

COMMENTO AL QUESTIONARIO DEL CCBE SULLE MISURE ADOTTATE NEI SISTEMI GIUDIZIARI EUROPEI IN RISPOSTA ALL'EMERGENZA COVID-19: FOCUS SU SOSPENSIONE ED URGENZA

Avv. Giovanna Franzese

L'emergenza causata dall'espandersi dell'epidemia di Covid-19 ha travolto necessariamente l'amministrazione della giustizia in tutta Europa. Come è accaduto in Italia, nei diversi sistemi giuridici europei sono state adottate normative d'urgenza al fine di affrontare la difficile situazione.

Le varie azioni fino ad ora intraprese per contenere l'emergenza anche se non hanno fermato l'attività giudiziaria, hanno avuto un forte impatto sull'attività ed il lavoro quotidiano degli operatori della giustizia, compresi gli avvocati.

Il CCBE (Consiglio degli Ordini Forensi d'Europa) ha richiesto ai propri membri di fornire un quadro delle normative adottate nei rispettivi paesi con particolare riguardo al settore giudiziario, al fine di poterne condividere il contenuto. Il documento pubblicato sul sito del CCBE accessibile via il link riportato nel presente bollettino, fornisce una visione d'insieme delle misure messe in capo e allo stesso tempo offre un confronto costruttivo su quanto si sta facendo anche a livello dei singoli Ordini nazionali. Esso è organizzato in forma di questionario, il che permette di verificare le risposte per aree tematiche, senza dovere necessariamente analizzare l'intera normativa adottata nei singoli Stati Membri.

È bene precisare, dunque, che il quadro normativo emerso dal questionario non solo è necessariamente non completo e frutto di elaborazione degli uffici dei singoli Ordini nazionali, ma è anche in costante evoluzione in quanto viene adattato in considerazione dei diversi scenari presentati dal diffondersi e dal propagarsi dell'epidemia, che nei vari paesi europei non presenta elementi di omogeneità.

Mettendo a confronto le diverse disposizioni prese in tema di amministrazione della giustizia, rileviamo subito che i vari sistemi giuridici si sono fondamentalmente mossi seguendo due direttrici: il principio della sospensione e il principio dell'urgenza.

Con riguardo alla sospensione tale soluzione è stata adottata in tutti i paesi¹ i cui Ordini nazionali hanno partecipato all'indagine del CCBE. In particolare, la sospensione dei termini dei procedimenti in corso si è concretizzata con il rinvio ad un periodo successivo delle incombenze (udienze, termini procedurali...) o con il prolungamento degli effetti giuridici di talune situazioni o atti.

In Italia, come noto, il Decreto-legge no. 18 del 17 marzo 2020 ha individuato uno specifico intervallo temporale che va dal 9 marzo al 15 aprile² all'interno del quale risultano sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto nei procedimenti civili e penali. La stessa norma poi specifica le modalità di computo dei termini, anche di quelli calcolati a ritroso, che ricadono all'interno di tale periodo.

Rileviamo che molti paesi, pur inserendosi nella stessa logica della sospensione, hanno adottato a volte soluzioni differenti. In Spagna il Regio Decreto del 14 marzo (463/20), che dichiara lo "stato di allarme" per la gestione della situazione di crisi sanitaria causata da COVID-19, sospende i termini previsti dalle leggi procedurali per tutti gli ordini giurisdizionali. La stessa norma stabilisce che il calcolo dei termini riprende nel momento in cui il decreto reale o, se del caso, le sue estensioni, perdano forza. Inoltre, come in Italia anche i termini di prescrizione sono sospesi.

In Francia, con legge del 22 marzo, è stato dichiarato lo stato di urgenza sanitaria per la durata di due mesi. La norma prevede un periodo finestra di due mesi dalla fine dell'emergenza in cui risultano prorogati alcuni termini individuati da specifiche e successive ordinanze.

¹ CCBE survey Exchange of experiences and best practices: Austria, Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Spagna, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera Ungheria.

² Per effetto dell'art.36, 1 comma del Decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020 il termine del 15 aprile è prorogato alla data dell'11 maggio 2020.

In Austria sappiamo che l'Ordine degli Avvocati (ÖRAK) si è particolarmente speso al fine di ottenere una moratoria legale sui termini. Le disposizioni adottate dal governo, entrate in vigore il 22 di marzo e con validità fino alla fine dell'anno hanno così previsto un periodo di sospensione dei termini procedurali non ancora scaduti per il periodo dal 22 marzo al 30 aprile.

In alcuni paesi il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria non è stato, almeno nell'immediato, accompagnato da misure volte a regolare i termini di preclusione: è il caso della Croazia, dove, al momento della pubblicazione delle informazioni (31 marzo 2020) il ministero della Giustizia sta lavorando di concerto con l'Ordine nazionale degli avvocati al fine di poter mettere a punto una legge in tal senso.

In Ungheria, così come in Svizzera in via eccezionale è stata applicata alla giurisdizione civile ed amministrativa la normativa relativa alla sospensione feriale dei tribunali, con tutte le conseguenze del caso. Secondo l'Ordine degli avvocati ungheresi, molti sono gli aspetti sui quali si attende un chiarimento da parte delle autorità nazionali: la durata della sospensione, gli effetti sui termini, la possibilità di accesso personale ai documenti, l'eventuale applicabilità anche a procedure non contenziose e soprattutto la decorrenza dei termini prescrizionali.

Tutte queste disposizioni sia che determinino un periodo di sospensione che di festività giudiziarie, in generale prevedono una serie di eccezioni, più o meno ampie, che si basano sulla natura essenziale di determinati processi o azioni e su una clausola generale relativa ai c.d. casi "urgenti".

Relativamente al principio dell'urgenza notiamo come anche in questo caso vi siano alcune differenze di applicazione pratica a volte all'interno dei medesimi sistemi giudiziari.

Partendo dal modello italiano, dove vengono individuate nello specifico le giurisdizioni per le quali il regime generale della sospensione subisce delle eccezioni, all'indicazione puntuale dei contenziosi che non vengono sospesi sia in materia penale che civile si aggiunge anche una clausola generale relativa all'urgenza. Questa si concretizza in quei procedimenti la cui trattazione tardiva potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti, mentre per i procedimenti penali si fa specifico riferimento ai casi nei quali è necessario procedere con il c.d. incidente probatorio.

Paesi come Francia e Spagna hanno adottato uno schema simile a quello italiano, attraverso l'individuazione puntuale dei procedimenti che non risultano sospesi ed i requisiti di urgenza.

In altri sistemi giudiziari, invece, non risulta siano stati individuati delle procedure e degli ambiti specifici di competenza ed individuato il principio alla base dell'urgenza.

È il caso del Belgio dove vengono definite, con il consenso delle parti, tutte le procedure scritte mentre la dichiarazione d'urgenza sarebbe a discrezione del giudice/tribunale chiamato a trattare la singola procedura. Lo stesso avviene in Danimarca, dove l'Amministrazione giudiziaria (Danish Court Administration) ha emanato alcune linee guida generali valide dal 13 marzo con le quali si precisa che vengono trattati solo i casi considerati urgenti, mentre tutti gli altri sono rinviati. È ogni singolo tribunale che decide se un caso è considerato critico. La conseguenza di tale impostazione, evidenziata dall'Ordine degli avvocati danese è che la situazione è gestita in modo differente a seconda della scelta adottata dal singolo Tribunale.

In genere, i procedimenti per i quali non opera il periodo di sospensione sono per lo più quelli attinenti alla giurisdizione penale e relativi soprattutto alle indagini nei processi penali, ai procedimenti cautelari e tutti quelli che toccano i diritti fondamentali nell'ambito dei diritti dei minori o relativi alla violenza contro le donne.

In tutti questi casi nei quali l'attività giudiziaria continua, ove possibile, è stato esteso l'uso dei sistemi di videoconferenza alla materia penale, civile e a volte persino amministrativa.

Dal questionario emerge, tuttavia, che in nessun paese risultano adottate misure precauzionali specifiche per gli avvocati, se non quelle generali dettate dai governi e delle relative autorità sanitarie, come il distanziamento sociale e misure igieniche stingenti.

Su tale punto, l'attività degli Ordini nazionali degli avvocati si sta dimostrando fondamentale.

Molti Ordini nazionali ad esempio si stanno adoperando affinché l'assistenza legale, sia fornita con mezzi telematici, al fine di contenere i rischi per gli avvocati.



Le misure adottate dagli Ordini spaziano dalla messa a disposizione degli avvocati di locali e sale al fine di consentire il necessario distanziamento, all'investimento per l'acquisto di dispositivi di protezione individuali da distribuire. Senza dimenticare, poi, le misure di tipo economico per l'approfondimento delle quali vi invitiamo a leggere l'articolo dedicato, pubblicato su questo bollettino.

In generale, tutti gli Ordini nazionali sono impegnati a fornire informazioni pratiche sulle norme di urgenza che impattano sull'attività professionale e a fare da tramite con le autorità governative al fine di poter assistere al meglio i propri membri.

Si assiste, pertanto, alla pubblicazione sui vari siti degli Ordini di vademecum per orientarsi tra le disposizioni di interesse per il lavoro quotidiano, come nel caso dell'Abogacia spagnola che ha pubblicato un manuale o del CNF che ha sintetizzato in una scheda le disposizioni del decreto Cura Italia. Molti Ordini nazionali hanno aperto sportelli informativi per rispondere ad eventuali dubbi o richieste da parte degli avvocati o pubblicato linee guida sull'utilizzo dei sistemi elettronici per la gestione da remoto dei rapporti con i clienti o con i Tribunali: è il caso degli Ordini francesi, dell'HBA ungherese o dell'OVB belga. Come in Italia, anche nei diversi Paesi europei l'attività informativa degli Ordini degli Avvocati locali / distrettuali è molto attiva e complementare rispetto a quella degli Ordini nazionali.

Gli esempi sono molteplici e l'aspetto più interessante da sottolineare è come il principio di solidarietà e di sostegno alla categoria stia ispirando diverse misure e stia mobilitando l'avvocatura europea. Non è possibile sintetizzare tali attività in un articolo, per cui si rinvia a quanto riportato nel questionario e nei documenti ad esso allegati per una conoscenza più approfondita delle varie determinazioni adottate nei paesi i cui Ordini nazionali hanno risposto alla consultazione.

Tale pubblicazione che sarà oggetto di aggiornamento in base all'evolversi della situazione e grazie ai relativi contributi dei membri, permette nell'immediato di condividere delle informazioni ad ampio spettro; allo stesso tempo, questo studio rappresenta uno strumento di estrema utilità nella misura in cui, data la contingenza della situazione, se ne possano trarre delle valide indicazioni in termini di best practices. Attraverso questo scambio, rileviamo come l'Italia con le misure puntuali e dettagliate introdotte in un lasso di tempo relativamente breve fornisca un buon esempio di amministrazione virtuosa dell'urgenza per altri paesi che stanno vivendo l'emergenza in tempi successivi e probabilmente anche in misura diversa rispetto al nostro.