GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

La disciplina giurisprudenziale del processo amministrativo nell'emergenza Covid

di Veronica Sordi

3 febbraio 2021

Il processo amministrativo "emergenziale" alla prova della giurisprudenza amministrativa.

di Veronica Sordi

L'emergenza epidemiologica da COVID-19 impone di derogare – ancora – allo svolgimento ordinario del processo amministrativo, oggi regolato dall'art. 25 d.l. n. 137/2020, convertito nella l. 18.12.2020 n. 176 recante "*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19* ".

Tale disciplina "eccezionale" ha trovato un'applicazione non sempre uniforme da parte dei giudici amministrativi, i quali, come evidenziato nel precedente scritto sul tema[1], sembrano mostrare sensibilità diverse nell'interpretazione delle norme regolative del giudizio amministrativo emergenziale.

L'esame della giurisprudenza sull'applicazione dell'art. 25 cit. impone di operare un *distinguo* tra le pronunce che:

- danno un'applicazione rigorosa della disposizione *de qua*, evidenziando la perentorietà dei termini ivi previsti per la proposizione della richiesta di discussione orale da remoto della controversia, considerando tardiva e dunque non accoglibile l'istanza presentata oltre i suddetti termini;

- respingono l'opposizione alla richiesta di discussione da remoto motivata sulla necessità che la trattazione della causa avvenga in presenza;

- accolgono la richiesta di trattazione da remoto seppure tardiva, in quanto ritengono la discussione "*necessaria*";

- rimettono in termini la parte che abbia tardivamente proposto l'istanza di discussione, riconoscendo a essa l'errore scusabile;

- respingono l'istanza di discussione, in quanto non formulata in uno specifico atto;

- rigettano la richiesta di discussione, in quanto ritengono sufficiente il deposito delle note di udienza;

- evidenziano l'alternatività tra la richiesta di discussione orale e il deposito di note d'udienza;

- si pronunciano sul termine di deposito delle note di udienza;

- applicano il principio di sinteticità anche alle note d'udienza;

- rigettano l'opposizione alla richiesta di discussione formulata assieme alla dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse, stante la necessità di garantire il contraddittorio della parte che abbia presentato richiesta di discussione orale su tale dichiarazione di carenza di interesse;

- individuano la trattazione mediante modalità telematica una "*risorsa tecnologica scarsa*" da impiegare nei soli casi in cui la discussione sia imposta dalla legge o sia indispensabile ai fini della decisione della controversia.

Procedendo con ordine nella trattazione, occorre rilevare che in numerose fattispecie**[2]** , il g.a. ha rigettato l'istanza di discussione in quanto la medesima era stata depositata tardivamente rispetto al temine "perentorio" di **venti (o nei riti abbreviati, dieci[3]) giorni liberi antecedenti l'udienza pubblica di discussione** (*ergo* nel termine di deposito delle memorie di replica) ovvero oltre quello di **cinque giorni prima dell'udienza fissata per la trattazione cautelare** della controversia (come previsto dall' art. 4, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito in legge 25 giugno 2020, n. 70, richiamato dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137).

In particolare, il giudice, nel respingere la suddetta richiesta, ha evidenziato:

- "*il chiaro tenore testuale della norma (.. alla luce del paragrafo 4 delle linee guida del Presidente del Consiglio di Stato in data 25 maggio 2020, nonché del § 1 del protocollo d'intesa in data 26 maggio 2020)*";

- che "*la previsione di tale termine risponde sia ad esigenze organizzative dell'organo giurisdizionale – al fine di poter conoscere preventivamente il numero di cause per le quali è chiesta la discussione da remoto e di conseguentemente programmare le fasce orarie di chiamata da comunicare ai difensori – sia, e principalmente, ad esigenze di tutela del diritto di difesa delle controparti, le quali devono essere poste in grado di conoscere per tempo le modalità di svolgimento della trattazione della causa al fine di calibrare adeguatamente i propri comportamenti processuali e le relative scelte, altrimenti alterandosi la garanzia del pieno e paritario contraddittorio*";

- nonché la circostanza che non fossero state "*allegate dalla parte istante pertinenti, eccezionali e comprovate ragioni idonee a consentire la deroga del termine*"**[4]**.

Dalla lettura dei provvedimenti esaminati, emerge, quindi, che, in presenza di una richiesta di discussione presentata tardivamente, il giudice valuta se la parte abbia rappresentato "*impedimenti eccezionali*" (che abbiano reso impossibile la rituale presentazione dell'istanza), o esigenze relative a "*vicende sopravvenute alla scadenza del termine per la formulazione*" della medesima**[5]**, tali da giustificare il ritardo nella presentazione della suddetta istanza e da consentire comunque la discussione orale della controversia. In assenza di simili circostanze, il giudice non ha accolto la richiesta di discussione orale, motivando nel senso che "*le medesime ragioni di tutela dell'integrità del contraddittorio processuale e del diritto di difesa di tutte le parti non consentono di superare la tardività dell'istanza attraverso l'adozione di un decreto che disponga comunque e d'ufficio la discussione da remoto della causa, stante la mancanza di un congruo termine di preavviso per le controparti*"**[6]**.

Interessante è poi il provvedimento**[7]** con il quale il g.a. ha rigettato l'opposizione alla discussione da remoto, motivata sulla necessità che la trattazione della causa avvenisse in presenza. In particolare, il giudice, dopo aver dato atto del fatto che (*i*) "*ratione temporis, l'unica possibilità di discussione contemplata e ammessa dall'ordinamento è quella con collegamento da remoto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4, comma 1, d.l. n.28 del 2020 e 25, comma 1, d.l. n.137 del 2020*" e che (*ii*) "*a fronte di una disciplina positiva che contempla, in via straordinaria e temporanea, il collegamento da remoto come unica modalità di svolgimento della discussione orale,*

resta preclusa all'interprete ogni opzione interpretativa che, invece, ammetta la discussione in presenza, da intendersi quale possibilità esclusa, implicitamente, ma chiaramente, dalla citata normativa di riferimento (in ragione del suo carattere completo ed esauriente)", ha ritenuto che neppure l'affermata delicatezza della questione da discutere potesse in alcun modo autorizzare la (sostanziale) disapplicazione della disciplina che prevede la sola discussione da remoto, stante la "*dichiarata e sperimentata idoneità ad assicurare l'integrità del contraddittorio*".

In altre ipotesi**[8]**, invece, dinanzi a richieste presentate tardivamente, il giudice ha comunque ritenuto "necessario" disporre la discussione da remoto della controversia, senza null'altro aggiungere, salvo il caso in cui ha espressamente affermato che "*la delicatezza della materia consent*[e] *al Presidente di ammettere le parti alla discussione da remoto, avvalendosi dei poteri riconosciutigli dalla legge*"**[9]**.

Diversamente, in altri casi, il giudice ha accolto l'istanza di rimessione in termini della parte ai fini della discussione della controversia, affermando che "*le ragioni addotte a sostegno della richiesta*"**[10]** così come "*la denunciata difficoltà tecnica di perfezionamento dell'istanza di discussione da remoto, tempestivamente formulata*"**[11]** integrano gli estremi dell'errore scusabile, ai sensi dell'art. 37 c.p.a., e impongono la rimessione in termini dell'appellante ai fini della richiesta di discussione da remoto, alla luce del combinato disposto degli artt. 4, comma 1, d.l. n.28 del 2020 e 25, comma 1, d.l. n. 137 del 2020.

Preme, ora, segnalare quelle pronunce che hanno respinto la richiesta di discussione da remoto in ragione delle modalità in cui la medesima istanza era stata proposta.

In particolare, il TAR Emilia-Romagna, Bologna, ha respinto la richiesta di discussione formulata tramite la mera allegazione nel modulo telematico di deposito del documento, rilevando che essa fosse "*genericamente delineata, senza specifica indicazione dei profili di fatto o di diritto*" e che nella specie "*il ricorso* [fosse] *ampiamente argomentato e si dipana*[sse] *nell'arco di 39 pagine, con numerosi documenti allegati*", di talché la causa potesse passare in decisione senza discussione orale**[12]**.

Il Tar Sicilia, Catania,**[13]** ha respinto la richiesta di trattazione da remoto inserita dalla parte ricorrente nella memoria di replica, in quanto non formulata "*con specifico atto separato e perché non ... proposta congiuntamente da tutte le parti costituite*". Rispetto a tale ultima affermazione occorre tuttavia precisare che vero è che l'art. 4 d.l. 28/2020 (richiamato dall'art. 25 d.l. 137/2020) dispone che "*L'istanza* [di discussione] *è accolta dal presidente del collegio se presentata congiuntamente da tutte le parti costituite*", ma la medesima disposizione prevede

altresì che "*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*". Pertanto, è chiaro che il giudice ben possa disporre la trattazione orale da remoto della controversia, oltre che in assenza di richiesta in tal senso di tutte le parti costituite, anche nel caso in cui la medesima istanza – come visto**[14]** – sia presentata oltre i termini di legge**[15]**.

Per quanto concerne la questione della proposizione di siffatta richiesta tramite specifico atto separato, merita segnalare il fatto che il regime delle relative modalità di proposizione è mutato nel corso del periodo emergenziale.

Invero, originariamente, ai sensi dell'art. 5 dell'Allegato 3 al Decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 maggio 2020 n. 134**[16]**, la richiesta di trattazione orale da remoto poteva essere presentata, in ossequio al principio delle libertà delle forme**[17]**, anche nel corpo del testo del ricorso introduttivo (o in altro scritto difensivo).

In un secondo momento, mediante un'apposita Comunicazione del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa dell'11novembre 2020**[18]** (pubblicata in GU n. 289 del 20.11.2020) agli avvocati delle Amministrazioni e del libero Foro, è stato invece precisato che simile istanza doveva essere proposta con "*atto separato – e non in seno al ricorso o ad altro scritto difensivo*".

Tale impostazione è stata – finalmente – "cristallizzata" in un "ufficiale" provvedimento del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa del 28.12.2020, recante "*Regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico, nonché per la sperimentazione e la graduale applicazione dei relativi aggiornamenti*" (pubblicato in GU. n. 7 dell'11.1.2021 e sul sito *web* della Giustizia Amministrativa – soltanto – dal 21.1.2021), il quale ha definitivamente espunto dal testo dell'art. 5, co. 1**[19]**, del citato Allegato 3 del decreto *de quo* (versione aggiornata) il riferimento all'eventualità in cui la richiesta di discussione orale venga proposta con "*atto separato e non in senso al ricorso o ad altro scritto difensivo*", imponendo, quindi, che la richiesta di trattazione da remoto venga fatta (solo) mediante apposito atto separato.

Sotto altro profilo, occorre segnalare il decreto**[20]** con il quale lo stesso TAR Catania ha respinto l'istanza di discussione da remoto proposta dal ricorrente, ritenendo che le note d'udienza fossero "*parimenti, se non più efficaci, rispetto alla trattazione orale*". In particolare, ha evidenziato che "*la trattazione scritta della controversia mediante note d'udienza, invero, a dispetto di quanto talora ritenuto, non costituisce affatto una "deminutio" del contraddittorio*

rispetto alla discussione orale, sia perché essa consente non di rado una più meditata ed incisiva esposizione dei propri argomenti difensivi, sia perché "verba volant, scripta manent", sia perché l'organo giudicante ha il preciso dovere di esaminare con il massimo scrupolo ogni scritto o documento versato in atti dalle parti". Infine, il giudice, condividendo le argomentazioni formulate dall'Amministrazione resistente nella relativa opposizione alla richiesta di discussione da remoto, ha concluso affermando che la controversia (già ampiamente dibattuta) potesse essere utilmente e ulteriormente trattata tramite scritti difensivi "*apparendo l'udienza da remoto, nel caso di specie, una inutile complicazione del lavoro processuale delle stesse parti e dell'organo giudicante, anche tenuto conto della difficoltà nel rispettare gli orari di discussione prefissati e del conseguente dispendio di tempo, in attesa della chiamata, per i difensori impegnati nel giudizio*".

Sempre sul rapporto tra trattazione orale da remoto e note d'udienza**[21]**, si segnala il provvedimento con il quale il giudice amministrativo ha chiarito che nel caso in cui le parti, per il tramite dei relativi difensori partecipino alla discussione telematica, le note d'udienza dalle medesime depositate devono essere oggetto di una declaratoria di "inutilizzabilità", in quanto trattasi di "*strumento che è configurato dall'art. 4 d.l. n. 28/2020 (richiamato dall'art. 25 d.l. n. 137/2020) come facoltà difensiva alternativa a quella della discussione orale*".

Pure l'utilizzo delle note d'udienza, in alternativa alla trattazione orale della causa, ha destato perplessità applicative, soprattutto per quanto concerne l'individuazione del termine entro cui le stesse debbano essere depositate dalle parti. Tale questione è stata oggetto di una recente ordinanza del CGARS**[22]**, che ha precisato che (*i*) secondo quanto prescritto dall'art. 4, comma 1, penultimo periodo, d.l. 28/2020, le note d'udienza depositate oltre le ore 12 del giorno antecedente l'udienza sono tardive; (*ii*) "*il momento ultimo delle ore 12 del giorno antecedente l'udienza deve essere inteso come mezzogiorno (ossia 21 ore prima dell'udienza) e non come mezzanotte, perché questa seconda interpretazione non consentirebbe al Collegio di prendere visione dei depositi in tempo utile per l'udienza)*" e infine che (*iii*) "*il termine delle ore 12 del giorno antecedente l'udienza riguarda sia le note di udienza che le istanze di passaggio in decisione menzionate nell'art 4, d.l. n. 28/2020, al fine della* fictio iuris *della presenza in udienza*"**[23]**.

Merita altresì di essere attenzionata l'ordinanza**[24]** che ha dichiarato l'inammissibilità e la conseguente inutilizzabilità delle note d'udienza di 42 pagine. Il giudice ha evidenziato che siffatta *"facoltà difensiva",* intervenendo a ridosso dell'udienza (entro le ore 12 del giorno anteriore alla stessa) e aggiungendosi all'atto introduttivo e alle memorie, quale ultimo presidio del diritto di difesa prima dell'udienza, deve "*rispettare il canone di sinteticità (e ragionevolmente non* [può] *eccedere le tre-quattro pagine) e non* [può] *assolvere alla funzione sostanziale della*

"memoria" con una elusione del termine di deposito di quest'ultima (che nella specie, scadeva il giorno 11.1.2021 alle ore 12 antimeridiane), pena la violazione del contraddittorio e un vulnus quanto all'approfondimento collegiale della causa". Nella specie, quindi, il g.a. ha ritenuto le note d'udienza così formulate "*utili solo come istanza di passaggio in decisione al fine della* fictio iuris *della presenza del difensore in udienza*".

Si segnala ancora il decreto**[25]** con cui il giudice ha rigettato l'opposizione della parte ricorrente alla richiesta di discussone da remoto del controinteressato, poiché, trattandosi di un'opposizione presentata insieme alla dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse (e quindi successivamente all'istanza di trattazione da remoto della controparte), era necessario assicurare il contraddittorio del controinteressato sulla suddetta dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse.

Occorre infine richiamare il decreto**[26]** che, nell'ambito di un giudizio d'appello nel quale era stata richiesta in via cautelare la sospensione degli effetti della sentenza impugnata, ha respinto l'istanza di discussione orale formulata dalla parte intimata, essendo intervenuta nel giorno successivo alla presentazione di essa la rinuncia dell'appellante alla domanda cautelare. In particolare, il g.a. ha evidenziato che, essendo venute meno le ragioni per la discussione della causa, "*è preferibile riservare l'impiego di una risorsa tecnologica scarsa (indispensabile per la realizzazione della discussione da remoto) ai soli casi in cui tale adempimento è previsto come obbligatorio ope legis ovvero indispensabile ai fini della decisione (cfr. sul punto il § 4 delle linee guida del Presidente del Consiglio di Stato in data 25 maggio 2020, nonché e il § 5 del protocollo d'intesa in data 26 maggio 2020)*".

I provvedimenti esaminati, che sotto diversi profili mostrano le complessità applicative dell'attuale disciplina del processo amministrativo, impongono una riflessione: se da un lato, come visto già in altre occasioni**[27]**, il principio dell'oralità – originariamente frustrato dalla regolamentazione emergenziale**[28]** – , sembra oggi trovare la sua espressione nella (sia pure circoscritta) trattazione orale da remoto, dall'altro lato, è evidente che il principio di pubblicità del processo, quale "*forma di garanzia non comprimibile nei riguardi degli effettivi titolari degli interessi in giuoco ... e dell'intera collettività*"**[29]** sia, invece, totalmente derogato**[30]**.

Senza entrare nel merito delle conseguenze di siffatta scelta legislativa, in questa sede preme solo ricordare che il valore della pubblicità del processo, sebbene abbia un'indubbia e innegabile centralità, anche alla luce delle disposizioni e della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, non è stato tuttavia mai esplicitamente costituzionalizzato (né *ab origine*, né tramite la riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 2 del 1999**[31]**), proprio in quanto

ritenuto, anche dalla migliore dottrina processualcivilistica, privo di precettività assoluta**[32]**.

Non risultano, quindi, contrarie allo spirito e alla lettera costituzionale limitazioni all'operatività di siffatto principio, soprattutto nel caso in cui la relativa compressione sia giustificata dall'esigenza, come quella attuale, di salvaguardare preminenti valori costituzionali**[33]**, primo fra tutti quello alla salute.

***

[1] V. Sordi, "*Ancora dubbi applicativi sulla (nuova) disciplina della discussione orale da remoto dettata dall'art. 25 d.l. n. 137/2020*", 2 dicembre 2020, in questa *Rivista*.

[2] Cons. St., IV, 15.12.2020, n. 7195; Id., 23.11.2020, nn. 1881, 1880, 1879; Cons. St., III, 10.11.2020, n. 1788; Id., 7.12.2020, n. 2153; TAR Sicilia, Catania, II, 14.12.2020, n. 5406; Id., 10.12.2020, n. 5378; Id., 30.11.2020, n. 5264; Id., 16.11.2020, nn. 5020, 5019; Id., 13.11.2020, n. 4993; Id., 22.1.2021, nn. 57, 58; TAR Catania, III, 11.12.2020, n. 5380; TAR Lazio, Roma, I, 11.12.2020, nn. 4366, 4365; Id., 30.11.2020, n. 3920; Id., 27.11.2020 nn. 3846, 3854, 3844, 3843; Id., 15.12.2020, 4512; Id., 11.12.2020, n. 4367; TAR Lazio, Roma, II-*bis*, 19.11.2020, n. 3498; Id., 17.11.2020, nn. 3440, 3439, 3438; Id., 16.11.2020, n. 3437; Id., 10.11.2020, n. 3414; TAR Lazio, Roma, II, 9.12.2020, n. 4338, TAR Emilia Romagna, Bologna, 25.1.2021, nn. 30, 31; Id., 11.1.2021, n. 12.

[3] A tal proposito si segnala il CGARS, 8.1.2021, n. 6, il quale ha respinto l'opposizione alla richiesta di trattazione da remoto motivato sull'asserita tardività di siffatta istanza, in quanto formulata nei 10 giorni liberi antecedenti all'udienza di merito (invece che nei 20 giorni liberi prima previsti per il deposito delle memorie di replica). Nella specie, il giudice, dopo aver rilevato che alla controversia dovessero essere applicati i termini del rito di cui all'art. 120 c.p.a. e che conseguentemente il termine per il deposito delle memorie di replica fosse di 10 giorni liberi prima dell'udienza di merito, ha accolto la richiesta di discussione in quanto ritenuta tempestivamente formulata.

[4] In questi termini, si rinvia a TAR Lazio, Roma, II, 9.12.2020, n. 4338, Id., II-*bis*, 19.11.2020, n. 3498; Id., 17.11.2020, nn. 3440, 3439, 3438; Id., 16.11.2020, n. 3437.

[5] Cons. St., III, 10.11.2020, n. 1788.

[6] TAR Lazio, Roma, II-*bis*, 11.1.2021, n. 16.

[7] Cons. St., II, 15.1.2021, n. 24, il quale precisa peraltro che "*non si ravvisano ragioni (di ordine giuridico o tecnico) per smentire l'assunto dell'equivalenza della discussione orale da remoto, rispetto a quella in presenza, quanto alla sua capacità di salvaguardare in maniera adeguata*

l'esercizio dei diritti di difesa e la pienezza della dialettica processuale".

[8] Cons. St., III, 7.12.2020, n. 2148; TAR Lazio, Roma, I, 7.1.2021, n. 14; Id., 21.1.2021, nn. 150, 151.

[9] In questi termini Cons. St., 2148/2020 cit.

[10] Cons. St., II, 10.11.2020, n. 1778.

[11] Cons. St. II, 9.11.2020, n. 6444.

[12] TAR Emilia Romagna, Bologna, II, 8.1.2021, n. 2. Si segnala peraltro che lo stesso TAR (Sez. I, decr. 31.12.2020, n. 503) ha invece ritenuto di dover valutare (salvo rigettarla nel merito per mancanza dei presupposti!) un'istanza di tutela cautelare monocratica mai presentata per il solo fatto che la parte ricorrente avesse "flaggato" nel modulo la relativa voce. Sul tema M.A. Sandulli, "*TAR EMILIA ROMAGNA, Decreto n. 503/2020, Giurisprudenza creativa e digitalizzazione*

Giurisprudenza creativa e digitalizzazione: una pericolosa interazione che accresce i rischi di incertezza sulle regole processuali", in *federalismi*, 13 gennaio 2021.

[13] TAR Sicilia, Catania, II, 11.12.2020, n. 5391.

[14] Cfr. nota 8.

[15] Occorre richiamare a tal proposito le 3° Linee Guida del Presidente del Consiglio di Stato, che all'art. 4 relativo alla "Richiesta di discussione", ha precisato che "*La disposizione* [art. 4, d.l. 28/2020]*, nel fissare un termine per la richiesta di discussione, in deroga al processo ordinario che, com'è noto, non prevede termini, cerca un contemperamento fra il diritto al contraddittorio orale e le esigenze organizzative e gestionali dell'udienza connesse al carattere virtuale della stessa e alla limitazioni derivanti dalla "interposizione" del mezzo tecnologico. I termini, more solito, devono intendersi perentori, tuttavia, proprio la ratio che ha indotto il Legislatore a prevederli, e a prevederli come tali (ratio che, come cennato, non risiede nel corretto svolgersi del contraddittorio, quanto nell'esigenze di concreta gestione dell'udienza), è alla base dell'attribuzione di un* ***residuale e generale potere del presidente di disporre****, ove necessario, con proprio decreto la discussione della causa con modalità da remoto anche in assenza di istanza di parte. Siffatto potere presidenziale ufficioso 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 con propria insindacabile valutazione,* ***la discussione, 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***".

[16] L'art. 5 "Deposito degli atti ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 28/2020" dell'Allegato 3 (al DPCS n. 134/2020 recante "Regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico, nonché per la sperimentazione e la graduale applicazione dei relativi aggiornamenti") recita "*1. Il deposito dell'istanza di discussione, dell'atto di opposizione, delle note di udienza e della richiesta di passaggio in decisione di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 28 del 2020, è effettuato con le modalità telematiche di cui all'Allegato 2 utilizzando il "Modulo Deposito Atto" disponibile sul sito web della Giustizia amministrativa, selezionando, tra la tipologia di atti da trasmettere le apposite voci.* ***Se l'istanza di discussione è formulata nel corpo del testo del ricorso introduttivo****, in questo caso il suo deposito è effettuato con le modalità telematiche di cui all'Allegato 2, utilizzando il "Modulo Deposito Ricorso" disponibile sul sito web della Giustizia amministrativa*".

[17] Per una puntuale analisi delle fonti che regolano l'attuale svolgimento del processo amministrativo si veda C. Volpe, "*Pronti, partenza, via! Il nuovo processo amministrativo da remoto ai nastri di partenza*", 1 giugno 2020, in *www.giustia-amministrativa.it*.

[18] Comunicazione del Segretario della Giustizia amministrativa 11.11.2020 prot. n. 0022186, laddove si afferma che "*a) la discussione orale da remoto va chiesta con specifico atto separato – e non in seno al ricorso o ad altro scritto difensivo – nel quale sia chiaramente e inequivocabilmente espressa la volontà di discutere la causa*".

[19] L'art. 5 dell'Allegato 3, nel testo recentemente aggiornato, prevede al suo primo comma che " *1. Il deposito dell'istanza di discussione, dell'atto di opposizione, delle note di udienza e della richiesta di passaggio in decisione di cui all'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 28 del 2020 convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, è effettuato con le modalità telematiche di cui all'allegato 2 utilizzando il «Modulo deposito atto» disponibile sul sito web della Giustizia amministrativa, selezionando, tra la tipologia di atti da trasmettere le apposite voci*".

[20] TAR Sicilia, Catania, III, 29.12.2020, n. 5496.

[21] CGARS, 21.12.2020, n. 1151. In termini si veda CGARS, 20.1.2021, n. 37.

[22] CGARS, 18.11.2020, n. 816.

[23] Rispetto al termine di deposito delle note d'udienza, sia consentito il richiamo alle riflessioni contenute in V. Sordi, "*Ancora dubbi applicativi*", cit., laddove viene evidenziato che la disciplina contenuta nell'art. 4, d.l n. 28/2020 (cui l'art. 25 d.l. n. 137/2020 rinvia) mantiene vivo il problema dell'eventuale esigenza di replicare alle note di udienza e, quindi, di garantire adeguatamente il principio del contraddittorio. Sul punto, per un maggiore approfondimento, si vedano M.A.

Sandulli, "*Un brutto risveglio? L'oralità "condizionata" del processo amministrativo*", *lamministrativista.it*, 1° maggio 2020; Id., "*Covid-19, fase 2. Pregi e difetti del diritto dell'emergenza per il processo amministrativo*", in questa *Rivista*, 4 maggio 2020; Id., "*L'emergenza non sacrifichi il diritto di difesa, neppure nel processo amministrativo*", in Il Dubbio, 6 maggio 2020; Id., "*Cognita causa*", in questa *Rivista*, 6 luglio 2020; C.E. Gallo, "*La discussione scritta della causa nel processo amministrativo*", 16 luglio 2020, *ivi*.

[24] CGARS, 15.1.2021, n. 36. Sul tema, si veda P. Provenzano, "*Note di udienza e sinteticità*", *news* in *lamministrativista.it*, 19 gennaio 2021.

[25] TAR Campania, Napoli, IV, 4.1.2021, n. 3.

[26] Cons. St., IV, 18.1.2021, n. 29.

[27] M.A. Sandulli, "*Un brutto risveglio?*", cit; Id., "*Pregi e difetti del diritto* dell'emergenza", cit; F. Francario, "*Il non – processo amministrativo nel diritto dell'emergenza Covid 19*", *ivi*, 14 aprile 2020; F. Saitta, "*Da Palazzo Spada un ragionevole no al «contraddittorio cartolare coatto» in sede cautelare. Ma il successivo intervento legislativo sembra configurare un'oralità...a discrezione del presidente del collegio*", in *federalismi*; S. Tarullo, "*Contraddittorio orale e bilanciamento presidenziale. Prime osservazioni sull'art. 4 del D.L. 28 del 2020*", *ivi*, 13 maggio 2020; G. Veltri, "*Il processo amministrativo. L'oralità e le sue modalità in fase emergenziale: "tutto andrà bene""*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2 maggio 2020; N. Durante, "*Il lockdown del processo amministrativo*", in *www.giustizia-amministrativa.it*, 28 aprile 2020; A. D'Urbano – R. Santi, "*L'abolizione (temporanea?) della fase orale nel processo amministrativo per l'emergenza sanitaria. Il Consiglio di Stato (ordinanze nn. 2538 e2539 del 2020) riapre alla possibilità di discussione*", in *federalismi*, 29 aprile 2020; C. Volpe, "*Pandemia, processo amministrativo e affinità elettive*", in *www.giustizia-amministrativa.it*, 27 aprile 2020; V. Sordi, "*Il principio dell'oralità secondo la giurisprudenza amministrativa nel periodo dell'emergenza Covid19*", in questa *Rivista*, 27 maggio 2020.

[28] Il riferimento è all'originaria previsione contenuta nell'art. 84 d.l. 18/2020, recante "*Disposizioni in Materia di Giustizia amministrativa*", che al co. 5 prevedeva che "*Successivamente al 15 aprile 2020 e fino al 30 giugno 2020, in deroga alle previsioni del codice del processo amministrativo, tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, ferma restando la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo, omesso ogni avviso. Le parti hanno facoltà di presentare brevi note sino a*

due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione. Il giudice, su istanza proposta entro lo stesso termine dalla parte che non si sia avvalsa della facoltà di presentare le note, dispone la rimessione in termini in relazione a quelli che, per effetto del secondo periodo del comma 1, non sia stato possibile osservare e adotta ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo. In tal caso, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo sono abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario".

[29] V. Denti, "*Valori costituzionali e cultura processuale*", in *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei,* (a cura di) A. Pizzorusso e V. Varano, II, Milano, 1985, 813.

[30] Per un approfondimento P. Di Cesare, "*ll processo amministrativo nell'emergenza. Oralità, pubblicità e processo telematico*", in ***www.giustizia-amministrativa.it***, 7 ottobre 2020.

[31] Così S. Tarullo, "*Giusto processo (dir. proc. amm.)*", in *Annali II-1*, 2008, in particolare il pt. 8 dedicato a "*La pubblica udienza*".

[32] In questi termini, SL.P. Comoglio, "*Il "giusto processo" civile nella dimensione comparatistica* ", in *Riv. dir. proc., 2002*, 702 ss.; V. Vignera, "*Le garanzie costituzionali del processo civile alla luce del "nuovo" art. 111 Cost.*", in *Riv. trim. dir. proc. civ*., 2003, 1187.

[33] In tal senso Corte cost., 14 dicembre 1989 n. 543, in *Foro it*., 1990, I, 366; *Corte cost*. 29 dicembre 1989, n. 587, in *Giur. cost*., 1989, I, 2705; Corte cost., 10 febbraio 1981, n. 17, *ivi*, 1981, I, 601; Corte cost., 23 aprile 1998, n. 141, in *Foro it*., 1999, I, 767.