

Prof. Avv. Salvatore Raimondi Via G. Abela n. 10 – Palermo Tel 091582291 – Fax. 0916125788 Pec. salvatore.raimondi@certmail-cnf.it	Prof. Avv. Luigi Raimondi Via G. Abela n. 10 – Palermo Tel 091582291 – Fax. 0916125788 Pec. luigiraimondi@pecavvpa.it
---	--

SALVATORE RAIMONDI

Presidente dell'Associazione Avvocati Amministrativisti della Sicilia

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DOPO LA PANDEMIA E DOPO IL PNRR

Incontro di studio al TAR Sicilia del 27 maggio 2022.

La pandemia ha comportato rilevanti innovazioni ancora prima che nel processo amministrativo, nell'assetto delle competenze tra Stato e Regioni e nella disciplina delle fonti.

* * *

Da una parte lo Stato, garante della salute dei cittadini, si trova di fronte alla diffusione di un virus che richiede interventi costanti e uniforme a livello nazionale.

D'altra parte le regioni si vedono schiacciate le proprie competenze dall'interventismo statale che, in alcuni casi, può essere considerato ultroneo rispetto alle attribuzioni che la Costituzione assegna alla competenza statale.

* * *

Abbiamo visto ad esempio il caso della regione Campania che vietava l'esercizio di attività fisica all'aperto.

Per contro abbiamo visto un'ordinanza del presidente della regione Calabria che allargava le maglie dei limiti imposti dallo Stato consentendo, per esempio, spostamenti tra comuni per lo svolgimento di sport individuali, la ripresa di attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie, agriturismo con somministrazioni esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto.

* * *

Il problema ha costituito oggetto di una sentenza della corte costituzionale, n. 37 del 12 marzo 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della regione Valle d'Aosta con la quale la regione aveva dettato una propria disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid 19 sul territorio regionale condizionando tutte le attività produttive, industriali, commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive.

La Corte ha osservato che, a fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, ragioni logiche prima che giuridiche radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria di carattere nazionale idonea a preservare l'eguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e ad tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività.

* * *

Altro rilevante problema che si è posto è quello della legittimità degli artt. 1, 2, 3 D.L.23.02.21, n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid 19, con i quali veniva in concreto delegata la funzione legislativa all'autorità di governo da esercitare tramite decreti del presidente del consiglio dei ministri, i quali sono atti amministrativi, in contrasto con il principio di tipicità delle fonti di produzione normativa.

La corte costituzionale, con sentenza n. 198 del 22.10.21, ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale di tali articoli del decreto-legge.

* * *

Passiamo al processo amministrativo.

Ci siamo dovuti confrontare con le udienze da remoto sino al luglio 2021.

Mi ha fatto piacere leggere nella relazione di insediamento del presidente Frattini (in Giorn. Dir. Amm. n. 2/22, pag. 159):

“Siamo finalmente tornati alle udienze in presenza, che valorizzano al meglio il prezioso contributo del Foro nel dialogo e confronto con il Giudice”.

Mi ha fatto piacere leggere tale espressione perché noi avvocati tante volte abbiamo l'impressione che i collegi giudicanti non gradiscono le discussioni, le quali invece si rivelano molto utili perché comportano che tutti i componenti del collegio (ed è diffusa l'opinione che gli atti difensivi vengono letti soltanto dal presidente e dal relatore) devono seguire la discussione e si moltiplicano le possibilità che in camera di consiglio il collegio discuta.

* * *

Le udienze da remoto in camera di consiglio rimangono però per le udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato giusta l'art. 87,

comma 4 bis c.p.a. aggiunto dall'art. 17, comma 7, lett. a) n. 6) D.L. n. 80/2021, conv. inL. 113/2021.

* * *

L'art. 17 D.L. n. 80/2021 ha previsto che, con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, sono adottate le Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato in tutti gli uffici della Giustizia amministrativa.

Il decreto è quello dell'8 febbraio 2022, recante *“Linee guida per lo smaltimento dell'arretrato della giustizia amministrativa”*.

Non posso soffermarmi su tali linee guida perché impiegherei troppo tempo.

* * *

L'art. 17 D.L. n. 80/2021 al comma 5 dispone:

“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](#), 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.

“Il Presidente del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adegua alle finalità del PNRR, sentito il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, il decreto previsto dall' [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](#).

“La partecipazione dei magistrati alle udienze straordinarie di cui al comma 5 è su base volontaria. Le udienze si svolgono da remoto. Non possono essere assegnati alle udienze straordinarie di smaltimento gli affari di cui agli [articoli da 112 a 117 del codice del processo amministrativo](#), di cui

all' [allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104](#). (ottemperanza, accesso, e silenzio).

* * *

Si legge nella relazione del presidente Frattini (pag. 162):

“Per realizzare gli ambiziosi obiettivi stabiliti dalle istituzioni europee sono stati incrementate le udienze straordinarie di smaltimento, in via telematica, che trovano ora compiuta disciplina nel DPCM 30 dicembre 2021, e sono stati disposti e attuati aumenti degli organici del personale, sia di magistratura che amministrativi”.

L'art. 16 delle norme di attuazione del codice dispone:

“Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa previa delibera dello stesso Consiglio, sono adottate, nei limiti dei fondi disponibili nel relativo bilancio ed effettivamente non utilizzati, misure straordinarie per la riduzione dell'arretrato e per l'incentivazione della produttività.

* * *

Oltre allo smaltimento dell'arretrato si prevedono misure volte a contenere ulteriore arretrato.

Con D.L. n. 80 del 2021 conv. in L. 113/2021 è stato introdotto nel codice del processo amministrativo l'art. 72 bis, in relazione al quale si pone qualche problema interpretativo

Art. 72-bis Decisione dei ricorsi suscettibili di immediata definizione.

Il presidente, quando i ricorsi siano suscettibili di immediata definizione, anche a seguito della segnalazione dell'ufficio per il processo, fissa la trattazione alla prima camera di consiglio successiva al ventesimo giorno dal perfezionamento, anche per il destinatario, dell'ultima notificazione e, altresì, al decimo giorno dal deposito del ricorso. Le parti possono depositare memorie e documenti fino a due giorni liberi prima della camera di consiglio. Salvi eccezionali motivi, non è possibile chiedere il rinvio della trattazione della causa. Se è concesso il rinvio, la trattazione del ricorso è fissata alla prima camera di consiglio utile successiva.

2. Se è possibile definire la causa in rito, in mancanza di eccezioni delle parti, il collegio sottopone la relativa questione alle parti presenti. Nei casi di particolare complessità della questione sollevata, il collegio, con ordinanza, assegna un termine non superiore a venti giorni per il deposito di memorie. La causa è decisa alla scadenza del termine, senza che sia necessario convocare un'ulteriore camera di consiglio. Se la causa non è definibile in rito, il collegio con ordinanza fissa la data dell'udienza pubblica. In ogni caso la decisione è adottata con sentenza in forma semplificata.

* * *

Primo problema. “quando i ricorsi sono suscettibili di immediata definizione”.

Tali casi si possono individuare nelle ipotesi di evidenti irricevibilità o inammissibilità.

Non è pensabile che il presidente esamini tutti i nuovi ricorsi.

E' da ritenere che sia consentito agli avvocati di segnalare che il ricorso è suscettibile di immediata definizione. Come? Con una apposita istanza è da supporre.

Ma noi avvocati abbiamo l'esperienza costituita dalla circostanza che si verifica, non eccezionalmente ma abitualmente, che riceviamo la comunicazione del preavviso di perenzione per cause per le quali sono state presentate non una ma più istanza di prelievo.

Secondo problema. L'art. 72 bis stabilisce che le parti possono depositare memorie e documenti fino a due giorni liberi prima della camera di consiglio. Forse sarebbe stato opportuno prevedere un ulteriore termine di due giorni per presentare memorie di replica.

* * *

Con l'art. 17 D.L. n. 80/2021 è stato inserito, nell'art. 73 c.p.a. un comma 1 bis:

“1-bis. Non è possibile disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la cancellazione della causa dal ruolo. Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza, ovvero, se il rinvio è disposto fuori udienza, nel decreto presidenziale che dispone il rinvio”.

L'espressione" *“solo per casi eccezionali* è da interpretare con rigore.

* * *

All'art. 82 c.p.a. il termine per la presentazione di una nuova istanza di fissazione a seguito del preavviso di perenzione per i ricorsi ultraquinquennali con l'art. 17, comma 7, lett. a) n. 5 D.L. n. 80/2021 è stato ridotto da 180 a 120 giorni.

* * *

Con protocollo di intesa sullo svolgimento delle udienze e delle camere di consiglio in presenza presso gli uffici giudiziari della giustizia amministrativa (sino) alla cessazione dello stato di emergenza del 20 luglio 2021 sottoscritto dal presidente del Consiglio di Stato, dall'avvocatura generale dello Stato, dal consiglio nazionale forense, dall'Organismo Congressuale Forense, dall'Unione nazionale avvocati amministrativisti e da altre associazioni si è stabilito:

- 1) la soppressione delle chiamate preliminari;
- 2) la possibilità di richiedere il passaggio in decisione della causa senza la preventiva discussione con richiesta delle parti costituite interessate sempre che tutte le parti costituite lo richieda;
- 3) la chiamata delle cause in fasce orarie differenziate ciascuna della durata di un'ora.

Con decreto del presidente del Consiglio di Stato n. 187 del 12 aprile 2022 sono state confermate fino al 31 dicembre 2022 le prescrizioni di cui al predetto protocollo di intesa del 20 luglio 2021 dal punto 1 al punto 7 in relazione a: chiamate preliminari, richiesta di passaggio in decisione, fasce orarie.

È da precisare che al punto 8 sub d) del protocollo di intesa era stato stabilito che durante le discussioni in udienza pubblica gli avvocati sono esonerati dall'obbligo di indossare la toga. Tale punto non è stato confermato, sicché deve ritenersi che sussiste l'obbligo di indossare la toga, si intende quando si deve discutere e non anche quando si deve chiedere che la causa passi in decisione.

Suppongo che non si usino più per ragioni igieniche le toghe che abbiamo depositato al tar ed al cga per cui tempo che si debba portare la toga personale.

* * *

Con D.L. 31.08.2016, n. 168, art. 7, c. 4 era stata prevista per i giudizi depositati con modalità telematiche - cioè tutti - il deposito, anche a mezzo del servizio postale, di almeno una copia cartacea, le cosiddette copie di cortesia.

Con il D.L. n. 28 del 30.04.20 le anacronistiche copie di cortesia sono state abolite.