

Intese tra giudici e Foro sulle regole del processo amministrativo: la strada aperta dall'emergenza

NESSUN AMBITO DELLA GIUSTIZIA È STATO TOCCATO DALLA PANDEMIA PIÙ DI CONSIGLIO DI STATO E TAR. QUI L'UDIENZA DA REMOTO S'È RIVELATA UNA SCOPERTA DA NON ARCHIVIARE

STEFANO BIGOLARO

CONSIGLIERE UNIONE NAZIONALE AVVOCATI
AMMINISTRATIVISTI

La situazione si è presentata improvvisa e drammatica. Ricordo bene: qualcuno, a inizio febbraio del 2020, si preoccupava per il rischio di una pandemia globale. Ho pensato che fosse apprensivo. Invece, ci siamo caduti dentro. Il mondo della giustizia amministrativa si è trovato doppiamente coinvolto.

Anzitutto come luogo di confronto tra valori del nostro ordinamento che mai prima si erano contrapposti in modo così frontale: in particolare, la salute e le libertà individuali.

Come luogo per giudicare degli obblighi di ciascuno, dei comportamenti imposti per ragioni di interesse pubblico, dei modi per assicurare nell'emergenza i servizi essenziali (per dire, la didattica a distanza). E per inquadrare gli interventi dei diversi soggetti istituzionali – Stato, Regioni, Sindaci – cercando un equilibrio tra le loro competenze.

Sotto un secondo profilo, anche la giustizia amministrativa ha ovviamente subito gli effetti dell'emergenza sanitaria. Effetti sull'attività di giudici, avvocati, personale della giustizia; e sul processo.

LE REGOLE PROCESSUALI

Si sono così succeduti, in questi due anni, vari passaggi di disciplina. C'è stato un primo momento in cui le udienze non si sono svolte, lasciando spazio a un "processo cartolare coatto": un processo amministrativo fatto solo di carte (o meglio, di files).

Poi è iniziato il periodo delle udienze telematiche: periodo anche piuttosto lungo – più di un anno – ma che si è concluso in anticipo rispetto agli altri settori della giustizia. Già ad agosto 2021, infatti, nei giudizi amministrativi le udienze sono tornate in presenza. Una norma specifica aveva sì mantenuto la possibilità dell'udienza telematica in situazioni eccezionali non altrimenti fronteggiabili e legate alla pandemia: l'art. 7 bis del d.l. 105/2021, che ha però

cessato i propri effetti il 31 marzo. Insomma, se ora qualcuno tra i giudici amministrativi prenderà il Covid la trattazione da remoto non si potrà fare. La forma telematica è stata invece imposta – stabilmente e senza alternative – per le udienze di smaltimento dell'arretrato (art. 17 co. 6 d.l. 80/2021): sono evidentemente considerate una categoria a sé.

L'UDIENZA TELEMATICA POST-EMERGENZA

In prospettiva futura, nel giudizio amministrativo l'udienza telematica è la cosa più importante. E, volendo, potrebbe esserlo già nel presente.

L'emergenza sanitaria ci ha costretti a usarla. E, nel complesso, ha funzionato. Anzi, con l'udienza da remoto abbiamo scoperto uno strumento che abbatte tempi, costi e distanze. Soprattutto, uno strumento utile alla funzione difensiva: un confronto telematico in cui si parla, uno alla volta, in uno schema ordinato, senza particolari distrazioni, non è male. O almeno, non lo è necessariamente: dipende dalla conduzione dell'udienza, dall'impegno, anche dalla connessione. Si pongono certamente dei problemi specifici. Ma non è giustificato un atteggiamento di chiusura come quello che si è manifestato eliminando tali udienze nel corso dell'emergenza sanitaria. Anche perché non si tratta di abbandonare la regola per cui si discute in presenza, ma di avere una possibilità in più.

IL PUNTO VERO: L'UDIENZA NEL GIUDIZIO AMMINISTRATIVO

Perché l'udienza telematica incontra una simile resistenza? La spiegazione può essere – per così dire – romantica: solo la presenza fisica degli attori del processo consente, con il loro confronto sulla scena, quell'effettivo contraddittorio davanti al collegio nel quale l'udienza si concreta, e che viene invece impedito dal filtro degli strumenti telematici. Chi però frequenta le udienze, le trova spesso piuttosto diverse da questa visione idilliaca. Dipende, naturalmente: ma in certi casi diventa difficile anche solo aggiungere qualcosa a voce. Forse vi è la preoccupazione che le udienze telematiche finiscano per incrementare il numero delle discussioni – consentendo agli avvocati di prendervi parte molto più facilmente – e che ciò possa sottrarre tempo all'attività dei giudici.

Nessun dogma: può darsi che in molti casi la discussione sia concretamente inutile. Ma neppure nessuna riserva mentale. Deve esserci un confronto franco tra giudici e foro sull'effettiva importanza della discussione in udienza nel giudizio amministrativo. Da ciò dipendono i modi.

L'ELIMINAZIONE DELLE COSE INUTILI

L'eredità della normativa emergenziale è anche la soppressione di adempimenti francamente inutili. Le

chiamate preliminari, per esempio, ben possono essere sostituite da un sistema organizzato di fasce orarie (anche se, naturalmente, l'organizzazione dipende dalla previsione di tempi ragionevoli per la discussione). Allo stesso modo, il passaggio in decisione delle cause non deve richiedere agli avvocati atti di presenza di significato solo formale se non c'è qualcosa da dire.

LO SFOLTIMENTO DEI RICORSI

Grande importanza viene attribuita, tra le novità introdotte nel periodo emergenziale, al nuovo articolo 72 bis del codice del processo amministrativo. In base ad esso l'ufficio del processo, quale struttura di supporto, dovrebbe svolgere una ricognizione preliminare di tutte le cause per individuare quelle che possano essere immediatamente definite in rito, sottoponendole al presidente per la trattazione in camera di consiglio. Ma l'utilità della norma andrà verificata sul campo. E qualche incertezza si pone: quale grado di competenza potrà assicurare l'ufficio del processo? Quali criteri generali potrà seguire? E certo, dal punto di vista del ricorrente che si veda fissata una camera di consiglio che non ha chiesto, la prospettiva è di essere già destinato all'inammissibilità.

I PROTOCOLLI

La qualità normativa nel periodo emergenziale non è stata migliore del solito. E, tra le novità introdotte e la singolarità

della situazione, molte regole di funzionamento hanno avuto bisogno di una definizione concordata. Basti pensare alla cervellotica disciplina dei rapporti tra discussione in udienza e produzione di atti scritti alternativi ad essa. Ciò che, auspicabilmente, potrà ora rimanere è la prassi dei protocolli d'intesa tra giudici e foro. Grazie ad essi si è posta la disciplina integrativa necessaria per lo svolgimento delle udienze sia da remoto sia in presenza, predisponendo i modi e le cautele necessarie.

Si tratta di strumenti preziosi, rispondenti a principi di cooperazione e di lealtà processuale. Il loro contenuto può estendersi a un'ampia serie di problematiche, e può costituire metodo operativo prima ancora che regola comportamentale.

Tali protocolli sono, in realtà, uno strumento di riequilibrio e di condivisione di responsabilità tra le componenti del sistema della giustizia amministrativa. Definiscono le regole di un gioco con la competenza di chi quel gioco lo conosce, e non di un giocatore soltanto.