



ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

## **L'udienza da remoto dopo il 31 luglio 2021**

*Avv. Daniela Anselmi – Avv. Federico Smerchinich*

### ***Premessa***

Il d.l. n. 44/2021, modificando l'art. 25 d.l. n. 137/2021, aveva previsto che il processo amministrativo potesse svolgersi in modalità da remoto sino al 31 luglio 2021. Tuttavia, il successivo d.l. n. 105/2021 non ha esteso alla giustizia amministrativa la possibilità di una proroga di detto periodo al 31 dicembre 2021, consentita invece per tutte le altre giurisdizioni.

Il d.l. n. 80/2021 ha modificato l'art. 87 d.lgs. n. 104/2010, inserendo il comma 4 *bis* e mettendo a regime lo svolgimento da remoto delle udienze per lo smaltimento dell'arretrato.

Il 28 luglio 2021, il Presidente del Consiglio di Stato ha emanato un decreto relativo alle Regole tecniche-operative del processo amministrativo telematico.

Il 15 settembre 2021, il Senato, ponendo la fiducia, ha approvato il testo modificato del d.l. n. 105/2021, che prevede l'inserimento dell'art. 7 *bis*, il quale consente ai Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato, del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, dei TAR e delle sezioni distaccate degli stessi, di autorizzare con decreto motivato lo svolgimento dell'udienza da remoto in presenza di situazioni eccezionali non altrimenti fronteggiabili e correlate a provvedimenti dell'autorità pubblica per fronteggiare il periodo pandemico.

Dunque, allo stato l'udienza da remoto nel processo amministrativo rimane solo per lo smaltimento dell'arretrato e per i casi eccezionali di cui al citato art. 7 *bis*.

### ***Il decreto 28 luglio 2021 sulle regole tecnico-operative del PAT***

Il Presidente del Consiglio di Stato con decreto del 28 luglio scorso (pubblicato in G.U. n. 183 del 2 agosto 2021) ha apportato un aggiornamento delle regole tecniche – operative del processo amministrativo telematico a sostituzione del precedente decreto n. 262 del 28 dicembre 2020, modificato il 1° marzo 2021.



## ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

Si legge nelle premesse che *“Visto l'art. 4, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 25 giugno 2020, n. 70, che ha sostituito l'art. 13, comma 1, dell'allegato 2 del decreto legislativo n. 104 del 2010, prevedendo che le regole tecnico-operative del processo amministrativo telematico siano adottate «(c)on decreto del Presidente del Consiglio di Stato, **sentiti** il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri competente in materia di trasformazione digitale e **gli altri soggetti indicati dalla legge**, che si esprimono nel termine perentorio di trenta giorni dalla trasmissione dello schema di decreto»; Sentito il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa nella seduta del 28 luglio 2021”*.

Da queste righe sembrerebbe comprendersi che il testo sia stato varato in accordo con *“gli altri soggetti indicati dalla legge”* (in realtà la trasposizione della norma è errata dato che il c.p.a. riporta *“le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative”*), cioè quei soggetti indicati dall'art. 13 c. 1 allegato 2 al c.p.a. come modificato dall'art. 4 d.l. n. 28/2020: il Consiglio nazionale forense, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative.

Tuttavia, l'obbligo di richiedere il parere è stato derogato dall'art. 25 c. 1 d.l. n. 137/2020 per cui si *“prescinde dai pareri previsti dallo stesso articolo 13”* sino al 31 luglio 2021 (come da d.l. n. 44/2021).

Dunque, il fatto che il decreto sia stato definito il 28 luglio 2021 avrebbe consentito nella redazione dello stesso di beneficiare di una disciplina semplificata, appunto senza pareri, benché le premesse del parere sembrerebbero ammettere che alcuni soggetti siano stati effettivamente sentiti.

Al riguardo, in disparte il fatto che l'adozione del decreto al limite dello scadere del termine del 31 luglio 2021 parrebbe essere una forzatura più o meno giustificata dal periodo emergenziale anche considerando il breve termine di 30 giorni entro cui gli altri soggetti avrebbero dovuto esprimersi, non è chiaro come mai il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e il Dipartimento della Presidenza del Consiglio sarebbero stati sentiti a differenza delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative la cui opinione non è stata neanche richiesta.



## ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

Detto ciò, pur premettendo che non figurano novità sostanziali, è possibile operare un confronto comparativo tra le nuove disposizioni e quelle contenute nel precedente decreto del 28 dicembre 2020 e modificato a marzo, nelle parti che hanno introdotto modifiche, aggiunte e/o integrazioni al relativo testo.

All'art. 2 relativo alle regole tecnico-operative per le udienze da remoto, il comma 5° prevede che in tutti i casi in cui viene disposta la discussione da remoto la segreteria deve comunicare ai difensori l'orario ed il link per il collegamento non più *"almeno un giorno libero prima"* della trattazione, bensì nel più ampio termine di tre giorni liberi prima. Si tratta di una modifica che tiene conto della previsione legislativa introdotta in sede di conversione dell'art. 4 del D.L. 28/2020.

Nell'Allegato 1, recante le *"Regole tecnico-operative"*, all'art. 1 (dedicato alle *"Definizioni"*), è stata aggiunta la lettera *"b-bis"* che reca: *"Linee guida AgID: le linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici adottate ai sensi dell'art. 71 del CAD e pubblicate sul sito istituzionale di AgID il 12 settembre 2020"*.

All'art. 5 dell'Allegato 1, relativo al *"Fascicolo informatico"*, il comma 7 stabilisce che l'archiviazione, la conservazione e reperibilità degli atti del fascicolo redatti nella forma di documenti informatici è assicurata secondo quanto previsto dalle linee guida AgID (come sopra definite, all'art. 1), e non più sulla base del richiamo ai decreti del P.C.M. 3/12/2013 e 13/11/2014.

Tale previsione consegue alla approvazione delle Linee Guida AgID, atteso che secondo quanto previsto dall'art. 4 della determinazione dell'AgID n. 407 del 9 settembre 2020, a partire dalla data di applicazione delle linee guida, sono appunto abrogati i DPCM 3 dicembre 2013 e 13 novembre 2014.

All'art. 17 dell'Allegato 1, relativo all'accesso al fascicolo informatico, al comma 6° è stata inserita la previsione per cui gli avvocati e i procuratori dello Stato sono *"individuati ed identificati anche attraverso meccanismi di cooperazione applicativa"*.

L'art. 20 dell'Allegato 1, che disciplina la *"Verifica dello stato di attuazione del processo amministrativo telematico"*, contempla ancora la medesima disposizione



## ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

presente nel precedente Decreto del 28 dicembre 2020, e precisamente: *“Il responsabile del SIGA trasmette, con cadenza semestrale, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, una relazione sullo stato di attuazione del processo amministrativo telematico, prospettando eventuali ragioni di modifica del presente allegato, previa intesa con il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa”*.

Tale disposizione, a ben vedere, appare incongrua in quanto le relative competenze sono state attualmente trasferite in capo al Presidente del Consiglio di Stato, e dunque non si vede perché debba ancora essere inviata alla P.C.M. la relativa relazione.

All'art. 1 dell'Allegato 2, concernente le *“definizioni”*, sono state abrogate le lettere d) ed e) che recavano i richiami ai Decreti P.C.M. del 3 dicembre 2013 e del 13 novembre 2014, coerentemente con la già sopra ricordata previsione dell'all'art. 5 dell'Allegato 1, che ha sostituito il riferimento ai predetti decreti con il richiamo alle linee guida AgID che ne ha determinato l'abrogazione.

Del pari l'art. 2 dell'Allegato 2, al comma 5°, nel disciplinare la conservazione dei dati e le relative garanzie rimanda, tra gli altri richiami normativi, al rispetto non più dei decreti sopra menzionati, bensì alle Linee Guida AgID.

Infine nell'Allegato 3, relativo alle specifiche tecniche per le udienze da remoto, nei vari articoli (che vanno dall' 1 al 9) sono stati tolti tutti i rimandi che in essi il precedente decreto aveva operato all'art. 4 del D.L. 28/2020 ed all'art. 25 del D.L. n. 137/2020, o senza nulla aggiungere ovvero in alcuni casi sostituendoli con più generiche previsioni. Così all'art. 1 viene previsto, nell'ambito di applicazione, che le specifiche tecniche in questione si applicano ai collegamenti da remoto per lo svolgimento delle udienze pubbliche e delle camere di consiglio: *“nei casi previsti dalla legge processuale”*.

Del pari l'art. 2 nelle definizioni, elide tutti i riferimenti alle precedenti previsioni normative di cui ai D.L. 28/2020 e 137/2020, facendo riferimento in generale al Decreto del Presidente del Consiglio di Stato che *“recepisce le regole tecniche operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico”*, e formulando poi un generale richiamo in ordine all'utilizzo dell'applicazione Microsoft Teams (quale piattaforma in uso per la G.A.) al periodo relativo a *“tutta la durata dello stato di emergenza epidemiologica da Covid 19 e fino alla sua sostituzione con altra applicazione”*.



## ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

Insomma, il nuovo decreto non fa più riferimento alla normativa emergenziale per le udienze da remoto, legittimando a ritenere che sia il Presidente del Consiglio di Stato a determinare unilateralmente la disciplina da seguire per tutti i casi in cui, in futuro, si potrà ricorrere a tale tipologia di udienza. Allo stato l'udienza da remoto riguarda lo smaltimento dell'arretrato e la previsione dell'art. 7 bis d.l. n. 105/2021 come convertito. Considerata l'importanza della modifica appena descritta, sarebbe stato necessario coinvolgere anche le associazioni dell'avvocatura maggiormente rappresentative.

### ***Udienza da remoto ed arretrato***

L'art. 17 del d.l. n. 80/2021 stabilisce che all'articolo 87, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente: "*4-bis. Le udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato sono svolte in camera di consiglio da remoto. Non si applica il comma 3, fatta eccezione per l'ultimo periodo*".

Inoltre, la norma afferma che in osservanza dell'art. 16 delle Disposizioni di attuazione al codice del processo amministrativo, il Presidente del Consiglio di Stato individua con delle Linee Guida gli affari con trattazione prioritaria ed il cronoprogramma dei risultati da raggiungere. In tale contesto il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa prevede ulteriori udienze straordinarie in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, per la Giustizia amministrativa, dal PNRR.; verifica gli affari assegnati ad ogni magistrato, monitora l'attività di riduzione dell'arretrato e il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Dunque, è diventata strutturale la previsione di udienze di smaltimento con la modalità da remoto in tutti i TAR, oltre che al Consiglio di Stato.

Le Linee Guida sulle udienze da remoto sono state pubblicate con decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021 e sono entrate in vigore il 9 agosto 2021. Dalle premesse ancora una volta è evidente che sia stato sentito solamente il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa mentre nessuna parte che rappresentante l'avvocatura specialistica è stata interpellata.



## ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

Scorrendo le Linee Guida di cui al Decreto, può notarsi una prima parte dedicata all'ufficio del processo, rispetto all'utilità del quale si sono espressi dubbi sia da parte della magistratura che dell'avvocatura specialistica.<sup>1</sup>

Quanto alle udienze di cui all'art. 87 comma 4 *bis* d.lgs. n. 104/2010 le Linee Guida prevedono solo: *“3.1. Udienze straordinarie. Il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa programma annualmente le udienze straordinarie per trattare i ricorsi di cui all'art. 11, comma 1, dello stesso decreto-legge, in un numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, per la giustizia amministrativa, dal PNRR. Tali udienze straordinarie si aggiungono a quelle straordinarie già previste per lo smaltimento dell'arretrato. La partecipazione a tutte le udienze straordinarie è su base volontaria. Le udienze sono svolte da remoto e non è previsto il trattamento di missione. Le udienze straordinarie sono programmate dal Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa.”*

Con questa previsione, in realtà non viene aggiunto nulla di nuovo a quanto già presente nel d.l. n. 80/2021 che viene semplicemente ribadito, assegnando al Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa solo poteri di indirizzo, ma non organizzativi nella formazione in concreto dei ruoli d'udienza. Al riguardo, perciò sembrerebbero permanere dei margini per includere tutte le parti processuali, e dunque anche l'avvocatura specialistica, nel determinare modalità specifiche per individuare quali cause saranno da ricomprendersi nel *“numero necessario e sufficiente al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, per la giustizia amministrativa, dal PNRR”*.

Allo stesso modo, non sono previsti criteri per individuare l'urgenza delle cause da trattare in sede di udienze straordinarie da remoto, se non un dato cronologico previsto dall'art. 11 c. 1 d.l. n. 80/2021 richiamato e che in via interpretativa è confermato anche

---

<sup>1</sup> In merito ai quali i redattori hanno già scritto, cfr. <http://www.unioneamministrativisti.it/wp-content/uploads/2021/07/Osservazioni-su-emendamenti-17.100-17.4-e-17.200-al-d.l.-802021-A.S.-n.-2272.pdf>

Interessante vedere anche le proposte presentate da parte della magistratura amministrativa <https://www.primogrado.com/una-proposta-di-riforma-per-lefficienza-e-la-celerita-del-processo-amministrativo-introduzione-del-nuovo-art-65-bis-nel-codice>

V. sul punto anche <https://www.primogrado.com/giustizia-amministrativa-e-ragionevole-arretrato>



## ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

dalla parte di Linee Guida dedicato all'ufficio del processo: *“Onde concorrere al raggiungimento degli obiettivi, intermedi e finali, di smaltimento dell'arretrato e al fine di ricondurre la durata media dei processi agli standard temporali stabiliti dal diritto convenzionale umanitario, presso tutti gli uffici giudiziari della giustizia amministrativa i ricorsi iscritti fino al 31 dicembre 2019 sono fissati per la trattazione prioritaria, secondo l'ordine cronologico, iniziando da quelli più risalenti, anche in occasione delle predisposizione dei ruoli delle udienze ordinarie, in misura nettamente prevalente rispetto ai ricorsi iscritti a decorrere dal 1° gennaio 2020.”*

Tale norma pone però un dubbio: infatti trattando dell'ufficio del processo e dell'arretrato sembrerebbe porre sullo stesso piano udienze ordinarie ed udienze straordinarie. Ma tale comparazione è inesatta, altrimenti l'art. 87 comma 4 *bis* c.p.a. non avrebbe ragione di esistere. È infatti errato far concorrere i ruoli delle udienze ordinarie con le cause iscritte fino al 31 dicembre 2019 che sembrerebbero far parte dell'arretrato. Ciò anche considerando il regime “semplificato” e da remoto a cui è sottoposto l'arretrato rispetto alle cause iscritte dopo il 1° gennaio 2021.

Al riguardo è importante che non vengano confusi i due binari dell'arretrato e dell'ordinario, perché altrimenti si crea una commistione non utile alla giustizia amministrativa con il rischio di un “colpo di spugna” sulle cause “vecchie”.

Si ritiene comunque che, se da una parte è vero che il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa determina il numero delle cause di arretrato che dovranno essere smaltite, dall'altra parte è altrettanto vero che i singoli Presidenti dei TAR possono intavolare un confronto con l'avvocatura specialistica per meglio individuare quali e quante cause potranno essere effettivamente smaltite nelle varie udienze straordinarie. Una buona organizzazione in collaborazione con tutte le parti processuali, consentirebbe a certi TAR di smaltire in un anno più di quanto sia effettivamente richiesto dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

In argomento, si dà atto altresì che il 20 settembre scorso, sul sito della Giustizia Amministrativa, nella Sezione Avvisi, è stato pubblicato un *“Nuovo avviso di discussione da remoto per le udienze di smaltimento”* avente ad oggetto *“Discussione*





## ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

da remoto art. 13 quater" (allegato 2 al c.p.a.). L'avviso specifica che tutte le udienze di smaltimento si svolgeranno da remoto previa comunicazione alle parti costituite di tutte le informazioni per l'accesso alla discussione da remoto tramite un avviso che non viene inviato ai domiciliatari. L'accesso alla discussione da remoto è previsto per tutte le cause e non è necessaria una preventiva richiesta da parte degli avvocati.

***Udienza da remoto e poteri dei Presidenti***

Oltre al caso appena ricordato delle udienze straordinarie da remoto, la conversione del d.l. n. 105/2021 ha consentito di introdurre una norma, invero non apprezzata dall'avvocatura specialistica, che differenzia il processo amministrativo dalle altre branche giudiziarie.

In breve, l'art. 7 d.l. n. 105/2021 non prevede la possibilità di prorogare al 31 dicembre 2021 lo svolgimento da remoto delle udienze solo nel giudizio amministrativo. Nonostante gli emendamenti presentati dai Deputati, in sede di approvazione alla Camera è stato introdotto un articolo, appunto il 7 bis, confermato poi in sede di conversione finale al Senato.

L'art. 7 bis prevede che *"1. Fino al 31 dicembre 2021, in presenza di situazioni eccezionali non altrimenti fronteggiabili e correlate a provvedimenti assunti dalla pubblica autorità per contrastare la pandemia di COVID-19, i presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, il presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e i presidenti dei tribunali amministrativi regionali e delle relative sezioni staccate possono autorizzare con decreto motivato, in alternativa al rinvio, la trattazione da remoto delle cause per cui non è possibile la presenza fisica in udienza di singoli difensori o, in casi assolutamente eccezionali, di singoli magistrati. In tali casi la trattazione si svolge con le modalità di cui all'articolo 13-quater delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104"*. Una norma che dà ampi poteri ai Presidenti nel determinare il regime da seguire e la possibilità di vere udienze da remoto.

Da questo punto di vista si consente però la creazione di disparità in quanto:





## ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

- non è chiarito a quale *pubblica autorità* debba farsi riferimento, se statale, regionale o comunale;
- non è chiaro se la situazione eccezionale debba essere "certificata" con decreto dell'autorità o se il Presidente possa ravvisare da sé la situazione non altrimenti fronteggiabile;
- non è chiarito se sia necessario adottare provvedimenti uniformi sul territorio nazionale o se ogni singolo TAR e Sezione possa decidere autonomamente le modalità di svolgimento dell'udienza.

Anche sul punto sarebbe necessario trovare una via per garantire uniformità organizzative e gestionali presso tutti i TAR, considerando oltretutto che l'avvocato amministrativista è per sua natura un legale che gestisce cause a livello nazionale, considerate le norme sulla competenza giurisdizionale, e deve poter godere di una normativa che dia certezza e che si basi su criteri chiari e trasparenti, evitando diversità territoriali che incidono inevitabilmente sulle modalità di esercizio del diritto alla difesa.

**Conclusioni**

Visto quanto sopra riportato, si ritiene che l'udienza da remoto non sia destinata a scomparire, ma che possa in futuro continuare a ritagliarsi un ruolo di importante ausilio alla giustizia amministrativa anche oltre il periodo emergenziale.

Al riguardo, è da tenere in adeguata considerazione il fatto che nell'udienza si svolge quel contraddittorio processuale necessario a tutelare il corretto esercizio del diritto alla difesa. Pertanto sarà indispensabile che nel prossimo futuro l'avvocatura specialistica sia inclusa nelle attività di progettazione ed organizzazione delle udienze sia ordinarie che straordinarie, oltre che dell'aggiornamento delle regole del processo amministrativo telematico, come d'altronde prevede l'art. 13 comma 1 Allegato 2 al c.p.a., al fine di essere considerata effettivamente parte del processo e non mera fruitrice dello stesso attraverso regole che non ha contribuito ad elaborare.

Non bisogna, infatti, dimenticare l'apporto che l'avvocatura specialistica dà alla magistratura nella gestione dei contenziosi e l'utilità che la stessa può avere nel



ASSOCIAZIONE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI LIGURI "CARLO RAGGI"

coadiuvare i Presidenti dei TAR per individuare le modalità più corrette per accedere ai tribunali, presenziare in udienza e svolgere le udienze sia in presenza che da remoto. In tale contesto, solo un confronto paritario tra le parti processuali potrà consentire un'evoluzione migliorativa e di crescita della giustizia amministrativa.