi limiterei a dire che stiamo ragionando e, che conseguentemente dobbiamo sperimentare per vedere cosa funziona e come funziona.

Stefano Bigolaro