

Udienza in videoconferenza

23/11/2020

Processo amministrativo da remoto: non è perentorio il termine per chiedere la discussione in videoconferenza

La disposizione dell'**art. 25, comma 3, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137** (cosiddetto **Decreto Ristori**), secondo cui l'istanza di discussione orale della causa in videoconferenza può essere presentata fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza pubblica o camerale, va interpretata nel senso che questo termine di deposito non è perentorio. In questo modo si è pronunciato il T.A.R. dell'Emilia Romagna con il decreto 10 novembre 2020, n. 208.

di Fabrizio D'Alessandri - magistrato T.A.R. Campania Napoli

Orientamenti giurisprudenziali	
Conformi	Non si rinvencono precedenti
Difformi	T.A.R. Lazio Roma, sez. I Bis, decr. 12 novembre 2020, n. 3420
	T.A.R. Lazio Roma, sez. I Bis, decr. 12 novembre 2020, n. 3421
	T.A.R. Lazio Roma, sez. I Bis, decr. 12 novembre 2020, n. 3422
	T.A.R. Lazio Roma, sez. I Bis, decr. 12 novembre 2020, n. 3423
	T.A.R. Lazio Roma, sez. I Bis, decr. 12 novembre 2020, n. 3424

Il caso e l'interpretazione del T.A.R. bolognese

Il decreto presidenziale del **T.A.R. Bologna n. 208 del 10 novembre 2020** ha affermato che la disposizione dell'**art. 25, comma 3, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137**, secondo cui per le udienze pubbliche e le camere di consiglio che si svolgono tra il 9 e il 20 novembre 2020 l'istanza di discussione orale della causa in videoconferenza può essere presentata fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza, va interpretata nel senso che questo termine di deposito non è perentorio.

Questa indicazione, seppure formulata in termini molto succinti nel decreto presidenziale, che ha rigettato l'opposizione a una istanza discussione orale, apre la questione generale della perentorietà dei termini per richiedere la discussione da remoto in videoconferenza, spesso risolta in senso contrario dalla giurisprudenza e da chi ritiene che termini imposti alle parti devono intendersi, *more solito*, come perentori. Prova ne sia che, tanto per fare un esempio, il **T.A.R. Lazio Roma, due giorni dopo, il 12 novembre 2020**, con i decreti presidenziali **nn. 3420, 3421, 3422, 3423 e 3424**, ha respinto per tardività altrettante istanze di discussione da remoto formulate ai sensi del medesimo **articolo 25, comma 3**, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137.

L'istanza discussione della causa da remoto

Attualmente, in seguito all'**art. 25** del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137 (cosiddetto **Decreto Ristori**), sino al 31 gennaio 2021, non si terranno più tenute le udienze nel senso tradizionale del termine e le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica verranno decise senza discussione sulla base agli scritti difensivi e ai documenti allegati al fascicolo, con la possibilità che su richiesta di parte o d'ufficio venga disposta la discussione orale delle controversie chiamate in udienza in modalità videoconferenza.

Per quanto riguarda l'**udienza in videoconferenza**, difatti, l'**art. 25** in questione ha, da un lato ripristinato il suo utilizzo, prevedendo al primo comma l'applicazione delle disposizioni dell'**articolo 4** del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni in legge **legge 25 giugno 2020, n. 70** (che aveva introdotto e disciplinato la discussione orale delle cause con un regime poi venuto a scadere il 31 luglio 2020). Dall'altro, il medesimo articolo ha dettato, al comma 2, una disciplina sostanzialmente analoga a quella a suo tempo prevista, in piena fase emergenziale, dal comma 5 dell'**art. 84**, del **d.l. n. 18/2020**, secondo cui, salvo che non venga disposta la discussione da remoto, gli affari in trattazione passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati.

Infatti, l'**art. 4, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28** prevede che, in alternativa alla decisione senza discussione sulla base degli atti, può essere disposta la discussione in qualsiasi udienza pubblica o camerale "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 informativo della giustizia amministrativa e dei relativi apparati".

Sino al 31 gennaio 2021 la discussione orale può essere chiesta dalle parti con istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica (venti giorni prima per il rito ordinario e dieci per i riti speciali) ovvero, per gli affari cautelari, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza.

In temporanea deroga a questa disciplina, già di per sé derogatoria di quella ordinaria, il **comma 3 dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020** prevede che per tutte le udienze pubbliche e le camere di consiglio che si svolgono tra il 9 e il 20 novembre 2020, l'istanza di discussione orale può essere presentata fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza pubblica o camerale, mentre successivamente si applicheranno i termini suindicati.

L'istanza è accolta dal presidente del collegio se presentata congiuntamente da tutte le parti costituite e tale previsione sembra togliere ogni discrezionalità in capo all'organo giurisdizionale in ordine all'esito dell'istanza, nel senso che la richiesta congiunta comporta la celebrazione della discussione, senza lasciare spazio a un diniego.

Sul significato dell'inciso "presentata congiuntamente" ci si può rifare a quanto affermato in sede di interpretazione dell'[art. 84 comma 2](#) del d.l. n. 18/2020, che aveva previsto che nel periodo compreso fra il 6 ed il 15 aprile 2020 si potesse provvedere alla trattazione collegiale delle istanze cautelari solo nell'ipotesi in cui via sia "richiesta congiunta ad opera di tutte le parti costituite" ([T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, ord. caut., 8 aprile 2020, n. 709](#)).

Non sarà necessario che l'istanza sia unica, ovverosia contenuta in un unico documento con la firma di tutte le parti, ma si potrà considerare presentata congiuntamente la richiesta formulata da entrambe le parti, sia pure con separate domande, dovendo il riferimento alla richiesta congiunta interpretarsi, alla luce della sua ratio, come concorde volontà di tutte le parti costituite al passaggio in decisione, senza che rilevi la formalità di presentazione dell'istanza.

Nei casi di istanza di solo alcune delle parti, il presidente del collegio valuta l'istanza, anche sulla base delle eventuali opposizioni espresse dalle altre parti alla discussione da remoto.

È, quindi, previsto che dopo l'istanza le controparti possano opporsi alla discussione da remoto demandando al presidente di giudicare con decreto l'accogliibilità della richiesta. Restano non legislativamente espressi i motivi per cui una parte potrebbe fondatamente opporsi a un'istanza di discussione orale da remoto.

È il presidente a decidere sull'istanza, anche eventualmente valutando l'opzione di rinviare ad altra data qualora ritenga che il contraddittorio non si possa svolgere correttamente per cause non direttamente imputabili alla parte che si opposta.

La soluzione del rinvio, peraltro, dovrà essere adottata anche qualora, una volta disposta la discussione orale, la stessa non si possa tenere con modalità soddisfacenti per l'insorgere di difficoltà nell'effettuare il collegamento o per la sua interruzione o scarsa qualità.

In ogni caso il presidente può disporre anche d'ufficio con decreto la discussione orale da remoto qualora lo ritenga necessario.

Una ratio di garanzia delle parti impone che, una volta che sia stata disposta la discussione, tutte le parti possano prendervi parte anche quelle che non l'hanno chiesta e persino chi si è opposto alla sua ammissione.

In alternativa alla discussione orale in videoconferenza possono essere depositate note di udienza fino alle ore 12 del giorno antecedente a quello 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.

Modalità tecniche di presentazione dell'istanza di discussione orale e avvisi alle parti

Le parti presentano l'istanza di discussione orale e l'opposizione alla stessa, con le normali modalità di deposito degli atti (in via prioritaria tramite **PEC** e in via residuale mediante **upload**), ai sensi delle specifiche tecniche allegate al **decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 maggio 2020, n. 134** ([art. 2, comma 4](#), del d.P.C.S.).

Qualora l'istanza sia presentata dalla parte privata autorizzata a stare in giudizio personalmente che non sia in possesso di strumenti di firma digitale è ammesso il deposito della stessa istanza in formato analogico, sottoscritto con firma autografa, per il tramite del Mini-Urp della Segreteria dell'Ufficio giudiziario che provvederà al caricamento con modalità telematiche. In tal caso, la parte, ove non abbia già provveduto precedentemente, dovrà indicare un indirizzo PEC al quale ricevere le comunicazioni relative all'udienza da remoto ([art. 5 comma 2](#) delle specifiche tecniche del [d.P.C.S. n. 134/2020](#)).

Il [decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 maggio 2020, n. 134](#) contenente le regole tecnico operative, prevede che l'avviso di intervenuto deposito dell'istanza di discussione venga comunicata a mezzo PEC, a cura della segreteria, a tutte le controparti processuali costituita, anche ai fini della formulazione di eventuali opposizioni ([art. 2, comma 3](#), del d.P.C.S. e [art. 4, comma 1](#), delle specifiche tecniche di cui all'allegato 3 al medesimo d.P.C.S.).

In tutti i casi in cui venga disposta la discussione da remoto, la segreteria comunica, almeno un tre giorni prima della trattazione, l'avviso dell'ora e delle modalità di collegamento.

Si segnala, inoltre, che l'istanza di discussione orale può essere proposta sin dal deposito del ricorso, ed è prevista quale opzione negli stessi nei moduli di deposito iniziali, quando quindi la parte non ha ancora conoscenza degli atti difensivi delle controparti e dei documenti depositato e, quindi, non è in grado di valutare pienamente l'effettiva necessità di discutere per controdedurre o chiarire punti controversi. Naturalmente la parte, dopo aver richiesto la discussione orale può rinunciare alla stessa e anche depositare, ai sensi dello stesso [art. 4](#) del d.l. n. 28/2020, una richiesta di passaggio in decisione della controversia o delle note di udienza alternative alla discussione.

La perentorietà del termine per chiedere la discussione a distanza

Come suindicato la discussione in videoconferenza può essere chiesta dalle parti con istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica e, per gli affari cautelari, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza, ma sino al 20 novembre 2020 va chiesta, in via derogatoria, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza pubblica o camerale.

La pronuncia presidenziale del T.A.R. bolognese in esame si è espressa per la non perentorietà di tali termini.

Al riguardo, tuttavia, i primi interpreti, all'entrata in vigore dell'[art. 4](#) del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, si sono orientati nel senso della natura perentoria dei termini di presentazione dell'istanza di discussione, ritenendo che la presentazione tardiva ne determinasse l'inammissibilità o il rigetto.

D'altra parte paiono sussistere le stesse ragioni per affermare che la fissazione di tali termini da parte del legislatore risponde a un principio di ordine pubblico processuale posto a presidio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice, che è alla base, ad esempio, dell'affermazione giurisprudenziale della perentorietà dei termini, previsti dall'[art. 73, comma 1](#), c.p.a., entro cui le parti possono depositare documenti, memorie e repliche ([T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 24 agosto 2017, n. 1768](#); [T.A.R. Sicilia Palermo, sez. II, 8 maggio 2019, n. 1274](#), secondo cui i termini previsti dall'[art. 73, comma 1](#), c.p.a. sono perentori e, pertanto, non possono essere superati neanche nel caso in cui sussista un accordo delle parti).

La discussione orale in videoconferenza deve, infatti, essere richiesta con un congruo anticipo rispetto alla data di udienza, per consentire alle segreterie degli organi giudiziari di impostare per tempo gli avvisi di collegamento da inviare alle parti, per pianificare i collegamenti da effettuare, verificare la compatibilità dei flussi con le caratteristiche tecniche delle linee di collegamento e impostare turni di chiamata.

Inoltre, la tempestività della richiesta della discussione da remoto è funzionale a garantire l'esercizio del diritto di opporsi delle controparti e dare un congruo *spatium deliberandi* al presidente per decidere l'opposizione.

Ciò stante anche la circostanza che il termine per fare opposizione alla richiesta di discussione in videoconferenza è una questione aperta, in quanto il testo normativo non indica espressamente tale termine, così come non indica quello per decidere l'opposizione da parte del Presidente.

In assenza di disposizioni in materia si può pensare che la richiesta di opposizione possa essere presentata entro il termine previsto per le memorie o la richiesta di passaggio in decisione delle ore 12 del giorno antecedente a quello dell'udienza e, a questo punto, anche una volta che la discussione sia stata già disposta. Nel caso di accoglimento di un'opposizione a rido del giorno antecedente a quello dell'udienza, peraltro, la parte che ha richiesto la discussione potrebbe non avere più tempo utile per il deposito delle memorie entro le ore 12 del giorno antecedente a quello dell'udienza (ai sensi del regime della discussione in videoconferenza).

In questo delicato equilibrio di termini e adempimenti, peraltro legati all'esigenza di garantire la funzionalità del processo e il contraddittorio tra le parti, il rispetto dei termini di presentazione dell'istanza di discussione assume quindi rilevanza e giustifica la tesi della perentorietà.

A livello interpretativo, le autorevoli **Linee Guida del Presidente del Consiglio di Stato del 25.5.2020** ("linee guida sull'applicazione dell'[art. 4](#) del d.l. 28/2020 e sulla discussione da remoto") hanno dato un'indicazione nel senso della perentorietà dei termini fissati per l'istanza di discussione da remoto.

Le linee guida hanno evidenziato come la previsione che fissa un termine per la richiesta di discussione - in deroga al processo ordinario che non prevede termini - cerca un temperamento fra il diritto al contraddittorio orale e le esigenze organizzative e gestionali dell'udienza connesse al carattere virtuale della stessa e alla limitazione derivanti dalla "interposizione" del mezzo tecnologico. Le stesse linee guida osservano che la ratio che ha indotto il legislatore a prevedere i termini in questione non risiede tanto nel corretto svolgersi del contraddittorio, quanto nell'esigenza di concreta gestione dell'udienza.

La perentorietà dei termini, peraltro, può eventualmente essere mitigata dal potere del giudice di disporre d'ufficio l'udienza in videoconferenza.

E' stato al riguardo sottolineato come la norma attribuisca al presidente del collegio un residuale e generale potere del presidente di disporre d'ufficio la discussione della causa in videoconferenza, con una sua insindacabile valutazione, anche nel caso in cui l'istanza sia stata formulata dalle parti oltre i termini di legge.

Il potere presidenziale di fissare la discussione d'ufficio, infatti, tempera l'effetto delle preclusioni legate al decorso del termine, consentendo al presidente del collegio, avuto riguardo alla peculiarità e complessità del caso concreto, di disporre la discussione da remoto, non solo, come previsto dalla norma, ove manchi l'istanza di parte, ma anche, e *a fortiori*, ove quest'ultima sia stata formulata oltre i termini di legge.

Esito:

Rigetta l'opposizione all'istanza di discussione orale in videoconferenza.

Riferimenti normativi:

[Art. 25, comma 3, D.L. 28 ottobre 2020, n. 137](#)

[T.A.R. Emilia Romagna Bologna, decreto 10 novembre 2020, n. 208](#)