

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEGLI EMENDAMENTI PROPOSTI ALL'ART 4 DEL DL 28/2020 DA PARTE DELL'UNIONE NAZIONALE AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI (UNAA)

L'art 4 del DL n. 28/2020 ha introdotto la facoltà anche per la Giustizia amministrativa di ricorrere all'udienza da remoto per il periodo dal 30 maggio al 31 luglio 2020, ma la norma presenta diverse criticità così sinteticamente riassumibili.

1) In primo luogo la norma prevede che l'istanza per la discussione da remoto sia automaticamente accolta solo se presentata da tutte le parti costituite in giudizio. Negli altri casi essa sarà valutata discrezionalmente dal Presidente del Collegio che dovrà valutare anche eventuali opposizioni presentate dalle altre parti. Tale norma contrasta con il diritto alla difesa ex art 24 Cost. in quanto la richiesta di trattazione orale, seppure con il collegamento da remoto, non può essere subordinata all'altrui accettazione o alla volontà del giudice, trattandosi di una fase fondamentale del processo che ciascuna parte può esperire, senza condizionamento alcuno. La proposta di emendamento prevede che l'istanza sia automaticamente accolta anche se presentata da una sola delle parti. Tale soluzione rispetta da un lato l'art. 24 Cost. e dall'altro consente di risolvere altre criticità processuali, posto che l'art. 4 del DL n 28/2020 non ha previsto né alcun termine per presentare opposizione all'istanza di discussione da remoto, né per la decisione del Presidente del Collegio sull'istanza medesima, con evidenti complicazioni degli aspetti procedurali che potrebbero essere *ictu oculi* eliminati se si prevedesse l'automatico accoglimento dell'istanza, anche se presentata da una sola delle parti.

2) La norma prevede che l'istanza per la discussione orale sia presentata per le udienze di merito entro lo stesso termine previsto per il deposito delle memorie di replica. Tale previsione è peraltro illogica in quanto al momento del deposito delle memorie di replica non si è ancora in grado di conoscere le difese avversarie e quindi non si hanno ancora elementi per poter comprendere se sia necessario o meno discutere la causa. La proposta di emendamento è quella di spostare a due giorni dopo il deposito delle memorie di replica il termine per il deposito dell'eventuale istanza di discussione orale, evitando così di presentare istanze "al buio" per ottenere udienze con collegamento da remoto che potrebbero rivelarsi inutili.

3) Per quanto riguarda le udienze cautelari l'art. 4 prevede che il termine ultimo per presentare l'istanza per la trattazione orale sia quello di cinque giorni liberi prima dell'udienza di discussione. Anche in questo caso si tratta di un termine illogico in quanto preclude alle parti diverse dal ricorrente la possibilità di presentarla visto che esse si costituiscono in giudizio fino a due giorni liberi (uno nel caso di termini dimezzati) prima dell'udienza. Stante tale situazione, la soluzione che si formula nella

proposta di emendamento è quella di disporre che le istanze per le udienze cautelari debbano essere presentate dai ricorrenti già al momento dell'iscrizione della causa al ruolo e dalle altre parti al momento della costituzione in giudizio. In considerazione del fatto che la trattazione orale da remoto potrà essere richiesta a ridosso dell'udienza originariamente fissata e che la lettura delle memorie difensive potrebbe indurre le parti ad un ripensamento, è stata introdotta la facoltà delle parti sia di presentare un'istanza congiunta per rinunciare all'udienza mediante collegamento da remoto da depositare un giorno prima dell'udienza, sia di chiedere un rinvio ad altra data dell'udienza medesima. Solo nel primo caso le parti potranno depositare delle note di udienza fino alle ore 9 della mattina dell'udienza, come attualmente previsto dall'art 4 del DL n 28/2020.

4) Un altro punto critico dell'art 4 riguarda la presentazione delle note di udienza, che si possono depositare fino alle ore 9 della mattina dell'udienza "in alternativa alla discussione". Non si comprende dal tenore letterale della norma se tale facoltà sia esperibile anche nel caso in cui sia stata disposta la trattazione orale da remoto dal difensore che non intenda presenziare all'udienza. Una siffatta interpretazione violerebbe il principio del contraddittorio in quanto non consentirebbe a chi discute di poter previamente visionare tali note. Conseguentemente la proposta di emendamento mira a precisare che le note di udienza potranno essere depositate dalle parti solo se non si terrà la trattazione orale della causa, sia essa di merito o cautelare.

5) Un ulteriore previsione dovrà riguardare l'art. 84 del DL n 18/2020, convertito nella L n 27/2020.

Al 5 comma esso prevede che fino al 31 luglio 2020 le parti hanno facoltà di presentare brevi note fino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione e ciò sul presupposto che le controversie passino in decisione sulla base dei soli scritti difensivi. Se ciò può valere fino al 29 maggio 2020, dal 30 maggio fino al 31 luglio non ha più senso posto che in tale lasso di tempo si può richiedere la trattazione orale. Senza contare che se la norma mantenesse anche la previsione del deposito di brevi note per il periodo 30 maggio-31 luglio, si avrebbe un processo ipercartolare caratterizzato dal deposito di ben 4 memorie (memoria conclusionale, memoria di replica, brevi note e note di udienza). Conseguentemente la proposta di emendamento è quella di escludere la possibilità di presentare le brevi note previste dall'art. 84, 5 comma del DL n 18/2020 per le udienze fissate nel periodo dal 30 maggio al 31 luglio 2020.

6) L'art. 4, comma 1, ultimo periodo del DL n 28/2020, prevede che il decreto del Presidente del Consiglio di Stato stabilisca i tempi massimi di discussione e di replica. La proposta di emendamento prevede l'abrogazione di tale disposizione trattandosi di un potere che deve essere rimesso al Presidente del Collegio ai sensi dell'art. 39 cpa e 127 cpc.

7) L'art. 4, al comma 2, non prevede che il Decreto del Presidente del Consiglio di Stato sia sottoposto al parere del Consiglio Nazionale Forense e delle Associazioni specialistiche maggiormente rappresentative. La proposta di emendamento mira ad integrare tale omissione.

8) Un altro emendamento riguarda il 3 comma laddove è previsto che con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del primo decreto del Presidente del Consiglio di Stato sarà abrogato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio (in realtà è del 16 febbraio) 2016 n 40 recante l'attuale disciplina del PAT. È opportuno eliminare la parola "primo" per evitare che il decreto del Presidente del Consiglio di Stato che regolerà le udienze telematiche debba anche occuparsi di PAT, stante la ristrettezza dei termini previsti.

9) Si propone altresì un emendamento aggiuntivo volto ad introdurre la facoltà di ciascuna

delle parti di chiedere un rinvio dell'udienza a data successiva alla scadenza del periodo emergenziale al fine di poter discutere la controversia ad un'udienza con presenza fisica anziché mediante collegamento da remoto, rimettendo al Presidente del Collegio ovvero al Collegio stesso la decisione della medesima con ordinanza non impugnabile.

10) Ulteriore emendamento aggiuntivi riguardano la possibilità che le notificazioni alle Pubbliche Amministrazioni che non abbiano provveduto alle comunicazioni previste dall'art. 16 del DL n 179/2012 siano validamente effettuate agli indirizzi di posta elettronica certificata presenti nei registri IPA e/o nei siti istituzionali, nonché, ed in linea generale, la facoltà di sottoscrivere la procura con firma digitale che, per la natura della medesima, attesta e certifica l'autenticità all'atto della apposizione della medesima sul documento senza necessità che il difensore compia ulteriori attestazioni e ciò in deroga alla previsione generale di cui all'art. 25, Il comma del decreto legislativo 7.3.2005 n. 82

11) Ultimo emendamento aggiuntivo prevede l'abrogazione dell'obbligo di deposito della copia cartacea previsto dall'art. 7, comma 4 del DL n 168/2016, convertito, con modificazioni, dalla L n 197/2016.

EMENDAMENTI PROPOSTI

1) Al comma 1 dell'art. 4, nel secondo periodo sostituire la frase "entro il termine per il deposito delle memorie di replica" con la frase "fino a due giorni dopo il deposito delle memorie di replica".

2) Dopo la frase di cui sopra eliminare tutta la frase del secondo periodo che inizia con "fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza in qualunque rito," ed aggiungere la frase

“al momento dell’iscrizione al ruolo della causa per le parti ricorrenti ed al momento della costituzione in giudizio per le altre parti” proseguendo con la frase che inizia “mediante collegamento” con il testo originario fino al punto.

3) Sempre al comma 1 dell’art. 4, il terzo periodo è sostituito dal seguente “L’istanza è automaticamente accolta anche se presentata da una sola delle parti costituite”.

4) Il quarto periodo del comma 1 deve essere integralmente abrogato.

5) Aggiungere in fondo al quinto periodo del comma 1 (che diventerà il quarto, per effetto dell’abrogazione di cui sopra), dopo la parola “decreto” la frase “da comunicare alle parti costituite fino a tre giorni liberi prima dell’udienza”.

6) Aggiungere un periodo, dopo il quinto (ora quarto), del seguente tenore “Per gli affari cautelari è fatta salva la facoltà delle parti di sia di rinunciare all’udienza mediante collegamento da remoto con istanza congiunta da depositare fino ad un giorno prima della data dell’udienza, sia di chiedere un rinvio ad altra data”.

7) Al sesto periodo, dopo la parola “giorno” aggiungere la parola “libero”.

8) Al nono periodo (che era originariamente il nono) dopo la frase “In alternativa alla discussione” aggiungere la frase “qualora non si tenga la trattazione orale mediante collegamento da remoto o essa non sia rinviata ad altra data”.

9) Dopo il nono periodo aggiungere un decimo periodo del seguente tenore “Per il periodo dal 30 maggio al 31 luglio è esclusa la facoltà di presentare le brevi note previste dall’art. 84, comma 5 del Decreto-Legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020 n. 27 due giorni liberi prima dell’udienza “.

10) L’undicesimo periodo del comma 1 è abrogato.

11) Aggiungere un dodicesimo periodo del seguente tenore “Entro due giorni liberi dalla scadenza del termine di deposito delle memorie di replica, l’udienza pubblica e quella camerale nei riti speciali di cui all’art. 87, comma 2, lett. b), c), d), e) ed f) cpa, può essere differita a data successiva alla scadenza del periodo emergenziale, se una delle parti deposita istanza con cui chiede che la discussione orale non avvenga da remoto. Sulla istanza e per tutti i riti provvede il Presidente, con decreto, tre giorni liberi prima della data fissata per l’udienza da remoto e, in mancanza, il Collegio con ordinanza non impugnabile.”

12) Aggiungere un tredicesimo periodo del seguente tenore “Le notificazioni alle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs 30 marzo 2001 n 165 che non abbiano effettuato le comunicazioni previste dall’art 16, comma 12, del DL n 179/2012, convertito nella legge n 221/2012, sono validamente effettuate agli indirizzi di posta elettronica certificata indicati presso i Registri IPA e/o presso i siti istituzionali delle amministrazioni stesse.”

13) Aggiungere un quattordicesimo periodo del seguente tenore : “La procura rilasciata ai sensi dell’art. 83 cpc può essere conferita anche mediante documento sottoscritto

con firma digitale, che certifica l'autenticità e fornisce la data dell'apposizione; in tale caso, non è necessaria ulteriore attività di autentica del difensore. Non si applica l'art. 25 comma 2 del D Lgs. 7 Marzo 2005 n. 82".

14) Aggiungere un quindicesimo periodo del seguente tenore: "L'art. 7 , comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2016 n 168, convertito con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016 n 197 è abrogato."

15) Al comma 2 dopo la frase "soggetti indicati dalla legge" aggiungere la frase "nonché il Consiglio Nazionale Forense e le Associazioni specialistiche maggiormente rappresentative".

16) Al comma 3 togliere la parola "primo".

TESTO FINALE DELL'ARTICOLO 4 CON GLI EMENDAMENTI E SOSTITUZIONI (LE PARTI AGGIUNTE SONO IN GRASSETTO, LE PARTI SOSTITUITE O ABROGATE SONO BARRATE)

Art. 4.

Disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia amministrativa

1. All'articolo 84, commi 3, 4, lettera e), 5, 9, e 10 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole «30 giugno 2020» sono sostituite con «31 luglio 2020». A decorrere dal 30 maggio e fino al 31 luglio 2020 può essere chiesta discussione orale con istanza depositata **fino a due giorni dopo** ~~entro~~ il termine per il deposito delle memorie di replica ovvero, per gli affari cautelari, ~~fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza in qualunque rito~~ **al momento dell'iscrizione al ruolo della causa per le parti ricorrenti ed al momento della costituzione in giudizio per le altre parti** mediante collegamento da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori all'udienza, assicurando in ogni caso la sicurezza e la funzionalità del sistema informatico della giustizia amministrativa e dei relativi apparati e comunque nei limiti delle risorse attualmente assegnate ai singoli uffici. L'istanza è **automaticamente** accolta dal presidente del collegio **anche se presentata da una sola delle congiuntamente da tutte le parti costituite**. ~~Negli altri casi, il presidente del collegio valuta l'istanza, anche sulla base delle eventuali opposizioni espresse dalle altre parti alla discussione da remoto.~~ Se il presidente ritiene necessaria, anche in assenza di istanza di parte, la discussione della causa con modalità da remoto, la dispone con decreto **da comunicare alle parti costituite fino a tre giorni liberi prima dell'udienza.**

Per gli affari cautelari è fatta salva la facoltà delle parti sia di rinunciare all'udienza mediante collegamento da remoto con istanza congiunta da presentare fino al giorno prima dell'udienza, sia di chiedere un rinvio ad altra data. In tutti i casi in cui sia disposta la discussione da remoto, la segreteria comunica, almeno un giorno **libero** prima della trattazione, l'avviso dell'ora e delle modalità di collegamento. Si dà atto a verbale delle modalità con cui si accerta l'identità dei soggetti partecipanti e la libera volontà delle parti, anche ai fini della disciplina sulla protezione dei dati personali. Il luogo da cui si collegano i magistrati, gli avvocati e il personale addetto è considerato udienza a tutti gli effetti di legge. In alternativa alla discussione, **qualora non si tenga la trattazione orale mediante collegamento da remoto o essa non sia rinviata ad altra data**, possono essere depositate note di udienza fino alle ore 9 antimeridiane del giorno dell'udienza stessa o richiesta di passaggio in decisione e il difensore che deposita tali note o tale richiesta è considerato presente a ogni effetto in udienza. **Per il periodo dal 30 maggio al 31 luglio è esclusa la facoltà di presentare le brevi note previste dall'art 84, comma 5 del Decreto-Legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020 n. 27 due giorni liberi prima dell'udienza. Entro due giorni liberi dalla scadenza del termine di deposito delle memorie di replica, l'udienza pubblica e quella camerale nei riti speciali di cui all'art. 87, comma 2, lett. b), c), d), e) ed f) cpa, può essere differita a data successiva alla scadenza del periodo emergenziale, se una delle parti deposita istanza con cui chiede che la discussione orale non avvenga da remoto. Sulla istanza e per tutti i riti provvede il Presidente, con decreto, tre giorni liberi prima della data fissata per l'udienza da remoto e, in mancanza, il Collegio con ordinanza non impugnabile. Le notificazioni alle amministrazioni pubbliche di cui all'art 1, comma 2, del d.lgs 30 marzo 2001 n 165 che non abbiano effettuato le comunicazioni previste dall'art 16, comma 12, del DL n 179/2012, convertito nella legge n 221/2012, sono validamente effettuate agli indirizzi di posta elettronica certificata indicati presso i Registri IPA e/o presso i siti istituzionali delle amministrazioni stesse. La procura rilasciata ai sensi dell'art. 83 cpc può essere conferita anche mediante documento sottoscritto con firma digitale, che certifica l'autenticità e fornisce la data dell'apposizione; in tale caso, non è necessaria ulteriore attività di autentica del difensore. Non si applica l'art. 25 comma 2 del D Lgs. 7 Marzo 2005 n. 82. L'art 7, comma 4, del decreto-legge 31 agosto 2016 n 168, convertito con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016 n 197 è abrogato.**

~~Il decreto di cui al comma 2 stabilisce i tempi massimi di discussione e replica.~~

2. Il comma 1 dell'articolo 13 dell'allegato 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante le norme di attuazione al codice del processo amministrativo, è sostituito dal seguente: «1. Con 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 **nonché il Consiglio Nazionale Forense e le Associazioni specialistiche maggiormente rappresentative**, che si esprimono nel termine perentorio di trenta giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, sono stabilite, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, le regole tecnico-operative per la sperimentazione e la graduale applicazione degli aggiornamenti del processo amministrativo telematico, anche relativamente ai procedimenti connessi attualmente non informatizzati, ivi incluso il procedimento per ricorso straordinario. Il decreto si applica a partire dalla data nello stesso indicata, comunque non anteriore al quinto giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.».

3. A decorrere dal quinto giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del ~~primo~~ decreto adottato dal Presidente del Consiglio di Stato di cui al comma 1 dell'articolo 13 dell'allegato 2 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, come modificato dal comma 2 del presente articolo, è abrogato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 ~~gennaio~~ **febbraio** 2016, n. 40. È abrogato il comma 2-*quater* dell'articolo 136 dell'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante il codice del processo amministrativo.

Per Avv. Prof. Mario Sanino, Presidente UNAA

Avv. Daniela Anselmi, Vice-Presidente UNAA

