

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

DL 19/2020 recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2447 Governo (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ed osservazioni</i> ) .....	74
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	107
DL 18/2020: Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2463 Governo, approvato dal Senato (Parere alla V Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	82

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 15 aprile 2020. – Presidenza del vicepresidente Franco VAZIO. – Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Gianluca Castaldi.*

#### La seduta comincia alle 12.20.

**DL 19/2020 recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.**

**C. 2447 Governo.**

(Parere alla XII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione ed osservazioni).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Franco VAZIO, *presidente*, avverte che, come convenuto in via informale, nella seduta odierna il relatore, on. Miceli, illustrerà la relazione e la proposta di parere che sarà votata nella stessa seduta.

Carmelo MICELI (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare, ai fini dell'espressione del prescritto parere, il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (A.C. 2447 Governo).

Nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici per una più ampia descrizione del provvedimento, che si compone di sei articoli, segnala preliminarmente che, come riportato nell'allegata relazione illustrativa, in ragione del perdurare dell'emergenza dovuta all'evolversi della situazione epidemiologica conseguente alla diffusione ormai pandemica del virus COVID-19, e del forte incremento in Italia dei casi e dei decessi, il Governo ha ritenuto necessario riconsiderare la disciplina delle misure fin qui assunte, volte a contenere e contrastare i predetti rischi sanitari, sia in specifici ambiti territoriali, sia nell'intero territorio nazionale. A tal fine, il decreto-legge al nostro esame è diretto a tipizzare in un atto di rango primario, le misure potenzialmente

applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti, per periodi di tempo predeterminati.

Ricorda a tale proposito che, con l'adozione del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 – convertito dalla legge 5 marzo 2020, n. 13 – di cui il provvedimento in esame dispone l'abrogazione, sono state individuate alcune misure di contrasto e di emergenza epidemiologica, da adottare con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, consentendo, in alcuni casi, alle autorità competenti l'adozione di ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, anche diverse da quelle previste dal decreto-legge medesimo. Sono quindi intervenuti una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nonché di ordinanze e decreti ministeriali, che di volta in volta hanno aggravato e diversamente modulato le misure applicabili in ragione dell'evolversi della situazione epidemiologica. Il provvedimento in esame, pertanto, in conformità alla riserva di legge prevista dalle norme costituzionali per le limitazioni ad alcuni diritti di libertà, giustificate da altri interessi costituzionali (quale nel caso di specie la tutela della salute pubblica, di cui all'articolo 32 della Costituzione), reca una definizione dettagliata ed esaustiva di tutte le misure potenzialmente applicabili.

Osserva, in particolare il comma 1 dell'articolo 1 dispone che, allo scopo di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate una o più misure tra quelle di cui al successivo comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus. Come precisato dal succes-

sivo comma 2, tali misure, da adottare secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, possono riguardare, in maniera sintetica: limitazioni della libertà di circolazione e della percorribilità di strade e spazi aperti; divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus; previsione di quarantene precauzionali; limitazioni relative a manifestazioni, spettacoli e cerimonie pubbliche; sospensione di attività educative, scolastiche, professionali e accademiche e riduzione di collegamenti e trasporti pubblici. Fra le misure adottabili sono annoverate anche quelle relative alla sospensione o limitazione dell'accesso ai luoghi della cultura; alla limitazione della presenza del personale negli uffici (con promozione del lavoro agile, salva l'ordinaria erogazione delle attività indifferibili e dei servizi essenziali); alla limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive per il reclutamento del personale; a restrizioni ad attività commerciali e imprenditoriali (con ulteriore possibilità di prevedere opportune deroghe da verificare caso per caso); a restrizioni all'accesso dei visitatori nelle strutture sanitarie o di lungo degenza. È poi prevista la possibilità che le attività consentite proseguano, previa adozione di idonee misure atte a prevenire gli assembramenti e, con essi, la diffusione del virus.

Rammenta che, nel dettaglio le misure possono prevedere: la limitazione della circolazione delle persone, anche in relazione all'allontanamento dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (lettera *a*)); la chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (lettera *b*)); la limitazione o il divieto di allontanamento o di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali,

nonché rispetto al territorio nazionale (lettera *c*)); l'applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree ubicate al di fuori del territorio italiano (lettera *d*)); il divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus (lettera *e*)); limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico (lettera *f*)); la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo o religioso, (lettera *g*)); la sospensione delle cerimonie civili e religiose, e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (lettera *h*)); la chiusura di cinema, teatri, sale da concerto, sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione (lettera *i*)); la sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza (lettera *l*)); la limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi (lettera *m*)); la limitazione o la sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico (lettera *n*)); la possibilità di disporre o di affidare alle autorità statali e regionali competenti la limitazione, riduzione, sospensione o soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo e marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale (lettera *o*)); la sospensione

dei servizi educativi dell'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 (Istituzione del sistema di integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni) e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza (lettera *p*)); la sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero (lettera *q*)); la limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi (lettera *r*)); la limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile (lettera *s*)); la limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curricolari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei

candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi (lettera *t*)); la limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (lettera *u*)); la limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti (lettera *v*)); la limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale (lettera *z*)); la limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità (lettera *aa*)); la previsione di specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e del pronto soccorso (lettera *bb*)); la limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni (lettera *cc*)); la previsione di obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Or-

ganizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute (lettera *dd*)); l'adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico (lettera *ee*)); la predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente (lettera *ff*)); la previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale (lettera *gg*)); l'eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate (lettera *hh*)).

Fa presente che, ai sensi dell'articolo 2, le misure citate sono disposte mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. È fatta salva, nelle more dell'adozione di questi ultimi, e con efficacia limitata fino a tale momento, la possibile adozione delle misure citate con ordinanze del Ministro della salute in casi di estrema necessità ed urgenza. L'articolo 3 disciplina il rapporto tra le misure statali adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e i provvedimenti degli enti territoriali posti in essere per la medesima finalità, prevedendo che le regioni, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e con efficacia limitata fino a tale momento, possano adottare misure ulteriormente restrittive esclusivamente nelle attività di loro competenza e senza incidere sulle attività produttive e su quelle a rilevanza strategica nazionale e disponendo che i sindaci non possano adottare,

a pena di inefficacia, ordinanze contingibili ed urgenti in contrasto con le misure statali.

Con riguardo alle competenze della Commissione Giustizia, segnala che l'articolo 4 reca l'apparato sanzionatorio volto ad assicurare il rispetto delle misure di contenimento che verranno adottate sulla base del presente decreto-legge, prevedendo prevalentemente sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, e solo nei casi più gravi una sanzione penale.

In particolare, ricorda che, ai sensi del comma 1, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque violi le misure di contenimento previste da decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (ai sensi dell'articolo 2, comma 1), da provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco (ai sensi dell'articolo 3), è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 400 a 3.000 euro. Risulta assolutamente necessario che, in sede di conversione, si introduca una copertura normativa sanzionatoria anche alla violazione delle misure eventualmente introdotte in via d'urgenza dal Ministro della salute in base all'articolo 2, comma 2. La sanzione è aumentata fino a un terzo (da 533 a 4.000 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un veicolo. Il medesimo comma 1 esclude espressamente che la violazione delle misure di contenimento comporti l'applicazione della pena prevista dall'articolo 650 del codice penale, già disposta dall'articolo 3 del decreto-legge n. 6 del 2020, che viene abrogato, nonché di altre contravvenzioni previste da leggi attributive di poteri per ragioni di sanità. In base al comma 2 dell'articolo 4, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni per le violazioni che riguardano specifiche attività ricreative, commerciali o professionali. La sanzione accessoria è prevista per le violazioni relative alla chiusura di cinema, teatri e altri luoghi di aggregazione (articolo 1, co. 2, lett. i)), *alle competizioni sportive e alla chiusura di centri sportivi (lett. m)*), alla sospensione delle attività educative (lett. p)), delle at-

tività commerciali (lett. u)), delle attività di somministrazione di bevande e alimenti (lett. v)), alla limitazione o sospensione delle attività professionali e di lavoro autonomo (lett. z)) e alle limitazioni allo svolgimento di fiere e mercati (lett. aa)). Tale sanzione era già prevista dal decreto-legge n. 6 del 2020, come integrato dal successivo decreto-legge n. 14 del 2020, in base al quale la violazione degli obblighi imposti dalle misure « a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali è sanzionata altresì con la chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni ». Anche questa previsione è abrogata dall'articolo 5 del decreto-legge in esame. All'atto dell'accertamento di tali violazioni l'autorità procedente può disporre subito, in via cautelare, e per un periodo non superiore a 5 giorni, la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio, « ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione ». Tali giorni di chiusura saranno poi scomputati dalla sanzione accessoria effettivamente irrogata (comma 4). Inoltre, in base al comma 5, se l'illecito amministrativo è reiterato, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata (da 800 a 6.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva è applicata nella misura massima (30 giorni). La sanzione aggravata è prevista « in caso di reiterata violazione della medesima disposizione ». Non è chiaro se la reiterazione sia configurabile a fronte della ulteriore violazione di una qualsiasi delle misure dell'articolo 1, comma 2, ovvero se si tratti di una recidiva specifica, derivante dalla reiterata violazione della stessa misura di contenimento. Sul punto, a parere del relatore, in sede di conversione sarebbe opportuno optare per una recidiva « semplice », contestabile nelle ipotesi di ulteriori violazioni di una qualsiasi violazione ex articolo 1, comma 2. Le sanzioni amministrative dovranno essere applicate salvo che la violazione delle misure integri gli estremi di un reato; a tal fine il decreto-legge esclude espressamente non solo l'applicabilità dell'articolo 650 c.p., ma anche di altre contravvenzioni previste per la violazione

di misure imposte per ragioni di sanità e segnatamente dunque dell'articolo 260 del R.D. n. 1265 del 1934. Il comma 3 delinea il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa prevedendo in primo luogo che l'accertamento dell'illecito è effettuato in base alla legge 24 novembre 1981, n. 689. Invero, parrebbe opportuno ricondurre alla citata legge n. 689/81 non solo l'accertamento ma l'intero procedimento di applicazione di tutte le sanzioni amministrative previste dal DL 19/2020. Ai sensi del medesimo comma 3, è possibile procedere al pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta in base alle disposizioni del codice della strada (articolo 202 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285). Conseguentemente, ferma l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative accessorie, l'illecito si estingue pagando una somma pari al minimo editale ridotto del 30 per cento (280 euro) entro 5 giorni dalla contestazione ovvero il minimo edittale (400 euro) entro 60 giorni dalla contestazione. La sanzione è irrogata dal prefetto, in caso di violazione delle misure di contenimento disposte dal Governo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (ai sensi dell'articolo 2), e dalle autorità regionali o comunali se ad essere violate sono le misure di contenimento introdotte dalla Regione o dal sindaco (ai sensi dell'articolo 3). Il procedimento amministrativo di applicazione della sanzione è sospeso fino al 15 aprile. Si applica infatti l'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, che interviene in materia di sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza. Il comma 6 dell'articolo 4 introduce il nuovo reato contravvenzionale di inosservanza della quarantena. Si tratta della violazione del « divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus », di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e) del decreto-legge in esame. Non integra invece tale reato – bensì illecito amministrativo – l'inosservanza della « quarantena precauzionale » prevista quale misura limitativa

dall'articolo 2, comma 1, lettera d) del decreto-legge per i soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che sono rientrati dall'estero. La sanzione per il nuovo reato è individuata attraverso un rinvio alla pena prevista per il reato contravvenzionale dell'inosservanza « di un ordine legalmente dato per impedire l'invasione o la diffusione di una malattia infettiva dell'uomo » di cui all'articolo 260 del Testo unico delle leggi sanitarie, così come modificato dal successivo comma 7 dell'articolo in esame. A seguito di tale modifica la pena è incrementata e consiste dunque nell'arresto da 3 mesi a 18 mesi e nell'ammenda da euro 500 ad euro 5.000. Quanto ai rapporti con altre figure di reato, la nuova contravvenzione trova applicazione salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la salute pubblica (articolo 452 del codice penale) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia). Il comma 8 regola i profili di diritto intertemporale, con riguardo alle violazioni delle misure di contenimento legate all'emergenza, commesse nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del citato decreto-legge n. 6 del 2020 e la sua abrogazione ad opera del decreto-legge in esame. L'articolo 3 del citato decreto-legge n. 6 qualificava come illecito penale, di natura contravvenzionale, il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dallo stesso, prevedendo l'applicazione dell'articolo 650 del codice penale. Il decreto-legge in esame, abrogando tali previsioni e sostituendo le sanzioni penali con nuove sanzioni amministrative, stabilisce, al comma 8, che queste ultime si applichino anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà. L'intento della disposizione è di procedere a una depenalizzazione con riguardo ai fatti riconducibili al nuovo illecito amministrativo. Ciò significa, quanto ai fatti pregressi, che nessuno potrà essere chiamato a rispondere del reato di cui

all'articolo 3, co. 4 d.l. n. 6/2020 e che i procedimenti incardinati presso le procure dovranno essere archiviati. In assenza di tale disciplina transitoria, il principio di irretroattività, operante anche per gli illeciti amministrativi punitivi, avrebbe impedito l'applicazione delle sanzioni del nuovo illecito amministrativo ai fatti commessi prima della sua introduzione. Ciò anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha esteso la garanzia costituzionale del principio di irretroattività, di cui all'articolo 25, co. 2 Cost. e all'articolo 117, co. 1 Cost., in rapporto all'articolo 7 Cedu, alle disposizioni che introducono (o inaspriscono) sanzioni amministrative di carattere afflittivo-punitivo, come quella in esame. La disciplina dell'applicazione retroattiva delle sanzioni risulta compatibile con il principio di irretroattività di cui all'articolo 25, co. 2 Cost. se e nella misura in cui non comporti una punizione dell'agente più severa di quella al quale lo stesso avrebbe potuto andare incontro sulla base della legge vigente al tempo del fatto, e che era da lui prevedibile e calcolabile in quel momento. Le violazioni pregresse oggetto della disposizione in esame saranno infatti punite con la sanzione amministrativa pecuniaria di 200 euro, che non è superiore al massimo dell'ammenda prevista per l'articolo 650 c.p. (206 euro), alternativamente all'arresto. Nulla è specificato in merito all'applicazione retroattiva delle sanzioni accessorie. Tuttavia, la formulazione testuale del comma 8 riferisce l'applicazione retroattiva alle sole « sanzioni penali sostituite dalle sanzioni amministrative » e specifica che le nuove sanzioni « sono applicate nella misura minima ridotta alla metà », formulazione difficilmente applicabile alla sanzione accessoria della chiusura dai 5 ai 30 giorni. Lo stesso comma 8 prevede inoltre che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio). Il richiamo di tali articoli è operato ai fini della disciplina dei procedimenti definiti con sentenza irrevocabile

e della trasmissione all'autorità amministrativa competente, da parte dell'autorità giudiziaria, degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi. Inoltre, il rinvio contenuto nell'articolo 101 all'articolo 16 della legge n. 689 del 1981, consente, anche per le sanzioni applicate retroattivamente, il pagamento in forma ridotta (somma ridotta di un importo pari ad un terzo del massimo della pena edittale), entro il termine di sessanta giorni. L'articolo 102 detta la disciplina della trasmissione all'autorità amministrativa competente, da parte dell'autorità giudiziaria degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data. La disposizione prevede inoltre che entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione degli estremi della violazione, l'interessato è ammesso al pagamento in misura ridotta a norma dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Tale articolo prevede che se il pagamento è effettuato entro 60 giorni, esso può essere ridotto di un terzo rispetto al massimo della pena edittale, ovvero se più favorevole al doppio del minimo. Consistendo le sanzioni amministrative retroattive nel pagamento di una somma fissa di 200 euro, la riduzione di un terzo dovrebbe essere applicata su tale importo. Al riguardo la giurisprudenza sostiene infatti che in tema di sanzioni pecuniarie amministrative, il pagamento in misura ridotta, che l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, prevede sia effettuato con il versamento di una somma pari al terzo del massimo della pena edittale, ovvero, se più favorevole, al doppio del minimo, trova applicazione anche quando si tratti di una sanzione determinata in misura fissa, nel qual caso, tuttavia, il minimo ed il massimo edittale si identificano entrambi in detta misura fissa, e di conseguenza il pagamento in misura ridotta deve essere commisurato ad un terzo della sanzione inflitta. Per le sanzioni retroattivamente applicabili, dunque, sarà comminata una sanzione fissa di 200 euro (corrispondente alla metà del

minimo della nuova sanzione). La sanzione è quindi la medesima anche per violazioni di differente gravità. Il comma 9 dell'articolo 4 prevede che il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicuri l'esecuzione delle misure previste dal decreto-legge avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Come stabilito dal medesimo comma, è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale militare impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento previsto dagli articoli 1 e 2 del decreto-legge in esame. Il richiamato personale, potrà, quindi, procedere al fermo e all'identificazione delle persone sottoposto a controllo, analogamente a quanto già contemplato per il personale militare impiegato nelle operazioni di controllo del territorio di cui all'operazione « Strade sicure », da ultimo prorogata, fino al 31 dicembre 2020, dall'articolo 1 comma 132 della legge di bilancio per l'anno 2020.

Osserva che l'articolo 5 dispone, al comma 1, l'abrogazione, ad eccezione di alcune specifiche disposizioni, del decreto-legge n. 6 del 2020 (misure urgenti in materia di contrasto all'epidemia da COVID-19, convertito dalla legge n. 13 del 2020) nonché dell'articolo 35, in materia di coordinamento tra misure statali e ordinanze sindacali di contenimento dell'epidemia, del decreto-legge n. 9 del 2020 (misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'epidemia da COVID-19, ancora in corso di conversione al Senato). È inoltre prevista, al comma 2, la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e, al comma 3, la clausola di invarianza finanziaria.

Fa presente, infine, che l'articolo 6 dispone in materia di entrata in vigore del provvedimento.

Ciò premesso, illustra una proposta di parere favorevole con una condizione e alcune osservazioni (*vedi allegato*).

Maria Carolina VARCHI (FDI) nel preannunciare il voto contrario del suo

gruppo sulla proposta di parere del relatore, evidenzia come il decreto-legge in esame sia stato emanato lo scorso 25 marzo per mettere ordine nell'ormai miscellanea di norme annunciate a cadenza settimanale dalla dichiarazione dello stato di emergenza. Osserva come non occorra rilevare, infatti, come in questi ultimi due mesi siano stati emanati i decreti-legge nn. 6, 9, 11, 14, 18 e 19 del 2020 su aspetti sia specifici, come giustizia e sistema sanitario, sia più generali, come un timido sostegno a imprese e famiglie, ma anche numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e decreti interministeriali. A questo corpo normativo si sono aggiunti singoli provvedimenti di Presidenti di giunta regionale e sindaci. Ciò premesso, pur apprezzando la *ratio* del provvedimento che, come detto, mette finalmente ordine nella congerie di norme che si sono succedute in maniera convulsa in questo periodo, è costretta a constatare il ritardo con cui il provvedimento è stato adottato, ma, più di ogni altra cosa, a dover esprimere profondo rammarico per l'atteggiamento del Governo, nel suo complesso, che nonostante abbia annunciato l'intenzione di coinvolgere adeguatamente tutti i gruppi politici, di fatto, continua la sua azione senza dare ascolto ai suggerimenti che provengono dalle opposizioni. A riguardo, a suo avviso, basta ricordare come il Governo, fino al 25 marzo, ha imposto limitazioni alla libertà personale su tutto il territorio nazionale sulla base di decreti del presidente del consiglio dei ministri che si basavano su un decreto-legge, il n. 6 del 23 febbraio scorso, convertito in legge dal Parlamento il 5 marzo, che non riguardava l'intero territorio nazionale, ma solo le cosiddette « zone rosse ». Rileva come, a questo decreto-legge, che sottolinea essere l'unico ad oggi passato per il vaglio parlamentare, ha fatto seguito quello oggi in discussione che ha esteso la portata del provvedimento a tutto il territorio nazionale. Evidenzia quindi come il Governo stia agendo da solo, senza il parlamento, che, peraltro, non si è più riunito a causa dell'emergenza COVID19.



Dichiara, pertanto, che il gruppo di Fratelli d'Italia, in uno spirito di collaborazione, sosterrà l'azione di contrasto alla crisi pandemica, senza che ciò possa tuttavia essere interpretato, dalla maggioranza e dall'Esecutivo, come un'accettazione senza riserva dell'azione di Governo.

Manfredi POTENTI (LEGA) preannuncia a nome del suo gruppo il voto favorevole alla proposta di parere del relatore. Desidera, preliminarmente ringraziare il relatore, onorevole Miceli, per la disponibilità prestata nell'esame delle osservazioni della Lega, dimostratesi utili alla costruzione della sua proposta di parere. Nel prendere atto del permanere di evidenti criticità da segnalate dal suo gruppo, rileva tuttavia come su due punti vi sia stata, nella redazione della proposta di parere, una minima convergenza. In un punto si è accolta l'osservazione circa la necessità di copertura sanzionatoria anche per la violazione delle misure di contenimento di cui ai decreti del Ministro della salute, su di un secondo punto si è correttamente convenuto di voler sottolineare il problema della reiterazione della violazione della disposizione. Cioè, se questa ultima sia configurabile a fronte della ulteriore violazione di una qualsiasi delle misure dell'articolo 1, comma 2, ovvero se si tratti di una recidiva specifica, derivante dalla reiterata violazione della stessa misura di contenimento. Rimarca, quindi, come il rapido succedersi degli innumerevoli provvedimenti emergenziali detti la linea di una altrettanto confusa serie di terminologie. Premessa la mancanza di una disciplina legale su presupposti, contenuti e procedimento di applicazione della « quarantena » nei confronti di chi sia risultato positivo al Covid-19 o di colui il quale con lo stesso affetto abbia intrattenuto « contatti stretti », il suo gruppo parlamentare ha rilevato le diverse definizioni progressive attribuite al periodo di quarantena: dalla permanenza, all'isolamento fiduciario, alla quarantena domiciliare denominata « la quarantena ». Sottolinea che tale sistema sanzionatorio rischia quindi di non reggere ad un successivo

controllo giudiziario di merito, in cui peserà anche l'indeterminatezza di altre locuzioni con cui si esprimono gli elementi negativi della fattispecie quali « assoluta urgenza », « situazioni di necessità », « motivi di salute », « comprovate esigenze lavorative ». A suo avviso, il provvedimento emergenziale in questione sarà dunque ricordato come quello della brutta « gaffe » compiuta scriminando le condotte di cui ai divieti sino ad oggi puniti con l'articolo 650 del codice penale. Rileva che, come dimostrato nello scorso weekend di Pasqua, infatti, il decreto-legge in esame diviene di fatto il primo provvedimento anticipatorio della prossima « Fase 2 ». Il legislatore ha cioè convinto i cittadini, privati di una minaccia penale, a sentirsi mentalmente più liberi di muoversi. Prova ne sia la massiva quantità di soggetti colti in flagrante trasgressione dei divieti di « uscita », gravati tuttavia sul versante economico con un'effettiva sanzione, ora di natura amministrativa, ben maggiore rispetto a quella penale.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato*).

**DL 18/2020: Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.**

**C. 2463 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Mario PERANTONI (M5S), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad avviare, nella seduta odierna, l'esame del disegno di legge C. 2463, di conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemio-

logica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi», già approvato dal Senato il 9 aprile scorso.

Osserva che il decreto-legge in discussione è volto dare una risposta immediata ed incisiva alla diffusione repentina dell'epidemia Covid-19. Gli obiettivi prioritari che l'Esecutivo intende perseguire attraverso tale provvedimento, come si evince dalla relazione illustrativa dello stesso, sono: proteggere la salute dei cittadini, sostenere il sistema produttivo e salvaguardare la forza lavoro. Per perseguire tali obiettivi, il decreto-legge individua le risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza collegata alla diffusione del virus Covid-19, garantendo un'adeguata dotazione di personale, strumenti e mezzi al Sistema sanitario nazionale, alla Protezione civile e alle Forze di polizia ed adotta i provvedimenti necessari per affrontare l'impatto economico di questa emergenza sui lavoratori, sulle famiglie e sulle imprese.

Nel passare ad esaminare il contenuto del decreto-legge in discussione, come modificato nel corso dell'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, precisa di limitarsi ad illustrare esclusivamente gli aspetti di competenza della Commissione Giustizia, rinviando alla documentazione predisposta dagli uffici per una più approfondita analisi dell'intero contenuto del provvedimento di urgenza,

In particolare, evidenzia che l'articolo 6, in materia di requisizioni in uso o in proprietà, autorizza: il Capo della protezione civile a disporre la requisizione in uso o proprietà di presidi sanitari e medico chirurgici e di beni mobili di qualsiasi genere da soggetti pubblici o privati; il Prefetto a disporre la requisizione in uso di strutture alberghiere, ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, per ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario. L'articolo stabilisce, al riguardo, i criteri e i tempi di liquidazione dell'indennità al proprietario del bene oggetto di requisizione. Il termine massimo di durata delle requisizioni è fissato al 31 luglio 2020, ovvero fino al termine al quale sia stata

ulteriormente prorogata la durata dello stato di emergenza. In particolare, il comma 1, autorizza il Capo del Dipartimento della protezione civile a disporre – anche su richiesta del Commissario straordinario di cui all'articolo 122, – con proprio decreto, la requisizione in uso o in proprietà, da ogni soggetto pubblico o privato, di presidi sanitari e medico-chirurgici, e di beni mobili di qualsiasi genere. Tale disposizione è volta a fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto, anche assicurando la fornitura delle strutture e degli equipaggiamenti alle aziende sanitarie o ospedaliere, e implementando il numero di posti letto specializzati nei reparti di ricovero dei pazienti affetti da detta patologia. La possibilità di disporre le requisizioni predette dura fino al termine dello stato di emergenza, dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (ossia fino al 31 luglio 2020). Il comma 2 fissa la durata massima della requisizione in uso, in 6 mesi dalla data di apprensione del bene, ovvero non oltre il termine al quale sia stata ulteriormente prorogata la durata del predetto stato di emergenza. Il comma 3 specifica che i beni mobili che con l'uso vengono consumati o alterati nella sostanza sono requisibili solo in proprietà. I commi da 4 a 6 disciplinano la corresponsione di una somma di denaro al proprietario dei beni requisiti a titolo di indennità di requisizione. In particolare si prevede che: in caso di rifiuto del proprietario a riceverla, la somma è posta a sua disposizione mediante offerta anche non formale e quindi corrisposta non appena accettata; la somma è liquidata, alla stregua dei valori correnti di mercato che i beni requisiti avevano alla data del 31 dicembre 2019; con riguardo all'entità, l'indennità è pari al 100 per cento del valore del bene requisito, in caso di requisizione in proprietà; ed è pari, per ogni mese o frazione di mese di effettiva durata della requisizione, a un sessantesimo del valore calcolato per la requisizione in proprietà, in caso di requisizione in uso; l'indennità è provvisoriamente liquidata con riferimento al numero di mesi o frazione di mesi che intercorrono tra la

data del decreto di requisizione e quella del termine dell'emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (31 luglio 2020); nei casi di prolungamento della requisizione in uso, nonché in quelli di sua trasformazione in requisizione in proprietà, la differenza tra l'indennità già corrisposta e quella spettante per l'ulteriore periodo, è corrisposta al proprietario entro 15 giorni dalla scadenza del termine indicato per l'uso; se non viene indicato un nuovo termine di durata dell'uso dei beni, si procede alla liquidazione di una somma pari al 100 per cento del valore del bene. Il comma 7 prevede la possibilità per il Prefetto – su proposta del Dipartimento della protezione civile e sentito il Dipartimento di prevenzione territorialmente competente – di disporre, con proprio decreto, la requisizione in uso di strutture alberghiere, ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, per ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario o in permanenza domiciliare, laddove tali misure non possano essere attuate presso il domicilio della persona interessata. La durata massima delle requisizioni disposte dal Prefetto è fissata al 31 luglio 2020, ovvero fino al termine al quale sia stata ulteriormente prorogata la durata dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (comma 8). Il comma 8 contiene altresì le disposizioni relative alla corresponsione della somma di denaro a titolo di indennità di requisizione in uso degli immobili, stabilendo in particolare che la stessa: sia liquidata nello stesso decreto del Prefetto; con riguardo all'entità, sia determinata in misura corrispondente, per ogni mese o frazione di mese di effettiva durata della requisizione, allo 0,42 per cento del valore corrente di mercato dell'immobile requisito o di quello di immobili di caratteristiche analoghe; sia liquidata, in via provvisoria, con riferimento al numero di mesi o frazione di mesi che intercorrono tra la data della requisizione e quella del termine dell'emergenza. In caso di prolungamento della requisizione, la differenza tra

l'indennità già corrisposta e quella spettante per l'ulteriore periodo deve essere corrisposta al proprietario entro 30 giorni dalla scadenza del termine originariamente indicato. Se non è indicato alcun termine, la requisizione si presume disposta fino al 31 luglio 2020, ovvero fino al termine al quale sia stata ulteriormente prorogata la durata dello stato di emergenza di cui al comma 1. Il comma 9 dispone che l'esecutorietà dei provvedimenti di requisizione di cui all'articolo in esame non possa essere sospesa in caso di contestazione, anche in sede giurisdizionale, come previsto dall'articolo 458 Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. Il comma 10 prevede, per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo in esame, un'autorizzazione di spesa nel limite di 150 milioni per l'anno 2020, cui si provvede ai sensi dell'articolo 18, comma 4 del decreto-legge in esame.

Aggiunge, infine, che la potestà di requisizione di beni mobili, mobili registrati e immobili (anche tramite il Capo del Dipartimento per la protezione civile o se necessario ai prefetti territorialmente competenti) è altresì attribuita, dall'articolo 122 del decreto-legge in esame, al nominando Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica in atto.

Osserva che l'articolo 17-*bis*, introdotto nel corso dell'esame da parte del Senato, contiene una serie di disposizioni relative al trattamento dei dati personali nel contesto dall'emergenza sanitaria a carattere transfrontaliero determinata dalla diffusione del Covid-19. In particolare si stabiliscono regole semplificate in materia di comunicazione e diffusione dei dati, designazione dei soggetti autorizzati ed informativa e riproduce il contenuto dell'articolo 14 del decreto-legge n. 14 del 2020, abrogato dall'articolo 1, comma 1-*bis*, del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, con la salvaguardia degli atti compiuti e degli effetti prodottisi durante la vigenza del decreto stesso. In particolare il comma 1, amplia il novero di

soggetti cui è consentito effettuare trattamenti dei dati personali, inclusa la comunicazione di tali dati tra i medesimi soggetti, che risultino necessari all'espletamento delle funzioni attribuite nell'ambito dell'emergenza determinata dal diffondersi del COVID-19. I trattamenti possono riguardare anche le particolari categorie di dati cui appartengono quelli relativi alla salute nonché quelli relativi alle condanne penali e ai reati (artt. 9 e 10 del Regolamento 2016/678 UE). I soggetti abilitati ai trattamenti sono: soggetti operanti nel Servizio nazionale di protezione civile, di cui agli articoli 4 e 13 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1; i soggetti attuatori di cui all'articolo 1 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630; gli uffici del Ministero della salute e dell'Istituto Superiore di Sanità; le strutture pubbliche e private che operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale; i soggetti deputati a monitorare e a garantire l'esecuzione delle misure disposte ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13. Il trattamento dei dati deve essere effettuato nel rispetto: delle disposizioni del Regolamento UE 2016/679 concernenti il trattamento di categorie particolari di dati (tra i quali vi sono quelli relativi alla salute) e dati relativi a condanne penali e reati con particolare riferimento ai presupposti in presenza dei quali tali dati possono essere legittimamente trattati; delle disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003 concernenti il trattamento di categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante. Il comma 2 consente, nei casi in cui ciò risulti indispensabile ai fini dello svolgimento delle attività connesse alla gestione dell'emergenza sanitaria in atto: la comunicazione dei dati personali, anche appartenenti alle particolari categorie di dati comprendenti quelli relativi alla salute o alle condanne penali o reati, a soggetti pubblici e privati diversi da quelli individuati al comma 1; la diffusione dei

dati personali diversi da quelli appartenenti alle particolari categorie di dati tra i quali appartengono quelli alla salute nonché quelli relativi a condanne penali o reati (di cui agli articoli 9 e 10 del Regolamento Ue 2016/679). Il comma 3 ribadisce che i trattamenti di dati personali di cui ai commi 1 e 2 sono effettuati nel rispetto dei principi generali sul trattamento dei dati personali, di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) 2016/679, adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati. Il comma 4 prevede la possibilità, per i soggetti di cui al comma 1, di conferire con modalità semplificate, anche in forma orale, l'attribuzione di compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali a persone fisiche, espressamente designate, che operano sotto la loro autorità (ai sensi dell'articolo 2-*quaterdecies* del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196). Il comma 5, nel contesto emergenziale determinato dal diffondersi del Covid-19, consente ai soggetti di cui al comma 1 di omettere l'informativa agli interessati al trattamento dei dati – prescritta dall'articolo 13 del Regolamento europeo – o di fornire una informativa semplificata, previa comunicazione orale agli interessati della limitazione effettuata. La limitazione al diritto dell'interessato ad ottenere l'informativa è effettuata ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera e), del Regolamento (UE) 2016/679, il quale consente agli Stati di limitare i diritti degli interessati (tra cui anche il diritto all'informativa) per salvaguardare obiettivi di interesse pubblico generale quali la sanità pubblica. Il comma 6 specifica che, al termine dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, i soggetti di cui al comma 1 adotteranno misure idonee a ricondurre i trattamenti di dati personali effettuati nel contesto dell'emergenza, all'ambito delle ordinarie competenze e delle regole che disciplinano i trattamenti di dati personali.

Ricorda che l'articolo 54-*ter*, introdotto in sede di conversione dal Senato, reca disposizioni in merito alla sospensione delle procedure esecutive per il pignora-

mento immobiliare dell'abitazione principale del debitore. Più nel dettaglio la disposizione, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica, prevede la sospensione su tutto il territorio nazionale per sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame di ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, ai sensi dell'articolo 555 del codice di procedura civile (*Forma del pignoramento*) che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore.

Osserva che l'articolo 54-*quater*, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, dispone la sospensione delle rate dei mutui erogati dal Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, nonché la sospensione di tutti i procedimenti esecutivi relativi a tali mutui. In particolare, l'articolo prevede al comma 1 la sospensione per l'anno 2020 delle rate dei mutui concessi in favore delle vittime dell'usura, di cui all'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108. Le rate sospese sono rimborsate prolungando il piano di ammortamento originariamente stabilito. Sono altresì sospese e possono essere rimborsate alla scadenza del predetto piano le rate, con scadenza nei mesi di febbraio e marzo 2020, non pagate. Gli oneri, derivanti da tale disposizione quantificati in euro 6.360.000 per l'anno 2020, sono a carico del Fondo stesso. Il comma 2 dell'articolo 54-*quater* – fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 in materia di sospensione dei termini – sospende fino al 31 dicembre 2020 tutti procedimenti esecutivi relativi ai mutui erogati dal Fondo.

Rammenta che l'articolo 83 detta disposizioni urgenti per contenere gli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica sullo svolgimento delle attività giudiziarie civili e penali. In particolare, il provvedimento dispone in tutta Italia il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini processuali dal 9 marzo al 15 aprile 2020 nonché la possibilità, dal 16 aprile al 30 giugno, di adottare misure organizzative – che possono comprendere l'ulteriore rinvio delle udienze – volte a evitare gli assembramenti di persone negli

uffici giudiziari. Specifiche disposizioni sono volte a potenziare il processo telematico, anche penale, ed a consentire, nella fase di emergenza, lo svolgimento di attività processuali – dalle indagini alle udienze di trattazione – da remoto. Sulle scadenze dettate dall'articolo 83, peraltro, è intervenuto il recente decreto-legge n. 23 del 2020 che, senza novellare espressamente il decreto-legge in commento, ha prorogato il termine del 15 aprile all'11 maggio e quello del 16 aprile, per l'avvio della seconda fase, al 12 maggio. In particolare, ricorda che il decreto-legge n. 18 del 2020 interviene sulla disciplina dei procedimenti civili e penali facendo seguito ad altri due decreti-legge, le cui disposizioni sono solo in parte coordinate. Si tratta: del decreto-legge n. 9 del 2020 che, all'articolo 10, prevedeva che – dal 3 marzo 2020 al 31 marzo 2020 – fossero rinviate d'ufficio, tranne alcune eccezioni, le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso gli uffici giudiziari dei circondari dei Tribunali di Lodi e Rovigo, cui appartengono i comuni che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020 inseriva nella prima c.d. zona rossa; del decreto-legge n. 11 del 2020 che, nel rispetto del precedente decreto, prevedeva che dal 9 al 22 marzo 2020, in tutti gli uffici giudiziari, fossero rinviate – con alcune eccezioni – le udienze nei procedimenti civili, penali, tributari e militari, e sospesi i termini processuali (articolo 1). Lo stesso decreto (articolo 2) prevede l'adozione di misure organizzative per limitare gli accessi agli uffici giudiziari nel periodo dal 23 marzo al 31 maggio 2020 e limita i colloqui in carcere (fino al 22 marzo) e la concessione di permessi premio e semilibertà (fino al 31 maggio). Il decreto-legge n. 18 del 2020 detta una disciplina in parte coincidente con quella del decreto-legge n. 11 del 2020 e ne dispone espressamente la abrogazione (l'articolo 83, comma 22, abroga gli articoli 1 e 2 del decreto n. 11/2020 in tema di giustizia civile e penale, nonché di processo tributario e militare; l'articolo 84, comma 11, abroga l'articolo 3 del decreto n. 11/2020 in materia di giustizia ammi-

nistrativa; l'articolo 85, comma 8, abroga l'articolo 4 del decreto n. 11/2020, in materia di giustizia contabile). Il Senato ha previsto, all'articolo 1, comma 1-*bis*, del disegno di legge di conversione, l'abrogazione di entrambi i precedenti decreti-legge, con la salvaguardia degli atti compiuti e degli effetti prodottisi durante la vigenza di quei decreti. Conseguentemente, sono stati soppressi il comma 22 dell'articolo 83, il comma 11 dell'articolo 84 e il comma 8 dell'articolo 85 del decreto-legge n. 18/2020. Nelle more della conversione del decreto-legge in commento, è però entrato in vigore il decreto-legge n. 23 del 2020 che, senza novellare espressamente l'articolo 83, proroga fino all'11 maggio la durata della fase emergenziale. Quanto al contenuto specifico dell'articolo 83, i commi 1 e 2 dispongono, dal 9 marzo al 15 aprile 2020: il rinvio d'ufficio di tutte le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari (comma 1), con le eccezioni previste dal comma 3; la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali (comma 2), e dunque anche per la proposizione dei relativi atti introduttivi, con le eccezioni previste dal comma 3; la sospensione dei termini per la notifica del ricorso in primo grado innanzi alle Commissioni tributarie e del termine di 90 giorni dalla notifica, entro il quale deve essere conclusa la procedura di mediazione (*ex* articolo 17-*bis*, co. 2, d.lgs. n. 546 del 1992) (comma 2). Peraltro, per quanto riguarda i processi tributari, il comma 21 estende l'applicazione della disciplina dettata per i procedimenti civili e penali ai procedimenti di competenza delle Commissioni tributarie. Al riguardo, ricordo che il decreto-legge n. 23 del 2020 prevede, all'articolo 36, che « il termine del 15 aprile 2020 previsto dall'articolo 83, commi 1 e 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 è prorogato all'11 maggio 2020 ». Il comma 3 individua una serie di controversie e procedimenti, caratterizzati da urgenza, per i quali il procedimento deve proseguire e dunque non si applica la disciplina del rinvio e della sospensione dei termini. L'elenco ricalca quello conte-

nuto nell'articolo 2, comma 2, lettera g) del decreto-legge n. 11 del 2020 (che viene contestualmente abrogato). Non possono essere rinviata le udienze civili, né sospesi i termini (lett. a): nelle cause di competenza del tribunale per i minorenni, relative alle dichiarazioni di adottabilità, ai minori stranieri non accompagnati, ai minori allontanati dalla famiglia e alle situazioni di grave pregiudizio. Il Senato ha specificato che le cause relative ai minori non sono sospese se, dal ritardo, possa derivare un grave pregiudizio e, più in generale, quando appaia urgente e indifferibile la tutela di diritti fondamentali della persona; nelle cause relative ad alimenti o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità. Per queste cause il Senato ha circoscritto l'obbligo di tenere comunque udienza ai soli casi in cui vi sia pregiudizio per la tutela di bisogni essenziali; nei procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona; nei procedimenti per l'adozione di provvedimenti in materia di tutela, di amministrazione di sostegno, di interdizione, di inabilitazione, purché tali provvedimenti risultino motivatamente indifferibili e sempre che l'esame diretto della persona non risulti incompatibile con le sue condizioni di età e salute; nei procedimenti di convalida del trattamento sanitario obbligatorio (articolo 35 della legge n. 833 del 1978); nei procedimenti di cui all'articolo 12 della legge n. 194 del 1978 sull'interruzione di gravidanza; nei procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari; nei procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattenimento di cittadini extracomunitari e dell'Unione europea; nei procedimenti per ottenere l'esecuzione provvisoria della sentenza civile impugnata in appello o in cassazione (ai sensi degli artt. 283, 351 e 373 c.p.c.).

Rileva che il Senato ha inoltre escluso il rinvio anche per le udienze relative ad alcuni procedimenti elettorali, segnatamente relativi alle azioni popolari, alle controversie in materia di eleggibilità, de-

cadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali (ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 150 del 2011), nelle elezioni per il Parlamento europeo (articolo 23 del decreto legislativo n. 150 del 2011) e per l'impugnazione delle decisioni della Commissione elettorale circondariale in tema di elettorato attivo (articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2011). Infine, con norma di chiusura, la lettera a) del comma 3 esclude il rinvio delle udienze civili quando l'autorità giudiziaria dichiara – con decreto non impugnabile – l'urgenza della trattazione per evitare un grave pregiudizio alle parti. Non possono essere rinviate le udienze penali né sospesi i termini in relazione ai seguenti procedimenti (lettera b)): di convalida dell'arresto o del fermo; nei quali nel periodo di sospensione scadrebbero i termini di custodia cautelare (*ex* articolo 304 c.p.p.); nei quali è stata richiesta o già applicata una misura di sicurezza detentiva.

Fa presente che nel corso dell'esame in Senato l'elenco delle udienze che devono comunque tenersi è stato integrato con le udienze: nei procedimenti di convalida dell'ordine di allontanamento dalla casa familiare (ai sensi dell'articolo 282-bis c.p.p.); nei procedimenti relativi al mandato di arresto europeo (ai sensi della legge n. 69 del 2005); nei procedimenti di estradizione (ai sensi degli articoli 697 e seguenti del codice di procedura penale). In relazione a ulteriori udienze penali, si procede a rinvio a meno che l'imputato, il detenuto o i loro difensori chiedano espressamente di svolgere l'udienza. Ciò per le udienze relative ai seguenti procedimenti: procedimenti a carico di detenuti, «salvo i casi di sospensione cautelativa delle misure alternative» *ex* articolo 51-ter dell'ordinamento penitenziario; procedimenti in cui sono state applicate misure cautelari o di sicurezza; procedimenti relativi a misure di prevenzione.

Precisa che, in base alla lettera c), non possono altresì essere rinviate le udienze penali quando sia necessario assumere prove indifferibili attraverso incidente probatorio (*ex* articolo 392 del codice di

procedura penale). La dichiarazione di urgenza deve essere fatta dal giudice, su richiesta di parte, con provvedimento motivato e non impugnabile. Nel corso dell'esame in Senato è stato inserito il comma 3-bis, relativo ai procedimenti penali in Cassazione, per stabilire che: la richiesta di tenere comunque l'udienza penale, nei casi previsti dal comma 3, lettera b), può essere avanzata esclusivamente dal difensore che rappresenta detenuti, imputati o proposti dinanzi alla Suprema Corte; il termine di prescrizione è sospeso per i procedimenti pervenuti alla cancelleria della Cassazione nel periodo tra il 9 marzo ed il 30 giugno 2020. Per tali procedimenti, il termine resterà sospeso fino alla data dell'udienza di trattazione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2020. Quest'ultima disposizione introduce una deroga alla disciplina della sospensione della prescrizione prevista per gli altri procedimenti penali dai commi 4 e 9 dell'articolo in esame. Il comma 4 specifica, infatti, che nei procedimenti penali i cui termini processuali sono sospesi, per effetto del comma 2, sono altresì sospesi, fino alla medesima data (15 aprile in base al decreto in conversione; 11 maggio 2020 in base al decreto-legge n. 23 del 2020): il decorso del termine di prescrizione del reato; i termini di durata massima della custodia cautelare (articolo 303 del codice di procedura penale) e delle misure coercitive in genere (articolo 308 del codice di procedura penale). Il comma 5 consente ai capi degli uffici giudiziari di adottare da subito, per le attività giudiziarie che non sono sospese, le misure organizzative per prevenire gli assembramenti e dunque la diffusione del virus, disciplinate dal comma 7. Il comma 6 demanda ai capi degli uffici giudiziari, sentita l'autorità sanitaria regionale (per il tramite del Presidente della Regione) e il Consiglio dell'ordine degli avvocati, l'adozione di misure organizzative volte a consentire la trattazione degli affari giudiziari nel rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie dettate per prevenire la diffusione del virus COVID-19, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari e contatti

ravvicinati tra le persone. Tali misure organizzative dovranno essere introdotte e rispettate dal 16 aprile 2020 – giorno a partire dal quale cessano le disposizioni dei commi 1 e 2 e dunque viene meno il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini – fino al 30 giugno 2020. Anche su questi termini è intervenuto il decreto-legge n. 23 del 2020 che, all'articolo 36 afferma che « il termine iniziale del periodo previsto dal comma 6 dell'articolo 83 « è fissato al 12 maggio 2020 ». Quanto al procedimento per l'adozione delle misure organizzative, per gli uffici diversi dalla Corte di cassazione e dalla Procura generale presso la Corte di cassazione, tali misure sono adottate dai capi degli uffici giudiziari d'intesa con il Presidente della Corte d'appello e con il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello dei rispettivi distretti. Il comma 7 elenca le misure organizzative che potranno essere adottate dai capi degli uffici giudiziari (l'elencazione riprende sostanzialmente quella contenuta nell'articolo 2 del DL n. 11/2020, oggetto di contestuale abrogazione). Si tratta della: *a*) limitazione dell'accesso del pubblico agli uffici giudiziari, garantendo comunque l'accesso alle persone che debbono svolgere attività urgenti; *b*) limitazione, sentito il dirigente amministrativo, dell'orario di apertura al pubblico degli uffici, anche in deroga all'articolo 162 della legge n. 1196 del 1960, ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico; *c*) regolamentazione dell'accesso ai servizi, previa prenotazione anche per via telefonica o telematica, affinché l'accesso degli utenti sia scaglionato per orari fissi, nonché l'adozione di ogni misura ritenuta necessaria per evitare forme di assembramento; *d*) adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze; *e*) celebrazione a porte chiuse, ai sensi dell'articolo 472, comma 3, del codice di procedura penale, di tutte le udienze penali pubbliche o di singole udienze e, ai sensi dell'articolo 128 del codice di procedura civile, delle udienze civili pubbliche; *f*) possibilità di svolgere le udienze civili – che non ri-

chiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti – mediante collegamenti da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. Il Senato ha previsto l'udienza da remoto anche nelle ipotesi in cui l'udienza preveda la presenza degli ausiliari del giudice e anche se l'udienza stessa è finalizzata all'assunzione di informazioni presso la pubblica amministrazione. L'individuazione e la disciplina di questi collegamenti sono demandate ad un provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, che è stato emanato lo scorso 20 marzo. Nei casi in cui si intenda svolgere l'udienza mediante collegamento da remoto il giudice deve non solo dare congruo avviso alle parti e eventualmente al PM dell'ora e della modalità di collegamento, ma anche dare atto a verbale delle modalità con cui si accerta dell'identità dei soggetti partecipanti e, nel caso delle parti, anche della loro libera volontà. Di tutte le operazioni deve essere dato atto nel processo verbale; *g*) previsione del possibile ulteriore rinvio delle udienze civili e penali a data successiva al 30 giugno 2020, nel rispetto delle esclusioni previste dal comma 3; *h*) possibilità, per le udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori (e dunque quando non siano essenziali le parti), di procedere con lo scambio e il deposito telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice.

Rileva che nel corso dell'esame in Senato è stata inserita una ulteriore lettera (*h-bis*) per introdurre tra le misure organizzative la possibilità dello svolgimento da remoto dell'attività degli ausiliari del giudice, purché siano salvaguardati il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti.

Fa presente che il comma *7-bis*, introdotto dal Senato, disciplina, tra il 16 aprile e il 31 maggio, gli incontri tra genitori e figli che debbano svolgersi in spazio neutro e alla presenza dei servizi sociali. La



disposizione consente, a meno che il giudice non disponga diversamente, che tali incontri siano sostituiti con collegamenti da remoto, che permettano la comunicazione audio e video tra il genitore, i figli e l'operatore specializzato; spetterà al responsabile del Servizio socio-assistenziale individuare le modalità della comunicazione e comunicarle al giudice. Se il collegamento da remoto non è possibile, gli incontri sono sospesi. In base al comma 8, se l'adozione delle misure organizzative per il contenimento del contagio preclude la possibilità di presentare una domanda giudiziale, la decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei relativi diritti è sospesa fintanto che perdurano le misure stesse. Pertanto, i termini di prescrizione e decadenza sono sospesi di diritto dal comma 2 per il periodo 9 marzo-15 aprile (9 marzo-11 maggio, in base al decreto-legge n. 23 del 2020) ma potranno essere sospesi anche successivamente, fintanto che perdurano le misure organizzative di contenimento del virus, se tali misure precludono la possibilità di presentare una domanda giudiziale.

Con riguardo ai procedimenti penali rinviati per effetto delle misure organizzative eventualmente adottate dai capi degli uffici giudiziari (in base al comma 7), rileva che il comma 9 prevede la sospensione del corso della prescrizione e di alcuni termini processuali – riguardanti la custodia cautelare (articolo 303 del codice di procedura penale), il riesame di ordinanze che dispongono misure coercitive (articoli 309, comma 9, 311, commi 5 e 5-bis, e 324, comma 7, del codice di procedura penale) e le impugnazioni relative a provvedimenti di confisca dei beni sequestrati ai sensi del codice antimafia (articolo 27, comma 6, del decreto legislativo n. 159 del 2011) – per il tempo in cui il processo è rinviato e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020. In relazione alla sospensione della prescrizione, l'articolo 83 prevede dunque: per tutti i procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini dal 9 marzo al 15 aprile, la prescrizione è sospesa per il medesimo periodo; per tutti i procedimenti penali

rinviati per effetto delle misure organizzative adottate dal 16 aprile al 30 giugno, la prescrizione è sospesa per il tempo in cui il processo è rinviato e comunque non oltre il 30 giugno (comma 9); per i procedimenti incardinati in Cassazione dal 9 marzo al 30 giugno, la prescrizione è sospesa sino all'udienza di trattazione e comunque non oltre il 31 dicembre (comma 3-bis). Il comma 10 prevede che, nei procedimenti nei quali le udienze sono rinviate per effetto delle norme sopra illustrate (e dunque, tanto rinviate ai sensi del comma 1 quanto per disposizione del capo dell'ufficio giudiziario ai sensi del comma 7), non si tiene conto, ai fini del computo del termine di durata ragionevole del processo previsto dalla legge Pinto (articolo 2 della legge n. 89 del 2001), del periodo compreso tra l'8 marzo e il 30 giugno. Dal 9 marzo 2020 fino al 30 giugno 2020, il comma 11 prevede l'obbligatorio deposito telematico da parte del difensore (o del dipendente di cui si avvale la pubblica amministrazione per stare in giudizio) di ogni atto e dei documenti che si offrono in comunicazione, anche con riguardo ai procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione; ciò evidentemente solo negli uffici che hanno già la disponibilità del servizio di deposito telematico. In relazione alle medesime controversie, gli obblighi di pagamento del contributo unificato, nonché l'anticipazione forfettaria, connessi al deposito degli atti con le modalità telematiche, sono assolti con sistemi telematici di pagamento anche tramite la piattaforma tecnologica di cui all'articolo 5 del Codice dell'amministrazione digitale. Nel corso dell'esame in Senato è stato inserito il comma 11-bis, volto a consentire il processo telematico civile in Corte di cassazione, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione fino al 30 giugno 2020. In particolare, previo provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, che dovrà accertare l'idoneità e la funzionalità dei servizi: il deposito degli atti e dei documenti da parte degli avvocati potrà avvenire in modalità telematica; il contributo

unificato, quando la costituzione in giudizio avvenga con modalità telematiche, dovrà essere assolto con i già citati sistemi telematici di pagamento. Quanto al deposito degli atti, si propone dunque la facoltà di provvedere con modalità telematiche; quanto al pagamento del contributo, una volta scelta la strada del processo telematico, si prescrive l'impiego dei mezzi telematici di pagamento. Il comma 12 prevede che, ferma la possibilità di procedere a porte chiuse nei casi previsti dall'articolo 472, comma 3, del codice di procedura penale (quando la pubblicità può nuocere alla pubblica igiene, ad esempio), dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020 la partecipazione a qualsiasi udienza da parte di detenuti, internati o imputati in stato di custodia cautelare è assicurata mediante videoconferenze o collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia del 20 marzo 2020, applicate le disposizioni di cui ai commi 3, 4 e, in quanto compatibili, 5 dell'articolo 146-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

Evidenzia che nel corso dell'esame in Senato sono stati aggiunti i commi da 12-*bis* a 12-*quinquies*. In particolare, il comma 12-*bis* consente – dal 9 marzo al 30 giugno – che si tengano, con collegamenti da remoto, le udienze penali che non richiedono la presenza di soggetti diversi da PM, parti e difensori, ausiliari del giudice, polizia giudiziaria, interpreti consulenti e periti. Oltre a richiedere, come già previsto dal comma 12, un provvedimento del Direttore generale dei servizi informativi e automatizzati del Ministero, la disposizione individua alcune misure per garantire comunque, anche da remoto, che lo svolgimento dell'udienza consenta il rispetto del principio del contraddittorio: il giudice comunica a tutti i soggetti che devono partecipare all'udienza giorno, ora e modalità di collegamento; l'unico soggetto che deve necessariamente trovarsi presso l'ufficio giudiziario è l'ausiliario del giudice, che darà atto nel verbale d'udienza delle modalità di colle-

gamento da remoto utilizzate; spetta ai difensori attestare l'identità dei soggetti assistiti, i quali partecipano all'udienza dalla medesima postazione da cui si collega il difensore; se l'imputato/indagato si trova agli arresti domiciliari, tanto lui quanto il difensore potranno partecipare all'udienza di convalida da remoto anche dal più vicino ufficio della polizia giudiziaria attrezzato per la videoconferenza. In tal caso l'identità della persona arrestita o fermata sarà accertata dall'ufficiale di polizia giudiziaria presente; l'ausiliario del giudice darà atto nel verbale delle modalità con cui è stata accertata l'identità dei partecipanti e di tutte le ulteriori operazioni, nonché della impossibilità di procedere alla sottoscrizione del verbale. Il comma 12-*ter* riguarda i procedimenti penali in Cassazione e disciplina la trattazione dei ricorsi in camera di consiglio (ai sensi dell'articolo 127 del codice di procedura penale) e in pubblica udienza (ai sensi dell'articolo 614 del codice di procedura penale). A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione e fino al 30 giugno 2020, tali ricorsi saranno trattati in camera di consiglio – con modalità da remoto – senza l'intervento del procuratore generale e dei difensori delle altre parti, salvo che il ricorrente richieda espressamente la discussione orale. La richiesta deve venire dal difensore abilitato al patrocinio in Cassazione almeno 25 giorni prima dell'udienza e deve essere trasmessa alla cancelleria a mezzo di posta elettronica certificata. In assenza di tale richiesta, dunque, la trattazione avviene *per tabulas*: entro i 15 giorni che precedono l'udienza, il procuratore generale formula le sue richieste, spedendole alla cancelleria della Corte per posta elettronica certificata; la cancelleria inoltra tali richieste, con posta elettronica certificata, ai difensori delle altre parti; entro i 5 giorni che precedono l'udienza, i difensori delle parti possono formulare e inviare, per posta elettronica certificata, le proprie conclusioni; la Corte può deliberare da remoto e non si applica l'articolo 615 del codice di procedura penale sulla lettura del dispositivo in udienza; il dispo-

sitivo è comunicato alle parti. Per le udienze già fissate, per le quali non sia possibile presentare richiesta con 25 giorni di anticipo, la disposizione prevede il rinvio dell'udienza, così da consentire al difensore di optare per la discussione orale. In tutti i casi in cui sia il difensore dell'imputato a chiedere la discussione orale, i termini di prescrizione e di custodia cautelare sono sospesi per il tempo in cui il procedimento è rinviato. Il comma 12-quater, interviene per consentire, nella fase delle indagini preliminari, limitatamente al periodo dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, il compimento di atti tramite collegamenti da remoto. Trattandosi di disposizione introdotta dalla legge di conversione del decreto, il termine del 9 marzo è destinato a retroagire sanando il compimento di eventuali atti che siano già stati compiuti con queste modalità in assenza di uno specifico fondamento normativo. In particolare, si prevede che: il pubblico ministero e il giudice possano avvalersi di tali collegamenti per compiere atti che richiedono la partecipazione dell'indagato, della persona offesa, del difensore, di consulenti, di esperti o di altre persone, nei casi in cui la presenza fisica di costoro metta a rischio le esigenze di contenimento della diffusione del virus COVID-19; l'individuazione e regolazione dei collegamenti da remoto sia rimessa – come nelle ipotesi delle udienze da remoto di cui al comma 12 – ad un provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. La disposizione individua specifiche misure concernenti le modalità di partecipazione: per le persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare si applicano le modalità di cui al comma 12; l'identità delle persone che partecipano all'atto, invitate a presentarsi presso il più vicino ufficio di polizia giudiziaria, attrezzato per i collegamenti da remoto, è accertata un ufficiale o agente di polizia giudiziaria; il compimento dell'atto deve avvenire con modalità idonee a salvaguardarne la segretezza e ad assicurare la possibilità per la persona sottoposta alle indagini di consultarsi riservatamente con

il proprio difensore; il difensore partecipa da remoto mediante collegamento dallo studio legale, salva la facoltà dello stesso di recarsi nel luogo ove si trova il suo assistito; il pubblico ufficiale dà atto nel verbale delle modalità con cui è stata accertata l'identità dei partecipanti e di tutte le ulteriori operazioni, nonché della impossibilità di procedere alla sottoscrizione del verbale. Il comma 12-quinquies disciplina lo svolgimento da remoto delle deliberazioni collegiali per i procedimenti, sia penali che civili, non sospesi. La disposizione prevede, dal 9 marzo e fino al 30 giugno, che le camere di consiglio possano essere tenute con modalità da remoto, considerando il luogo dal quale il magistrato che partecipa al collegio si collega, come camera di consiglio. Anche in tale caso, trattandosi di disposizione introdotta dalla legge di conversione del decreto, il termine del 9 marzo è destinato a retroagire sanando eventuali camere di consiglio che si siano già svolte con queste modalità in assenza di uno specifico fondamento normativo. Nei procedimenti penali, dopo la deliberazione in camera di consiglio, il presidente del collegio sottoscrive il dispositivo che dovrà essere depositato in cancelleria « prima possibile » e, in ogni caso immediatamente dopo la cessazione dell'emergenza sanitaria. I commi da 13 a 15 intervengono sul processo penale telematico autorizzando tutti gli uffici giudiziari all'utilizzo del *Sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali*, anche senza procedere alle preventive verifiche imposte dalla disciplina vigente (comma 15). Attraverso tale Sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche, o attraverso sistemi telematici individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, dovranno essere effettuate le comunicazioni e le notificazioni relative agli avvisi e ai provvedimenti adottati nei procedimenti penali oggetto del presente articolo, nonché dell'articolo 10 del decreto-legge n. 9 del 2020, ora abrogato (comma 13). Quando le comunicazioni e notificazioni del comma 13 debbano essere indirizzate

agli imputati e alle altre parti, in deroga alla disciplina prevista dal codice di procedura penale, le stesse si intendono eseguite mediante invio all'indirizzo di posta elettronica certificata del difensore di fiducia, ferme restando le notifiche che per legge si effettuano presso il difensore d'ufficio (comma 14). I commi 16 e 17 dell'articolo 83, che riproducono integralmente, anche con riferimento ai termini di durata delle misure, l'articolo 2, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 11 del 2020, intervengono con misure di prevenzione del contagio in ambito penitenziario. In particolare, il comma 16 dispone che, dal 9 marzo al 22 marzo 2020, negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni i colloqui dei detenuti, internati e imputati con i congiunti o con altre persone a norma dell'articolo 18 della legge sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975), dell'articolo 37 del relativo Regolamento di esecuzione (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000), nonché con riguardo ai condannati minorenni, dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 121 del 2018, sono svolti a distanza, ove possibile, mediante apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile, o mediante corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti attualmente previsti (articolo 39, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e articolo 19, comma 1, del citato decreto legislativo n. 121 del 2018). Il comma 17 consente al magistrato di sorveglianza – tenuto conto delle evidenze rappresentate dall'autorità sanitaria – di sospendere, tra il 9 marzo e il 31 maggio 2020, la concessione dei permessi premio e del regime di semilibertà (ex articoli 30-ter e 48 dell'ordinamento penitenziario di cui al decreto legislativo n. 121 del 2018). Il comma 18 proroga, fino al 30 giugno 2020, le sessioni delle Corti di assise e delle Corti di assise di appello che siano in corso alla data del 18 marzo 2020. Il comma 19 – riproducendo il contenuto dell'articolo 2, comma 10, del decreto-legge n. 11 del 2020 – prevede che per l'anno 2020 le elezioni per

il rinnovo dei componenti del consiglio giudiziario e del consiglio direttivo della Corte di cassazione avranno luogo nei giorni 4 e 5 ottobre 2020 (ovvero, la prima domenica e il lunedì successivo del mese di ottobre). Ciò è disposto in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 35 del 2008, che avrebbe imposto le elezioni nella prima domenica e nel lunedì successivo del mese di aprile. Il comma 20, come modificato nel corso dell'esame in Senato, sospende, dal 9 marzo al 15 aprile, i termini per lo svolgimento delle attività di mediazione e di negoziazione assistita, nonché di ogni procedimento di risoluzione stragiudiziale delle controversie quando tali procedimenti siano stati promossi o risultino comunque pendenti tra il 9 marzo e il 15 aprile. Sono conseguentemente sospesi i termini di durata massima di tali procedimenti. Anche sul termine previsto dal comma 20 è intervenuto il decreto-legge n. 23 del 2020 che, all'articolo 36, comma 1, prevede che le disposizioni che prorogano il termine del 15 aprile all'11 maggio « si applicano, in quanto compatibili ai procedimenti di cui ai commi 20 e 21 dell'articolo 83 ». Il comma 20-bis, introdotto dal Senato, è volto a disciplinare, per il periodo dal 9 marzo al 30 giugno, anche nei procedimenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie, l'impiego di procedure telematiche con incontri mediante sistemi di videoconferenza. Il verbale che conclude positivamente la mediazione potrà essere sottoscritto digitalmente dal mediatore e dagli avvocati delle parti. Quanto alle parti stesse, la disposizione prevede che l'avvocato possa dichiarare autografa la sottoscrizione del proprio cliente collegato da remoto ed apposta in calce al verbale dell'accordo di conciliazione.

Ricorda che nel corso dell'esame in Senato è stato inserito anche il comma 20-ter relativo alle modalità di conferimento della procura alle liti. In particolare, si prevede una modalità semplificata di sottoscrizione della procura alle liti per i procedimenti civili, in base alla quale la parte può apporre la propria sottoscrizione anche su un documento analogico,

da trasmettere al difensore insieme alla copia di un documento di identità in corso di validità. Il documento analogico sottoscritto (presumibilmente un documento cartaceo scansionato) può essere inviato al difensore anche in copia informatica per immagine, avvalendosi dell'utilizzo di strumenti di comunicazione elettronica (es. email, strumenti di messaggistica istantanea, ecc.). Nel caso di trasmissione in via elettronica, l'avvocato è tenuto a certificare che la firma della parte sia autografa apponendo la propria firma digitale sulla copia informatica della procura. Ai sensi dell'articolo 83 del codice di procedura civile, la procura così compilata si considera apposta in calce all'atto o agli atti cui si riferisce se viene congiunta ad essi tramite gli strumenti informatici individuati con decreto del Ministero della giustizia. La modalità di sottoscrizione della procura alle liti individuata dal comma 20-ter, finalizzata ad ovviare alle misure di distanziamento sociale stabilite dalle norme emanate per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, potrà essere utilizzata fino alla cessazione di tali misure. Il comma 21 – riproducendo il contenuto dell'articolo 2, comma 11, del decreto-legge n. 11 del 2020 – prevede che le disposizioni dell'articolo in esame si applichino, in quanto compatibili, anche ai procedimenti relativi alle commissioni tributarie e alla magistratura militare. Il Senato ha esteso questa disposizione a tutti i procedimenti relativi alle giurisdizioni speciali non contemplate dal decreto-legge. Il decreto-legge n. 23 del 2020 estende la proroga fino all'11 maggio anche ai procedimenti previsti dal comma 21. Infine, il comma 22 – che abroga gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, che hanno dunque avuto una vigenza limitata ai giorni dal 9 al 17 marzo – è stato soppresso nel corso dell'esame in Senato ed assorbito dalla previsione dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione che, al comma 1-bis, prevede l'integrale abrogazione tanto del decreto-legge n. 9 del 2020 quanto del decreto-legge

n. 11 del 2020, con la salvezza degli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi provvedimenti.

Quanto all'articolo 84, precisa che esso è volto a stabilire misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 in materia di giustizia amministrativa, prevedendo oltre al rinvio delle udienze pubbliche e camerali a data successiva al 15 aprile 2020, anche misure regolative di matrice organizzativa. Nel dettaglio, il comma 1 prevede la sospensione di tutti i termini relativi al processo amministrativo dall'8 marzo al 15 aprile 2020. Le udienze pubbliche e camerali dei procedimenti pendenti presso gli uffici della giustizia amministrativa, fissate in tale periodo temporale, sono quindi rinviate d'ufficio a data successiva. La disposizione richiama i commi 2 e 3 dell'articolo 54 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010. Ricordo che il comma 2 dell'articolo 54 prevede il cosiddetto periodo di sospensione feriale dei termini processuali, sospensione che, ai sensi del comma 3, non si applica ai procedimenti cautelari. Faccio poi presente che il comma 3 dell'articolo 36 del decreto-legge n. 23 del 2020 – con riguardo al processo amministrativo – ha prorogato fino all'11 maggio il periodo di sospensione dei termini per la notificazione dei ricorsi con l'eccezione dei quelli relativi al procedimento cautelare. A proposito di procedimenti cautelari, sempre il comma 1 dell'articolo 84 del provvedimento al nostro esame, prevede che, se promossi o pendenti nel medesimo lasso temporale, essi sono decisi con decreto monocratico dal presidente o dal magistrato da lui delegato, con il rito di cui all'articolo 56 del codice del processo amministrativo (che disciplina le misure cautelari monocratiche), fermo restando che la trattazione della domanda cautelare da parte del collegio deve essere fissata in data immediatamente successiva al 15 aprile 2020. Il decreto monocratico, come previsto dal medesimo comma 1, è tuttavia emanato nel rispetto dei termini di cui al comma 5 dell'articolo 55 del codice del processo amministrativo, che disciplina in-

vece le misure cautelari collegiali, decise in camera di consiglio. Fanno eccezione i casi di estrema gravità ed urgenza, tali da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio (di cui al comma 1, primo periodo, dell'articolo 56 del codice del processo amministrativo) per i quali è previsto che i decreti monocratici restano efficaci fino alla trattazione collegiale. Il comma 2 dell'articolo 84 del provvedimento in esame stabilisce, in deroga a quanto previsto dal comma 1, che tutte le controversie fissate – nel periodo di tempo compreso tra il 6 aprile e il 15 aprile 2020 – per la trattazione, sia in udienza pubblica che in udienza camerale, passano in decisione sulla base degli atti a condizione che ne facciano congiunta richiesta tutte le parti costituite. Tale richiesta deve essere depositata entro il termine perentorio di due giorni liberi prima dell'udienza e entro lo stesso termine le parti possono depositare brevi note.

Con riguardo ai procedimenti cautelari in relazione ai quali è stato emanato decreto monocratico di accoglimento, totale o parziale, della domanda cautelare rileva che si prevede che la trattazione collegiale in camera di consiglio debba essere fissata, ove possibile, nelle forme e nei termini di cui all'articolo 56, comma 4, del codice del processo amministrativo, a partire dal 6 aprile 2020 e il collegio definisce la fase cautelare sulla base degli atti, salvo che una delle parti su cui incide la misura cautelare depositi un'istanza di rinvio. In questo caso la trattazione collegiale è rinviata a data immediatamente successiva al 15 aprile 2020. Il comma 3 – al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giurisdizionale e consultiva –, a decorrere dal 8 marzo 2020 e fino al 30 giugno 2020, demanda ai presidenti titolari delle sezioni del Consiglio di Stato, al presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e ai presidenti dei tribunali amministrativi regionali e delle relative sezioni staccate l'adozione di misure organizzative anche

incidenti sulla trattazione degli affari giudiziari e consultivi, necessarie a consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche di intesa con le Regioni, e le prescrizioni impartite con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici giudiziari e contatti ravvicinati tra le persone. Tali misure devono essere adottate sentiti l'autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati della città ove ha sede l'Ufficio, e in coerenza con le eventuali disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato o dal Segretariato generale della giustizia amministrativa per quanto di rispettiva competenza. Tali misure, secondo quanto previsto dal comma 4, possono comprendere: la limitazione dell'accesso agli uffici giudiziari ai soli soggetti che debbono svolgere attività urgenti; la limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici o in ultima istanza e solo per i servizi che non erogano servizi urgenti, la sospensione dell'attività di apertura al pubblico; la predisposizione di servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi, anche per via telefonica o telematica, assicurando che l'accesso degli utenti sia scaglionato per orari fissi e siano evitate forme di assembramento; l'adozione di direttive vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze, coerenti con le eventuali disposizioni dettate dal presidente del Consiglio di Stato; il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020, assicurando in ogni caso la trattazione con priorità, anche mediante una ricalendarizzazione delle udienze, fatta eccezione per le udienze e camere di consiglio cautelari, elettorali, e per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti. In questo caso la dichiarazione di urgenza deve essere fatta dai presidenti con decreto non impugnabile. Il comma 5 dispone che 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. Rammento a tale proposito che l'articolo 60 del codice contempla la possibilità di definire il merito della causa con sentenza in forma semplificata, all'esito dell'udienza cautelare. Tale possibilità postula la completezza non solo dell'istruttoria, ma anche del contraddittorio tra le parti in causa. Il medesimo comma 5 del provvedimento in esame prevede che le parti possono presentare brevi note sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione. Il giudice amministrativo, 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 non sia stato possibile osservare e adotta ogni conseguente provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo. In tal caso, sono abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario, i termini di cui all'articolo 73, comma 1, del codice del processo amministrativo, ai sensi del quale le parti possono produrre documenti fino a quaranta giorni liberi prima dell'udienza, memorie fino a trenta giorni liberi e presentare repliche, ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate in vista dell'udienza, fino a venti giorni liberi. In base al comma 6, il giudice delibera in camera di consiglio, se necessario mediante collegamenti da remoto. Il luogo dal quale si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti. Per quanto riguarda gli effetti prodotti dai provvedimenti che adottano le misure organizzative di cui ai commi 3 e 4, è prevista la rimessione in termini delle parti, qualora abbiano determinato la decadenza da facoltà processuali (comma 7), e la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza, qualora ne sia derivato impedimento per l'esercizio di diritti (comma 8). Del periodo di sospensione (tra l'8 marzo

e il 30 giugno 2020), in base al comma 9, non si tiene conto ai fini della durata ragionevole del processo ai sensi della cosiddetta legge Pinto (articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89). Il comma 10 interviene sulla disciplina relativa al processo amministrativo telematico. In particolare la disposizione modifica il comma 4 dell'articolo 7 del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197. Tale comma prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2017 per i giudizi introdotti con i ricorsi depositati, in primo o in secondo grado, con modalità telematiche deve essere depositata, anche a mezzo del servizio postale, almeno una copia cartacea del ricorso e degli scritti difensivi, con l'attestazione di conformità al relativo deposito telematico. Il decreto-legge in conversione integra il comma 4 suddetto prevedendo la sospensione dell'obbligo di deposito cartaceo dall'8 marzo e fino al 30 giugno 2020. Nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento è stato soppresso il comma 11 il quale dispone l'abrogazione dell'articolo 3 del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11. Si tratta di una modifica collegata alla contestuale previsione, all'articolo 1 del disegno di legge di conversione, dell'integrale abrogazione del decreto-legge n. 11 del 2020, con la salvezza degli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto. Il citato articolo 3 del decreto-legge n. 11 del 2020 ha stabilito misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 in materia di giustizia amministrativa, prevedendo, fra le altre, il rinvio delle udienze pubbliche e camerali a data successiva al 22 marzo 2010.

Osserva che l'articolo 85 reca misure urgenti finalizzate a contenere gli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 in materia di giustizia contabile. In particolare il comma 1 prevede che anche a tutte le funzioni svolte dalla Corte dei Conti si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni (previste dagli articoli 83 e 84 del medesimo decreto-legge) sul rinvio d'ufficio di tutte le udienze e sulla sospensione dei termini.

Ricorda che il comma 1 dell'articolo 36 del decreto-legge n. 23 del 2020 ha prorogato il termine del 15 aprile 2020 previsto dall'articolo 83 del decreto-legge n. 18, qui in conversione, all'11 maggio 2020. Il comma 4 del medesimo articolo 36 ha previsto che tale proroga si applichi anche a tutte le funzioni e attività della Corte dei conti, come elencate nell'articolo 85 del decreto in esame. A proposito della sospensione dei termini, il comma 6 precisa che essa non opera con riguardo al controllo preventivo di legittimità. In caso di deferimento alla sede collegiale di atti delle amministrazioni centrali dello Stato, il collegio deliberante – fino al 30 giugno 2020 – è composto dal presidente della sezione centrale del controllo di legittimità e dai sei consiglieri delegati preposti ai relativi uffici di controllo, integrato dal magistrato istruttore nell'ipotesi di dissenso, e delibera con un numero minimo di cinque magistrati in adunanze in grado di riunirsi tempestivamente anche in via telematica. Il Senato ha aggiunto al comma 6 di un ulteriore periodo, in base al quale – per le medesime esigenze di salvaguardia dello svolgimento delle attività istituzionali della Corte dei conti – si prevede che fino al 30 giugno 2020, il collegio delle Sezioni riunite in sede di controllo sia composto dal presidente di sezione preposto al coordinamento e da dieci magistrati, individuati, tenendo conto delle materie, con specifici provvedimenti del presidente della Corte dei conti. Il collegio delibera con almeno nove magistrati, in adunanze organizzabili tempestivamente anche in via telematica. Similmente a quanto previsto con riguardo alla giustizia amministrativa l'articolo 85, al comma 5, semplifica, poi, il procedimento monocratico presso la giustizia contabile. In particolare si prevede che dal 15 aprile 2020 (diventato 12 maggio in virtù dell'articolo 36 del decreto-legge 23 del 2020) fino al 30 giugno 2020, in deroga alle previsioni del codice di giustizia contabile (di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174) tutte le controversie pensionistiche fissate per la trattazione innanzi al giudice contabile in sede monocratica,

sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione senza discussione orale, sulla base degli atti depositati. Il Senato ha integrato il comma 5, con la precisazione per la quale la decisione sulla base degli atti è esclusa nel caso in cui una delle parti faccia richiesta della discussione orale. Tale richiesta deve essere notificata, a cura del richiedente, a tutte le parti costituite e deve essere depositata almeno dieci giorni prima della data di udienza. Il comma 5 dell'articolo riconosce alle parti la facoltà di presentare brevi note e documenti sino a cinque giorni liberi (due giorni nella formulazione vigente del decreto-legge) prima della data fissata per la trattazione. Il giudice, trattata la causa, pronuncia immediatamente sentenza, dandone tempestiva notizia alle parti costituite con comunicazione inviata a mezzo di posta elettronica certificata. La sentenza è depositata in segreteria entro quindici giorni dalla pronuncia. Per quanto non espressamente contemplato, in quanto compatibili, trovano applicazione le disposizioni previste dalla Parte IV, Titolo I, del codice di giustizia contabile che disciplina per l'appunto i giudizi pensionistici. Il comma 5 fa salva la possibilità per il giudice di decidere in forma semplificata, (ai sensi del comma 4 dell'articolo 167 del codice di giustizia contabile). Ancora, il Senato ha ulteriormente integrato il comma 5 consentendo al giudice di deliberare in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Il luogo dal quale si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza, di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Si consente infine l'adozione mediante documenti informatici e la firma digitale (anche in deroga alle disposizioni vigenti) delle sentenze, delle ordinanze, dei decreti e degli altri atti del processo. Il comma 7 dell'articolo prevede che nei procedimenti nei quali le udienze sono rinviate, del periodo di sospensione non si tiene conto ai fini della durata ragionevole del processo ai sensi della citata legge Pinto.



Precisa che l'articolo 85 prevede, poi, al comma 2 che dall'8 marzo al 30 giugno 2020 i vertici degli uffici territoriali e centrali possano, sentiti l'autorità sanitaria regionale e, per le attività giurisdizionali, il Consiglio dell'ordine degli avvocati della città ove ha sede l'Ufficio, adottare misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione degli affari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le Regioni, e delle prescrizioni impartite con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, emanati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13,) e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici e contatti ravvicinati tra persone. Tali misure devono essere adottate anche in coerenza con le eventuali disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente o dal Segretario generale della Corte dei conti per quanto di rispettiva competenza. Le misure a disposizione dei vertici degli uffici sono in parte analoghe a quelle previste per la giustizia civile e penale e per la giustizia amministrativa (comma 3) e dunque: la limitazione dell'accesso del pubblico, garantendo comunque l'accesso alle persone che debbono svolgere attività urgenti; la limitazione, sentito il dirigente competente, dell'orario di apertura al pubblico degli uffici ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico; la predisposizione di servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi, anche per via telefonica o telematica, affinché l'accesso degli utenti sia scaglionato per orari fissi, nonché l'adozione di ogni misura ritenuta necessaria per evitare forme di assembramento; l'adozione di linee guida vincolanti per la trattazione delle udienze o delle adunanze coerenti con le disposizioni di coordinamento dettate dal presidente della Corte dei conti, ivi inclusa la eventuale celebrazione a porte chiuse; la possibilità di svolgere le udienze – che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai

difensori delle parti, o delle adunanze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai rappresentanti delle amministrazioni – mediante collegamenti da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione all'udienza ovvero all'adunanza. A tal fine potranno essere utilizzate strutture informatiche messe a disposizione da soggetti terzi o «ogni mezzo di comunicazione» che consenta l'effettiva partecipazione degli interessati; di tale partecipazione si dovrà dar conto nel verbale dell'udienza (o dell'adunanza). Il Senato è intervenuto sulla misura in questione proponendo in primo luogo l'estensione della previsione dello svolgimento mediante collegamenti da remoto anche alle camere di consiglio. In secondo luogo l'altro ramo del Parlamento ha integrato la disposizione in esame precisando che il luogo dal quale si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza, di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge e consentendo l'adozione mediante documenti informatici e la firma digitale (anche in deroga alle disposizioni vigenti) delle sentenze, delle ordinanze, dei decreti, delle deliberazioni e degli altri atti del processo e del procedimento di controllo; l'ulteriore rinvio d'ufficio delle udienze, a data successiva al 30 giugno, a meno che si tratti di cause la cui ritardata trattazione possa produrre un grave pregiudizio alle parti. In caso di rinvio, tutti i termini che scadono entro il 30 giugno sono sospesi e cominciano a decorrere nuovamente dal 1° luglio (comma 4); ciò vale non solo per le attività giurisdizionali, ma anche per le consultive, di controllo e inquirenti. A decorrere dall'8 marzo – precisa sempre il comma 4 – si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso e alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo.

Fa presente, infine, che l'articolo 85, al comma 8, abroga l'articolo 4 del citato decreto-legge n. 11 del 2020. Come già avvenuto con riguardo all'articolo 84, il Senato ha soppresso tale comma, essendo stato contestualmente prevista, all'articolo

1 del disegno di legge di conversione, l'integrale abrogazione del decreto-legge n. 11 del 2020, con la salvezza degli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto. Il Senato infine ha introdotto all'articolo 85 un ulteriore comma, il comma 8-bis, il quale prevede che fino al 30 giugno 2020 i decreti del Presidente della Corte dei conti con cui sono stabilite le regole tecniche ed operative per l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle attività di controllo e nei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, acquistano efficacia dal giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Le udienze, le adunanze e le camere di consiglio possono essere svolte mediante collegamento da remoto, anche in deroga alla legislazione vigente, secondo le modalità tecniche definite ai sensi dell'articolo 6 (digitalizzazione degli atti e informatizzazione delle attività) del codice di giustizia contabile.

Rileva che l'articolo 86 reca misure urgenti per il ripristino della funzionalità degli istituti penitenziari e per la prevenzione della diffusione del COVID-19. A tal fine al comma 1 autorizza la spesa di 20 milioni di euro nell'anno 2020 per i seguenti interventi: realizzazione di interventi urgenti di ristrutturazione e di ripristino della funzionalità delle strutture e degli impianti danneggiati a causa delle proteste dei detenuti anche in relazione alle notizie sulla diffusione epidemiologica a livello nazionale del Covid-19; attuazione delle specifiche misure di prevenzione, relative tra l'altro agli ingressi negli istituti penitenziari e alle modalità di svolgimento dei colloqui, previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2020 (articolo 2, comma 1, lettera u)). Ricordo a tale proposito che il citato DPCM prevede che le articolazioni territoriali del Servizio sanitario nazionale assicurino al Ministero della giustizia idoneo supporto per il contenimento della diffusione del contagio del COVID-19, anche mediante adeguati presidi idonei a garantire, secondo i protocolli sanitari elaborati dalla Direzione generale della prevenzione

sanitaria del Ministero della salute, i nuovi ingressi negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni. Si prevede che i casi sintomatici dei nuovi ingressi siano posti in condizione di isolamento dagli altri detenuti, raccomandando di valutare la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare. I colloqui visivi si svolgono in modalità telefonica o video, anche in deroga alla durata attualmente prevista dalle disposizioni vigenti. In casi eccezionali può essere autorizzato il colloquio personale, a condizione che si garantisca in modo assoluto una distanza pari a due metri. Si raccomanda di limitare i permessi e la semilibertà o di modificare i relativi regimi in modo da evitare l'uscita e il rientro dalle carceri, valutando la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare. La disposizione fa salvo quanto previsto dalla legge sull'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354) in merito alla pignorabilità e sequestrabilità della remunerazione dei condannati, quando essi debbano risarcire il danno arrecato alle cose mobili o immobili dell'amministrazione (articolo 24 dell'ordinamento penitenziario) e all'obbligo di risarcimento del danno arrecato alle cose mobili o immobili dell'amministrazione penitenziaria (articolo 32 dell'ordinamento penitenziario). Il comma 2 per consentire l'adeguata tempestività degli interventi di cui al comma 1, autorizza fino al 31 dicembre 2020 l'esecuzione dei lavori di somma urgenza con le procedure di cui all'articolo 163 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), anche in deroga ai limiti di spesa ivi previsti, fatto salvo il limite della soglia europea, e ai termini di presentazione della perizia giustificativa dei lavori. Rammento che la procedura di affidamento disciplinata dall'articolo 163 del codice dei contratti pubblici, ricorrendo le condizioni di somma urgenza ed entro determinati limiti di importo, consente in buona sostanza all'amministrazione di intervenire in deroga a qualsiasi procedura disciplinata dal medesimo codice e di prescindere anche da qualsiasi previa negoziazione con operatori econo-

mici, nonché dalla verifica della copertura della spesa, sebbene il controllo sull'effettiva sussistenza delle ragioni di urgenza possa essere svolto dall'Autorità nazionale anticorruzione nell'ambito delle proprie attività di vigilanza. Il comma 3 dell'articolo 86 reca la copertura finanziaria degli oneri.

Con riferimento all'articolo 91, recante disposizioni in materia di ritardi o inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento, rileva che il comma 1 chiarisce che il rispetto delle misure di contenimento può escludere la responsabilità del debitore *ex* articolo 1218 del codice civile, nonché l'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti. In particolare il comma 1 dell'articolo 91 aggiunge all'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, (conv. l. n. 13 del 2020) una ulteriore disposizione (comma 6-*bis*), la quale prevede che il rispetto delle misure di contenimento è sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, della responsabilità del debitore, anche in relazione all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti.

Quanto all'articolo 118, modificato durante l'esame presso il Senato, precisa che esso reca misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni del Garante per la protezione dei dati personali. A tal fine interviene a modificare l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2019, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 ottobre 2019, n. 107, che individuava il termine ultimo per l'esercizio delle funzioni da parte del Collegio in regime di *prorogatio* nel 31 marzo 2020. Con l'intervento di modifica del decreto-legge in esame tale data viene sostituita con un termine di 60 giorni da calcolare a partire dalla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, già dichiarato per sei mesi con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, consentendo al Parlamento di disporre del tempo necessario per rinnovare il Collegio.

Nelle more dell'elezione del nuovo Collegio, la continuità delle indefettibili funzioni svolte dal Garante per la protezione dei dati personali sarà garantita dal Collegio attualmente in carica, il quale potrà compiere tutti gli atti di sua competenza, senza alcuna limitazione. A seguito della modifica operata dal Senato infatti si è intervenuti sul medesimo comma 1 dell'articolo 1 del citato decreto-legge n. 75 del 2019 per escludere che in tale regime di *prorogatio* le funzioni siano esercitate limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti.

Rammenta che l'articolo 119 reca misure di sostegno per i magistrati onorari in servizio, a tal fine autorizzando, al comma 1, la concessione di un contributo economico mensile di valore pari a 600 euro, per un massimo di 3 mesi, a favore dei magistrati onorari di cui agli articoli 1 e 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, in servizio alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame (18 marzo 2020). Rammento che a norma dell'articolo 1 del citato decreto legislativo compongono la magistratura onoraria: i giudici onorari di pace, ovvero i magistrati addetti all'ufficio del giudice di pace che esercitano la giurisdizione civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile secondo le disposizioni dei codici di procedura civile e penale e delle leggi speciali; i vice procuratori onorari, ovvero i magistrati addetti all'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica. Quanto all'articolo 29, esso fa riferimento ai magistrati onorari nominati ai sensi della normativa vigente prima del 15 agosto 2017 (data di entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 116 del 2017), i quali possono essere confermati in servizio alla scadenza del primo mandato di durata quadriennale. Il contributo, che – come previsto dal medesimo comma 1 dell'articolo 119 – non concorre alla formazione del reddito ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (testo unico delle imposte sui redditi), è stato adottato quale misura compensativa a fronte della sospensione delle

udienze, dei termini e delle attività processuali, inizialmente disposta fino al 22 marzo 2020 dal decreto-legge n. 11 del 2019 ed ora prolungata fino al 15 aprile 2020 ai sensi dell'articolo 83, commi 1 e 2, che prevede inoltre, ai commi 6 e 7, la possibilità, per i capi degli uffici giudiziari, di disporre ulteriori sospensioni o limitazioni dell'attività nell'ambito delle misure di organizzazione dei rispettivi uffici nel periodo intercorrente tra il 16 aprile ed il 30 giugno 2020. Essendo tali misure suscettibili di determinare conseguenze economiche rilevanti a danno dei magistrati onorari, è stata prevista la concessione di un contributo commisurato all'effettivo periodo di sospensione delle attività processuali. Dal punto di vista soggettivo, il contributo spetta soltanto a condizione che il magistrato onorario non sia un dipendente pubblico o privato, neppure se in quiescenza, e non è cumulabile con altri contributi o indennità previsti dal decreto-legge in esame (comma 2). Per quanto riguarda le modalità di erogazione (commi 3 e 4), il contributo è concesso con decreto del direttore generale degli affari interni del Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giustizia, nel limite di spesa complessivo di 9,72 milioni di euro per l'anno 2020, a valere sulle risorse del Programma 1.4 « Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria » Azione « magistratura onoraria » dello Stato di previsione del Ministero della giustizia.

Fa presente che l'articolo 123, modificato dal Senato, reca disposizioni in materia di detenzione domiciliare. In particolare, il comma 1 stabilisce che, in deroga a quanto previsto dai commi 1, 2 e 4 dell'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, dal 17 marzo 2020 fino al 30 giugno 2020, la pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, può essere eseguita presso l'abitazione del condannato o presso altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza. Rammento che la citata legge n. 199 del 2010 – per far fronte alla situazione di sovraffollamento carcerario – ha intro-

dotto il « nuovo » istituto penitenziario costituito dalla esecuzione nel domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno (tale soglia temporale è stata successivamente aumentata a diciotto mesi dal decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito con modificazioni dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9). Tale misura, peraltro, originariamente prevista per una durata di tempo limitata al 31 dicembre 2013, è stata successivamente stabilizzata dal decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10. Il medesimo comma 1 dell'articolo 123 del provvedimento in esame esclude dall'ambito soggettivo di applicazione della disposizione le seguenti categorie di soggetti: i condannati per taluno dei delitti (ostativi) indicati dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354) nonché dagli articoli 572 (Maltrattamenti contro familiari o conviventi) e 612-*bis* (Atti persecutori) del codice penale; i delinquenti abituali, professionali o per tendenza (articoli 102, 105 e 108 del codice penale); i detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* dell'ordinamento penitenziario, salvo che sia stato accolto il reclamo previsto dall'articolo 14-*ter* della medesima legge; i detenuti che nell'ultimo anno siano stati sanzionati per le infrazioni disciplinari di cui all'articolo 77, comma 1, numeri 18 (partecipazione a disordini o a sommosse), 19 (promozione di disordini o di sommosse), 20 (evasione) e 21 (fatti previsti dalla legge come reato, commessi in danno di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori) del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà); i detenuti nei cui confronti sia redatto rapporto disciplinare ai sensi dell'articolo 81, comma 1, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, in quanto coinvolti nei disordini e nelle sommosse a far data dal 7 marzo 2020; i detenuti privi di un domicilio effettivo e idoneo anche in funzione delle

esigenze di tutela delle persone offese dal reato. La procedura prevista per l'applicazione della misura dell'esecuzione domiciliare delle pene detentive non superiori a diciotto mesi rimane in larga parte quella contemplata dall'articolo 1 della legge n. 199 del 2010 (le disposizioni dell'articolo 1 della legge del 2010 sono richiamate, in quanto compatibili, proprio dal comma 8 dell'articolo in esame). La misura, quindi, è applicata dal magistrato di sorveglianza (salvo che – ai sensi del comma 2 – ravvisi gravi motivi ostativi alla concessione della misura), oltre che su istanza dell'interessato per iniziativa della direzione dell'istituto penitenziario oppure del pubblico ministero. Il comma 3 prevede che, nei casi in cui sia disposta l'esecuzione domiciliare della pena detentiva ai sensi del comma 1, deve essere applicata – con il consenso del condannato (comma 4) – anche la procedura di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici resi disponibili per i singoli istituti penitenziari. L'applicazione della suddetta procedura di controllo – che cessa in ogni caso quando la pena residua da espiare scende sotto la soglia di sei mesi – è esclusa per: i condannati la cui pena da eseguire non è superiore a sei mesi; i condannati minorenni. Relativamente all'utilizzo dei dispositivi di controllo – i cosiddetti braccialetti elettronici – per i soggetti in detenzione domiciliare il comma 5 dell'articolo in esame prevede che la distribuzione degli stessi debba avvenire secondo un programma adottato con provvedimento del capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, d'intesa con il capo del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno entro il 27 marzo (10 giorni dalla entrata in vigore del decreto-legge in conversione) e periodicamente aggiornato. In particolare con tale provvedimento deve essere individuato il numero dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici da rendere disponibili, che possono essere utilizzati per l'esecuzione della pena detentiva domiciliare, tenuto conto anche delle emergenze sanitarie rappresentate dalle autorità compe-

tenti. Il comma 5 prevede inoltre – nella sua formulazione vigente – che l'esecuzione del provvedimento nei confronti dei condannati con pena residua da eseguire superiore ai sei mesi avviene progressivamente a partire dai detenuti che devono scontare la pena residua inferiore. Nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento tale previsione è stata oggetto di modifica. Il secondo periodo del comma 5, così come modificato dal Senato, da un lato conferma che l'esecuzione dei provvedimenti nei confronti dei condannati per i quali è necessario attivare gli strumenti di controllo indicati debba avvenire progressivamente a partire dai detenuti che devono scontare la pena residua inferiore, ma dall'altro aggiunge che nel caso in cui la pena residua non superi di trenta giorni la pena per la quale è imposta l'applicazione del braccialetto elettronico, non se ne preveda l'attivazione. Ai fini dell'applicazione delle pene detentive domiciliari, il comma 6 dell'articolo in esame consente – diversamente da quanto previsto dalla legge n. 199 del 2010 – alla direzione dell'istituto penitenziario di omettere la relazione sul complessivo comportamento tenuto dal condannato durante la detenzione. Sempre ai sensi del medesimo comma 6, la direzione è in ogni caso tenuta ad attestare che: la pena da eseguire non sia superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena; non sussistono le preclusioni di cui al comma 1 e il condannato abbia fornito l'espresso consenso alla attivazione delle procedure di controllo (vedi commi 3 e 4). La direzione è altresì tenuta a trasmettere il verbale di accertamento dell'idoneità del domicilio, redatto in via prioritaria dalla polizia penitenziaria o, se il condannato è sottoposto ad un programma di recupero o intende sottoporsi ad esso, la documentazione di cui all'articolo 94, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni. Con particolare riguardo ai condannati minorenni nei cui confronti è disposta l'esecuzione della pena detentiva domiciliare, il comma 7 dell'articolo 123

del decreto-legge prevede che l'ufficio servizio sociale minorenni territorialmente competente in relazione al luogo di domicilio, in raccordo con l'equipe educativa dell'istituto penitenziario (l'aggettivo « penitenziario » è stato inserito nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento), deve provvedere, entro trenta giorni dalla ricevuta comunicazione dell'avvenuta esecuzione della misura in esame, alla redazione di un programma educativo secondo le modalità indicate dall'articolo 3 (prescrizioni e modalità esecutive delle misure penali di comunità) del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 (ordinamento penitenziario minorile), da sottoporre al magistrato di sorveglianza per l'approvazione.

Ricorda che nel corso dell'esame in sede di conversione il Senato ha introdotto un ulteriore comma all'articolo 123, il comma 8-bis, il quale prevede che le disposizioni di cui ai commi da 1 a 8 dell'articolo in esame si applicano ai detenuti che maturano i presupposti per l'applicazione della misura entro il 30 giugno 2020. Il comma 9 reca infine la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono alle attività previste mediante utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Quanto infine all'articolo 124, integralmente sostituito nel corso dell'esame da parte del Senato, segnala che esso reca licenze premio straordinarie per i detenuti. A causa della straordinaria emergenza sanitaria dovuta al diffondersi dell'epidemia da COVID-19, si prevede infatti che ai detenuti ammessi al regime di semilibertà siano concesse licenze che abbiano durata temporale fino al 30 giugno 2020, a meno che il magistrato di sorveglianza non ritenga che sussistano gravi motivi ostativi, tali da impedire la concessione della misura. La norma stabilisce inoltre che a tali licenze continuino ad applicarsi le « ulteriori disposizioni » di cui all'articolo 52 dell'ordinamento peniten-

ziario (legge 26 luglio 1975, n. 354) e pertanto: durante la licenza al condannato si applica il regime della libertà vigilata; se il condannato trasgredisce agli obblighi impostigli, la licenza può essergli revocata; se il condannato non rientra in istituto al termine della licenza o dopo che la stessa sia stata revocata, può essergli revocato il regime di semilibertà, oltre ad essere punibile in via disciplinare o, nei casi più gravi, penalmente per il reato di evasione (a norma dell'articolo 385, primo comma, del codice penale).

Ricorda che tra le disposizioni di cui al citato articolo 52 dell'ordinamento penitenziario vi è anche quella relativa al limite complessivo annuo di 45 giorni per il godimento di licenze a titolo di premio, contenuta al primo comma). Preciso a tale proposito che il testo originario del decreto-legge prevedeva esplicitamente, diversamente dalla modifica introdotta dal Senato, che le licenze potessero essere concesse fino al 30 giugno 2020 anche in deroga al predetto limite annuo di cui al comma 1 dell'articolo 52.

Catello VITIELLO (IV) nel riservarsi di valutare attentamente la relazione del collega Perantoni, desidera anticipare, a titolo personale, alcune criticità relative al provvedimento in esame, che ritiene utile evidenziare sin da questa fase. In particolare, in merito alla dematerializzazione del processo, sottolinea come con l'inserimento nel corso dell'esame da parte del Senato dei commi 12-bis e seguenti dell'articolo 83, si siano introdotti elementi rilevanti. Sottolinea infatti che in tali disposizioni si prevede un riferimento ad un dato temporale – il periodo tra il 9 marzo ed il 30 giugno del corrente anno – e ritiene che sia singolare ritenere di poter procedere alla dematerializzazione anche per il pregresso. Esprime inoltre la propria perplessità in merito alla possibilità di procedere al dibattito attraverso collegamento da remoto, sottolineando come ciò sia a suo avviso pericoloso in ragione del fatto che l'oralità è imprescindibile dal punto di vista fisico. A suo avviso, tale disposizione potrebbe creare un *vulnus* irrecuperabile

introducendo anche numerose problematiche legate alla privacy. Si domanda quindi, se sia opportuno, per risolvere una questione contingente di un mese, introdurre una disposizione che potrebbe mettere a rischio il procedimento penale. Auspica che non vi sia la larvata volontà di modificare per sempre il modo di condurre le udienze penali e sottolinea come la disposizione in esame non sarebbe necessaria neanche per questo mese. A suo avviso, infatti i processi possono continuare a svolgersi salvaguardando la salute di tutti i soggetti coinvolti, adottando ad esempio modifiche alla pubblicità, ma non prevedendo la non partecipazione delle parti che possono tranquillamente adottare nel corso dell'udienza tutte le misure di distanziamento sociale necessarie alla salvaguardia della salute.

Federico CONTE (LEU) concorda con le osservazioni del collega Vitiello. A suo avviso, questo non è il momento opportuno per sperimentare una nuova modalità celebrativa del processo. Ciò premesso, preannuncia comunque il proprio voto favorevole sul provvedimento in esame in quanto la norma oggetto di discussione è « a tempo » e cesserà di essere efficace il 30 giugno prossimo. Collocando quindi la disposizione nel solco dell'emergenza, precisa che non esprimerà in futuro il proprio sostegno ad una eventuale richiesta di reiterazione della stessa.

Maria Carolina VARCHI (FDI) ritiene che, con riferimento alla modalità celebrativa del processo penale, la maggioranza, non coglie l'occasione della situazione emergenziale per apportare modifiche migliorative al processo penale, bensì ne approfitta per demolirlo totalmente. Sottolinea, infatti, come si sarebbero potute prevedere delle modifiche non particolarmente costose e di facile attuazione, come ad esempio la possibilità per gli avvocati di depositare atti agli indirizzi pec dei tribunali, o la predisposizione di calendari *ad horas* delle udienze per evitare inutili assembramenti, o ancora l'accesso anche da remoto alla consultazione tele-

matica, non imponendo agli avvocati di doversi recare il tribunale per collegarsi ad un computer. Per quanto attiene, inoltre, al sistema delle carceri, ricorda che poco più di un mese in molti istituti penitenziari italiani si sono susseguiti numerosi episodi di tumulti e che il suo gruppo parlamentare aveva chiesto al Ministro della Giustizia e al capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria di fornire informazioni sui fatti accaduti. Nel dare atto che il Ministro della giustizia ha riferito al parlamento su tali fenomeni, sottolinea come, invece, il capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non abbia fornito alcuna risposta. A suo avviso la sinistra non sa fare altro che prevedere un provvedimento « svuota-carceri ». Sottolinea come, in base ai dati del Ministero della giustizia, gli uffici di sorveglianza abbiano avviato la scarcerazione per esecuzione in misura alternativa di circa 4 mila soggetti e che vi sia un sovraffollamento di oltre 20 mila persone. Si domanda come la maggioranza intenda affrontare il problema interno agli istituti penitenziari sottolineando che le persone coinvolte non sono solo i soggetti detenuti al loro interno ma anche tutte le guardie e il personale carcerario. Nel rifiutarsi di sostenere quindi una soluzione « svuota-carceri », rinnova la richiesta di audire, anche in Commissione, il capo del Dipartimento della Amministrazione penitenziaria.

Enrico COSTA (FI), nel ricollegarsi alle osservazioni dei colleghi che lo hanno preceduto, ricorda come il professor Spangher in un recente intervento abbia evidenziato come le disposizioni di cui agli articoli 83 e 123 del decreto-legge in esame sembrano scritte da « mani diverse ». Sottolinea infatti come un soggetto che deve ancora scontare 17 mesi di carcere ai sensi del decreto-legge in discussione possa ora accedere alla detenzione domiciliare, mentre un individuo per il quale non sia stata ancora emessa sentenza di condanna ma che è in custodia cautelare non potrà uscire dal carcere. Nell'evidenziare tale squilibrio, ritiene che

la Commissione dovrebbe valutare attentamente il testo per evitare di adottare soluzioni asistematiche. Con riferimento agli istituti penitenziari ritiene che la scelta del governo è stata quella di adottare da un lato una norma richiesta da una parte dalla maggioranza e dall'altro quella di rendere la stessa impraticabile per venire incontro alle richieste dell'altra parte della compagine di Governo. Per quanto attiene allo svolgimento del processo penale da remoto, sottolinea la difficoltà di adottare tutti gli opportuni accorgimenti per garantire lo svolgimento del processo e sottolinea come la riforma Orlando sia entrata in vigore un anno dopo la sua approvazione proprio per consentire di effettuare tutti gli adeguamenti necessari. Evidenzia, invece, come in questo caso si voglia introdurre tale rilevante novità attraverso un emendamento ad un decreto-legge. A suo avviso, un emendamento ad un decreto-legge che stravolge in maniera così considerevole il processo penale non può essere accettato e ritiene che la disposizione, non giustificabile neanche dall'emergenza in corso, debba essere soppressa. Con riferimento alla osservazione della collega Varchi di prevedere la possibilità per le difese di depositare gli atti anche tramite posta elettronica certificata, sottolinea come nel corso dell'esame presso l'altro ramo del parlamento del decreto-legge in discussione, sia stato accolto un ordine del giorno che prevede la possibilità di introdurre tale tipo di meccanismo.

Lucia ANNIBALI (IV), nel condividere le perplessità espresse dall'onorevole Vitiello e dagli altri colleghi delle opposizioni, fa presente che i temi delle carceri e della dematerializzazione del processo penale sono stati oggetto di *una conference call* tra le forze di maggioranza con il Ministro della giustizia e precisa di avere, in tale sede, espresso le proprie perplessità. Si augura che nel corso dell'esame del provvedimento si possa ragionare su tali questioni che non sono secondarie e chiede a tutte le forze politiche di valutarle attentamente. Nel ritenere pertanto tali osservazioni condivisibili, ricorda an-

che che il Ministro della Giustizia si è impegnato a valutarle.

Carmelo MICELI (PD) nel dichiararsi frastornato dal fatto che, neanche in situazioni gravi come quella attuale, il dibattito politico non riesca ad essere avulso dalle « frasi ad effetto », esprime la propria perplessità per il ricorso da parte di alcuni colleghi dell'opposizione, al termine « svuota-carceri » per definire il provvedimento in esame. Sottolinea come sia sotto gli occhi di tutti la necessità di decongestionare gli istituti penitenziari in un periodo di epidemia e ritiene pertanto mortificante e vergognoso che una parte politica cerchi di incentrare il dibattito in tali termini. Rileva la necessità di tutelare la salute dei detenuti e di tutto il personale che presta il proprio servizio nelle carceri. Nel merito del provvedimento, con riferimento all'adozione della misura della detenzione domiciliare accompagnata dall'utilizzo dei braccialetti, ritiene che la discussione da parte della Commissione non possa prescindere dalla valutazione del programma adottato, ai sensi del comma 5 dell'articolo 123 del decreto-legge in esame, con provvedimento del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del ministero della Giustizia redatto d'intesa capo del dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno entro il 27 marzo scorso. A suo avviso, infatti poiché il Ministro della giustizia si è assunto la responsabilità di adottare dei provvedimenti per svuotare le carceri – come è giusto fare per riportarle a dei parametri di sicurezza per chi è detenuto e per chi lavora –, è doveroso che la Commissione valuti tale provvedimento, verificando se i dati in essa contenuti siano aggiornati e se coincidono i tempi indicati con quelli di effettivi di esecuzione. Ritiene, inoltre, che la Commissione debba acquisire il contenuto della relazione agli atti della CEDU in ordine alle condizioni delle carceri italiane e ai presidi adottati per garantire la sicurezza dei detenuti e di coloro che all'interno delle carceri svolgono il proprio lavoro. Spera che alla luce del contenuto



di tale relazione si possa dimostrare che le carceri italiane sono sicure e si dichiara, in caso contrario, pronto a « fare battaglia ».

Alfredo BAZOLI (PD) ritiene che in questa fase della vita del Paese, per quanto attiene ai processi a distanza, anche gli avvocati dovranno abituarsi a lavorare in un modo diverso dal solito. Nel comprendere le preoccupazioni che riguardano i processi penali, sottolinea come la celebrazione a distanza ponga dei problemi da non sottovalutare e invita la Commissione a prestare attenzione sulla questione per evitare che un provvedimento adottato in una situazione emergenziale costituisca un precedente. A suo avviso, il processo a distanza nel campo penale non è utile né accettabile. Per quanto attiene invece alla questione delle carceri, sottolinea che l'obiettivo della maggioranza è quello di evitare che il virus entri all'interno degli istituti penitenziari, in quanto luoghi in cui risulta impossibile adottare le misure di distanziamento sociale necessarie a pre-

venire il contagio. In proposito, rammenta che tale esigenza è stata evidenziata non solo da autorevoli personaggi, ma anche dagli organismi internazionali. Nell'evidenziare come nel giro di un mese e mezzo la popolazione carceraria sia passata da 61 mila detenuti a 55 mila per effetto dell'applicazione della detenzione domiciliare e della riduzione degli ingressi in carcere dovuta al calo dei reati, sottolinea quindi come tale obiettivo di riduzione debba essere perseguito da tutti e non soltanto dalle forze di maggioranza, al fine di contenere il rischio di contagio, che altrimenti potrebbe determinare effetti catastrofici. Per tale ragione, ritiene che, qualora le misure adottate non dovessero essere sufficienti, sarà necessario intraprendere ulteriori iniziative per scongiurare tale rischio.

Franco VAZIO, presidente, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.10.**

ALLEGATO

**DL 19/2020 recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. C. 2447 Governo.**

**PARERE APPROVATO**

La II Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (A.C. 2447 Governo);

valutata positivamente la scelta del Governo – in ragione del perdurare dell'emergenza dovuta all'evolversi della situazione epidemiologica conseguente alla diffusione ormai pandemica del virus COVID-19, e del forte incremento in Italia dei casi e dei decessi – di riconsiderare la disciplina delle misure già assunte, volte a contenere e contrastare i predetti rischi sanitari sia in specifici ambiti territoriali sia nell'intero territorio nazionale, prevedendo così in un atto di rango primario le misure potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti, per periodi di tempo predeterminati;

considerato che:

l'articolo 4, che reca l'apparato sanzionatorio volto ad assicurare il rispetto delle misure di contenimento che verranno adottate sulla base del decreto-legge, prevede, al comma 1 che, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque violi le misure di contenimento previste da decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (richiamati dall'articolo 2, comma 1), da provvedimenti delle regioni o da ordinanze del sindaco (previsti dall'articolo 3), è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 400 a 3.000 euro;

non è prevista una copertura sanzionatoria per la violazione delle misure di contenimento individuate e applicate dal Ministro della salute in casi di estrema necessità e urgenza, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2;

la sanzione amministrativa pecuniaria andrebbe invece estesa anche alla violazione delle misure eventualmente introdotte in via d'urgenza dal Ministro della salute in base all'articolo 2, comma 2;

in base al comma 5, in caso di reiterata violazione della medesima disposizione, la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata (da 800 a 6.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva è applicata nella misura massima (30 giorni);

non è chiaro se la reiterazione sia configurabile in presenza di ulteriore violazione di una qualsiasi delle misure indicate dall'articolo 1, comma 2, ovvero se si tratti di una recidiva derivante dalla reiterata violazione della stessa misura di contenimento;

andrebbe specificato che la sanzione aggravata si applica nel caso di ulteriori violazioni di una qualsiasi violazione delle misure previste ex articolo 1, comma 2;

il comma 3 delinea il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa prevedendo che sia effettuata sulla base della legge 24 novembre 1981, n. 689 la fase dell'accertamento;

andrebbe valutata l'opportunità di ricondurre alla legge n. 689 del 1981 non solo l'accertamento, ma l'intero procedi-

mento di applicazione di tutte le sanzioni amministrative previste dal decreto-legge,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente condizione:*

all'articolo 4, comma 1, si preveda l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 400 a 3.000 euro anche per la violazione delle misure eventualmente introdotte in via d'urgenza dal Ministro della salute in base all'articolo 2, comma 2;

*e con le seguenti osservazioni:*

a) all'articolo 4, comma 5, si valuti l'opportunità che la sanzione amministrativa pecuniaria è raddoppiata (da 800 a 6.000 euro) e la sanzione accessoria interdittiva è applicata nella misura massima (30 giorni) in caso di reiterata violazione di una qualsiasi delle misure dell'articolo 1, comma 2;

b) all'articolo 4, comma 3, si valuti l'opportunità di prevedere che la legge 24 novembre 1981, n. 689, trova applicazione, non solo per la fase dell'accertamento, ma per l'intero procedimento di applicazione di tutte le sanzioni amministrative previste dal decreto-legge.