

OMBRE SUL CIELO DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

(NUOVE REGOLE TECNICHE,

UDIENZE DA REMOTO E CONSIGLIO DI PRESIDENZA)

di Francesco Volpe

Con proprio decreto del 28 luglio 2021, il Presidente del Consiglio di Stato è tornato – per la terza volta da quando ne ha assunto la competenza – a esercitare la funzione di disciplina del processo telematico, sostituendo tutte la disciplina precedentemente in vigore.

Le differenze tra le vecchie e le nuove Regole non sembrano sostanziali, se non per il fatto che viene data una disciplina organica delle c.d. udienze da remoto.

Ci si potrebbe stupire della cosa, posto che con il 31 luglio è cessato il regime che prevedeva tali forme di udienze istituite in occasione dell'emergenza legata all'epidemia da Covid.

Ma, in realtà non è così.

In ragione dell'art. 17, comma 6, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, le udienze da remoto sono state recepite anzi in via ordinaria, nel processo amministrativo, per quanto riguarda lo speciale rito, che lo stesso art. 17 introduce e relativo alle udienze destinate allo smaltimento dell'arretrato.

Si tratta di un processo alle cui udienze i magistrati partecipano su base volontaria, con la conseguenza che è difficile prevedere cosa possa avvenire nel caso in cui non si reperiscano adesioni in tal senso.

Ugualmente è poco chiaro, nel silenzio della legge, se la partecipazione a tali udienze sarà fatta oggetto di una particolare remunerazione e, soprattutto, se sia consentito, ai magistrati che vi prendono parte, di istruire e relazionare su controversie in eccedenza ai c.d. carichi di lavoro.

In effetti, l'art. 17 altro non dice se non che “la partecipazione dei magistrati alle udienze straordinarie di cui al comma 5 costituisce criterio preferenziale, da parte del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, nell'assegnazione degli incarichi conferiti d'ufficio”.

Anche senza considerare i contenuti della nuova disciplina, vi sono altri aspetti da considerare.

In effetti, il decreto in parola è stato assunto sentito il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, ma senza che siano state interpellate le “associazioni specialistiche maggiormente rappresentative”, come invece era stato previsto dall’art. 4, d.l. 30 aprile 2020, n. 28, con il quale era stato disposto il trasferimento della competenza regolatrice in materia dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente del Consiglio di Stato.

L’omesso passaggio procedimentale, da un punto di vista formale, è del tutto corretto.

Infatti, il successivo art. 25, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 ha previsto che la nuova disciplina delle regole tecniche sul p.a.t. potesse, fino al 31 luglio 2021, prescindere dai pareri previsti dal citato art. 4. In tal senso, dunque, si è proceduto.

Sul punto, tuttavia, mi sembra di cogliere una sostanziale incoerenza di fondo. Tanto il d.l. n. 28/2020 quanto il d.l. n. 137/2020 appartengono alla normativa emergenziale, collegata alla vicenda epidemica. È dunque difficile comprendere perché un parere che, nell’aprile 2020 (d.l. n. 28), non era considerato pregiudizievole per le necessità del momento sia diventato tale a ottobre dello stesso anno (d.l. n. 137/2020).

Tanto più che, quando il trasferimento delle competenze venne attuato, vi fu chi criticò la misura e riconosco di essere stato tra quelli. Si è sostenuto, infatti, che il giudice deve essere terzo sia rispetto alle parti sia rispetto alla normativa, sostanziale e processuale, che è chiamato ad applicare, a pena di sbilanciare la posizione delle parti nel processo.

I dubbi che allora emersero vennero tuttavia tacitati proprio in ragione della maggiore incisività che avrebbero avuto le associazioni professionali di categoria, per il mezzo dell’indicato parere. I rischi collegati alla minore terzietà del giudice venivano, in un certo senso, *compensati* da una maggiore partecipazione del ceto forense nel processo decisionale.

Constatare che, sia pure in una fase transitoria (ma che poi ha concretamente condotto a una disciplina, quella dettata dal decreto del 28 luglio 2021, destinata

a essere permanente), tale partecipazione sia stata superata porta a concludere che anche quella sorta di *compensazione* sia venuta meno e che, con il passaggio di funzioni di cui ho fatto cenno, siano rimasti solo gli aspetti potenzialmente pregiudizievoli.

La nuova disciplina delle Regole Tecniche, peraltro, ha contribuito a mettere in luce anche ulteriori riforme di questi mesi, alle quali, forse, è il caso di prestare una certa attenzione.

Proprio con riguardo alle udienze da remoto, il processo amministrativo è l'unico rito che, dal 31 luglio 2021, le ha abbandonate, nella qual cosa io ravviso un elemento del tutto positivo.

Questo, però, per quanto sopra detto, non vale per le future udienze di smaltimento, le quali, invece, si dovranno svolgere necessariamente da remoto. Se, dunque, sono state perse le udienze da remoto emergenziali, per altro aspetto, il processo amministrativo è l'unico rito che ha introdotte le medesime udienze da remoto in via ordinaria.

È mia opinione, tuttavia, che tale novità – in disparte ogni dubbio sulle udienze da remoto in sé – possa servire ben poco a ridurre l'arretrato.

Da un lato, infatti, non è la forma dell'udienza ciò che rallenta i processi.

Per altro verso, non è chiaro se la previsione di dette udienze da remoto e di smaltimento consentiranno di superare i tetti ai carichi di lavoro dei magistrati, che, se permanessero, costituirebbero il vero *collo di bottiglia*, preclusivo di ogni possibilità di eliminare l'arretrato accumulato.

Sullo sfondo, peraltro, vi è anche il tema dell'ufficio del processo, per il quale si stanno impegnando tante risorse, volte al reclutamento di molti *assistenti di curia*. A questi dovrebbe essere preclusa una diretta partecipazione alle decisioni giudiziarie e anche alla semplice stesura dei testi di sentenza, sia pure in conformità a quanto stabilito nelle collegiali camere di consiglio.

È da augurarsi che detto ufficio conservi tale sua ristretta funzione. Perché, se è vero che una più ampia partecipazione degli *assistenti di curia* all'attività giurisdizionale potrebbe, effettivamente, contribuire a smaltire l'arretrato (tanto più se ciò avvenisse insieme allo svolgimento di ampie udienze di smaltimento,

preliminari a sentenze la cui stesura fosse così risolta), per altro verso esporrebbe a rischi non preventivabili sia in termini di *qualità* delle pronunce assunte sia, soprattutto, perché l'esercizio della funzione giurisdizionale è collegata a garanzie di un certo rilievo che così verrebbero omesse.

Infine, merita di essere messo in rilievo, perché anch'esso collegato con le udienze di smaltimento, quanto è previsto dall'art. 17, d.l. 9 giugno 2021, secondo il quale “ferme restando le udienze straordinarie annualmente individuate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ai sensi dell'articolo 16, comma 1, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, al fine della trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 11, comma 1, del presente decreto, sono programmate dal Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ulteriori udienze straordinarie, in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, per la Giustizia amministrativa, dal PNRR. A tal fine, il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa aggiorna il numero di affari da assegnare al presidente del collegio e ai magistrati componenti dei collegi”.

La disposizione si segnala per la partecipazione diretta del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa alla programmazione delle udienze dei giudici amministrativi e addirittura alla determinazione del numero di affari da assegnare ai singoli magistrati.

Premesso che il richiamo all'art. 16 delle disposizioni di attuazione del codice di rito appare, quanto meno, improprio (l'art. 16 non prevede, infatti, nessuna preesistente competenza del Consiglio di Presidenza in tal senso), la disposizione pare oltre modo inopportuna perché, per ragioni di indipendenza dei giudicanti, l'organo di autogoverno della magistratura amministrativa – che è in gran parte elettivo e che è composto anche da laici designati dalle Camere – non dovrebbe poter partecipare, neppure indirettamente, allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali e alle competenze che, altrimenti, sarebbero proprie dei Presidenti dei singoli collegi. Come per gli *assistenti di curia*, vale anche qui ripetere che è necessario tenere distinti i ruoli e le funzioni, perché su tale distinzione riposano ben precise garanzie.

In definitiva, sembra doversi concludere che, attraverso misure apparentemente marginali, questo periodo *covidico* stia consegnando interventi sul processo amministrativo che potrebbero sortire conseguenze piuttosto preoccupanti quanto all'indipendenza e alla terzietà del giudice.

Né deve rassicurare l'indiscutibile onestà intellettuale di chi poi sarà chiamato ad attuare queste nuove norme, perché le istituzioni non possono reggersi sulla contingente probità degli individui e perché, infine, vale anche a questo proposito quello fu detto della moglie di Cesare.