



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO

UFFICIO I

DRP/I/XVIII/201/20

Roma, 11 marzo 2020

Al Servizio Assemblea
Senato della Repubblica
ROMA

OGGETTO: Disegno di legge concernente conversione in legge del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, recante misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Facendo seguito alla nota in data 8 marzo 2020, con la quale è stato trasmesso il disegno di legge in oggetto, si invia, per il seguito di competenza, la relazione illustrativa che sostituisce quella già trasmessa.

D'ordine del Ministro per i rapporti con il Parlamento
Il Capo del Dipartimento

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Stefano C. P. M.' or similar, written over the typed name 'Il Capo del Dipartimento'.

**DISEGNO DI LEGGE PER LA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-
LEGGE 8 MARZO 2020, N. 11, RECANTE MISURE STRAORDINARIE ED
URGENTI PER CONTRASTARE L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA
COVID-19 E CONTENERE GLI EFFETTI NEGATIVI SULLO
SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITA' GIUDIZIARIA.**

RELAZIONE

Con il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante misure urgenti per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 sono state introdotte disposizioni urgenti in materia di sospensione di termini e rinvio delle udienze processuali (articolo 10 del citato decreto-legge).

Le predette disposizioni, introdotte nella attuale fase di straordinaria necessità ed urgenza per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - nel senso di impedirne la diffusione e di contenerne gli effetti negativi anche sul sistema della giustizia civile e penale - sono state modulate in un arco temporale limitato (31 marzo 2020) e con riferimento a procedimenti civili e penali pendenti presso gli uffici giudiziari dei circondari dei tribunali cui appartengono i comuni di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020. Con efficacia generalizzata sul tutto il territorio nazionale è stato previsto il rinvio delle udienze ad una data successiva al 31 marzo 2020 per i procedimenti in cui risulta che le parti o i loro difensori sono residenti o hanno sede nei comuni del predetto allegato.

L'evolversi del quadro generale e l'insorgere di fenomeni epidemiologici strettamente connessi allo svolgimento dell'attività giudiziaria impone, con misura di straordinaria ed urgente necessità, da un lato, di provvedere alla immediato e generalizzato rinvio delle udienze (quale luogo di concentrazione di numerose persone) nei procedimenti e nei processi civili e penali (salvo talune eccezioni) per un tempo compreso tra l'entrata in vigore del decreto ed il 22 marzo 2020; dall'altro, di introdurre disposizioni mirate che, sempre a valere sull'intero territorio nazionale e con riferimento quindi a tutti gli uffici giudiziari, consentano il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le Regioni, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e dallo stesso Ministero della giustizia.

Si prevede pertanto un intervento strutturato in due tempi: in prima battuta viene operata la sospensione, sino al 22 marzo 2020, di udienze, attività e termini processuali; quindi, cessato il periodo di sospensione generalizzata (ferme le eccezioni previste), viene consegnato ai dirigenti degli uffici giudiziari il compito e la responsabilità, previa interlocuzione con l'autorità sanitaria e l'avvocatura, di adottare misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione dei procedimenti, caso per caso valutate necessarie sulla scorta delle emergenze epidemiologiche certificate nel territorio di riferimento.

Il decreto è composto da **6** articoli.

All'**articolo 1** del provvedimento è dunque regolata la prima fase dell'intervento straordinario con la previsione di un rinvio generalizzato delle udienze, nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del decreto e il 22 marzo 2020, dei procedimenti civili e penali pendenti, con salvezza dei casi, specificamente e parallelamente previsti all'articolo 2, comma 2, lettera g). Sono inoltre

sospesi tutti i termini processuali e, ove il loro decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso deve considerarsi differito alla fine di detto periodo.

Il **comma 1** dell'articolo illustrato regola dunque il differimento urgente, effettuato d'ufficio, delle udienze fissate nel periodo indicato, con riferimento a tutti i processi e procedimenti civili e penali pendenti presso ogni ufficio giudiziario, salvi i procedimenti ed i processi individuati specificamente all'articolo 2, comma 2, lettera g), alle condizioni ivi regolate.

Il **comma 2** dello stesso articolo 1, con disposizione di portata generale, riferita a tutti i procedimenti e processi civili e penali pendenti (anche quando non sia fissata udienza nel periodo interessato), dispone la sospensione di tutti i termini per il compimento di qualsiasi attività processuale, ivi inclusi gli atti di impugnazione.

Al **comma 3** viene quindi inserita una disposizione di raccordo, con il richiamo all'articolo 2, commi 4 e 5, destinati ad operare nei procedimenti nei quali le udienze sono rinviate; il richiamo riguarda la disposizione sulla sospensione della prescrizione penale e la sospensione dei termini fissati per la decisione nei procedimenti di impugnazione dei provvedimenti cautelari e in materia di procedimenti di prevenzione; riguarda altresì la norma sullo scomputo del periodo di rinvio ai fini del calcolo dei termini di ragionevole durata del processo ai sensi della c.d. legge Pinto.

Il **comma 4** opera piuttosto una estensione, in quanto compatibile, della disciplina dell'articolo 1 ai procedimenti di competenza delle commissioni tributarie e alla magistratura militare.

Quanto alla parte del provvedimento volto a regolare una seconda fase dell'intervento urgente, quello cioè affidato alle determinazioni dei dirigenti di tutti gli uffici giudiziari, si prevede che dette misure, destinate a coprire uno spettro temporale più ampio (fino al 31 maggio 2020), siano caratterizzate da una adeguata elasticità, determinata dalla necessità di evitare, laddove non indispensabile e non richiesto dalla condizione sanitaria contingente, l'interruzione dell'attività giudiziaria (**articolo 2**).

Lo strumento normativo che viene dunque introdotto è costruito sulla base di un meccanismo (**comma 1**) che rimette ai capi degli uffici giudiziari – sentiti l'autorità sanitaria regionale, per il tramite del Presidente della Giunta della Regione, e il Consiglio dell'ordine degli avvocati – di adottare una serie di misure, anche incidenti sulla trattazione degli affari giudiziari e sulla trattazione dei processi con la finalità di introdurre, nel contesto dato, disposizioni di specifico contrasto dell'emergenza epidemiologica in atto e di contenimento degli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Va considerato che le misure di competenza del dirigente dell'ufficio giudiziario in forza delle disposizioni contenute nel presente decreto lasciano ferme quelle del già emanato decreto-legge n. 9 del 2020, fermo restando che ai capi degli uffici interessati da quest'ultimo provvedimento non è interdetta la possibilità di coprire spazi non normati mediante gli strumenti flessibili offerti dal presente provvedimento urgente.

L'adozione delle misure dovrà essere preceduta da un vaglio di necessità in ragione delle emergenze epidemiologiche certificate dall'autorità sanitaria regionale e nazionale. Per tale motivo viene previsto che quest'ultima autorità, a livello regionale, debba essere sentita unitamente alla rappresentanza dell'avvocatura.

Ulteriormente, quale forma di coordinamento territoriale, viene previsto che per gli uffici diversi dalla Corte suprema di cassazione e dalla Procura generale della presso la Corte di cassazione, le

misure siano comunque adottate d'intesa con il Presidente della Corte d'appello e con il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello dei rispettivi distretti.

Le misure che i capi degli uffici sono autorizzati ad adottare riguardano i seguenti ambiti:

- l'organizzazione delle attività all'interno degli uffici giudiziari, a partire dalla regolazione delle modalità di accesso agli uffici stessi e sino alla regolazione degli orari di apertura al pubblico degli uffici;
- la trattazione delle cause con la formazione di linee guida vincolanti per garantire lo svolgimento ordinato delle attività processuali in coerenza con le raccomandazioni sanitarie vigenti;
- la celebrazione a porte chiuse delle udienze pubbliche e la trattazione anche da remoto di talune attività processuali;
- il rinvio delle udienze a data successiva al 31 maggio 2020 nei procedimenti civili e penali, con specifiche eccezioni per i processi caratterizzati da urgenza, che riguardino particolari materie e con determinate connotazioni rispetto ai soggetti coinvolti;
- lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni.

In particolare (articolo 2, **comma 2**), le misure possono contemplare:

- a) la limitazione dell'accesso del pubblico agli uffici giudiziari garantendo l'accesso ai soli soggetti che debbono svolgere attività urgenti;
- b) la limitazione - previa interlocuzione con il dirigente amministrativo - dell'orario di apertura al pubblico degli uffici anche in deroga a quanto disposto dall'articolo 162 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196, con possibilità, in via residuale, di disporre la chiusura al pubblico dei soli uffici che non erogano servizi urgenti;
- c) l'accesso ai servizi, previa prenotazione anche tramite mezzi di comunicazione telefonica o telematica, curando che la convocazione degli utenti sia scaglionata per orari fissi, nonché l'adozione di ogni misura ritenuta necessaria per evitare che si creino forme di assembramento;
- d) l'adozione di linee guida per la fissazione e la trattazione delle udienze, sempre allo scopo di evitare l'affollamento in spazi limitati e di ottenere una razionalizzazione nella distribuzione delle udienze;
- e) disposizioni in ordine alla celebrazione a porte chiuse delle udienze pubbliche, penali o civili (con applicazione specifica dell'articolo 472, comma 3 ed ampliamento dell'ipotesi di cui all'articolo 128 del codice di procedura civile);
- f) disposizioni in ordine allo svolgimento, in deroga alle previsioni dettate dal codice di procedura civile, delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto, stabilendo che in questo caso sarà possibile utilizzare strutture informatiche messe a disposizione da soggetti terzi (come già previsto dall'articolo 163-bis della legge fallimentare) o comunque ogni mezzo di comunicazione che consenta l'effettiva partecipazione degli interessati, alla sola condizione – attestata dall'organo giurisdizionale nel verbale di udienza - che le modalità risultino idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione all'udienza;

g) il rinvio generalizzato delle udienze penali e civili a data successiva al 31 maggio 2020 nei procedimenti civili e penali, con eccezioni più ristrette rispetto a quelle già contemplate dall'articolo 10 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9. È fatta salva una specifica valutazione di urgenza per altri procedimenti. Quest'ultima, nei procedimenti civili è fatta dal capo dell'ufficio giudiziario in calce alla citazione o al ricorso, con decreto non impugnabile e, per le cause già iniziate, con provvedimento del giudice istruttore o del presidente del collegio, egualmente non impugnabile; mentre nei procedimenti penali, limitatamente ai casi in cui vi sia la necessità di assumere prove indifferibili, la dichiarazione di urgenza è fatta dal giudice o dal presidente del collegio, su richiesta di parte, con provvedimento motivato e non impugnabile;

Alla luce dell'incidenza che le predette misure adottate dai dirigenti degli uffici giudiziari possono avere sull'esercizio di diritti e facoltà, sia processuali sia sostanziali, vengono introdotte alcune disposizioni di carattere eccezionale, ed in particolare:

- l'espressa previsione (articolo 2, **comma 3**), che si ricollega ai provvedimenti di rinvio di cui al comma 2, lettera g) che precludano la presentazione della domanda giudiziale, della sospensione della decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività precluse dai provvedimenti medesimi
- la previsione (articolo 2, **comma 4**) della sospensione del corso della prescrizione nei processi penali per il tempo in cui il processo è rinviato di seguito alla adozione dei provvedimenti autorizzati ai sensi del presente decreto; nonché della sospensione dei termini di cui all'art. 303 c.p.p. e di quelli fissati per la decisione nei procedimenti di impugnazione dei provvedimenti cautelari e in materia di procedimenti di prevenzione;
- l'ulteriore previsione (articolo 2, **comma 5**) che, ai fini del computo dei tempi previsti dalla c.d legge *Pinto*, non si tiene conto del periodo decorrente dalla data del provvedimento di rinvio dell'udienza sino alla data della nuova udienza, nel limite massimo di tre mesi successivi al 31 maggio 2020.

Completano il quadro delle misure urgenti da adottare, sempre allo scopo di conseguire l'obiettivo di diminuire nella misura massima possibile ipotesi di assembramento o contatti potenzialmente diffusivi dell'epidemia:

- la previsione (articolo 2, **comma 6**) dell'obbligo, negli uffici che hanno la disponibilità del servizio di deposito telematico, di deposito con tale modalità degli atti e documenti di cui all'articolo 16-bis, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 ottobre 2012, n. 179;
- la generalizzazione (articolo 1, **comma 7**) della norma già contenuta nel decreto-legge n. 9 del 2020 sulla partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute o in stato di custodia cautelare, prevedendo che la stessa sia assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia;
- l'estensione a tutto il territorio nazionale, sino alla data del 22 marzo 2020, della previsione sui colloqui a distanza con il coniuge o con altre persone cui hanno diritto dei detenuti, gli internati e gli imputati (articolo 2, **comma 8**);
- la previsione che, tenuto conto delle evidenze rappresentate dall'autorità sanitaria, la magistratura di sorveglianza, può sospendere, nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del decreto ed il 31 maggio 2020, la concessione dei permessi e del regime di semilibertà ai sensi dell'ordinamento penitenziario (articolo 2, **comma 9**);

- il rinvio alla prima domenica e al lunedì successivo del mese di ottobre 2020 delle elezioni per il rinnovo dei componenti del consiglio giudiziario e del consiglio direttivo della Corte di cassazione (articolo 2, **comma 10**).

Gli articoli 3 e 4, rispettivamente relativi alla giustizia amministrativa e contabile, riproducono presso gli uffici centrali e territoriali della giustizia amministrativa e della Corte dei Conti il modello emergenziale delineato per la magistratura ordinaria.

L'articolo 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 6 prevede la data di entrata in vigore del presente decreto.