

# dossier

15 giugno 2020

Misure urgenti in materia di intercettazioni, di ordinamento penitenziario, di giustizia civile, penale, amministrativa e contabile e per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19

Con gli emendamenti approvati dalla 2<sup>a</sup> Commissione

---

D.L. 28/2020 - A.S. n. 1786

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura

Ufficio Ricerche sulle questioni del lavoro e della salute

Tel. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  [SR\\_Studi](#)

Dossier n. 251/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento giustizia

Tel. 066760-9148 [st\\_giustizia@camera.it](mailto:st_giustizia@camera.it) -  @CD\_giustizia

Progetti di legge n. 290/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

SCHEDE DI LETTURA .....	5
<i>Articolo 1 (Proroga del termine di entrata in vigore della disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni) .....</i>	<i>7</i>
<i>Articolo 1-bis (em. 1.0.5 testo 2) (Disposizioni in materia di utilizzo da parte delle Forze di polizia degli aeromobili a pilotaggio remoto) .....</i>	<i>10</i>
<i>Articolo 2 (Disposizioni urgenti in materia di detenzione domiciliare e permessi) .....</i>	<i>12</i>
<i>Articolo 2-bis (em.2.0.11 testo 3) (Disposizioni in materia di corrispondenza telefonica delle persone detenute) .....</i>	<i>20</i>
<i>Articolo 2-bis (em. 2.0.12) (Disposizioni in materia di Garanti dei detenuti).....</i>	<i>22</i>
<i>Articolo 2-bis (em. 2.300) (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19) .....</i>	<i>26</i>
<i>Articolo 2-ter (em. 2.300) (Misure urgenti in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19) .....</i>	<i>30</i>
<i>Articolo 2-quater (em. 2.300) (Misure urgenti per gli istituti penitenziari e gli istituti penali minorili).....</i>	<i>33</i>
<i>Articolo 3 (Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020).....</i>	<i>35</i>
<i>Articolo 3-bis (em. 3.0.2 testo 3) (Disposizioni in materia di collaboratori di giustizia) .....</i>	<i>47</i>
<i>Articolo 4 (Disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia amministrativa) .....</i>	<i>49</i>
<i>Articolo 5 (Disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia contabile) .....</i>	<i>57</i>
<i>Articolo 6 (Misure per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19) .....</i>	<i>61</i>
<i>Articolo 7 (Disposizioni finanziarie) .....</i>	<i>73</i>
<i>Articolo 7-bis (Disposizioni in materia di sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio) .....</i>	<i>74</i>
<i>Articolo 8 (Entrata in vigore) .....</i>	<i>76</i>



## **SCHEDE DI LETTURA**



**Articolo 1**  
***(Proroga del termine di entrata in vigore della disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni)***

**L'articolo 1, in relazione al quale la Commissione non ha approvato proposte di modifica, proroga al 1° settembre 2020** il termine a partire dal quale la  **riforma della disciplina delle intercettazioni** - introdotta dal decreto legislativo n. 216 del 2017 (*c.d. riforma Orlando*) – troverà applicazione.

In particolare, al  **comma 1, lettera a)**, si prevede, con una modifica all'articolo 9, comma 1, del citato decreto legislativo, che  **la riforma si applicherà** non più ai procedimenti penali iscritti dopo il 30 aprile 2020, come previsto nella disciplina vigente, ma  **ai procedimenti penali iscritti dopo il 31 agosto 2020**. Per tutti i procedimenti in corso continuerà dunque ad applicarsi la disciplina attuale.

L'articolo 9 del decreto legislativo n. 216 del 2017 prevedeva, nella sua versione originaria, che le disposizioni di riforma della disciplina delle intercettazioni (con alcune eccezioni) avrebbero dovuto applicarsi alle operazioni di intercettazione relative a provvedimenti autorizzativi del giudice emessi dopo il centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore dello stesso decreto (e quindi il 26 luglio 2018).  **Tale termine è stato** successivamente  **più volte prorogato**: dapprima, dal decreto-legge n. 91 del 2018, che ha modificato il citato art. 9, sostituendo il riferimento al centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto con una data precisa, individuata nel 31 marzo 2019, quindi dalla legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), che lo ha spostato al 31 luglio 2019, dal decreto-legge n. 53 del 2019 (*c.d. sicurezza bis*), che lo ha portato al 31 dicembre 2019, e, da ultimo, dalla legge n. 7 del 2020, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161, che ha prorogato il termine per l'applicazione della riforma ai procedimenti penali iscritti successivamente al 30 aprile 2020 (la versione originaria del decreto-legge indicava la data del 28 febbraio 2020).

La  **lettera b) del comma 1** modifica a sua volta il comma 2 dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 216 del 2017, prorogando al  **1° settembre 2020** il termine a partire dal quale acquista efficacia la disposizione che introduce  **un'eccezione al generale divieto di pubblicazione** degli atti (di cui all'art. 114 c.p.p.), tale da consentire la  **pubblicabilità dell'ordinanza di custodia cautelare** (art. 2, comma 1, lett. *b*), del d. lgs. n. 216 del 2017).

Anche quest'ultimo termine è stato più volte prorogato, dall'originario termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo (26 gennaio 2019), al 1° agosto 2019 (legge n. 145 del 2018), quindi al 1° gennaio 2020 (decreto-legge n. 53 del 2019), ed infine al 1° maggio 2020 (legge n. 7 del 2020, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161, che nella sua versione originaria prevedeva l'entrata in vigore della disposizione il 1° marzo 2020).

**Il comma 2 proroga l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 161 del 2019**, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 7 del 2020, stabilendo che anche le nuove disposizioni recate dal d.l. medesimo, ad eccezione di quelle di cui all'art. 2, comma 6, si applichino **ai procedimenti iscritti successivamente al 31 agosto 2020**. In tal modo viene allineata l'efficacia della disciplina delle intercettazioni recata dalla riforma Orlando e l'efficacia delle nuove disposizioni previste dal decreto-legge medesimo, che l'hanno in parte modificata.

Il decreto-legge n. 161 non si è infatti limitato a prorogare il termine a partire dal quale la riforma delle intercettazioni telefoniche di cui al d. lgs. n. 216 del 2017 avrebbe trovato applicazione (v. *supra*), ma ha a sua volta apportato una serie di modifiche alla disciplina delle intercettazioni contenuta nel codice di procedura penale.

La formulazione originaria dell'art. 2, comma 8, del d.l. n. 161 del 2019 prevedeva che le nuove disposizioni si sarebbero applicate ai procedimenti penali iscritti successivamente al 29 febbraio 2020. La legge di conversione aveva quindi portato la data al 30 aprile 2020, analogamente a quanto previsto per la riforma Orlando.

**Entra invece immediatamente in vigore la disposizione di cui all'art. 2, comma 6, del d.l. n. 161 del 2019** (quindi senza alcuna proroga rispetto al termine del 30 aprile stabilito dalla legge di conversione del decreto-legge medesimo) relativa all'adozione del **decreto del Ministro della giustizia** con il quale vengono stabiliti le modalità da seguire **per il deposito in forma telematica degli atti e dei provvedimenti riguardanti le intercettazioni**, nonché i termini a decorrere dai quali il deposito in forma telematica sarà l'unico consentito. Il decreto potrà essere adottato previo accertamento della funzionalità dei servizi di comunicazione e nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici.

La prima normativa organica in Italia in materia di formazione e sottoscrizione di documenti informatici è costituita dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445).

Attualmente le norme di riferimento sul documento informatico e la sua gestione sono quelle contenute nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, che reca il "Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)" e nelle sue successive modifiche e integrazioni. Il CAD disciplina la formazione, la conservazione, l'esibizione, la trasmissione telematica dei documenti informatici, della loro efficacia probatoria, dei dati e degli atti sia da parte della pubblica amministrazione che dei privati. All'art. 1 è contenuta, tra le altre, la definizione di documento informatico, (cioè il documento elettronico contenente la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti), che soddisfa il requisito della forma scritta e acquista l'efficacia prevista dall'art. 2702 c.c. quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore (art. 20). Il sistema per



la trasmissione dei documenti informatici è individuato nella posta elettronica certificata, che viene equiparata alla notificazione a mezzo posta in quanto, per le sue caratteristiche tecniche, è in grado di comprovare la data e l'ora della trasmissione e costituisce quindi un mezzo idoneo a far acquisire valore legale alle comunicazioni tra privati, imprese e pubblica amministrazione (art. 45). Il decreto prevede l'adozione di linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del Codice da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgId) al fine di adeguare la normativa ai progressi tecnologici (art. 71). Queste stabiliscono le regole per la formazione dei documenti, il loro trasferimento e la loro conservazione. Particolare rilievo assume il concetto di immodificabilità del documento, caratteristica che il documento assume se forma e contenuto non siano alterabili durante le fasi di tenuta e accesso e sia garantita la staticità nella fase di conservazione.

Il Ministero della giustizia, nell'ambito del programma di e-governement dell'azione amministrativa, ha adottato un proprio protocollo informatico, quale sistema di gestione documentale, corredato di posta certificata, a livello sia centrale che periferico, per dare attuazione alla suddetta normativa (fonte: sito web Ministero della giustizia).

La nuova proroga dell'entrata in vigore della riforma della disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, secondo quanto si afferma nella relazione illustrativa che accompagna il decreto-legge in esame, si è resa necessaria per effetto delle conseguenze negative che si sono avute anche nel settore della giustizia a causa del diffondersi della pandemia da Covid-19. È stato invece mantenuto il termine previsto per l'entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 2, comma 6, del d.l. n. 161 del 2019 per consentire agli uffici giudiziari che si sono già organizzati per il deposito telematico degli atti e dei provvedimenti riguardanti le intercettazioni di attuare questa modalità.

**Articolo 1-bis (em. 1.0.5 testo 2)**  
***(Disposizioni in materia di utilizzo da parte delle Forze di polizia degli aeromobili a pilotaggio remoto)***

L'**articolo 1-bis**, proposto dalla Commissione con l'approvazione dell'**emendamento 1.0.5 (testo 2)**, consente alla polizia penitenziaria di utilizzare i droni per assicurare una più efficace vigilanza sugli istituti penitenziari e garantire la sicurezza al loro interno.

Più nel dettaglio la disposizione aggiunge un ulteriore periodo al comma 3-*sexies* dell'articolo 5 del [decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7](#) (conv. legge n. 43 del 2015).

Questo articolo, nella sua formulazione vigente, demanda ad un decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi di concerto con altri Ministeri (fra i quali quello della giustizia)<sup>1</sup>, la disciplina delle modalità di utilizzo, da parte delle Forze di polizia, dei droni, ai fini del controllo del territorio per finalità di pubblica sicurezza con particolare riguardo al contrasto del terrorismo e alla prevenzione dei reati di criminalità organizzata e ambientale, nonché in relazione alle **funzioni svolte** dalle Forze di polizia nei **comparti di specialità** (come definitivi dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 177 del 2016) ossia:

- ✓ per la Polizia di Stato: sicurezza stradale; sicurezza ferroviaria; sicurezza delle frontiere; sicurezza postale e delle comunicazioni;
- ✓ per l'Arma dei carabinieri: sicurezza in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari; sicurezza in materia forestale, ambientale e agroalimentare; sicurezza in materia di lavoro e legislazione sociale; sicurezza del patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale nazionale;
- ✓ per il Corpo della Guardia di finanza: sicurezza del mare, in relazione ai compiti di polizia attribuiti dal decreto legislativo n. 177 ed alle altre funzioni svolte ai sensi della legislazione vigente (fatte salve le attribuzioni assegnate dalla legislazione vigente al Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera); sicurezza in materia di circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento.

Con riguardo al Corpo della Guardia di finanza il comma 3-*sexies* consente l'utilizzo dei droni anche per le attività di contrasto delle frodi e degli illeciti nel settore economico finanziario (si pensi al contrabbando, traffico di valuta, contraffazione, ecc)<sup>2</sup>.

La novella estende al personale abilitato del Corpo di **polizia penitenziaria** (attualmente escluso) la possibilità di utilizzo dei droni nell'ambito delle funzioni di polizia svolte dal predetto personale (previste dall'articolo 5 della legge n. 395 del 1990), per assicurare una più efficace vigilanza sugli istituti penitenziari e garantire la sicurezza al loro interno.

---

<sup>1</sup> In attuazione di tale disposizione è stato adottato il D.M. 29/04/2016

<sup>2</sup> Le funzioni di polizia economica e finanziaria sono definite per il Corpo della Guardia di finanza dal decreto legislativo n. 68 del 2001.

In virtù di quanto stabilito dall'art. 5 della [legge 15 dicembre 1990, n. 395](#), gli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria, fra le altre:

- ✓ assicurano l'esecuzione delle misure privative della libertà personale;
- ✓ garantiscono l'ordine all'interno degli istituti di prevenzione e pena e ne tutelano la sicurezza;
- ✓ partecipano, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati;
- ✓ espletano il servizio di traduzione dei detenuti e degli internati e il servizio di piantonamento degli stessi in luoghi esterni di cura.

La disposizione riproduce il contenuto del comma 3 dell'articolo unico del [disegno di legge n. 1129](#), in corso d'esame in Commissione giustizia del Senato<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sulla questione relativa all'utilizzo dei droni da parte del Corpo della polizia penitenziaria si veda in particolare il [documento](#) consegnato dal Nucleo investigativo centrale del Corpo di polizia penitenziaria in occasione dell'audizione in Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi parlamentari della Commissione giustizia, svoltasi il 27 novembre 2019.

## Articolo 2

### *(Disposizioni urgenti in materia di detenzione domiciliare e permessi)*

L'articolo 2 apporta alcune modifiche alla disciplina procedimentale dei **permessi** c.d. di necessità (di cui all'art. 30-*bis* dell'ordinamento penitenziario) e della **detenzione domiciliare** c.d. 'in deroga', cioè sostitutiva del differimento dell'esecuzione della pena (ex art. 47 *ter* comma 1 *ter* o.p.). Per entrambe le misure, la modifica consiste nella previsione di un **parere obbligatorio** che i giudici di sorveglianza devono richiedere al **Procuratore antimafia** in ordine all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto: solo al Procuratore distrettuale, se la decisione riguarda l'autore di uno dei reati elencati nell'art. 51 comma 3 bis e comma 3 quater c.p.p., anche al Procuratore nazionale, se riguarda un detenuto sottoposto al regime detentivo speciale del 41 bis o.p. La Commissione ha approvato alcune proposte di modifica al testo.

Si ricorda che sia la misura dei permessi di necessità sia quella della detenzione domiciliare in deroga, sono potenzialmente concedibili anche ad autori dei c.d. "reati ostativi" di cui all'art. 4-*bis* o.p., e a soggetti in regime penitenziario differenziato di cui all'art. 41-*bis* o.p., i quali risultino aggravati da un quadro patologico così grave da non consentire una prosecuzione della detenzione.

In particolare, il **comma 1, lettera a)**, modifica l'articolo 30-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nella parte in cui disciplina il procedimento per l'adozione del provvedimento relativo ai **permessi c.d. di necessità**, i quali trovano il presupposto applicativo "nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente" ovvero "eccezionalmente per eventi familiari di particolare gravità" (commi primo e secondo dell'art. 30 o.p.).

I permessi di cui all'art. 30 o.p., sono quelli che possono essere concessi dal magistrato di sorveglianza nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente, ai condannati e agli internati, per recarsi a visitare, con le cautele previste dal regolamento, l'infermo; analoghi permessi possono essere concessi eccezionalmente per eventi familiari di particolare gravità.

Con riguardo al **procedimento** l'articolo 30-*bis* dispone che prima di pronunciarsi sull'istanza di permesso, l'autorità competente deve assumere informazioni sulla sussistenza dei motivi addotti, a mezzo delle autorità di pubblica sicurezza, anche del luogo in cui l'istante chiede di recarsi. La decisione sull'istanza è adottata con provvedimento motivato. L'articolo 30-*bis* contiene altresì la disciplina del reclamo avverso il provvedimento ( se il provvedimento è stato emesso dal magistrato di sorveglianza, alla sezione di sorveglianza, o, se il provvedimento è stato emesso da altro organo giudiziario, alla corte di appello).

Ai fini della concessione del permesso di necessità previsto dall'art. 30, comma secondo, della legge 26 luglio 1975, n. 354, per la giurisprudenza di legittimità devono sussistere i requisiti dell'eccezionalità della concessione, della particolare gravità dell'evento giustificativo e della correlazione dello stesso con la vita familiare, ed il relativo accertamento deve essere compiuto tenendo conto dell'idoneità del fatto ad incidere nella vicenda umana del detenuto. (Cass. Penale,

Sez. I, n. 15953 del 27/11/2015; Cass. Penale, Sez. I, n. 46035 del 21/10/2014; Cass Penale, Sez. I, n. 15953 del 27/11/2015; Cass. Penale, Sez. I, n. 46035 del 21/10/2014).

La Corte ha altresì precisato (Cass. Penale, Sez. I, 20 ottobre 2017, n. 48424) che “i requisiti della particolare gravità dell’evento giustificativo e della sua correlazione con la vita familiare, indispensabili per la concessione del permesso, devono essere verificati con riguardo alla capacità dell’evento stesso [...] di incidere in modo significativo nella vicenda umana del detenuto, senza che debba trattarsi necessariamente di un evento luttuoso o drammatico: assume, invece, importanza decisiva la sua natura di evento inusuale e del tutto al di fuori della quotidianità, [...] per la sua incidenza nella vita del detenuto e nell’esperienza umana della detenzione carceraria”.

La modifica apportata dal decreto legge consiste nella **previsione della richiesta obbligatoria** da parte dell’autorità competente a decidere sull’istanza di permesso, di un **parere** in ordine all’attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto:

- nel caso di detenuti per uno dei delitti previsti dall’articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, **del Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto** ove ha sede il tribunale che ha emesso la **sentenza di condanna** (come precisato dalla Commissione con l’emendamento **2.300**); la Commissione ha approvato **la proposta di modifica** (emendamento **2.4**), volta ad inserire la possibilità che il parere sia reso alternativamente dal Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto **ove ha sede il giudice che procede**;

Come è noto l’articolo 51 comma 3-bis, attribuisce alla **procura distrettuale** le indagini relative ai seguenti delitti, consumati o tentati:

- associazione a delinquere finalizzata a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601, 601-bis e 602 c.p. (art. 416, sesto comma, c.p.);
- associazione a delinquere finalizzata a commettere taluno dei delitti di pedopornografia e di violenza sessuale in danno di minori (art. 416, settimo comma c.p.);
- associazione a delinquere finalizzata a commettere taluno dei delitti di cui all’articolo 12, commi 3 e 3-ter, TU immigrazione;
- associazione a delinquere finalizzata a commettere un delitto di contraffazione (artt. 473 e 474 c.p.)
- tratta di persone e riduzione in schiavitù (artt. 600, 601, 602 c.p.);
- associazione a delinquere di tipo mafioso, anche straniera (art. 416-bis), voto di scambio politico-mafioso (art. 416-ter c.p.) e delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l’attività delle associazioni mafiose;
- attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p.);
- sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 c.p.);
- associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 TU stupefacenti);
- associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-*quater*, TU stupefacenti).

Ai sensi del comma 3 quater Quando si tratta di procedimenti per i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo le funzioni indicate nel comma 1, lettera a), sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente

L'art. 102 del D.lgs, n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia) disciplina la composizione e le attribuzioni della **Direzione distrettuale antimafia**, specificando che per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto costituisce, nell'ambito del suo ufficio, una direzione distrettuale antimafia designando i magistrati che devono farne parte per la durata non inferiore a due anni.

- anche **del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo**, nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis o.p.;

Con riguardo al **regime detentivo speciale di cui all'art. 41-bis, comma 2, OP**, come è noto, tale disposizione prevede che quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza. La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione di cui al periodo precedente. In caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, la sospensione può essere disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nell' articolo 4-bis.

L' art 103 del D.lgs, n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia) reca la disciplina della **Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo**, nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione. Alla Direzione sono preposti un magistrato, con funzioni di Procuratore nazionale, e due magistrati con funzioni di procuratore aggiunto, nonché, quali sostituti, magistrati che abbiano conseguito la terza valutazione di professionalità. Al procuratore nazionale sono attribuite le funzioni previste dall'art. 371-bis c.p.p.. in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell'articolo 51 comma 3-bis e comma 3-quater e in relazione ai procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo. In relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis dispone della direzione investigativa antimafia e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi. In relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-quater, si avvale altresì dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo esercita funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni

La disposizione non prevede un termine entro il quale i pareri debbano essere resi, ma stabilisce che la misura **non possa essere concessa** dal magistrato di sorveglianza **prima di 24 ore dalla richiesta**. Sono tuttavia fatte salve le ipotesi in cui “ricorrano esigenze di motivata eccezionale urgenza”, in relazione alle quali il giudice di sorveglianza potrà procedere anche prima dello spirare del termine delle 24 ore.

Non sono tuttavia specificati gli effetti dell’eventuale assenza di parere una volta decorse le 24 ore dalla richiesta. *Andrebbe valutata l’opportunità di chiarire se, decorso il termine prima del quale il provvedimento non può essere adottato, il giudice di sorveglianza possa comunque procedere anche in assenza del prescritto parere.*

La lettera a) del comma 1 apporta un’ulteriore modifica all’articolo 30-bis O.P., integrando il contenuto del nono comma che concerne **l’informativa trimestrale** che deve essere resa **al Procuratore generale presso la corte d’appello in relazione permessi concessi** e del relativo esito, dagli organi che li hanno rilasciati. Con l’integrazione apportata si prevede che il Procuratore generale presso la corte d’appello una volta ricevuta l’informativa a sua volta dà comunicazione:

- dei permessi concessi a detenuti per delitti previsti dall’articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p., al Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il tribunale che ha emesso la sentenza **di condanna** (come precisato dalla Commissione con **l’emendamento 2.300**) ovvero **ove ha sede il giudice che procede** (secondo quanto proposto dalla Commissione con **l’emendamento 2.4**);
- di permessi concessi a detenuti sottoposti al regime previsto dall’articolo 41-*bis* o.p., al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

**Il comma 1, lettera b)**, introducendo nell’articolo 47-*ter* o.p., un nuovo comma *1-quinquies*, modifica la disciplina procedimentale della concessione o proroga della **detenzione domiciliare c.d. “in deroga”**. Si tratta della misura - prevista dal comma 1-*ter* del suddetto articolo - in base alla quale nei casi in cui vi sono i presupposti per disporre il rinvio obbligatorio o facoltativo dell’esecuzione della pena (ai sensi degli artt. 146 e 147 c.p.), il tribunale di sorveglianza ha la facoltà di disporre l’applicazione della detenzione domiciliare “in deroga” cioè non vincolata da limiti edittali (e concedibile anche ai detenuti in regime speciale ex art. 41-*bis* o.p. e per quelli che in passato hanno subito la revoca di misure alternative). In tali casi il giudice di sorveglianza, pur ricorrendo i presupposti per il differimento dell’esecuzione (con particolare riguardo alle condizioni di salute del condannato, incompatibili col regime carcerario), effettua un bilanciamento tra le istanze sociali correlate alla pericolosità del detenuto – tali da non consentire un

semplice differimento dell'esecuzione - e le condizioni complessive di salute di quest'ultimo.

Le condizioni di salute del condannato possono incidere sull'esecuzione della pena detentiva dove pongano un problema di compatibilità delle stesse con il regime carcerario.

L'art. 146 c.p., comma 3, **obbliga il giudice al differimento dell'esecuzione** della pena in presenza di una "malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative".

Il **differimento è invece previsto come facoltativo** dall'art. 147 c.p., comma 1, n. 2, nell'ipotesi in cui il condannato risulti affetto da "una grave infermità fisica"<sup>4</sup>. Con riguardo al tema dei presupposti per il differimento dell'esecuzione della pena, ciò che contraddistingue il differimento facoltativo (art. 147 c. 1 n. 2 c.p.) dal differimento obbligatorio (art. 146 n. 3 c.p. inerente al detenuto affetto da sindrome di AIDS, grave immunodeficienza o altra malattia di particolare gravità) è la componente di discrezionalità che residua in capo al giudice, il quale è chiamato ad effettuare un bilanciamento tra il diritto alla salute del detenuto e l'interesse pubblico alla sicurezza sociale.

Con riguardo alla c.d. detenzione domiciliare in deroga, l'articolo 47 comma 1-ter o.p. prevede che quando potrebbe essere disposto il suddetto rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite per l'applicazione della detenzione domiciliare, può disporre la applicazione della stessa, stabilendone un termine di durata, che può essere prorogato. L'esecuzione della pena prosegue durante la esecuzione della detenzione domiciliare.

Nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza di detenzione domiciliare in deroga, è rivolta al magistrato di sorveglianza che può disporre l'applicazione provvisoria della misura.

Con specifico riferimento al rapporto tra **differimento dell'esecuzione della pena e detenzione domiciliare per motivi di salute** la giurisprudenza di legittimità ha precisato che il giudice chiamato a decidere sul differimento dell'esecuzione della pena o, in subordine, sull'applicazione della detenzione domiciliare per motivi di salute deve effettuare un bilanciamento tra le istanze sociali correlate alla pericolosità del detenuto e le condizioni complessive di salute di quest'ultimo con riguardo sia all'astratta idoneità dei presidi sanitari e terapeutici disponibili, sia alla concreta adeguatezza della possibilità di cura ed assistenza che nella situazione specifica è possibile assicurare al predetto valutando anche le possibili ripercussioni

---

<sup>4</sup> In particolare, con riguardo al differimento nel caso di grave infermità fisica, la giurisprudenza di legittimità ha specificato che "ai fini dell'accoglimento di un'istanza di differimento facoltativo dell'esecuzione della pena detentiva per gravi motivi di salute, ai sensi dell'art. 147, comma primo, n. 2., cod. pen., non è necessaria un'incompatibilità assoluta tra la patologia e lo stato di detenzione, ma occorre pur sempre che l'infermità o la malattia siano tali da comportare un serio pericolo di vita, o da non poter assicurare la prestazione di adeguate cure mediche in ambito carcerario, o, ancora, da causare al detenuto sofferenze aggiuntive ed eccessive, in spregio al diritto alla salute e del senso di umanità al quale deve essere improntato il trattamento penitenziario" (così, da ultimo, Cass., Sez. I, 17. 5. 2019, n. 27352).



del mantenimento del regime carcerario in termini di aggravamento del quadro clinico( Cass. pen. Sez. I Sent., 09/04/2018, n. 37062). Come ha specificato la Cassazione, la finalità della fattispecie disciplinata dal comma 1-ter dell'art. 47-ter OP. è "quella di consentire, qualora nel caso concreto l'esecuzione della pena contrasti con i principi costituzionali che la governano, potendo assumere, nei confronti di persona gravemente inferma, un carattere smodatamente afflittivo e contrario al senso di umanità, una alternativa rispetto alla liberazione senza vincolo alcuno, che deriverebbe dall'applicazione del differimento dell'esecuzione ex artt. 146 e 147 c.p. , di condannati per reati di specifica gravità e di notevole allarme sociale, in capo ai quali residui, nonostante la severità delle condizioni di salute, una apprezzabile pericolosità soggettiva".

Si segnalano, al riguardo, alcuni recentissimi provvedimenti della magistratura di sorveglianza che, anche in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, hanno concesso la detenzione domiciliare "in deroga" (ex art. 47-ter, comma 1-ter) a detenuti per reati di mafia che si trovavano in carcere in regime di 41 bis (vi vedano, al riguardo, le decisioni assunte dal Tribunale di Sorveglianza di Milano, con ordinanze nn. 2206/2020 e 2114/2020. Sulla stessa linea, anche il Tribunale di Sorveglianza di Bologna, con ordinanza n. 1387/2020. In tutti i casi, si tratta di detenuti condannati anche per reati "ostativi" di cui all'art. 4-bis o.p.; in tali casi, anche alla luce di una valutazione sul caso concreto, di una lunga carcerazione e dell'assenza di contro-indicazioni dalle informative di polizia, si è ritenuto, comunque prevalente il diritto alla salute).

In particolare, tra le altre, si ricorda [l'ordinanza, 23 aprile 2020](#), con la quale il Tribunale di Sorveglianza di Sassari ha disposto il differimento dell'esecuzione della pena per grave infermità fisica, nel regime di detenzione domiciliare, nei confronti di Pasquale Zagaria, sottoposto a regime differenziato del 41 bis o.p. per una condanna di concorso in reati di associazione di tipo mafioso.

Si segnala inoltre [l'ordinanza del 20 aprile 2020](#), con il quale il Magistrato di Sorveglianza del Tribunale di Milano ha concesso il differimento della pena nelle forme della detenzione domiciliare a Francesco Bonura, di anni 78, detenuto per una condanna di concorso in reati di associazione di tipo mafioso ed estorsione continuata. Il condannato, sottoposto al regime penitenziario previsto dall'art. 41-bis o.p. aveva un periodo di pena residua inferiore ad 1 anno di reclusione.

Il nuovo comma 1-*quinquies*, contempla **come obbligatoria la richiesta di un parere** sull'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata e sulla pericolosità del soggetto. Tale parere deve essere richiesto dal giudice di sorveglianza:

- soltanto al Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il tribunale che ha emesso la sentenza di condanna, laddove si tratti di detenuti per uno dei delitti previsti dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p;
- anche al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis, OP.

La formulazione della norma sembrerebbe imporre la richiesta di parere soltanto quando debba disporsi il **differimento della pena nelle forme della detenzione**

**domiciliare**, e non anche per il mero differimento della pena (ex art. 147 c.p.): se così fosse, in casi fondati sui medesimi presupposti, il giudice rimarrebbe libero di disporre, senza alcuna previa richiesta di parere, il mero differimento della pena, mentre avrebbe l'onere di attendere il parere nel caso di detenzione domiciliare in luogo del differimento.

Con riguardo ai **termini** di espressione dei pareri, essi devono essere resi:

- entro 2 giorni dalla richiesta, il parere del Procuratore distrettuale;
- entro 15 giorni dalla richiesta, il parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Con riguardo agli **effetti conseguenti alla scadenza dei termini** per l'espressione del parere da parte delle procure, la Commissione ha approvato **la proposta di modifica 2.14** volta a specificare che salvo il ricorso di esigenze di motivata eccezionale urgenza, il tribunale o il magistrato di sorveglianza non possono provvedere prima del decorso dei predetti termini.

Si ricorda che una disciplina non dissimile da quella contenuta nel decreto legge, per il caso di applicazione delle misure alternative ai condannati per reati più gravi di cui all'art. 4 bis o.p., è contenuta nell'art. 4 bis co. 3 bis o.p., che prescrive che i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, oltre che l'assegnazione al lavoro all'esterno, "non possono essere concessi ai detenuti ed internati per delitti dolosi quando il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il Procuratore distrettuale comunica, d'iniziativa o su segnalazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione o internamento, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata".

In tali casi le procure antimafia agiscono se e quando hanno notizia che all'autorità competente sia stata richiesta di una decisione per l'attribuzione di un cd. Beneficio, senza apposita richiesta di un parere da parte della magistratura di sorveglianza:

*Andrebbe valutata l'opportunità di effettuare un coordinamento tra la disposizione introdotta con l'articolo in esame che prevede il parere obbligatorio e non vincolante sulla detenzione domiciliare "in deroga" della procura antimafia e quella, di cui all'articolo 4-bis, comma 3 bis OP.*

La Commissione con l'approvazione dell'**emendamento 2.300** ha previsto la possibilità di **revoca del provvedimento** di ammissione alla detenzione domiciliare c.d. in deroga disposta ai sensi del comma 1-ter dell'art. 47-ter dell'ordinamento penitenziario.

La proposta di modifica **riprende il contenuto dell'articolo 1 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29**, la cui abrogazione viene conseguentemente proposta dalla medesima proposta emendativa.

Più nel dettaglio la disposizione interviene sul comma 7 dell'articolo 47-ter O.P. prevedendo la possibilità di revoca del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare c.d. in deroga (nel caso in cui vengano meno i presupposti per la sua concessione previsti dal comma 1-ter dell'articolo 47-ter O.P. ovvero la

motivazione relativa al rinvio dell'esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 o 147 del codice penale).

Il comma 7 dell'articolo 47-ter O.P. nella formulazione vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legge 29/2020 prevedeva l'obbligo di revoca della detenzione domiciliare nei casi in cui vengano a cessare le condizioni di cui ai commi 1 e 1-bis.

In particolare il comma 1 prevede che possa essere acceduto a questa misura chiunque debba scontare una condanna all'arresto o una pena anche residua **inferiore a quattro anni** e sia:

- **donna incinta** o **madre** di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente
- **padre**, esercente la potestà, di prole di età inferiore ad anni dieci con lui convivente, quando la madre sia deceduta o altrimenti assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole
- persona in **condizioni di salute particolarmente gravi**, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali
- persona di età superiore a **sessanta anni**, se inabile anche parzialmente
- persona **minore di anni ventuno** per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia

Ai sensi del comma 1-bis può altresì espiare presso il proprio domicilio la pena chiunque debba scontare una pena anche residua inferiore ai due anni anche senza i requisiti richiesti dal comma 1 ma purché non sia stato condannato per uno dei reati previsti dall'art. 4-bis O.P. quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che tale misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati.

**Articolo 2-bis (em.2.0.11 testo 3)**  
***(Disposizioni in materia di corrispondenza telefonica delle persone detenute)***

L'**articolo 2-bis**, proposto dalla Commissione con l'approvazione dell'**emendamento dei relatori 2.0.11 (testo 3)**, interviene sulla disciplina relativa alla **corrispondenza telefonica** delle persone detenute.

La disposizione, al **comma 1**, modifica la normativa in materia di colloqui telefonici dei detenuti con i familiari.

L'articolo 18 O.P. riconosce ai detenuti il diritto di essere ammessi ad avere colloqui e corrispondenza (epistolare, ma anche telefonica) non solo con i loro congiunti ma anche con altre persone. Al fine di evitare che l'esercizio della facoltà di interloquire con il mondo esterno possa essere impiegato per commettere reati, gli articoli 18 e 38 reg. esec. approntano un sistema di controlli preventivi sulle comunicazioni, sotto forma di "autorizzazione" ai colloqui visivi o telefonici. In particolare il comma 2 dell'art. 39 del Reg. esec. prevede che i condannati e gli internati possono essere autorizzati dal direttore dell'istituto alla corrispondenza telefonica con i congiunti e conviventi, ovvero, allorché ricorrano ragionevoli e verificati motivi, con persone diverse dai congiunti e conviventi, una volta alla settimana. Essi possono, altresì, essere autorizzati ad effettuare una corrispondenza telefonica, con i familiari o con le persone conviventi, in occasione del loro rientro nell'istituto dal permesso o dalla licenza. Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4-*bis* della legge, e per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto, il numero dei colloqui telefonici non può essere superiore a due al mese. Sempre il medesimo articolo 39, al comma 3, prevede che l'autorizzazione può essere concessa, oltre i limiti stabiliti nel comma 2, in considerazione di motivi di urgenza o di particolare rilevanza, se la stessa si svolge con prole di età inferiore a dieci anni, nonché in caso di trasferimento del detenuto.

La disposizione in esame prevede che - con riguardo ai **detenuti ordinari** - l'autorizzazione possa essere concessa una volta al giorno:

- nel caso in cui riguardi figli minori di età o maggiorenni portatori di una disabilità grave;
- nei casi in cui si svolga con il coniuge, l'altra parte dell'unione civile, persona stabilmente convivente o legata all'internato da relazione stabilmente affettiva, con i genitori, i fratelli o le sorelle del condannato unicamente nel caso in cui questi siano ricoverati presso strutture ospedaliere.

Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4-*bis* della legge, e per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto, l'autorizzazione non può essere concessa più di una volta

a settimana. Tale disciplina **non si applica ai detenuti sottoposti al regime speciale** di cui all'articolo 41-bis O.P.

Conseguentemente alle modifiche apportate si prevede che il comma 3 dell'articolo 39 cessi di avere efficacia (**comma 2**).

**Articolo 2-bis (em. 2.0.12)**  
**(Disposizioni in materia di Garanti dei detenuti)**

L'**articolo 2-bis**, proposto dalla Commissione con l'approvazione dell'**emendamento 2.0.12**, interviene in tema di accesso ai colloqui con il Garante nazionale e con i garanti territoriali per i detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., confermando in capo al **Garante nazionale dei detenuti** la prerogativa del colloquio riservato, dando la possibilità ai **garanti regionali**, nell'ambito del territorio di propria competenza, di effettuare colloqui monitorati con il vincolo della riservatezza e infine prevedendo un esplicito divieto per i **garanti locali** di effettuare colloqui riservati con i detenuti sottoposti al regime speciale, lasciando loro soltanto la possibilità di effettuare una visita accompagnata agli istituti di pena collocati nell'ambito territoriale di competenza.

Più nel dettaglio la disposizione inserisce nell'articolo 41-*bis* O.P. tre nuovi commi (2-*quater*.1, 2-*quater*.2 e 2-*quater*.3).

Ai sensi del nuovo comma 2-*quater*.1 il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale può:

- **accedere senza limitazioni** all'interno delle sezioni speciali degli istituti penitenziari incontrando detenuti ed internati sottoposti al regime speciale;
- svolgere con essi **colloqui visivi riservati** senza limiti di tempo, non sottoposti a controllo auditivo o a videoregistrazione e non computati ai fini della limitazione dei colloqui personali previsti dal comma 2-*quater*.

L'**articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (conv. legge n. 10 del 2014)** ha istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale<sup>5</sup>. Il Garante è costituito da un collegio di tre membri, di cui un Presidente, che restano in carica per cinque anni, non prorogabili. Le funzioni del Garante nazionale, che si aggiungono a quella di promozione e collaborazione con i garanti territoriali o con altre figure istituzionali comunque denominate competenti nelle stesse materie, possono essere così sintetizzate:

- a. vigilanza sulla conformità di ogni forma di limitazione della libertà personale a norme e principi costituzionali, convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, disposizioni legislative e regolamentari;
- b. visita, senza necessità di autorizzazione, agli istituti penitenziari e a ogni altra struttura restrittiva o limitativa della libertà personale, anche minorile, oltre che, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, alle camere di sicurezza delle Forze di polizia, con accesso, senza

---

<sup>5</sup> Per la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale si veda il D.P.C.M. 10 aprile 2019, n. 89.

- restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;
- c. presa visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;
  - d. richiesta alle amministrazioni responsabili delle strutture delle informazioni e dei documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, il Garante informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;
  - e. verifica del rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20 (trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione), 21 (modalità del trattamento), 22 (funzionamento dei centri) e 23 (attività di prima assistenza e soccorso) del regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico, con accesso senza restrizione alcuna in qualunque locale;
  - f. formulazione di specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, in caso di accertamento di violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;
  - g. trasmissione annuale di una relazione sull'attività svolta, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

Il Meccanismo preventivo nazionale (NPM) dell'Italia è costituito dal Garante nazionale che coordina una comunità reticolare di Garanti al fine di contribuire alla costruzione di un sistema coerente nelle diverse realtà locali, con un'ampiezza di mandato tale da ricoprire tutte le aree previste dal Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT)<sup>6</sup>.

Il nuovo comma *2-quater.2.* disciplina i colloqui dei soggetti sottoposti al regime speciale con i **Garanti regionali** dei diritti dei detenuti. Ai garanti regionali è riconosciuta la possibilità di accedere, limitatamente al loro ambito territoriale di competenza, all'interno delle sezioni speciali degli istituti incontrando detenuti ed internati sottoposti al regime speciale e di effettuare esclusivamente **colloqui visivi videoregistrati**, che non sono computati ai fini della limitazione dei colloqui personali di cui al comma *2-quater.*

La figura del Garante regionale dei diritti dei detenuti è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. *12-bis* del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 (conv. legge n. 14 del 2009,) con lo scopo di offrire una forma di tutela extra-giurisdizionale alle persone *in vinculis*, tra l'altro, promuovendone l'esercizio dei diritti, verificando le condizioni detentive e il trattamento operato dall'amministrazione, segnalando eventuali abusi. Oltre al potere di ricevere istanze o reclami in forma orale o scritta, anche in busta chiusa (art. 35 O.P.), il Garante può far visita agli istituti penitenziari senza il bisogno di autorizzazione (art. 67, lett. *1-bis*, O.P.) ed è ammesso ad avere colloqui con i detenuti e

---

<sup>6</sup> Ratificato dall'Italia con la legge n. 195 del 2012.

gli internati (art. 18 O.P.). Sotto tale ultimo aspetto la **circolare DAP n. 3651/6101** del 7 novembre 2013 ha specificato che ove costui, avvalendosi della prerogativa di accesso all'istituto *ex art. 67 O.P.*, interloquisca con i ristretti, tali interlocuzioni non si sostanziano (e non possono travalicare) nei colloqui in senso tecnico previsti dall'art. 18 O.P., di talché non devono essere computate ai fini del raggiungimento dei limiti numerici sanciti dall'art. 37, comma 8, reg. esec. Qualora, invece, egli intenda effettuare un vero e proprio confronto *vis-à-vis* con il detenuto, trova applicazione la disciplina dettata per i contatti con gli estranei, risultando dunque necessaria l'autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria o di quella amministrativa, subordinata alla sussistenza di «ragionevoli motivi» come disposto dall'art. 37, comma 1, reg. esec., e fermo restando il rispetto dei limiti quantitativi., con cui l'Amministrazione si premura di chiarire come a tutti i garanti sia riconosciuto la possibilità di “interloquire” con i detenuti *ex art. 67 O.P.* (lett. 1-bis, che fa riferimento ai garanti “comunque denominati”), ma non il differente e sostanzialmente disomogeneo diritto ai colloqui di cui all'art. 18 O.P. Tale lettura sottopone i garanti territoriali ai vincoli di cui al §6 della circolare, in base al quale le visite sarebbero «dirette a verificare le condizioni di vita dei detenuti e degli internati», senza possibilità di far riferimento alle vicende processuali e, ad ogni modo, evitando la trasformazione del contatto dialogico in «veri e propri colloqui e/o interviste». A tal fine, ai sensi della lett. f), l'Autorità penitenziaria che accompagna il garante («Direttore dell'Istituto o suo delegato»), si occuperà di verificare i contenuti dell'interlocuzione, richiamando in un primo momento al rispetto dei limiti normativi («con corte-sia pari alla fermezza») e allontanando il detenuto in caso di ostinazione nello sconfinamento («irragionevole persistenza dell'interlocutore nel suo comportamento illegittimo»).

Con particolare riguardo all'accesso ai colloqui con i garanti territoriali per i detenuti sottoposti al regime *ex art. 41-bis O.P.* si sottolinea come si tratti di un **tema controverso a livello giurisprudenziale** (in particolare della giurisprudenza di sorveglianza). Secondo un **primo orientamento, più restrittivo** (Magistrato di sorveglianza di Viterbo, Ordinanza 15 giugno 2017; Tribunale di sorveglianza di Roma, Ordinanza 20 aprile 2018) la circostanza per cui non vi è dato normativo alcuno che menzioni la possibilità che i detenuti al regime di cui all'art. 41-bis OP possano accedere a colloqui con i Garanti territoriali comporterebbe che gli stessi possano fare un solo colloquio al mese, sia esso con i familiari o con terze persone (tra le quali si deve annoverare il Garante territoriale), con le modalità e i limiti prescritti al co. 2-*quater* lett. b). Secondo un **secondo orientamento, più estensivo** (Magistrato di Sorveglianza di Sassari, Ordinanza, 27 giugno 2017; Magistrato di Sorveglianza di Spoleto, Ordinanza, 27 giugno 2017 e Tribunale di Sorveglianza di Perugia, Ordinanza, 26 febbraio 2018, Tribunale di Sorveglianza di Perugia, Ordinanza 29 marzo 2019) l'accesso ai colloqui con i Garanti territoriali sarebbe sottratto ai limiti numerici e qualitativi di cui all'art. 41-bis co. 2-*quater* lett. b) OP, stante il fatto che l'incontro con i familiari e quello con il Garante territoriale muovono da logiche differenti e non equiparabili tra loro, elemento che porterebbe a pensare la possibilità di cumulo dei due istituti.

La Corte di cassazione nel pronunciarsi sul tema dei colloqui dei detenuti, sottoposti al 41-bis con i garanti territoriali, ha sottolineato che lo *status* di tali detenuti impone il rispetto di maggiori cautele in ragione della pericolosità loro riconosciuta, che potrebbe indurli a strumentalizzare la diretta interlocuzione con i garanti anche per esercitare forme di coercizione volte ad attuare all'esterno finalità illecite (sezione I, sentenza n. 53006 del



2018). Occorre prevenire l'elusione delle finalità del regime di alta sorveglianza e la possibilità che i garanti territoriali si trovino esposti a forme di condizionamento da parte dei detenuti. La Corte di cassazione, inoltre, sempre in merito al tema dei colloqui dei "ristretti" al 41-*bis* con i garanti territoriali, ha ritenuto che in assenza di una specifica disciplina debba trovare applicazione il regime di particolare rigore previsto per i colloqui.

E' opportuno segnalare che nel corso dell'[audizione del 29 maggio 2019](#), in Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere l'allora direttore generale della Direzione generale del trattamento dei detenuti del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Calogero Roberto Piscitello, si era espresso in senso contrario alla liberalizzazione dei colloqui con i garanti territoriali, seguita da una parte della giurisprudenza di sorveglianza, affermando che *“si pone il tema di cosa possa fare il Garante regionale e comunale: alcune recentissime sentenze hanno concesso ai Garanti la facoltà di accedere nelle sezioni e chiedere dei colloqui riservati con detenuti al 41 bis: a mio vedere è un vulnus pericolosissimo perché mina ogni controllo. [...] Il colloquio del detenuto in 41 bis con la famiglia avviene attraverso un vetro e viene registrato, nulla può sfuggire, mentre un Garante che ha facoltà di un colloquio riservato può conferire liberamente, al di là di ogni forma di controllo. [...]”*.

Infine, è necessario ricordare che i dubbi interpretativi non sono stati risolti neppure dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 che ha, fra le altre, modificato l'art. 18 O.P. In particolare, con tale decreto, sono state soppresse le parole *“nonché con il garante dei diritti dei detenuti”*, che si trovavano al primo comma dell'art. 18 O.P., per inserire invece subito dopo un nuovo comma, il quale recita così: *“i detenuti e gli internati hanno diritto di conferire con il difensore, fermo quanto previsto dall'articolo 104 del codice di procedura penale, sin dall'inizio dell'esecuzione della misura o della pena. Hanno altresì diritto di avere colloqui e corrispondenza con i garanti dei diritti dei detenuti”*. La nuova formulazione infatti non prevede nessuna specificazione con riguardo alla riferibilità di tali colloqui a tutta la popolazione detenuta o solamente ai detenuti “ordinari” né con riferimento alla modalità di svolgimento e al numero degli stessi.

Il nuovo comma 2-*quater*.3 infine prevede per i **Garanti comunali, provinciali o delle aree metropolitane** dei diritti dei detenuti, comunque denominati, soltanto la possibilità di effettuare una **visita accompagnata** agli istituti di pena collocati nell'ambito territoriale di competenza. Tale visita è consentita solo per verificare le condizioni di vita dei detenuti. La disposizione vieta espressamente la possibilità per i garanti locali di svolgere colloqui visivi con i detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* O.P.

### **Articolo 2-bis (em. 2.300)**

#### ***(Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19)***

L'articolo 2-bis, proposto dalla Commissione con l'approvazione **dell'emendamento 2.300 riproduce i contenuti degli articoli 2 e 5 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29**, la cui abrogazione viene conseguentemente proposta dalla medesima proposta emendativa.

Il comma 1-bis dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, introdotto dalla proposta emendativa citata, abroga il decreto legge n. 29 del 2020 e specifica che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

In particolare l'articolo stabilisce, per i giudici di sorveglianza che abbiano adottato o adottino provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare ovvero di differimento dell'esecuzione della pena per **motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19**, nei confronti di persone condannate o internate per una serie specifica di gravi delitti, l'obbligo di **valutare l'effettiva permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria** che hanno determinato la collocazione extra-muraria del detenuto a causa delle sue condizioni di salute.

Più nel dettaglio, con riguardo **all'ambito soggettivo di applicazione** della norma, si tratta di persone condannate o internate:

- per delitti di criminalità organizzata di **tipo terroristico** o per delitti commessi con finalità di terrorismo;

I delitti di cui agli articoli 270 e 270-bis c.p. sono quelli relativi alla promozione, costituzione, organizzazione o partecipazione ad associazioni sovversive (art. 270) e ad associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270 bis). Ai sensi dell'articolo 270-sexies c.p. sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia

- per delitti di **criminalità organizzata di tipo mafioso** o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa;

L'art.416-bis del codice penale punisce la partecipazione ad un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni; la promozione, direzione e organizzazione dell'associazione con la reclusione da dodici a diciotto anni La disposizione specifica che l'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o

comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.

- per delitti di associazione a delinquere legati al **traffico di sostanze stupefacenti**;

L'articolo 74, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 punisce chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope con la reclusione non inferiore a venti anni. Chi partecipa all'associazione è punito con la reclusione non inferiore a dieci anni.

- sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Con riguardo al **regime detentivo speciale di cui all'art. 41-bis, comma 2**, OP, come è noto, tale disposizione prevede che quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza. La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione di cui al periodo precedente. In caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, la sospensione può essere disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nell' articolo 4-bis.

L'articolo in esame detta un particolare procedimento qualora - in relazione alle predette tipologie di condannati o internati - il giudice di sorveglianza adotti un **provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena** per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19. *(Con specifico riferimento al rapporto tra differimento dell'esecuzione della pena e detenzione domiciliare per motivi di salute di rinvia alla scheda relativa all'articolo 2).*

La nuova procedura, limitata all'emergenza epidemiologica in atto, prevede che il giudice di sorveglianza che ha disposto la scarcerazione, debba **valutare la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria**. La rivalutazione va effettuata (**commi 1 e 2**):

- **previa acquisizione del parere** del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del **distretto ove ha sede il tribunale che ha emesso la sentenza di condanna** (nella formulazione originaria del DL 29/20 il parere era richiesto al Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è

stato commesso il reato) e del **Procuratore nazionale antimafia** e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P..

- sentita l'autorità sanitaria regionale, nella persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale
- acquisite dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui il condannato o l'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena possa riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute

La valutazione deve essere effettuata entro il **termine di quindici giorni** dall'adozione del provvedimento e, successivamente, **con cadenza mensile**.

*Si segnala, con riguardo al rispetto dei termini per la valutazione da parte del giudice di sorveglianza, che non sono stabiliti termini endoprocedimentali né in relazione all'espressione del parere delle procure antimafia, né in relazione alle informazioni fornite dal DAP e dalla Regione.*

I termini di quindici giorni e di un mese sono anticipati nel caso in cui il DAP comunichi la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena.

Ai sensi del **comma 3**, l'autorità giudiziaria provvede valutando:

- se permangono i motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento di pena,
- la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute del detenuto o dell'internato.

Con riguardo al provvedimento di valutazione della magistratura di sorveglianza che revochi la detenzione domiciliare o il differimento della pena, si stabilisce l'immediata esecutività dello stesso.

Con l'**emendamento 2.300** approvato dalla Commissione, si propone l'introduzione nell'articolo in esame del **comma 3-bis**, il quale interviene sui provvedimenti provvisori di ammissione alla detenzione domiciliare o del differimento della pena adottati dal magistrato di sorveglianza. Nello specifico si prevede l'obbligo per il **magistrato di sorveglianza** che procede alla valutazione del **provvedimento provvisorio**, di trasmettere **immediatamente al tribunale di sorveglianza**, i pareri e le informazioni acquisiti ai sensi dei commi 1 e 2 e i provvedimenti adottati all'esito della valutazione.

Tali atti si aggiungono a quelli inviati ai sensi degli articoli 684, comma 2 c.p.p., e 47-*ter*, comma 1-*quater*, O.P..

Si ricorda che ai sensi dell'art. 684 c.p.p. la competenza in ordine al differimento dell'esecuzione delle pene, nei casi previsti dagli articoli 146 e 147 del codice

penale è attribuita al tribunale di sorveglianza. L'art. 684, comma 2, prevede che quando vi sia fondato motivo per ritenere che sussistono i presupposti perché il tribunale disponga il rinvio dell'esecuzione della pena, il magistrato di sorveglianza può ordinare il differimento dell'esecuzione o, se la protrazione della detenzione può cagionare grave pregiudizio al condannato, la liberazione del detenuto. Il **provvedimento conserva effetto fino alla decisione del tribunale**, al quale il magistrato di sorveglianza **trasmette immediatamente gli atti**

L'articolo 47-quater, comma 1 quater, dispone che l'istanza di applicazione della detenzione domiciliare è rivolta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo di esecuzione. Nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza di detenzione domiciliare è rivolta al magistrato di sorveglianza che può disporre **l'applicazione provvisoria della misura**.

Si prevede inoltre che, nel caso in cui il magistrato di sorveglianza **abbia disposto la revoca** della detenzione domiciliare o del differimento della pena **adottati in via provvisoria**, il **tribunale di sorveglianza decide sulla ammissione alla detenzione domiciliare o sul differimento della pena entro trenta giorni** dalla ricezione del provvedimento di revoca, anche in deroga al termine di sessanta giorni previsto dall'articolo 47, comma 4, O.P. .Il mancato intervento della decisione del tribunale nel termine prescritto, **determina la perdita di efficacia del provvedimento di revoca**.

L'articolo 47, comma 4 OP, dispone in ordine all'istanza di affidamento in prova al servizio sociale che è proposta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo dell'esecuzione. Quando sussiste un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza può essere proposta al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione. Il magistrato di sorveglianza, quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga, dispone la liberazione del condannato e l'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova con ordinanza. L'ordinanza conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato trasmette immediatamente gli atti, **che decide entro sessanta giorni**.

Il **comma 4** specifica che le disposizioni introdotte dall'articolo in esame trovano applicazione **anche per i provvedimenti** di ammissione alla detenzione domiciliare speciale o di differimento della pena, emessi **in relazione all'emergenza epidemiologica Covid-19, a partire dal 23 febbraio 2020**.

Il già ricordato **emendamento 2.300** approvato dalla Commissione specifica che per i **provvedimenti di revoca** della detenzione domiciliare o del differimento della pena già adottati dal magistrato di sorveglianza alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il **termine di trenta giorni** (previsto dal comma 3-bis) per la decisione del Tribunale di sorveglianza, decorre dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

**Articolo 2-ter (em. 2.300)**  
***(Misure urgenti in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19)***

La Commissione ha approvato la **proposta emendativa 2.300** con la quale introduce l'articolo 2-ter, che riproduce il contenuto dell'articolo 3 del decreto legge n. 29 del 2020, la cui abrogazione è contestualmente prevista dal medesimo emendamento.

L'articolo 2-ter in analogia a quanto disposto dall'articolo 2-bis - prevede l'obbligo di una **revisione periodica** relativa alla effettiva permanenza dei motivi, **legati all'emergenza epidemiologica in corso**, che hanno determinato la **sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari** nei confronti di **imputati** per i medesimi gravi delitti di cui all'articolo 2 (*vedi sopra*).

Si segnalano, al riguardo, alcuni provvedimenti in materia di detenzione domiciliare e sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere, emessi recentemente da tribunali penali alla luce della attuale epidemia di Covid-19:

- Il Tribunale Penale di Roma in composizione monocratica, VII Sezione, ha disposto la sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari, con [ordinanza del 18/03/2020](#). Per il detenuto malato che necessita di indagini strumentali già programmate, si tiene conto delle «attuali restrizioni degli spostamenti dei detenuti dal carcere verso strutture sanitarie esterne, a motivo della diffusione del COVID 19».
- Il G.I.P. del Tribunale di Milano, [ordinanza di sostituzione della misura cautelare del 23/03/2020](#). La misura della custodia cautelare in carcere è sostituita con gli arresti domiciliari anche «in considerazione della attuale situazione di emergenza sanitaria evidenziata nella nota prot. N. 347/2020» del Procuratore Aggiunto e del Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Milano.
- Il G.U.P. del Tribunale di Trani, con provvedimento del 26/03/2020, rigetta l'istanza di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari. Il G.U.P. afferma che «lo stato di restrizione, in ambiente difficilmente permeabile dall'esterno (...) meglio garantisce la salute del detenuto».
- Il Tribunale penale di Palmi, con [ordinanza del 10/04/2020](#) ha deciso la sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari ritenendo che «il quadro patologico cui è affetto l'imputato pone in serio pericolo la salute dello stesso in ragione dell'epidemia di COVID 19 che sta investendo il nostro paese» e che, «stante l'emergenza del momento appare del tutto inopportuno il ricovero dell'imputato in una struttura ospedaliera impegnata in questo momento a fronteggiare l'epidemia di COVID 19».

Si segnala inoltre che il 01/04/2020 la Procura Generale della Corte di Cassazione ha diffuso una [nota](#) avente ad oggetto indicazioni per i Pubblici Ministeri per la riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza di coronavirus, dove si invita ad incentivare la decisione di misure alternative idonee ad alleggerire la pressione delle presenze non

necessarie in carcere, arginando la richiesta e l'applicazione delle misure a rischio e procrastinando l'esecuzione delle misure già emesse dal GIP.

Il **comma 1**, in particolare, affida la **verifica** della permanenza dei motivi legati alla emergenza epidemiologica, che hanno determinato la sostituzione della custodia cautelare con la misura degli arresti domiciliari, **al pubblico ministero** che deve procedere entro il **termine di quindici giorni** dalla data di adozione di tale misura e, successivamente, con cadenza mensile.

Anche in questo caso i termini sono anticipati qualora il DAP comunichi la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute dell'imputato.

Il pubblico ministero, sempre che sussistano le originarie esigenze cautelari, **chiede al giudice il ripristino della custodia cautelare in carcere:**

- se le condizioni che hanno giustificato la sostituzione della misura cautelare sono mutate;
- oppure se sopraggiunga la disponibilità di strutture penitenziarie o reparti di medicina protetta adeguate alle condizioni di salute dell'imputato.

Il **comma 2** disciplina l'**istruttoria** che il giudice deve effettuare in vista del provvedimento di revoca oppure della conferma della misura sostitutiva. In particolare il giudice dovrà, analogamente a quanto prescritto per il magistrato di sorveglianza:

- sentire l'autorità sanitaria regionale, nella persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale
- acquisire dal DAP informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui l'imputato può essere nuovamente sottoposto alla custodia cautelare in carcere senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.

A differenza di quanto previsto per i giudici di sorveglianza dall'articolo 2, si prevede la possibilità per il giudice, qualora non sia in grado di decidere allo stato degli atti, di disporre, anche di ufficio e senza formalità, accertamenti in ordine alle condizioni di salute dell'imputato o procedere a perizie, i cui esiti vanno acquisiti nei successivi quindici giorni.

Si ricorda che l'articolo 299 c.p.p. in ordine alla revoca e sostituzione delle misure cautelari, prevede già, al comma 4-ter, che in ogni stato e grado del procedimento, quando non è in grado di decidere allo stato degli atti, il giudice dispone, anche di ufficio e senza formalità, accertamenti sulle condizioni di salute o su altre condizioni o qualità personali dell'imputato. Gli accertamenti sono eseguiti al più presto e comunque entro quindici giorni da quello in cui la richiesta è pervenuta al giudice. Se la richiesta di revoca o di sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere è basata sulle condizioni di salute di cui all'articolo 275, comma 4-bis, ovvero se tali condizioni di salute sono segnalate dal servizio sanitario penitenziario, o risultano in altro modo al giudice, questi, se non ritiene di accogliere la richiesta sulla base degli atti, dispone con immediatezza, e comunque non oltre cinque giorni dal deposito della richiesta, gli accertamenti medici del caso, nominando perito ai sensi dell'articolo 220 e seguenti, il quale deve tener conto del

parere del medico penitenziario e riferire entro il termine di cinque giorni, ovvero, nel caso di rilevata urgenza, non oltre due giorni dall'accertamento. Durante il periodo compreso tra il provvedimento che dispone gli accertamenti e la scadenza del termine per gli accertamenti medesimi, è sospeso il termine dei 5 giorni.

E' fatto salvo quanto previsto dall'articolo 299, comma 1, c.p.p., in merito all'immediata revoca della misura cautelare quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità previste della stessa ovvero vengono meno le esigenze cautelari.

Come è noto le misure cautelari sono disposte dal giudice, sia nella fase delle indagini preliminari sia nella fase processuale e la loro applicazione è condizionata all'esistenza di due requisiti: la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza ( ex art. 273 c. 1 c.p.p.) e le esigenze cautelari ( ex art. 274 c.p.p.). Per esigenze cautelari si intende: il rischio di inquinamento delle prove, purché si tratti di pericolo concreto e attuale ( ex art. 274 c. 1 c.p.p.), il rischio di fuga dell'imputato, la fuga dell'imputato o concreto pericolo di fuga, sempre che il giudice ritenga che possa essere irrogata una pena superiore a due anni di reclusione (ex art. 274 c. 2 c.p.p.); il rischio di reiterazione del reato.

Con riguardo alla **custodia cautelare in carcere e le condizioni sanitarie dell'imputato**, l'art. 275, comma 4, prevede l'impossibilità di disporre la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputato sia persona che ha superato l'età di settanta anni. Inoltre il comma 4-bis prevede che non possa essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere quando l'imputato è persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria , ovvero da altra malattia particolarmente grave, per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere. In tali ipotesi se sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza e la custodia cautelare presso idonee strutture sanitarie penitenziarie non è possibile senza pregiudizio per la salute dell'imputato o di quella degli altri detenuti, il giudice dispone la misura degli arresti domiciliari presso un luogo di cura o di assistenza o di accoglienza (comma 4 quater). La custodia cautelare in carcere non può comunque essere disposta o mantenuta quando la malattia si trova in una fase così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative (comma 4 *quinquies*).

Le disposizioni introdotte dall'articolo in esame trovano applicazione **anche per i provvedimenti** di sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari **emessi, in relazione all'emergenza epidemiologica Covid-19, a partire dal 23 febbraio 2020.**



**Articolo 2-quater (em. 2.300)**  
***(Misure urgenti per gli istituti penitenziari e gli istituti penali minorili)***

La Commissione ha approvato **la proposta emendativa 2.300** con la quale introduce l'articolo 2-quater, che riproduce il contenuto dell'articolo 4 del decreto legge n. 29 del 2020, la cui abrogazione è contestualmente prevista dal medesimo emendamento.

**L'articolo in esame** interviene sulla disciplina relativa ai **colloqui in carcere** limitatamente al periodo compreso tra il 19 maggio e il 30 giugno 2020. Oltre ad essere prevista la possibilità di svolgere tali colloqui a distanza mediante apparecchiature e collegamenti, è reintrodotta la possibilità per i detenuti di poter vedere i propri congiunti almeno una volta al mese.

In particolare **comma 1**, dispone che, **dal 19 maggio al 30 giugno 2020**, negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni i **colloqui dei condannati, 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 (d.P.R. n. 230 del 2000), nonché con riguardo ai condannati minorenni, dell'articolo 19 del d.lgs. n. 121 del 2018, **possono essere 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 (art. 39, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000 e art. 19, comma 1, del predetto d.lgs. n. 121/2018).

Tale disposizione, dettata dalla necessità di fronteggiare il rischio di contagio causato dal perdurare dell'emergenza sanitaria, ripristina sino al 30 giugno 2020 la modalità di colloquio a distanza, già prevista dall'art 83 comma 16 del D.L. 2020 n.18 (conv. L. n. 27 del 2020) con durata limitata al 22 marzo 2020. All'approssimarsi della data del 22 marzo il DAP, con la nota n. 92320 del 18 marzo 2020, aveva inoltrato un apposito quesito al Comitato operativo del Dipartimento della protezione civile circa la possibilità per i familiari dei detenuti di recarsi dal 23 marzo 2020, presso gli istituti penitenziari per effettuare i colloqui. Il Comitato operativo interpellato aveva ritenuto rientranti nel divieto generalizzato di spostamenti anche quelli dei familiari di persone detenute finalizzati ai colloqui. A tali conclusioni si era quindi adeguata anche l'amministrazione penitenziaria che con la [circolare 21 marzo 2020](#) precisava "può conseguentemente ritenersi che non sia consentito lo spostamento di persone sul territorio motivato dallo svolgimento dei colloqui con i detenuti, salvo il verificarsi di esigenze sanitarie del detenuto, all'uopo certificate dal personale medico competente, che potranno consentire alla Direzione dell'istituto interessato di autorizzare il colloquio". Nella medesima circolare il DAP evidenziava l'impegno dell'Amministrazione penitenziaria "per l'attuazione concreta di misure finalizzate ad alleviare il disagio". Tra tali misure il DAP segnalava l'acquisizione di oltre 1600

telefoni mobili e il prossimo acquisto di ulteriori 1.600 cellulari finalizzati ad incrementare in modo considerevole " i colloqui a distanza", rendendo possibili oltre che con l'utilizzo di Skype anche con le videochiamate da effettuarsi tramite le utenze mobili.

L'art. 18 O.P. reca la disciplina relativa ai colloqui, alla corrispondenza e alla informazione dei detenuti. In particolare si prevede che i detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone, anche al fine di compiere atti giuridici. I detenuti e gli internati hanno diritto di conferire con il **difensore** sin dall'inizio dell'esecuzione della misura o della pena. Hanno altresì diritto di avere colloqui e corrispondenza con i garanti dei diritti dei detenuti. Può essere autorizzata nei rapporti con i familiari e, in casi particolari, con terzi, corrispondenza telefonica con le modalità e le cautele previste dal regolamento.

Il comma 2 dell'articolo 39 del regolamento di esecuzione O.P. prevede che i condannati e gli internati possono essere autorizzati dal direttore dell'istituto alla **corrispondenza telefonica** con i congiunti e conviventi, ovvero, quando ricorrano ragionevoli e verificati motivi, con persone diverse dai congiunti e conviventi, una volta alla settimana. Essi possono, altresì, essere autorizzati ad effettuare una corrispondenza telefonica, con i familiari o con le persone conviventi, in occasione del loro rientro nell'istituto dal permesso o dalla licenza. Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4-*bis* della legge, e per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto, il numero dei colloqui telefonici non può essere superiore a due al mese.

Con riguardo ai **detenuti minorenni** il comma 1 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 121 del 2018 riconosce al detenuto il diritto ad otto colloqui mensili, di cui almeno uno da svolgersi in un giorno festivo o prefestivo, con i congiunti e con le persone con cui sussiste un significativo legame affettivo. Ogni colloquio ha una durata non inferiore a sessanta minuti e non superiore a novanta. La durata massima di ciascuna conversazione telefonica mediante dispositivi, anche mobili, in dotazione dell'istituto, è di venti minuti. La disposizione riconosce inoltre al detenuto la facoltà di usufruire di un numero di conversazioni telefoniche non inferiore a due e non superiore a tre a settimana. L'autorità giudiziaria può disporre che le conversazioni telefoniche vengano ascoltate e registrate per mezzo di idonee apparecchiature. È sempre disposta la registrazione delle conversazioni telefoniche autorizzate su richiesta di detenuti o internati per i reati indicati nell'articolo 4-bis O.P.

La disposizione, al **comma 2**, prevede il diritto dei condannati, internati e imputati **ad almeno un colloquio al mese in presenza** di almeno un congiunto o altra persona, demandando nel contempo al direttore dell'istituto penitenziario e dell'istituto penale per minorenni, l'indicazione - sentiti, rispettivamente, il provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e il dirigente del centro per la giustizia minorile, nonché l'autorità sanitaria regionale in persona del Presidente della Giunta della Regione - del **numero massimo** - nel rispetto dei limiti di legge (vedi *supra*) - **di colloqui da svolgere con modalità in presenza**.

### Articolo 3

#### *(Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020)*

L'**articolo 3** modifica l'**articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020**, che rappresenta la disposizione principale in tema di misure di contenimento degli effetti dell'epidemia, e della quarantena, sul sistema giudiziario nazionale. Il decreto-legge, anzitutto, prolunga fino al 31 luglio 2020 (rispetto al termine originario del 30 giugno 2020) la fase emergenziale, caratterizzata da specifiche misure organizzative adottate dai capi degli uffici giudiziari; tale fase ha preso avvio il 12 maggio, quando sono venuti meno il rinvio d'ufficio delle udienze e la sospensione legale dei termini processuali. Inoltre, il provvedimento d'urgenza integra il catalogo delle udienze civili e penali che non possono essere rinviate, specifica alcune modalità per lo svolgimento da remoto di tali udienze, escludendo espressamente che nei procedimenti penali possano svolgersi a distanza le udienze di discussione finale e di esame di testimoni, e consente il deposito telematico di atti presso gli uffici del pubblico ministero.

La Commissione ha proposto alcune modifiche ed integrazioni al testo, tra le quali la principale è quella volta a ripristinare il termine originario del 30 giugno per la fine della fase emergenziale negli uffici giudiziari.

Si ricorda che l'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 ha sostituito, arricchendole, le previsioni già contenute nei decreti-legge n. 9 e n. 11 del 2020, ed è stato ampiamente modificato in sede di conversione dalla **legge n. 27 del 2020** (entrata in vigore il 29 aprile scorso).

In estrema sintesi, l'**articolo 83 del DL n. 18/2020**, dopo la conversione in legge, 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**.

Mentre il Parlamento convertiva in legge il decreto-legge n. 18/2020, è entrato in vigore il **decreto-legge n. 23 del 2020**, convertito dalla legge n. 40 del 2020, che, **senza novellare espressamente l'art. 83**, con l'articolo 36 ha **prorogato fino all'11 maggio 2020** il rinvio d'ufficio delle udienze e la sospensione dei termini per il compimento di atti nei procedimenti civili, tributari, penali e di competenza dei tribunali militari, con le eccezioni già previste dal decreto-legge n. 18 del 2020;

conseguentemente, ha **posticipato al 12 maggio 2020 l'avvio della seconda fase**, nella quale è rimessa ai capi degli uffici giudiziari l'organizzazione dei lavori al fine di garantire le misure di distanziamento per prevenire la diffusione del contagio. Tali termini non vengono modificati dal decreto-legge in commento, che interviene però sul **termine finale di efficacia delle misure speciali**, spostandolo dal 30 giugno al **31 luglio 2020**. Su tale termine è peraltro intervenuta la Commissione proponendo di ripristinare il termine originario del 30 giugno 2020.

In via di premessa si rileva che **il decreto-legge n. 28 del 2020 non interviene sui primi due commi dell'articolo 83**, che rispettivamente prevedono il **rinvio delle udienze e la sospensione dei termini processuali** fino al 15 aprile 2020. Come anticipato, tale scadenza è stata posticipata dal decreto-legge n. 23 del 2020 fino all'11 maggio, senza intervenire espressamente sull'art. 83.

La scelta del Governo è stata dunque quella di lasciare la proroga della prima fase dell'emergenza in un diverso provvedimento legislativo, nonostante poi, in altri commi dell'art. 83 (segnatamente i commi 6 e 20), il coordinamento con quanto previsto dal decreto-legge n. 23/2020 venga effettuato (v. *infra*).

**La lettera a) interviene sul comma 3 dell'articolo 83**, che individua una serie di controversie e procedimenti, tanto civili quanto penali, caratterizzati da urgenza, per i quali **non si applica la disciplina del rinvio delle udienze e della sospensione dei termini**.

In particolare (**n. 1**) tra le **controversie civili** il decreto-legge aggiunge l'esclusione dal rinvio nelle **cause relative alla tutela dei minori**, quando vi sia pregiudizio per la tutela di bisogni essenziali.

In merito, la Commissione ha approvato la **proposta di modifica 3.3** volta a correggere il riferimento alle cause relative alla tutela dei minori con quello alle cause relative a **"diritti delle persone minorenni"**. La Commissione ha proposto inoltre l'esclusione dalla disciplina del rinvio delle udienze e della sospensione dei termini per le seguenti cause:

- cause relative al diritto all'assegno di mantenimento;
- cause relative agli alimenti;
- cause relative all'assegno divorzile.

Posto che la fase emergenziale, nella quale operava il rinvio di diritto delle udienze e la sospensione dei termini processuali, è cessata lo scorso 11 maggio, e ricordato che le modifiche al decreto legge entrano in vigore con la legge di conversione, evidentemente l'integrazione dell'elenco delle udienze indifferibili serve a escludere che – nell'ambito delle misure organizzative introdotte nei singoli uffici giudiziari per lo svolgimento delle attività giudiziarie fino alla fine dell'emergenza - possa essere previsto il rinvio d'ufficio di tali udienze (le eccezioni dell'art. 83, comma 3, vanno infatti rispettate anche nella seconda fase dell'emergenza).

Con la modifica della lett. a), inoltre, il decreto-legge **corregge la formulazione** della disposizione in modo da escludere, con una norma di chiusura, 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.

In sede di conversione del decreto-legge n. 18/2020, infatti, l'inserimento tra le controversie non rinviabili di alcuni procedimenti in materia elettorale, aveva reso irriferribile l'ultimo periodo della lettera a), che delinea la procedura per la dichiarazione di urgenza. Tale ultimo periodo andava infatti riferito a tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti e non – come risultava dalla legge di conversione – alle controversie in materia elettorale.

Per quanto riguarda le **udienze penali**, il decreto-legge (**n. 2**) interviene sulla disposizione che esclude il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini nei procedimenti nei quali, nel periodo di sospensione, **scadrebbero i termini di custodia cautelare** (*ex art. 304 c.p.p.*). Il Governo:

- precisa che i termini di custodia cautelare sono quelli di cui al **comma 6** dell'art. 304 c.p.p., e dunque quelli di **durata massima** della custodia;
- aggiunge che **non possono essere rinviate le udienze penali** nei procedimenti nei quali i termini di durata massima della **custodia cautelare** scadano entro l'**11 novembre 2020** (ovvero sei mesi dopo la scadenza del periodo di sospensione, attualmente fissato all'11 maggio dal decreto-legge n. 23 del 2020). La disposizione, infatti, viene così riformulata: “procedimenti nei quali nel periodo di sospensione o nei sei mesi successivi scadono i termini di cui all'articolo 304, comma 6, del codice di procedura penale”.

La **lettera b)** – al pari della **lettera i)** - interviene sul **comma 6** dell'art. 83, che demanda ai capi degli uffici giudiziari l'adozione di **misure organizzative** volte a consentire la trattazione degli affari giudiziari nel rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici.

Il **decreto-legge** prevede che tali misure organizzative - che caratterizzano la **c.d. fase 2** della gestione dell'emergenza nell'ambito della giustizia ordinaria – debbano essere introdotte e rispettate a partire **dal 12 maggio 2020**, ovvero il giorno successivo alla scadenza delle disposizioni sul rinvio delle udienze e la sospensione dei termini (11 maggio 2020), e **fino al 31 luglio 2020** (cfr. *lett. i)* della disposizione in commento).

Il decreto-legge n. 28/2020 modifica infatti entrambi i termini posti dal comma 6:

- tanto quello di inizio della fase 2, che viene aggiornato con quanto già disposto dal DL n. 23/2020, e dunque portato dal 16 aprile all'11 maggio 2020;

- quanto quello di conclusione della fase emergenziale, che è individuato nel 31 luglio, in luogo del precedente 30 giugno. Tale modifica è effettuata in tutte le disposizioni dell'art. 83 dalla **lettera i)** della norma in commento.

La Commissione ha approvato le identiche proposte di modifica **3.5 (testo 3) e 3.36 (testo 3) che intervengono sulla data di conclusione della fase emergenziale per riportarla al 30 giugno 2020**. Sopprimendo la lett. i) (v. *infra*) e modificando il comma 6, la Commissione prevede dunque che la fase emergenziale per gli uffici giudiziari cessi il prossimo 30 giugno: le disposizioni dell'art. 83, relative alle misure organizzative da applicare negli uffici, al rinvio delle udienze, alla trattazione da remoto, sono destinate a trovare applicazione solo fino alla fine del mese di giugno. **Dal 1° luglio 2020 – in base all'emendamento approvato dalla Commissione - il sistema giudiziario tornerà alla normalità**. Tale scelta rappresenta una eccezione rispetto alla dichiarazione di stato di emergenza proclamata dalla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 per sei mesi, e pertanto fino al 31 luglio 2020.

A seguito della soppressione della lett- i), la Commissione propone di inserire nell'articolo 1 della legge di conversione la salvezza degli effetti prodotti dalla disposizione del decreto-legge che individuava nel 31 luglio il termine di conclusione della fase emergenziale.

La **lettera c)** interviene sul **comma 7** dell'art. 83, che elenca le misure organizzative che potranno essere adottate dai capi degli uffici giudiziari. In particolare, per quanto riguarda la possibilità di svolgere le **udienze civili mediante collegamenti da remoto** (lett. f) del comma 7), il decreto-legge precisa che il **giudice** dovrà essere fisicamente presente **nell'ufficio giudiziario**; saranno gli altri partecipanti all'udienza – difensori, parti private, eventualmente PM – che potranno collegarsi da remoto con l'ufficio giudiziario.

La Commissione ha approvato le identiche **proposte emendative 3.10 (testo 2) e 3.12 (testo 2)** volte a precisare che il luogo fisico posto all'interno dell'ufficio giudiziario dal quale si collega il magistrato è da considerarsi, a tutti gli effetti di legge, **aula d'udienza**.

Approvando la proposta emendativa **3.15 (testo 2)** la Commissione propone di inserire nell'articolo 3 del decreto-legge una **lettera c-bis)**, attraverso la quale sostituire il comma 7-bis dell'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020.

Si tratta della disposizione che 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, e che 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.

Normativa vigente	Em. 3.15 (testo 2)
Decreto-legge n. 18 del 2020 Art. 83	
<i>omissis</i>	
<p>7-bis. Salvo che il giudice disponga diversamente, per il periodo compreso tra il 16 aprile e il 31 maggio 2020, gli incontri tra genitori e figli in spazio neutro, ovvero alla presenza di operatori del servizio socio-assistenziale, disposti con provvedimento giudiziale, sono sostituiti con collegamenti da remoto che permettano la comunicazione audio e video tra il genitore, i figli e l'operatore specializzato, secondo le modalità individuate dal responsabile del servizio socio-assistenziale e comunicate al giudice precedente. Nel caso in cui non sia possibile assicurare il collegamento da remoto gli incontri sono sospesi.</p>	<p>7-bis. Fermo quanto disposto per gli incontri tra genitori e figli in spazio neutro, ovvero alla presenza di operatori del servizio socio-assistenziale, disposti con provvedimento giudiziale fino al 31 maggio 2020, dopo tale data è ripristinata la continuità degli incontri protetti tra genitori e figli già autorizzata dal Tribunale dei Minori per tutti i servizi residenziali, non residenziali e semi residenziali per i minorenni, nonché negli spazi neutri, favorendo le condizioni che consentono le misure di distanziamento sociale. La sospensione degli incontri, nel caso in cui non sia possibile assicurare i collegamenti da remoto, può protrarsi esclusivamente nei casi in cui si è in presenza di taluno dei delitti di cui alla legge n. 69 del 2019.</p>

Sostituendo la disposizione, la Commissione elimina la previsione che fino al 31 maggio consente di effettuare da remoto gli incontri tra genitori e figli in spazio neutro. Al tempo stesso, però, la nuova formulazione pare dare per scontata questa modalità fino alla fine del mese in ottemperanza agli specifici provvedimenti giudiziali già emanati. Infine, il nuovo comma 7-bis consente la sospensione degli incontri tra genitori e figli, quando non sia possibile ripristinare la continuità degli incontri “dal vivo”, e quando non siano possibili i collegamenti da remoto, solo “nei casi in cui si è in presenza di taluno dei delitti di cui alla legge n. 69 del 2019” (si tratta dei **delitti di violenza domestica e di genere**).

*In ordine alla formulazione della disposizione, si valuti l'esigenza di chiarire cosa si intenda con “casi in cui si è in presenza di taluno dei delitti” e si valuti altresì l'opportunità di non operare una sostituzione del comma 7-bis, bensì di introdurre una nuova previsione che valga a disciplinare la fase successiva al 31 maggio, facendo comunque salve le modalità da remoto applicate sinora.*

La Commissione ha approvato anche la **proposta emendativa 3.18** volta a inserire una ulteriore **lettera c-bis**) così da inserire nell'articolo 83 del decreto-legge Cura Italia il **comma 11-bis**.

Con tale previsione si intende disporre – dal 9 marzo al 31 luglio 2020 - che nei procedimenti civili (tanto contenziosi quanto di volontaria giurisdizione) dinanzi a tribunali e corti d'appello, i **magistrati** possano procedere al **deposito** dei propri **atti esclusivamente con modalità telematiche**; il deposito con modalità diverse deve essere consentito solo a fronte del mancato funzionamento dei sistemi informatici del ministero della giustizia.

*Si osserva che questa disposizione individua la scadenza della disciplina speciale nella data del 31 luglio, in difformità rispetto alla data del 30 giugno 2020 prevista da altre proposte emendative approvate dalla Commissione.*

La **lettera d)** interviene sul **comma 12-bis** dell'art. 83, che prevede lo svolgimento mediante **collegamenti da remoto** delle **udienze penali** che non richiedono la presenza di soggetti diversi da PM, parti e difensori, ausiliari del giudice, polizia giudiziaria, interpreti, consulenti e periti.

Il comma 12-bis, oltre a richiedere l'emanazione di un provvedimento da parte del Direttore generale dei servizi informativi e automatizzati del Ministero, individua alcune misure per garantire comunque, anche da remoto, che lo svolgimento dell'udienza consenta il rispetto del principio del **contraddittorio**. A tal fine, ferma la disciplina sulle videoconferenze si prevede che:

- il giudice debba comunicare 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 collegamento 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 arrestata 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 decreto-legge, oltre a posticipare **fino al 31 luglio 2020** la possibilità di svolgere le udienze penali da remoto - cfr. *lett. i)* che la Commissione propone però di sopprimere per tornare alla data del 30 giugno - inserisce un ultimo periodo al comma 12-bis per specificare che **non possono tenersi con modalità da remoto**, salvo che le parti espressamente vi consentano:

- le udienze di **discussione finale**, in pubblica udienza o in camera di consiglio;



Si richiama il capo V (*Discussione finale*), del Titolo II (*Dibattimento*) del codice di procedura penale. In particolare, è escluso che possano svolgersi da remoto le attività previste dall'art. 523 c.p.p. (formulazione e illustrazione delle conclusioni, anche di parte civile, repliche, dichiarazioni finali dell'imputato).

- le udienze nelle quali devono essere **esaminati testimoni**, parti, consulenti o periti. La disposizione è innovativa sono per quanto riguarda l'esame di parti, consulenti e periti in quanto la partecipazione dei testimoni alle udienze da remoto era già espressamente esclusa dal campo d'applicazione del comma 12-bis.

Come specifica la Relazione illustrativa, con questa modifica il Governo ha inteso dare seguito a un ordine del giorno presentato alla Camera in sede di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020 e accolto dal Governo (cfr. ordine del giorno Vazio n. 9/2463/37), volto ad escludere il collegamento da remoto per le udienze di discussione e per quelle nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti, salvo diverso accordo tra le parti.

Diversamente da quanto previsto per le udienze civili, nelle udienze penali non sembra essere richiesta la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario. Il comma 12-bis, infatti, specifica che solo l'ausiliario del giudice partecipa all'udienza dall'ufficio giudiziario.

La **lettera e)** modifica il **comma 12-ter** dell'art. 83, che riguarda i **procedimenti penali in Cassazione**, per introdurre la possibilità, oltre che delle parti private, anche del **Procuratore generale** presso la Corte di cassazione di chiedere la discussione orale, evitando così che la causa sia trattata in camera di consiglio, con modalità da remoto, senza la sua partecipazione. Anche questa disciplina speciale in base al decreto-legge in esame potrà essere applicata **fino al 31 luglio 2020** (cfr. *lett. i)*). Anche questa scadenza, in base alle proposte emendative approvate in Commissione, dovrebbe essere anticipata al 30 giugno 2020.

La **lettera f)** inserisce nell'art. 83 **due ulteriori commi** per disciplinare, **fino al 31 luglio 2020**, il **deposito con modalità telematiche di atti presso gli uffici del pubblico ministero**. Anche di questa scadenza la Commissione propone l'anticipazione al 30 giugno 2020.

Con due disposizioni aventi la medesima struttura, il decreto-legge prevede che il Ministro della giustizia possa, con uno o più **decreti** di natura non regolamentare, **autorizzare i singoli uffici del pubblico ministero che ne facciano richiesta**, e che dispongano di servizi di comunicazione dei documenti informatici giudicati idonei dal ministero stesso:

- a prevedere il **deposito con modalità telematica** delle memorie, dei **documenti**, delle richieste e delle **istanze** che l'**indagato** può presentare alla procura ai sensi dell'articolo 415-bis, comma 3, del codice; del deposito dovrà essere rilasciata ricevuta di accettazione da parte dei sistemi ministeriali (**comma 12-quater.1**).
- a prevedere la **comunicazione con modalità telematica di atti e documenti da parte di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria**; della comunicazione dovrà essere rilasciata ricevuta di accettazione da parte dei sistemi ministeriali (**comma 12-quater.2**).

La **lettera g)** interviene sul **comma 12-quinquies**, che disciplina lo **svolgimento da remoto delle deliberazioni collegiali** per i procedimenti, sia penali che civili, non sospesi (v. *sopra*, comma 3). La disposizione prevede - **fino al 31 luglio 2020** (ai sensi della *lett. i*) e fino al 30 giugno 2020, invece, in base agli emendamenti approvati in Commissione - 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. Il decreto-legge in commento, per quanto riguarda i **procedimenti penali**, **esclude** che possano tenersi con modalità da remoto le **deliberazioni collegiali conseguenti a udienze di discussione finale** che si siano **svolte con modalità ordinarie**, e dunque senza collegamento da remoto.

La disposizione si collega alla modifica introdotta al comma 12-bis, con la quale è stato escluso il ricorso al dibattimento a distanza per le udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio. In tali casi, non sarà possibile neanche assumere la deliberazione collegiale da remoto.

La **lettera h)** interviene sul **comma 20** dell'art. 83, che – per la durata della prima fase dell'emergenza - sospende i termini per lo svolgimento delle attività di **mediazione** e di **negoziazione assistita**, nonché di ogni procedimento di **risoluzione stragiudiziale delle controversie**.

A seguito della legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020, il comma 20 dell'art. 83 sospendeva i suddetti termini dal 9 marzo al 15 aprile per tutte le procedure di risoluzione stragiudiziale promosse o risultanti comunque pendenti tra il 9 marzo e il 15 aprile con conseguente sospensione dei termini di durata massima di tali procedimenti. Anche sul termine previsto dal comma 20 era peraltro intervenuto il **decreto-legge n. 23 del 2020** (in corso di conversione alla Camera) che, all'art. 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 decreto-legge in esame, superando il DL 23/2020, **sostituisce** – nel solo comma 20 – **il riferimento al 15 aprile con quello all'11 maggio 2020**.

La Commissione ha approvato la **proposta di modifica 3.29**, volta a inserire una ulteriore **lettera h-bis**), così da modificare il **comma 20-bis** dell'articolo 83 del decreto-legge n. 18/2020.

Si tratta della previsione, inserita in sede di conversione del decreto-legge n. 18/2020, volta 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.

Il periodo del quale la Commissione propone l'aggiunta è volto a disciplinare la trasmissione, da parte del mediatore, agli avvocati delle parti ed all'ufficiale giudiziario, dell'accordo raggiunto. In entrambi i casi ciò dovrà avvenire per **posta elettronica certificata**. Per eseguire le notificazioni, l'ufficiale giudiziario estrarrà copie analogiche che lui stesso dichiarerà conformi all'originale, ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale.

La **lettera i**), come già più volte ricordato, posticipa di un mese e fissa al **31 luglio 2020 la fine dell'emergenza** e la cessazione di efficacia delle misure organizzative apprestate dagli uffici giudiziari per limitare il contagio. Sino all'emanazione del decreto-legge in commento, infatti, il termine era fissato al 30 giugno 2020.

Si ricorda che tale nuovo termine trova applicazione non solo in relazione all'attività degli uffici giudiziari ordinari, ma anche nei procedimenti relativi alle giurisdizioni speciali (diverse da giustizia amministrativa e contabile), agli arbitrati rituali, alle commissioni tributarie e alla magistratura militare (in tal senso dispone l'art. 83, comma 21).

Come già anticipato, con l'approvazione degli identici **emendamenti 3.5 (testo 3) e 3.36 (testo 3)**, la Commissione propone la soppressione della lettera i) e dunque di individuare nuovamente nel **30 giugno 2020 la fine dell'emergenza** e la cessazione di efficacia delle misure organizzative apprestate dagli uffici giudiziari.

Il comma *1-bis* del quale la Commissione propone l'inserimento con l'approvazione **dell'emendamento 3.37**, è volto ad aggiungere un nuovo articolo (art. 83-*bis*) nel decreto legge n. 18 del 2020 (c.d. Cura Italia), convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2020.

L'articolo 83-*bis* modifica l'art. 88 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, prevedendo una modalità alternativa alla **sottoscrizione** del

verbale redatto all'esito del **tentativo di conciliazione andato a buon fine**, quando tale verbale sia stato redatto in formato digitale. In tal caso, la sottoscrizione delle parti, del cancelliere e dei difensori viene **sostituita da un'apposita dichiarazione del giudice istruttore** con la quale si attesti che i citati soggetti hanno avuto piena conoscenza degli accordi raggiunti e li hanno accettati. Per quanto riguarda gli effetti giuridici, il verbale che reca la suddetta dichiarazione costituisce titolo esecutivo ed ha gli stessi effetti del verbale di conciliazione sottoscritto in udienza dalle parti

Si ricorda che la conciliazione è un metodo di risoluzione delle controversie civili che consiste nel raggiungimento di un accordo tra le controparti con l'ausilio di un terzo.

Nel caso in esame, trattandosi di conciliazione giudiziale, disciplinata dall'art. 185 c.p.c., l'accordo viene raggiunto di fronte al giudice istruttore, che, in caso di richiesta congiunta delle parti, le convoca per interrogarle liberamente ed esperire il tentativo di conciliazione. Le parti hanno la facoltà di farsi rappresentare da un procuratore in possesso di procura generale o speciale, conferita con atto pubblico o scrittura privata; il procuratore deve essere a conoscenza dei fatti in causa. In caso di esito positivo del tentativo di conciliazione, si forma processo verbale della convenzione conclusa tra le parti, che ha valore di titolo esecutivo. Ove non riuscito, il tentativo di conciliazione può essere rinnovato in qualsiasi momento dell'istruzione. L'art. 420 c.p.c. reca una disciplina analoga dell'istituto della conciliazione nell'ambito del processo del lavoro.

Con riferimento alla natura della conciliazione giudiziale prevista dagli artt. 185 e 420 c.p.c., la Corte di Cassazione ha avuto modo di osservare che è "una convenzione non assimilabile ad un negozio di diritto privato puro e semplice, caratterizzandosi, strutturalmente, per il necessario intervento del giudice e per le formalità previste dall'art. 88 disp. att. c.p.c. e, funzionalmente, da un lato per l'effetto processuale di chiusura del giudizio nel quale interviene, dall'altro per gli effetti sostanziali derivanti dal negozio giuridico contestualmente stipulato dalle parti, che può avere anche ad oggetto diritti indisponibili del lavoratore" (Cass. civ. Sez. lavoro, 25472/2017).

Si ricorda peraltro che secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, il verbale di conciliazione è valido ed efficace anche quando non sia sottoscritto dal difensore, né questi abbia partecipato all'udienza nella quale le parti si sono conciliate (Cass. Civ. Sez. II, 20236/2009).

*Si valuti l'opportunità di sostituire il termine "difensori" con quello di "procuratori", per omogeneità con la terminologia già utilizzata nell'art. 88 delle disposizioni attuative del c.p.c.*

Il comma 1-bis del quale la Commissione propone l'inserimento con l'approvazione **dell'emendamento 3.48**, è volto ad inserire un nuovo articolo (83-bis) nel decreto legge n.18 del 2020 (c.d. Cura Italia), convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2020.

L'articolo 83-bis attraverso una modifica della disciplina delle comunicazioni e notificazioni per via telematica di cui all'articolo 16 del decreto-legge 179/2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge 221/2012), dispone che le **comunicazioni e le notificazioni** riguardanti i procedimenti che si svolgono davanti al **Consiglio nazionale forense in sede giurisdizionale** siano effettuate

esclusivamente per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi o da elenchi comunque accessibili alle pubbliche amministrazioni, nel rispetto della normativa riguardante la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici.

Ai sensi dell'art. 36 della legge n. 247 del 2012, recante la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, il CNF esercita la propria funzione giurisdizionale sui reclami avverso i provvedimenti disciplinari nonché in materia di albi, elenchi e registri e di rilascio di certificato di compiuta pratica; sui ricorsi relativi alle elezioni dei consigli dell'ordine; sui conflitti di competenza tra ordini circondariali; sui procedimenti disciplinari nei confronti dei propri componenti. Per quanto riguarda la normativa concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici, si ricorda che le disposizioni di riferimento sono quelle contenute nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, che reca il "Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)", e nelle sue successive modifiche e integrazioni. Il CAD disciplina la formazione, la sottoscrizione, la conservazione, l'esibizione, la trasmissione telematica dei documenti informatici, sia da parte della pubblica amministrazione che dei privati, e ne determina l'efficacia probatoria.

La Commissione ha altresì approvato la proposta emendativa **3.60 (testo 2)** volta ad aggiungere il comma 1-*bis*, il quale incide sul decreto-legge 17 marzo 2020, n.18 (Cura Italia) inserendo un nuovo articolo 83 *bis* concernente misure in materia di **negoziazione assistita** e mediazione civile e commerciale.

Tale articolo modifica il decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6, (convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020 n. 13), aggiungendo un comma 6-*ter* all'articolo 3; il nuovo comma appare volto a prevedere che il **preventivo esperimento del procedimento di mediazione** costituisca **condizione di procedibilità della domanda**, con riguardo alle controversie in materia di obbligazioni contrattuali nelle quali il rispetto delle misure di contenimento adottate in relazione all'emergenza sanitaria possa essere valutato ai fini dell'esclusione della responsabilità del debitore per inadempimento o adempimento tardivo della prestazione dovuta (ai sensi del comma 6 bis dell'art. 3 del DL 6/2020).

Si ricorda che il richiamato comma 6-bis dell'articolo 3 del DL 6/20 prevede che il rispetto delle misure di contenimento per l'emergenza epidemiologica di cui al decreto legge stesso 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 relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti.

Il comma 1-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 prevede i casi in cui il preventivo esperimento del procedimento di mediazione costituisce condizione di procedibilità della domanda. Si tratta delle controversie in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Tuttavia la formulazione letterale della disposizione è la seguente: "Nelle controversie in materia di obbligazioni contrattuali nelle quali il rispetto delle

misure di contenimento di cui al presente decreto, o comunque disposte durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla base di disposizioni successive, **può essere valutato che**, ai sensi del comma 6 -bis, il preventivo esperimento del procedimento di mediazione ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 costituisce condizione di procedibilità della domanda”. *Non è chiaro a cosa si riferisca l'espressione “può essere valutato che”, ossia se si riferisca al rispetto delle disposizioni anti-Covid (e allora andrebbe soppresso il “che”) oppure alla condizione di procedibilità della domanda (e allora andrebbe chiarito se e a quali condizioni il preventivo esperimento del procedimento di mediazione costituisca condizione di procedibilità).*

**Articolo 3-bis (em. 3.0.2 testo 3)**  
**(Disposizioni in materia di collaboratori di giustizia)**

L'articolo 3-bis, del quale la Commissione propone l'introduzione con l'**emendamento 3.02**, modifica l'articolo 2 del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, recante la disciplina del **cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia**, aggiungendovi i commi da 3-bis a 3-quater.

La modifica ha lo scopo di consentire a coloro che siano legati ad una persona nei cui confronti è stata disposta **la revoca di un provvedimento** di cambiamento delle generalità per effetto di un **rapporto di matrimonio, unione civile o filiazione** instauratosi **successivamente** all'emanazione del predetto provvedimento, di **evitare che la revoca produca effetti** anche nei loro confronti (comma 3-bis).

A tal fine, gli stessi soggetti devono presentare **apposita istanza** motivata alla Commissione centrale, la quale dovrà acquisire i necessari elementi di valutazione dalle Autorità provinciali di pubblica sicurezza e dal Servizio centrale di protezione. Qualora ritenga che sussistano dei rischi per l'incolumità personale del coniuge, dell'unito civilmente e dei figli, la Commissione accoglie l'istanza e dispone quali adempimenti debbano essere compiuti negli atti, nelle iscrizioni, nelle trascrizioni ed in generale in tutti i provvedimenti che riguardino la persona istante (comma 3-ter).

In presenza di figli minori, così come previsto per il cambiamento delle generalità dall'art. 1, comma 2, del medesimo d.lgs. 119/1993, è necessario che vi sia l'assenso dell'altro genitore o, in mancanza, l'autorizzazione del giudice tutelare, che decide tenendo conto delle esigenze di tutela della sicurezza del minore, della sicurezza della persona ammessa allo speciale programma di protezione e dei diritti dei coniugi (comma 3-bis).

Il cambiamento delle generalità è una delle misure che possono essere adottate nell'ambito del programma di protezione a tutela dei collaboratori di giustizia e dei testimoni di giustizia (cui si applica per l'espreso richiamo operato dalla legge 6/2018, che reca specifiche disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia) e deve essere effettuato in modo tale da garantire la riservatezza anche negli atti della pubblica amministrazione. L'autorizzazione al cambiamento di generalità viene concessa con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 15 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8. Con il decreto di cambiamento delle generalità, sono attribuiti alla persona ammessa allo speciale programma di protezione nuovi cognome e nome, nuove indicazioni del luogo e della data di nascita, degli altri dati concernenti lo stato civile, nonché dei dati sanitari e fiscali; tutti i dati citati sono iscritti in apposito registro istituito presso il servizio centrale di protezione, unitamente a quelli riferiti alle precedenti generalità e alle risultanze del casellario giudiziale.

La Commissione centrale di cui all'articolo 10 del citato decreto-legge 8/1991 è l'organo deputato a predisporre gli atti per il cambiamento delle generalità, secondo quanto stabilito proprio dall'art. 2 del d.lgs. 119/1993, oggetto dell'intervento modificativo recato dall'articolo in esame. Lo stesso articolo 2 prevede, al comma 3, che, in caso di gravi violazioni degli impegni assunti con la sottoscrizione delle speciali misure di protezione, sia disposta la revoca del provvedimento di cambiamento delle generalità e siano individuati gli adempimenti da compiersi per il ripristino delle precedenti generalità negli atti, iscrizioni, trascrizioni o provvedimenti relativi alla stessa persona. Secondo consolidati orientamenti giurisprudenziali, la revoca del provvedimento di cambiamento delle generalità si estende anche agli altri soggetti cui la misura era stata applicata in funzione della relazione di convivenza o comunque della specificità del rapporto con il destinatario principale delle misure. Tali soggetti, infatti, sono destinatari del programma in funzione delle relazioni intrattenute con il "titolare principale" delle speciali misure di protezione, a causa della quale risultano esposti a "grave, attuale e concreto pericolo" (Cons. Stato, Sez IV, sentenza n. 243 del 2008) e la loro posizione non è oggetto di un'autonoma valutazione da parte della Commissione, essendo i familiari coinvolti di riflesso e in via tendenzialmente automatica con le valutazioni compiute nei riguardi del titolare del programma di protezione (Cons. Stato, Sez. III, Sentenza n. 4899 del 2017).

È infine previsto (comma 3-quater). che quanto disposto dal comma 3-bis si applichi ai destinatari dei provvedimenti di revoca del cambiamento delle generalità "nonché a coloro nei cui confronti siano stati adottati i medesimi provvedimenti". Con riguardo a questi ultimi, presumibilmente si tratta di persone legate al destinatario del provvedimento di revoca da un rapporto di matrimonio, unione civile o filiazione, ma non risulta esplicitamente nella formulazione della disposizione. *Andrebbe valutata l'opportunità di specificare con maggiore chiarezza l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione, con particolare riguardo all'espressione "coloro nei cui confronti siano stati adottati i medesimi provvedimenti"*

Con riguardo all'ambito temporale di applicazione della disposizione, si specifica che la stessa si applica ai provvedimenti di revoca adottati nei 24 mesi antecedenti l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge in esame **fino al perdurare dello stato di emergenza relativa a COVID-19**. Dalla formulazione letterale della disposizione sembrerebbe quindi che si tratti di una norma provvisoria che produca effetto solo per i provvedimenti adottati negli ultimi due anni e fino al perdurare dell'emergenza e che quindi al termine di essa perda efficacia.

*Andrebbe valutata l'opportunità di specificare se le nuove disposizioni abbiano un'efficacia temporale delimitata fino al perdurare dell'emergenza sanitaria - con la quale le disposizioni stesse non appaiono peraltro avere alcuna relazione - e se in ogni caso ciò sia coerente con la scelta di modificare la disciplina generale della revoca cambio delle generalità per coloro che collaborano con la giustizia.*



**Articolo 4**  
**(Disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia amministrativa)**

**L'articolo 4, in relazione al quale sono stati approvate dalla Commissione alcune proposte di modifica, oltre a prorogare di un mese il termine finale del periodo di applicazione della disciplina emergenziale** dettata con riguardo alla giustizia amministrativa dal decreto legge c.d. cura Italia, prevede - nel periodo compreso **tra il 30 maggio e il 31 luglio 2020** - la possibilità di svolgere la discussione orale nelle udienze camerale o pubbliche con **modalità di collegamento da remoto**, a richiesta di tutte le parti costituite o su disposizione del giudice d'ufficio.

Conseguentemente alla introduzione della udienza telematica la disposizione demanda l'adozione delle modifiche delle **regole tecnico operative** del processo amministrativo a un **decreto del Presidente del Consiglio di Stato**.

L'articolo 4, al **comma 1**, primo periodo, interviene sull'articolo 84 del decreto-legge n. 18 del 2020 (conv. legge n. 27 del 2020) sostituendo, nei commi 3, 4 lett. e), 5, 9 e 10, le parole "30 giugno 2020" con "31 luglio 2020", prorogando di fatto di circa un mese il termine del periodo di applicazione della disciplina emergenziale. Nel corso dell'esame in sede referente è stato approvato **l'emendamento 4.3**, il quale ha previsto fra le altre, la soppressione del richiamo al comma 10 dell'articolo 84 del d.l. n. 18 (vedi *infra amplius*)

Più nel dettaglio la disposizione:

- proroga di un ulteriore mese (dal 30 giugno al 31 luglio) **l'applicazione delle misure organizzative** adottate dai capi degli uffici giudiziari e 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 (comma 3 dell'articolo 84);
- consente - fra le misure organizzative adottabili - il **rinvio delle udienze** a data successiva al **31 luglio 2020** (ai sensi del comma 4, lett. e) dell'articolo 84 nella formulazione vigente prima del decreto-legge in conversione si prevedeva il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno);
- estende **fino al 31 luglio** la disciplina del **processo cartolare "coatto"**(comma 5 dell'articolo 84).

L'articolo 84, al comma 5, del decreto legge n.18 nella formulazione vigente prima del decreto legge in esame, prevede 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 con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'articolo 60 del Codice del processo amministrativo, omissis ogni avviso. 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.

- **proroga** di un mese (**dal 30 giugno al 31 luglio**) il termine del periodo del quale, nei procedimenti nei quali vi sia stato il differimento dell'udienza, non si tiene conto ai fini della **durata ragionevole del processo** di cui all'articolo 2 della legge n. 89 del 2001 (legge Pinto), (comma 9 dell'articolo 84);

**La disposizione proroga** infine di un mese (**dal 30 giugno al 31 luglio**) il termine del periodo nel quale opera la **sospensione dell'obbligo di deposito cartaceo** (comma 10 dell'articolo 84). La Commissione è intervenuta, con il ricordato **emendamento 4.3**, sopprimendo questa proroga.

Il comma 10 dell'articolo 84 del decreto-legge n. 18 (nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legge in esame) interviene sulla disciplina relativa al **processo amministrativo telematico**, sospendendo **l'obbligo di deposito cartaceo** nel periodo compreso tra l'8 marzo e il 30 giugno 2020. Di tale disposizione lo stesso emendamento 4.3 approvato dalla Commissione prevede l'abrogazione.

**L'emendamento 4.3** approvato dalla Commissione ha disposto inoltre l'abrogazione del comma 4 dell'articolo 7 del decreto legge n. 168 del 2016 (conv. l. n. 197 del 2016).

La abroganda disposizione 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 **comma 1** dell'articolo 4 del decreto legge in conversione prevede, poi, la possibilità a decorrere **dal 30 maggio e fino al 31 luglio 2020** per le parti costituite di chiedere con apposita istanza depositata entro il termine per il deposito delle memorie di replica ovvero, per gli affari cautelari, fino a cinque giorni liberi prima dell'udienza in qualunque rito, la **discussione orale** mediante **collegamento da remoto**.

Lo svolgimento dell'udienza mediante collegamenti da remoto deve non solo garantire che siano assicurati il **contraddittorio** e **l'effettiva partecipazione dei difensori** stessi all'udienza, ma anche assicurare in ogni caso la sicurezza e la funzionalità del sistema informativo della giustizia amministrativa e dei relativi apparati, nei limiti delle risorse assegnate attualmente ai singoli uffici.

Si dà quindi luogo alla **discussione con modalità da remoto**:

- **a richiesta** di tutte le parti costituite;

- su disposizione del presidente del collegio:
  - o quando lo ritenga necessario anche in assenza di istanza di parte;
  - o nei casi in cui l'istanza non sia presentata congiuntamente da tutte le parti costituite, previa valutazione dell'istanza e delle eventuali opposizioni espresse dalle altre parti.

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

Nel corso dell'esame in sede referente la Commissione ha approvato **l'emendamento 4.6** il quale ha previsto che tale comunicazione debba avere luogo almeno **tre giorni prima della trattazione**.

E' opportuno rilevare come tale comunicazione riguardi le sole modalità organizzative, presupponendo quindi la previa assunzione di una decisione in ordine alla ammissibilità della discussione da remoto, già resa nota alle parti.

*Si valuti l'opportunità di disciplinare anche la comunicazione alle parti della decisione relativa alla discussione da remoto.*

Di tutte le operazioni che si svolgono in udienza si redige **processo verbale**, ivi inclusi l'accertamento dell'identità dei soggetti partecipanti e della libera volontà delle parti, anche ai fini della disciplina sulla protezione dei dati personali.

In **alternativa alla discussione da remoto** è prevista la possibilità per le parti di **depositare note di udienza** fino alle ore 9 antimeridiane del giorno dell'udienza stessa o richiesta di passaggio in decisione e il difensore che deposita tali note o tale richiesta è considerato presente ad ogni effetto in udienza.

Nel corso dell'esame in sede referente la Commissione approvato **l'emendamento 4.6** il quale prevede che il deposito di note di udienza sia consentito fino alle ore dodici del giorno antecedente a quello dell'udienza stessa.

La disposizione, riprendendo quanto previsto dall'abrogato articolo 3 del decreto legge n. 11 del 2020, si propone, da un lato, di ovviare alle criticità formulate dal Consiglio di Stato con le [ordinanze gemelle nn. 2538 e 2539](#) del 2020 con riguardo al contraddittorio coatto cartolare previsto dal comma 5 dell'articolo 84 del decreto-legge n. 18, e, dall'altro, di accogliere -come sottolinea la stessa relazione illustrativa - le sollecitazioni provenienti dalle associazioni degli avvocati amministrativisti<sup>7</sup> (sostenute dalla dottrina e da autorevoli esponenti della magistratura) circa la necessità di un rapido ritorno alla discussione orale. L'abrogato articolo 3 del decreto legge n. 11 prevedeva che fino al 31 maggio 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, passassero in decisione sulla base degli atti, salvo che almeno una delle parti avesse chiesto la discussione in udienza camerale o in udienza pubblica con apposita istanza da

---

<sup>7</sup> Si veda per tutte la [Lettera inviata in data 23.4.2020](#) dal Presidente dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Giustizia e al Presidente del Consiglio di Stato, avente ad oggetto "Giustizia amministrativa ed emergenza covid19"

notificare alle altre parti costituite e da depositare almeno due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione. Nei casi in cui fosse stata richiesta la discussione si riconosceva ai presidenti, in ragione motivata della situazione concreta di emergenza sanitaria e in deroga a quanto previsto dal codice del processo amministrativo, di consentire lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerali che non richiedevano la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante collegamenti da remoto con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori alla trattazione dell'udienza, assicurando in ogni caso la sicurezza e la funzionalità del sistema informatico della giustizia amministrativa e dei relativi apparati e comunque nei limiti delle risorse attualmente assegnate ai singoli uffici. Tale previsione è stata successivamente eliminata in termini generali dal d.l. n. 18/2020, che ha previsto il passaggio delle cause in decisione sugli scritti fino al 30 giugno 2020, salva una limitata possibilità di audizione dei difensori con collegamento da remoto in sede di tutela cautelare monocratica (vedi *amplius infra*).

Il **comma 2** dell'articolo 4 modifica il comma 1 dell'articolo 13 dell'allegato 2 al decreto legislativo n. 104 del 2010, intervenendo in materia di adozione delle **regole tecnico-operative** per l'attuazione del processo amministrativo telematico. La disposizione demanda ad un **decreto del Presidente del Consiglio di Stato** l'adozione delle regole tecniche-operative per la sperimentazione e la graduale applicazione degli aggiornamenti del processo amministrativo telematico, anche relativamente ai procedimenti connessi attualmente non informatizzati, ivi incluso il procedimento per ricorso straordinario (al Presidente della Repubblica o al Presidente della Regione siciliana).

L'articolo 13, comma 1, del Titolo IV delle disposizioni di attuazione al codice del processo amministrativo, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in conversione, rinviava ad un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, da adottarsi sentiti il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e il DigitPA, la definizione delle "regole tecnico-operative" del nuovo processo amministrativo digitale. In attuazione del suddetto articolo 13, è stato adottato il [D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40](#) (Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico).

Nella **relazione illustrativa** si osserva come le modifiche alle regole tecnico operative del processo amministrativo telematico si siano rese necessarie al fine di poter riconoscere validità giuridica agli atti compiuti con modalità di collegamento da remoto. Il mutamento in **riduzione del livello della fonte** (da d.P.C.m. a decreto del Presidente del Consiglio di Stato) consente - precisa sempre la relazione - di adeguare in modo più rapido le regole tecniche alle modifiche tecnologiche che progressivamente intervengono e in primo luogo alla nuova udienza telematica. La relazione evidenzia inoltre come il mutamento in riduzione del livello della fonte sia una soluzione non solo già adottata nel processo telematico civile e contabile (si veda la scheda relativa all'articolo 5 del decreto-legge in esame) ma anche "già applicata in concreto anche presso la giurisdizione amministrativa quanto alla declinazione del c.d. principio di "sinteticità" degli atti processuali".

Con riguardo ai "**procedimenti connessi**" e funzionali al processo richiamati dal comma 2 in relazione ai quali può essere estesa la progressiva digitalizzazione la relazione illustrativa indica a titolo esemplificativo le procedure relative alla riscossione del contributo unificato o al riconoscimento del gratuito patrocinio.

Tale decreto, che deve essere adottato **previo parere** (da rendere entro 30 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto) del Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri competente in materia di trasformazione digitale e degli altri soggetti indicati dalla legge, si applica a partire dalla data indicata nello stesso, comunque non anteriore al quinto giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Nel corso dell'esame in Commissione è stato approvato l'**emendamento 4.9**, il quale ha specificato i soggetti il cui parere deve essere acquisito ai fini dell'adozione del decreto. Si tratta del CNF, del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative.

A tale decreto è rimessa (**ultimo periodo del comma 1**), con riguardo ai casi di trattazione mediante collegamento da remoto (vedi *supra*), la **definizione dei tempi massimi di discussione e replica**.

È appena il caso di ricordare che in base alla riserva di legge in materia processuale prevista dall'articolo 111, comma 1, della Costituzione, devono considerarsi demandabili alle fonti regolamentari/tecniche solo le disposizioni che traducono in modalità tecniche le regole processuali fissate da fonte primaria.

*Si valuti quindi l'opportunità di demandare ad una fonte primaria la definizione di aspetti non strettamente tecnici quali la definizione dei tempi di discussione e replica.*

Il **comma 3** dell'articolo dispone - a decorrere dal quinto giorno successivo a quello di pubblicazione in GU del primo decreto del Presidente del Consiglio di stato (vedi *supra*) - **l'abrogazione**:

- del Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico di cui al D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40;
- del comma 2-*quater* dell'articolo 136 dell'allegato 1 al codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010) che permette che il privato chiamato in causa dal giudice possa essere autorizzato dallo stesso al deposito di scritti difensivi o altri documenti mediante *upload* (ovvero caricando gli atti) sul sito istituzionale quando non in possesso di posta elettronica certificata. In proposito la relazione illustrativa osserva come l'abrogata disposizione non abbia mai avuto pratica attuazione.
- dell'articolo 13-*bis* dell'allegato 2 al codice del processo amministrativo recante misure transitorie per l'uniforme applicazione del processo

amministrativo telematico. In proposito la relazione illustrativa osserva come tale disposizione abbia ormai perso efficacia.

### **L'emergenza epidemiologica da Covid 19 e gli interventi legislativi in materia di giustizia amministrativa**

Il decreto-legge in conversione costituisce l'ultimo di una serie di interventi, adottati in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che hanno interessato il processo amministrativo.

Si ricorda, in primo luogo, il [decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11](#)<sup>8</sup>, il quale, all'articolo 3, ha previsto:

- dall'8 al 22 marzo il **rinvio di tutte le udienze pubbliche e camerale** già pendenti. Per quanto riguarda le istanze cautelari il decreto stabiliva che le stesse sarebbero state decise con decreto monocratico su richiesta anche di una sola delle parti, il quale avrebbe poi fissato la trattazione collegiale a data immediatamente successiva al 22 marzo 2020;
- dal 22 marzo al 31 maggio il **passaggio in decisione sulla base gli atti** di tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, "salvo che almeno una delle parti abbia chiesto la discussione in udienza camerale o in udienza pubblica con apposita istanza da notificare alle altre parti costituite e da depositare almeno due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione". Nell'ipotesi in cui una delle parti avesse chiesto con apposita istanza la discussione in udienza camerale o in udienza pubblica si consentiva l'adozione di modalità telematiche per il collegamento da remoto dei magistrati e dei difensori.

In secondo luogo il legislatore, nel tentativo anche di ovviare ad alcuni problemi interpretative insorti (si veda in proposito il [parere 10 marzo 2020, n. 571](#) della Commissione speciale del Consiglio di Stato) è nuovamente intervenuto sul processo amministrativo con il [decreto legge n. 18 del 2020](#) (conv. L. n. 27 del 2020), il c.d. decreto legge cura Italia<sup>9</sup>.

In particolare l'articolo 84 del decreto-legge n. 18 ha previsto:

- la **sospensione di tutti i termini** relativi al processo amministrativo fino al 15 aprile 2020, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo;
- che le udienze pubbliche e camerale dei procedimenti già pendenti, fissate nel periodo compreso tra l'8 marzo e il 15 aprile, fossero **rinviate d'ufficio** a data successiva;
- che i procedimenti cautelari, promossi o pendenti nel su ricordato periodo, fossero decisi con decreto monocratico del Presidente del TAR competente e la relativa trattazione collegiale fosse fissata ad una data successiva al 15 aprile 2020;

---

<sup>8</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia al [dossier](#) n. 230 relativo all'AS 1757

<sup>9</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia al [dossier](#) relativo all'Atto Camera 2463.

- che nel periodo dal 15 aprile al 30 giugno 2020 tutte le **controversie fissate per la trattazione passassero in decisione senza discussione orale**, sulla base degli atti depositati. A differenza del decreto legge n. 11, del quale peraltro il decreto legge c.d. cura Italia ha disposto l'abrogazione, l'articolo 84 non ha reiterato la possibilità per le parti di chiedere la discussione attraverso apposita istanza.

Proprio in relazione a questo **processo cartolare "coatto"**, si è pronunciata la VI sezione del Consiglio di Stato con le su ricordate **ordinanze nn. 2538 e 2539 del 2020**. Con tali ordinanze il Consiglio di Stato, impiegando lo strumento della interpretazione conforme a Costituzione ha ritenuto che "l'articolo 84, comma 5 del decreto legge n. 18 del 2020, va interpretato nel senso che ciascuna delle parti ha facoltà di chiedere il differimento dell'udienza a data successiva al termine della fase emergenziale allo scopo di poter discutere oralmente la controversia". Secondo il Supremo giudice amministrativo il processo cartolare "coatto", in quanto non "frutto di una libera opzione difensiva, bensì imposto anche contro la volontà delle parti che invece preferiscano differire la causa a data successiva al termine della fase emergenziale, pur di potersi confrontare direttamente con il proprio giudice" sarebbe in contrasto con i canoni dell'interpretazione conforme a Costituzione (artt. 111, comma 2 e 24), nonché con l'articolo 6, par. 1 della Cedu. In particolare secondo il Consiglio di Stato "il comma 2 dell'art. 111 della Costituzione, nello stabilire che il «giusto processo» – qualsiasi processo – debba svolgersi «nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità», impone, non solo un procedimento nel quale tutti i soggetti potenzialmente incisi dalla funzione giurisdizionale devono esserne necessariamente «parti», ma anche che queste ultime abbiano la possibilità concreta di esporre puntualmente (e, ove lo ritengano, anche oralmente) le loro ragioni, rispondendo e contestando le quelle degli altri". Ed ancora " lo stesso art. 24 della Costituzione – comprendendo, oltre al diritto di accesso al giudizio, anche il diritto di ottenere dal giudice una tutela adeguata ed effettiva della situazione sostanziale azionata – non può che contenere anche la garanzia procedurale dell'interlocuzione diretta con il giudice". Con riguardo all'articolo 6 Cedu, il Giudice amministrativo ha sottolineato come l'assenza obbligata della discussione orale possa costituire " un ostacolo significativo per il ricorrente che voglia provocare la revisione in qualsiasi punto, in fatto come in diritto, della decisione resa dall'autorità amministrativa" , in evidente contrasto con il principio della pubblicità dell'udienza. In conclusione secondo le suddette ordinanze spetta al Collegio il potere di pronunciarsi sulla accoglibilità dell'istanza di parte, valutando la necessità della fase orale rispetto alla singola controversia.

Coerentemente con quanto previsto dalle ordinanze il Presidente del Consiglio di Stato con la [direttiva 20 aprile 2020, prot.7400](#) ha sottolineato che "il sacrificio della oralità costituisce nondimeno un *vulnus* che, sebbene giustificato per il periodo di emergenza, dev'essere al più presto recuperato - pur sempre limitatamente al periodo emergenziale al venir meno del quale si deve tornare a quella forma di contraddittorio che postula la oralità tra presenti in aula - anche grazie alla previsione e al perfezionamento di forme di collegamento da remoto e al loro adeguamento agli *standard* di sicurezza, riservatezza e stabilità".

Da ultimo il legislatore è intervenuto in materia di giustizia amministrativa con il [decreto legge n. 23 del 2020 \(conv. l. n. 40 del 2020\)](#) il quale all'articolo 36, comma 3, ha previsto che nei giudizi disciplinati dal codice del processo amministrativo sono ulteriormente **sospesi** dal 16 aprile al 3 maggio, **esclusivamente i termini per la notificazione dei ricorsi** fermo restando quanto previsto dall'articolo 54, comma 3 dello stesso codice. Con riguardo a quest'ultima previsione la già citata direttiva 20 aprile 2020, prot.7400 del Presidente del Consiglio di Stato ha chiarito che per "tutti i ricorsi" deve intendersi "tutti gli atti con cui nel processo amministrativo si introducano nuove domande: e dunque, non solo i ricorsi in primo e in secondo grado, ma anche i motivi aggiunti, i ricorsi incidentali, tutte le impugnazioni, e cioè revocazione, opposizione di terzo, opposizione a perenzione, nonché la riassunzione del processo, la riproposizione a seguito di *translatio*, la trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale".



**Articolo 5**  
***(Disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia contabile)***

**L'articolo 5, in relazione al quale la Commissione ha approvato una proposta di modifica**, oltre ad estendere fino al 31 luglio il periodo di operatività della disciplina emergenziale prevista con riguardo alla giustizia contabile dal decreto-legge c.d. cura Italia - interviene sulla composizione del collegio delle Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede di controllo.

Si attribuisce inoltre la possibilità per il PM contabile di avvalersi di collegamenti da remoto, nell'ambito dell'attività istruttoria posta in essere.

Più nel dettaglio l'articolo 5 apporta una serie di modifiche all'articolo 85 del decreto-legge n. 18 del 2020 (conv. L. n. 27 del 2020), il c.d. decreto-legge 'cura Italia'.

La **lettera a) del comma 1** dell'articolo 5 sostituisce ovunque ricorrono nell'articolo 85 del decreto-legge n. 18 le parole "30 giugno" con le parole "31 luglio", **estendendo in questo modo il periodo di operatività delle misure adottate per contrastare l'emergenza** epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti **in materia di giustizia contabile** fino a tale data (che, come ricorda la relazione illustrativa, è individuata come data di cessazione dello stato di emergenza). In particolare la disposizione:

- proroga fino al 31 luglio **l'applicazione delle misure organizzative** adottate dai capi degli uffici giudiziari e 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 (comma 2 dell'articolo 85);
- prevede - fra le misure organizzative adottabili - il **rinvio delle udienze** a data successiva al **31 luglio 2020** (ai sensi del comma 3, lett. f) dell'articolo 85 nella formulazione vigente prima del decreto-legge in conversione). In caso di rinvio, tutti i termini che scadono entro il 30 giugno sono sospesi e cominciano a decorrere nuovamente dal 1° luglio
- sospende, in caso di rinvio, tutti i termini che scadono entro il 31 luglio.
- Il comma 4 dell'articolo 85, nella formulazione vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in conversione, prevede che in caso di rinvio i termini che scadono entro il 30 giugno siano sospesi ed inizino a decorrere nuovamente dal "1° luglio". Il decreto-legge sostituisce solo le parole "30 giugno" con "31 luglio". *Si sottolinea l'esigenza di modificare anche il riferimento alla data del "1° luglio".*

- E' appena il caso di ricordare che anche con riguardo ad alcuni termini della giustizia contabile trova applicazione la sospensione feriale dal 1° al 31 agosto.
  - proroga di un mese dal 30 giugno al 31 luglio la disciplina derogatoria relativa al **procedimento monocratico** presso la giustizia contabile dettata dal comma 5 dell'articolo 85;
  - proroga di un mese ( dal 30 giugno al 31 luglio) l'applicazione della disposizione per la quale in caso di deferimento alla sede collegiale di atti delle amministrazioni centrali dello Stato, il **collegio deliberante** 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. Analoga proroga è prevista con riguardo alla previsione relativa al collegio delle Sezioni riunite in sede di controllo, oggetto peraltro di modifica anche da parte della lettera *b*) del comma 1 dell'articolo in commento (comma 6 dell'articolo 85).
  - dispone che nei procedimenti nei quali vi sia stato il differimento dell'udienza, **non si tiene conto** - ai fini della **durata** ragionevole del processo di cui all'articolo 2 della legge n. 89 del 2001 (cd. 'legge Pinto') - del periodo fino al 31 luglio 2020 (il comma 7 dell'articolo 85 del decreto legge n. 18, nella formulazione vigente prima del decreto legge in conversione prevede che non si tenga conto del periodo intercorrente tra "l'8 marzo e il 30 giugno");
  - prevede che fino al 31 luglio (30 giugno nella formulazione del comma 8-*bis* dell'articolo 85, nella formulazione vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legge in conversione) 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**, acquistino efficacia dal giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale (comma 8-*bis* dell'articolo 85).

Nel corso dell'esame in sede referente è stato approvato dalla Commissione giustizia l'**emendamento 5.1 (testo 3)**, il quale estende ulteriormente - **fino al 31 agosto 2020 - il periodo di operatività delle misure adottate per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19** e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile.

**La lettera b)** del comma 1 dell'articolo 5 modifica il comma 6 dell'articolo 85 del decreto-legge n. 18, **innalzando il numero dei membri del collegio** delle **Sezioni riunite in sede di controllo** portandolo da dieci a quindici magistrati, oltre al presidente di sezione preposto al coordinamento, nonché stabilendo che lo stesso **delibera** in adunanze organizzabili tempestivamente anche in via telematica **con**

**almeno dodici magistrati**, in luogo dei novi previsti dall'articolo 85, nella sua formulazione vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in conversione. Aggiungendo un ulteriore periodo al comma 6 dell'articolo 85, il decreto-legge prevede altresì che i criteri per l'individuazione dei magistrati che compongono il suddetto organo siano fissati dal Presidente della Corte dei conti, sentito il Consiglio di Presidenza. Tali **criteri** devono assicurare adeguata proporzione tra magistrati relatori, magistrati in servizio presso gli uffici centrali e magistrati operanti negli uffici territoriali.

È appena il caso di ricordare che gli uffici delle sezioni centrali hanno sede a Roma, quelli delle sezioni regionali nei capoluoghi di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano.

La **lettera c)** del comma 1 infine, aggiungendo un ulteriore comma (comma *8-ter*) all'articolo 85 del decreto-legge n. 18, consente al **pubblico ministero** contabile, con riguardo all'attività istruttoria posta in essere nell'ambito dei giudizi di responsabilità, di **avvalersi**, nel rispetto delle garanzie di verbalizzazione in contraddittorio, di **collegamenti da remoto**, per l'**audizione di soggetti informati** finalizzata ad acquisire elementi utili alla ricostruzione dei fatti e alla emersione delle personali responsabilità (*ex* articolo 60 del Codice di giustizia contabile<sup>10</sup>) e del **presunto responsabile** che ne abbia fatto richiesta (*ex* articolo 67 del Codice di giustizia contabile). La disposizione prevede che le **regole tecniche** per l'individuazione di tali collegamenti e la relativa disciplina siano **adottate con decreto del presidente della Corte dei conti** ai sensi dell'articolo 20-*bis* del decreto legge n. 179 del 2012 (conv. L. n. 221 del 2012). Tale decreto entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

L'articolo 20-*bis*, recante informatizzazione delle attività di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, prevede che 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 siano stabilite con decreto del Presidente della Corte dei conti. Con tale decreto, precisa il medesimo articolo, sono disciplinate, in particolare, le modalità per la tenuta informatica dei registri previsti nell'ambito delle attività giurisdizionali e di controllo preventivo di legittimità, nonché le regole e le modalità di effettuazione delle comunicazioni e notificazioni mediante posta elettronica certificata.

In attuazione di tale articolo sono stati adottati il [Decreto 21 ottobre 2015](#), il [Decreto 21 dicembre 2015](#), il [Decreto 29 febbraio 2016](#) e, da ultimo, il [Decreto 1° aprile 2020](#). Quest'ultimo decreto anche al fine di contrastare in via d'urgenza l'emergenza epidemiologica da COVID-19 stabilisce le regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze dinanzi alla Corte dei conti con collegamento da remoto, nonché la redazione e la pubblicazione telematica delle sentenze e degli altri provvedimenti del giudice in forma di documento informatico sottoscritto con firma digitale.

---

<sup>10</sup> Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

Con l'approvazione del già ricordato **emendamento 5.1 (testo 3)** la Commissione ha proposto poi l'introduzione di un ulteriore comma (il comma 1-*bis*) nella disposizione. Il nuovo comma 1-*bis* prevede che a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, in relazione all'accresciuta esigenza di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti pubblici di carattere strategico, l'ufficio di cui all'articolo 162, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, assume la denominazione di **Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati**.

Il comma 5 dell'articolo 162 del decreto legislativo n. 50 del 2016 prevede che la Corte dei conti, tramite un proprio ufficio organizzato in modo da salvaguardare le esigenze di riservatezza, eserciti il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti secretati, nonché sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione.

Alla Sezione centrale per il controllo la disposizione riconosce anche la funzione di controllo preventivo di cui all'articolo 42, comma 3-*bis*, del d.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5.

Tale disposizione prevede che ai fini degli adempimenti connessi al rilascio delle abilitazioni di sicurezza, le stazioni appaltanti, quando indicano una gara o una procedura di affidamento che comporti l'accesso ad informazioni con classifica riservatissimo o superiore, per il tramite dei rispettivi organi centrali di sicurezza ne danno tempestiva notizia all'UCSe, allegando il provvedimento motivato di segretazione, registrato dalla Corte dei conti. Le stazioni appaltanti comunicano altresì, al termine della fase di aggiudicazione, i nominativi degli operatori economici risultati aggiudicatari.

La predetta Sezione centrale si avvale di una struttura di supporto di livello non dirigenziale, nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile.

La definizione dei criteri e delle modalità per salvaguardare le esigenze di massima riservatezza nella scelta dei magistrati da assegnare alla nuova sezione e nell'operatività della stessa è rimessa al Consiglio di presidenza della Corte dei conti, che decide su proposta del presidente.

Analoghi criteri e modalità sono osservati dal segretario generale nella scelta del personale di supporto da assegnare alla sezione. Con riguardo all'obbligo di relazione al Parlamento prevista dal comma 5 dell'articolo 162 del codice dei contratti pubblici (d.lgs n. 50 del 2016) la disposizione precisa che tale relazione debba essere trasmessa al Comitato parlamentare per la Sicurezza della Repubblica.

## **Articolo 6** *(Misure per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19)*

L'articolo 6, in relazione al quale **la Commissione non ha approvato proposte di modifica**, istituisce presso il Ministero della salute **una piattaforma per il tracciamento dei contatti** tra le persone che installino, su base volontaria, un'apposita applicazione per dispositivi di telefonia mobile complementare; la piattaforma è intesa a consentire la gestione di un sistema di allerta, in relazione alle persone che siano entrate in contatto stretto con soggetti risultati positivi al virus COVID-19. Compete allo stesso Ministero della salute, sentito il Garante *Privacy*, l'adozione delle misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato ai rischi per i diritti e le libertà degli interessati. La disposizione chiarisce che i dati raccolti **non possono essere trattati per finalità diverse da quella specificate**, salva la possibilità di utilizzo in forma aggregata o comunque anonima, per soli fini di sanità pubblica, profilassi, finalità statistiche o di ricerca scientifica, e il mancato utilizzo dell'applicazione non comporterà alcuna conseguenza in ordine all'esercizio dei diritti fondamentali dei soggetti interessati. Si prevede infine che la piattaforma venga **realizzata esclusivamente con infrastrutture localizzate sul territorio nazionale e gestite dalla Sogei (società a totale partecipazione pubblica)** e tramite programmi informatici di titolarità pubblica. L'utilizzo di applicazione e piattaforma, nonché ogni trattamento di dati personali, devono essere **interrotti alla data di cessazione dello stato di emergenza**. Entro tale ultima data tutti i dati personali trattati devono essere cancellati o resi definitivamente anonimi.

Più nel dettaglio il **comma 1** prevede l'istituzione di una **piattaforma informatica unica nazionale** che consenta la gestione di un sistema di allerta, in relazione alle persone che siano entrate in contatto stretto con soggetti risultati positivi al virus COVID-19, contatto rilevato tramite l'installazione, su base volontaria, di un'apposita applicazione sui dispositivi di telefonia mobile. Il **Ministero della salute** viene qualificato come il soggetto **titolare del trattamento**, agli effetti della disciplina sulla protezione **dei dati personali** - secondo la quale il titolare del trattamento<sup>11</sup>, singolarmente o insieme con altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali -. Il medesimo Dicastero si coordina, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con gli altri soggetti individuati dal **comma 1** - che assumono anch'essi la responsabilità del trattamento agli effetti

---

<sup>11</sup> Tale soggetto può essere una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un servizio o altro organismo, secondo la nozione di cui all'articolo 4, primo comma, numero 7), del [regolamento 2016/679/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016](#), "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)".

della disciplina sulla protezione dei dati personali<sup>12</sup> -, **ai fini della gestione del sistema suddetto e dell'adozione delle misure di sanità pubblica e di cura** (inerenti in particolare alle persone interessate dai contatti stretti in esame). Al riguardo, il **comma 1** specifica altresì che le **modalità operative del sistema di allerta sono complementari alle ordinarie modalità in uso nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.**

Il Ministro della salute e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie informano periodicamente la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome sullo stato di avanzamento del progetto.

Come accennato, la gestione del sistema suddetto e l'adozione delle correlate misure di sanità pubblica e di cura sono assicurate dal coordinamento tra il Ministero della salute (che opera sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie) ed un complesso di soggetti, nel rispetto delle relative competenze. Tali soggetti sono: quelli operanti nel Servizio nazionale della protezione civile, di cui agli articoli 4 e 13 del [D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1](#), e successive modificazioni (tra i quali figurano le regioni, gli enti locali, le strutture del Servizio sanitario nazionale); i soggetti attuatori di cui all'articolo 1 dell'[ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020](#) del Capo del Dipartimento della protezione civile (soggetti individuati - anche tra enti pubblici, economici e non economici, e soggetti privati - dal medesimo Capo del Dipartimento della protezione civile per fronteggiare l'emergenza da COVID-19); l'Istituto superiore di sanità; le strutture pubbliche e private accreditate che operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale. Il coordinamento con queste ultime è attuato anche mediante il Sistema Tessera Sanitaria<sup>13</sup>; in merito, il [decreto del 3 giugno 2020](#) del Ragioniere generale dello Stato, emanato di concerto con il Segretario generale del Ministero della salute, ha definito le modalità tecniche per il coinvolgimento del Sistema Tessera Sanitaria (con particolare riguardo, per il caso di accertata positività di un utente, all'inserimento di tale dato, da parte del medesimo utente<sup>14</sup>, nel sistema di allerta). *Si valuti l'opportunità di chiarire se in tali categorie sia compreso anche il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19.*

Si ricorda che il Commissario straordinario - nominato ai sensi dell'articolo 122 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 - svolge anche le attività nel settore sanitario indicate nel medesimo articolo 122 e, ai sensi e secondo la disciplina del **comma 5** del presente **articolo 6**, è il soggetto preposto alla realizzazione della piattaforma informatica in oggetto.

---

<sup>12</sup> In base al primo comma, numero 8), del citato articolo 4 del regolamento 2016/679/UE, è un soggetto responsabile del trattamento una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un servizio o un altro organismo che tratti dati personali per conto del titolare del trattamento. Cfr. anche l'articolo 28 dello stesso regolamento.

<sup>13</sup> Riguardo al Sistema Tessera Sanitaria, cfr. il relativo [portale](#).

<sup>14</sup> L'inserimento di tale dato avviene su base volontaria, come specificato nella [valutazione d'impatto](#) presentata dal Ministero della salute (riguardo a tale documento, cfr. *infra*).

Riguardo agli **orientamenti ed iniziative assunti in sede europea sui sistemi di tracciabilità in esame**<sup>15</sup>, si ricorda, in primo luogo, che la Commissione europea ha adottato la [Raccomandazione \(UE\) 2020/518, dell'8 aprile 2020](#), "relativa a un pacchetto di strumenti comuni dell'Unione per l'uso della tecnologia e dei dati al fine di contrastare la crisi Covid-19 e uscirne, in particolare per quanto riguarda le applicazioni mobili e l'uso di dati anonimizzati sulla mobilità". La Commissione, in tale atto, ha indicato l'obiettivo di sviluppare un approccio europeo comune per lo sviluppo degli strumenti in oggetto ed ha enunciato alcuni principi generali a cui essi dovrebbero essere improntati. Successivamente, il 16 aprile 2020, la Commissione ha emesso una **comunicazione recante "Orientamenti sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di covid-19 relativamente alla protezione dei dati"** ([C\(2020\)124](#)). In base a tali orientamenti:

- l'installazione dei sistemi in esame dovrebbe avvenire **su base volontaria** - senza conseguenze negative per le persone che non vi aderiscano - e dar luogo alla generazione di identificativi tramite pseudonimi;
- i **titolari del trattamento** dovrebbero essere le autorità sanitarie nazionali (o i soggetti che svolgono un compito nel pubblico interesse nel campo della salute);
- si raccomanda il ricorso a sistemi che traccino solo i dati di prossimità tra persone e non anche i dati di geolocalizzazione delle medesime;
- si formula il principio di cancellazione o trasformazione in forma anonima definitiva dei dati.

Il **Comitato europeo per la protezione dei dati** (EDPB) ha adottato il 21 aprile 2020 le [Linee guida sull'uso dei dati di localizzazione e degli strumenti per il tracciamento dei contatti nel contesto dell'emergenza legata al COVID-19](#). Il documento afferma, tra l'altro, che: la disciplina europea sulla protezione dei dati reca "norme specifiche che consentono l'uso di dati anonimi o personali per sostenere le autorità pubbliche e altri soggetti, a livello nazionale e dell'UE, nel monitoraggio e nel contenimento della diffusione del virus SAR-CoV-22"; il ricorso agli strumenti in esame per il tracciamento dei contatti "dovrebbe essere volontario e non dovrebbe basarsi sulla tracciabilità dei movimenti individuali, bensì sulle informazioni di prossimità relative agli utenti".

Il 13 maggio 2020 gli Stati membri dell'Unione europea, con il sostegno della Commissione europea, hanno concordato gli **orientamenti per l'interoperabilità transfrontaliera delle applicazioni di tracciamento nell'UE**. Gli orientamenti sono stati adottati dagli Stati membri nella sede dell'*eHealth Network*, una rete che collega le autorità nazionali responsabili dell'assistenza sanitaria *online* designate dagli Stati membri, istituita sulla base dell'articolo 14 della [direttiva 2011/24/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011 (direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera).

Tali orientamenti fanno seguito al "pacchetto di strumenti (*toolbox*) per l'uso di applicazioni mobili di tracciamento dei contatti e allerta in risposta alla pandemia di Covid-19", definito il 15 aprile 2020 nella medesima sede dell'*eHealth Network*; quest'ultimo documento ha indicato i seguenti requisiti essenziali per le applicazioni mobili di tracciamento dei contatti e allerta: volontarietà, trasparenza, carattere

<sup>15</sup> Cfr., al riguardo, la [Nota UE n. 47/1](#), "L'uso di applicazioni mobili di tracciamento in risposta alla pandemia di Covid-19", 5 maggio 2020, del Servizio studi del Senato e il [Dossier n. 33](#), "Orientamenti della Commissione europea sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di COVID-19 relativamente alla protezione dei dati", 29 aprile 2020, dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

temporaneo, *cyber security*, uso di dati anonimizzati e della tecnologia *Bluetooth*, interoperabilità transfrontaliera e fra sistemi operativi. In base ai suddetti orientamenti concordati il 13 maggio - che intendono guidare nella progettazione e implementazione delle app e delle soluzioni di *back end* -, l'interoperabilità si riferisce ad app che siano in grado di scambiare le informazioni minime necessarie in modo che gli utenti, ovunque si trovino nell'UE, siano avvisati se siano stati in prossimità di un altro utente risultato positivo al virus Covid-19. La notifica e il *follow-up* dovrebbero essere conformi alle procedure definite dalle autorità sanitarie pubbliche, tenuto conto delle implicazioni relative alla *privacy* ed alla sicurezza dei dati.

La disposizione, al **comma 2**, demanda al Ministero della salute - all'esito di una valutazione di impatto, costantemente aggiornata, effettuata ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento (UE) 2016/679 - **l'adozione delle misure tecniche e organizzative** idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato ai rischi elevati per i diritti e le libertà degli interessati, sentito il Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 36, par. 5, del Regolamento su ricordato e dell'articolo 2-*quinqüesdecies* del Codice della *privacy* (d.lgs. n. 196 del 2003). Si ricorda che con [provvedimento del 1° giugno 2020](#) il Garante per la protezione dei dati personali, esaminata la [valutazione d'impatto](#) presentata dal Ministero della salute, ha autorizzato il medesimo Ministero all'avvio del trattamento dei dati personali relativo al sistema di allerta in oggetto (riguardo a tali atti, cfr. *infra*).

In base all'articolo 35 del Regolamento (UE) 2016/679, quando un tipo di trattamento - nel caso in cui preveda in particolare l'uso di nuove tecnologie - può presentare, considerati la natura l'oggetto il contesto le finalità del trattamento un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento deve effettuare, in via preventiva, una valutazione dell'impatto sulla protezione dei dati personali.

L'articolo 36, par. 5, del Regolamento GDPR riconosce agli Stati membri la facoltà di prescrivere che i titolari del trattamento consultino l'autorità di controllo, e ne ottengano l'autorizzazione preliminare, ai fini dello svolgimento di un compito di interesse pubblico, tra cui quelli concernenti la protezione sociale e la sanità pubblica.

Ai sensi dell'articolo 2-*quinqüesdecies* del Codice della *privacy* (d.lgs. n. 196 del 2003), con riguardo ai trattamenti svolti per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico che possono presentare rischi elevati per la *privacy*, il Garante può, con provvedimenti di carattere generale adottati d'ufficio, prescrivere misure e accorgimenti a garanzia dell'interessato, che il titolare del trattamento è tenuto ad adottare.

È opportuno ricordare che l'articolo 76 del decreto-legge n. 18 del 2020 (conv. L. n. 27 del 2020), c.d. cura Italia, ha previsto "al fine di dare concreta attuazione alle misure adottate per il contrasto e il contenimento del diffondersi del virus Covid-19", la nomina di un contingente di esperti, in possesso di specifica ed elevata competenza nello studio, supporto, sviluppo e gestione di processi di trasformazione tecnologica. Successivamente, il 24 marzo 2020, nell'ambito del progetto "Innova per l'Italia" (un progetto nato su iniziativa del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro dell'Università e



Ricerca, con Invitalia e il supporto tecnico di Agid, a sostegno dei soggetti individuati per la gestione dell'emergenza da Coronavirus) sono poi state pubblicate due *fast call* specificamente finalizzate al reperimento:

- a) «di App e soluzioni tecniche di teleassistenza per pazienti domestici»;
- b) di «soluzioni per il tracciamento continuo, l'*alerting* e il controllo tempestivo del livello di esposizione al rischio delle persone e dell'evoluzione dell'epidemia sul territorio».

Per procedere alla valutazione delle soluzioni pervenute dai partecipanti alle *fast call* nonché per effettuare attività di analisi e studio degli impatti dell'epidemia in corso il Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, in data 31 marzo 2020, in attuazione dell'articolo 76 del decreto-legge cura Italia, ha nominato un "Gruppo di lavoro *data-driven* per l'emergenza di Covid-19". Il Gruppo di lavoro<sup>16</sup> ha valutato le proposte presentate e, come ha sottolineato il Ministro Pisano nel corso dell'audizione in videoconferenza in Commissione lavori pubblici del Senato, "ha concluso indicando tra tutte le soluzioni esaminate, quelle denominate "Immuni" e "CovidApp" le maggiormente idonee a essere testate in parallelo per eventuale uso nell'emergenza Coronavirus. La *task force* ha evidenziato di ritenere che "Immuni", dal punto di vista tecnico più avanzata, si avvicinasse maggiormente ad una visione europea incipiente nel Consorzio del Progetto Europeo PEPP-PT "Pan European Privacy-Preserving Proximity Tracing"<sup>17</sup>. Come ricorda ancora il Ministro Pisano nel proprio intervento, con nota del 10 aprile 2020 il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione insieme con il Ministro della salute hanno trasmesso al Presidente del Consiglio una breve relazione riepilogativa "constatando che l'app Immuni (della società Bending Spoons S.p.A.) era risultata la più idonea come base per la realizzazione del sistema nazionale di contact tracing digitale". Successivamente, il 16 aprile 2020, con [l'ordinanza n. 10 del 2020](#), il Commissario per l'emergenza ha disposto di procedere alla stipula, con la società Bending Spoons S.p.A di un contratto di concessione gratuita della licenza d'uso sul *software* di *contact tracing* e di appalto di servizio gratuito.

Con riguardo alla "valutazione di impatto", si tratta di una previsione in linea con quanto raccomandato dalla Commissione europea e dal Comitato europeo per la protezione dei dati. Sia la Commissione sia il Comitato ritengono che debba essere effettuata una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati prima di implementare le app in questione, in quanto il trattamento configura una probabilità di rischio elevato. Il Comitato peraltro ha raccomandato anche la pubblicazione degli esiti di tali valutazioni.

In base al **presente comma 2**, in linea con quanto previsto dagli Orientamenti della Commissione europea (vedi *supra*) e con le indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali<sup>18</sup>, il sistema di tracciamento digitale deve assicurare in particolare, che:

<sup>16</sup> Per le conclusioni si veda <https://innovazione.gov.it/task-force-dati-le-relazioni-delle-attivita-dei-gruppi-che-hanno-valutato-le-app/>

<sup>17</sup> XVIII, 8ª Commissione, Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, riunione n. 57 del 29 aprile 2020.

<sup>18</sup> Si veda in proposito il [parere](#) del Garante per la protezione dei dati personali sulla proposta normativa per la previsione di una applicazione volta al tracciamento dei contagi da Covid-19 del 29 aprile 2020. In tale parere il Garante ha ritenuto, in linea generale, il sistema di *contact tracing* prefigurato dall'articolo in esame "non in contrasto con i principi di protezione dei dati personali".

- gli utenti ricevano, prima dell'attivazione dell'applicazione, **informazioni chiare e trasparenti** al fine di raggiungere una piena consapevolezza, in particolare, sulle finalità e sulle operazioni di trattamento, sulle tecniche di pseudonimizzazione utilizzate e sui tempi di conservazione dei dati (**lettera a**));

La disposizione richiama gli articoli 13 e 14 del Regolamento europeo, i quali disciplinano i contenuti della informativa prevista all'inizio del trattamento e differenziata a seconda che i dati vengano raccolti presso l'interessato (art. 13 GDPR) o meno (art. 14 GDPR).

- per impostazione predefinita, i dati personali raccolti dall'applicazione siano **esclusivamente quelli necessari ad avvisare gli utenti** dell'applicazione di essere rientrati tra i contatti stretti di altri utenti accertati positivi al COVID-19 - contatti individuati secondo criteri stabiliti dal Ministero della salute- nonché ad agevolare l'eventuale adozione di misure di assistenza sanitaria in favore degli stessi soggetti (**lettera b**));

La disposizione richiama l'articolo 25 del Regolamento, il quale introduce il principio di **privacy by design** e **privacy by default**, un approccio concettuale innovativo che impone alle aziende l'obbligo di avviare un progetto prevedendo, fin da subito, gli strumenti e le corrette impostazioni a tutela dei dati personali.

In proposito è opportuno rilevare come secondo gli orientamenti della Commissione europea le app volte a contrastare la crisi Covid 19 dovrebbero consentire all'utente di **attivare separatamente** ed eventualmente in combinazione tra loro **le diverse funzionalità** previste (informazioni, controllo dei sintomi, tracciamento dei contatti e allerta).

- il trattamento effettuato sia basato sui **dati di prossimità dei dispositivi**, resi anonimi, oppure, ove ciò non sia possibile, pseudonimizzati. È esclusa in ogni caso la geo-localizzazione dei singoli utenti (**lettera c**));

In proposito è opportuno segnalare che l'app "Immuni" è basata sulla tecnologia bluetooth, ritenuta anche dalla Commissione europea la più idonea (ai fini in esame) tra le app di tracciamento digitale, perché assicura l'anonimato e al tempo stesso stima con sufficiente precisione la vicinanza tra le persone. Anche il Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB) nel suo ricordato parere ha raccomandato l'impiego di sistemi di prossimità quali il bluetooth, in quanto maggiormente selettivi e di minore impatto sulla *privacy*. Come ha ribadito il Presidente del [Garante per la protezione dei dati personali, nell'audizione informale](#) dello scorso 8 aprile 2020 in Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera, "il bluetooth, restituendo dati su interazioni più strette di quelle individuabili in celle telefoniche assai più ampie, parrebbe migliore nel selezionare i possibili contagiati all'interno di un campione più attendibile perché ...limitato ai contatti significativi". Secondo il Garante, il bluetooth è il sistema da preferire, in quanto esso è la misura più selettiva, che garantisce cioè il minor ricorso possibile a dati identificativi sia in fase di raccolta sia in fase di conservazione.

Secondo il Garante per la privacy, nel parere reso in data 29 aprile (*si veda nota n. 7*) il sistema di *contact tracing* prefigurato appare conforme ai principi di minimizzazione e ai criteri di *privacy by design e by default* (vedi *supra*) nella misura in cui prevede la raccolta dei soli dati di prossimità dei dispositivi, il loro trattamento in forma anonima (o quando non è possibile) in forma pseudo anonima escludendo il ricorso a dati di geolocalizzazione e limitandone la conservazione al tempo strettamente necessario ai fini del perseguimento dello scopo indicato.

- siano garantite su base permanente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento nonché misure adeguate ad **evitare il rischio di reidentificazione** degli interessati cui si riferiscono i dati pseudonimizzati oggetto di trattamento (**lettera d**));

- i dati relativi ai **contatti stretti** siano **conservati**, anche nei dispositivi mobili degli utenti, **per il periodo strettamente necessario al trattamento**, la cui durata è stabilita dal Ministero della salute. I dati sono cancellati in modo automatico alla scadenza del termine (**lettera e**));

La Commissione europea ha stabilito una serie di principi in materia per contenere la divulgazione e l'accesso ai dati. In particolare in relazione alla funzionalità controllo dei sintomi e telemedicina, e all'obiettivo di garantire l'assistenza sanitaria adeguata, l'orientamento è che si possa decidere che le autorità sanitarie ed epidemiologiche **accedano** alle informazioni fornite dal paziente; è altresì contemplata la possibilità per il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) di ricevere i **dati aggregati** dalle autorità nazionali ai fini della sorveglianza epidemiologica. La Commissione europea, nel distinguere i dati delle persone infette da quelli delle persone che sono state in contatto (epidemiologico) con la persona infetta precisa che:

- le autorità sanitarie dovrebbero avere accesso **soltanto ai dati di prossimità** del dispositivo della persona infetta (i dati delle persone a rischio contagio, in modo da contattarli);
- siano a disposizione delle autorità sanitarie solo i **dati proattivamente condivisi** dalla persona infetta;
- la persona infetta **non dovrebbe conoscere l'identità** delle persone tracciate epidemiologicamente (che riceveranno l'allerta).

Per quanto concerne i dati delle persone che sono state in contatto (epidemiologico) i principali orientamenti della Commissione sono:

- l'**identità** della **persona infetta** non dovrebbe essere comunicata alle persone con le quali è stata **in contatto** epidemiologico, mentre è sufficiente mettere queste ultime a conoscenza del contatto epidemiologico con persona infetta nel corso degli **ultimi 16 giorni**;
- non devono essere conservati né comunicati dati relativi a **ora e luogo** del contatto;
- dovrebbe essere comunicato alle autorità sanitarie nazionali solo l'**identificativo** della persona con la quale la persona infetta è stata in contatto epidemiologico dalle 48 ore che hanno preceduto l'insorgere dei primi sintomi fino a 14 giorni dopo la comparsa dei sintomi, a seconda della vicinanza e della durata del contatto.

• i **diritti degli interessati** di cui agli articoli da 15 a 22 del Regolamento GDPR possano essere esercitati anche con modalità semplificate (**lettera f**)).

I diritti richiamati dalla disposizione sono: il diritto di accesso (art. 15 GDPR); il diritto di rettifica (art. 16 GDPR); il diritto all'oblio (art. 17 GDPR); il diritto di limitazione di trattamento (art.18 GDPR); il diritto alla portabilità dei dati (art. 20 GDPR); il diritto di opposizione al trattamento dei dati personali (art. 21 GDPR); il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato (art. 22 GDPR).

Come accennato, con [provvedimento del 1° giugno 2020](#) il Garante per la protezione dei dati personali, esaminata la [valutazione d'impatto](#) presentata dal Ministero della salute, ha autorizzato il medesimo Ministero all'avvio del trattamento dei dati personali relativo al sistema di allerta in oggetto, nel rispetto delle prescrizioni definite dal provvedimento medesimo; il Garante ha chiesto tra l'altro, come ricorda anche il relativo [comunicato stampa](#), che: gli utenti siano informati adeguatamente del fatto che le notifiche di esposizione (generate dal sistema), in determinate circostanze, non riflettono un'effettiva condizione di rischio (al riguardo, il provvedimento fa riferimento all'ipotesi in cui i soggetti, durante il contatto stretto, fossero in condizioni contraddistinte da un adeguato grado di protezione); sia garantita agli utenti la possibilità di disattivare temporaneamente l'app attraverso una funzione facilmente accessibile nella schermata principale.

Il **comma 3** dell'articolo 6 del decreto-legge precisa che i dati raccolti non possano essere trattati per finalità diverse da quella specificate, salva la possibilità di **utilizzo in forma aggregata** o comunque anonima, per soli fini di sanità pubblica, profilassi, finalità statistiche o di ricerca scientifica.

La disposizione richiama - recependo un suggerimento espresso dal Garante per la protezione dei dati personali nel parere del 29 aprile - gli articoli 5, par. 1, lett. *a*) (che prevede che i dati personali siano trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato) e 9, par. 2, lett. *i*) e *j*); queste ultime due lettere ammettono il trattamento di dati personali che sia necessario, rispettivamente: "per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale"; a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, "sulla base del diritto dell'Unione o nazionale, che è proporzionato alla finalità perseguita, rispetta l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato".

Con riguardo alla finalità dei dati raccolti, la Commissione consiglia di non utilizzare tali dati per scopi diversi dalla lotta alla Covid-19. Sempre secondo la Commissione europea, le finalità relative alla ricerca scientifica e la statistica dovrebbero essere esplicitate agli utenti dell'app fin dall'inizio.

**Il mancato utilizzo dell'applicazione - ai sensi del comma 4 - non comporta alcuna conseguenza pregiudizievole, né alcuna limitazione del principio della parità di trattamento.**

In proposito è opportuno ricordare che il Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB) ha precisato che: i titolari del trattamento dei dati dovranno garantire che il consenso al trattamento dei dati sulla base previsto dall'app soddisfi requisiti rigorosi; il consenso non dovrebbe essere inteso come liberamente espresso se la persona non ha l'effettiva possibilità di rifiutare o di revocare il proprio consenso senza subire pregiudizio. Gli Orientamenti della Commissione, pur ribadendo la necessità che l'installazione dell'app sul dispositivo debba avvenire senza conseguenze negative per la persona che decide di non scaricare o utilizzare l'app stessa, non esemplifica quali possano essere le conseguenze negative paventate dal Comitato europeo.

La locuzione "conseguenza pregiudizievole" è stata ritenuta dal Garante per la *privacy*, nel parere del 29 aprile, da preferire - in quanto più ampia - a "conseguenza in ordine all'esercizio dei diritti fondamentali dei soggetti interessati"

Il **comma 5**, oltre a prevedere che sia la piattaforma che i programmi informatici per la realizzazione della stessa e per l'utilizzo dell'applicazione siano di **titolarità pubblica**, stabilisce che debba essere realizzata dal Commissario straordinario **esclusivamente con infrastrutture** localizzate sul territorio nazionale e gestite dalla **Sogei**.

Ai sensi del comma 15 dell'articolo 83 del decreto-legge n. 112 del 2008 (conv. L. n. 133 del 2008), richiamato dalla disposizione in esame, i diritti dell'azionista per la Sogei, quale Società di gestione del sistema informativo dell'amministrazione finanziaria sono esercitati dal Dipartimento del tesoro società.

Il comma 5 precisa altresì che i programmi informatici sviluppati per la realizzazione della piattaforma e l'utilizzo dell'applicazione debbano essere resi disponibili e rilasciati sotto **licenza aperta** ex articolo 69 ("Riuso delle soluzioni e standard aperti") del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005).

Vale ricordare che con la firma dell'ordinanza n. 10 del 2020 e la sottoscrizione del relativo contratto, la titolarità esclusiva del diritto d'autore e di ogni altro diritto di proprietà intellettuale sul codice sorgente e sulle altre componenti applicative dalla Bending Spoons s.p.a. è passata al Governo che ha avuto anche la garanzia del completamento degli sviluppi informatici necessari per consentire la messa in esercizio del sistema nazionale di *contact tracing* digitale. Secondo quanto previsto dal decreto-legge in esame, in linea con le indicazioni della Commissione, il codice dell'applicazione deve essere reso pubblico e accessibile (c.d. *open source*).

L'utilizzo dell'applicazione e della piattaforma, nonché ogni trattamento di dati personali devono essere interrotti alla data di cessazione dello stato di emergenza disposto con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, e **comunque non oltre il 31 dicembre 2020**, ed entro la medesima data tutti i dati personali trattati sono cancellati o resi definitivamente anonimi (**comma 6**).

*Si valuti l'opportunità di chiarire espressamente a chi compete assicurare la cancellazione (o la trasformazione in forma anonima definitiva) dei dati personali trattati.*

Tale previsione, come sottolinea la stessa relazione illustrativa, riprende le indicazioni del Garante per la protezione dei dati personali, espresse dapprima nel [parere](#) reso in data 2 febbraio 2020 sulla bozza di ordinanza del Dipartimento della protezione civile e successivamente ribadite nella ricordata audizione parlamentare dell'8 aprile. In quest'ultima sede il Garante nel richiamare anche la giurisprudenza costituzionale sulle disposizioni emergenziali, ha sottolineato "è fondamentale l'efficacia temporalmente limitata della norma, da revocare non appena terminato lo stato di necessità o comunque, ove la prassi ne dimostri la scarsa utilità".

*Si valuti l'opportunità di prevedere la cancellazione (o la trasformazione in forma anonima definitiva) dei dati anche nel caso in cui, prima della fine del periodo emergenziale, il sistema si riveli di scarsa utilità.*

Il Garante della *privacy* (nel già citato intervento in Commissione trasporti della Camera dell'8 aprile) ha inoltre sottolineato l'importanza di "sancire (con il presidio di sanzioni adeguate) l'obbligo di cancellazione dei dati decorso il periodo di potenziale utilizzo ... e l'illiceità di qualsiasi riutilizzo dei dati per fini diversi da quelli di tracciamento dei contatti".

*Si valuti inoltre l'opportunità di prevedere puntuali sanzioni per la mancata cancellazione dei dati, decorso il periodo emergenziale, e per l'uso illecito dei dati acquisiti.*

Il **comma 7** reca la **copertura finanziaria** degli interventi per la realizzazione della piattaforma. A tali oneri, quantificati in **1.500.000 euro**, si provvede mediante utilizzo di risorse assegnate per il 2020 al Commissario straordinario, con delibera del Consiglio dei ministri, a valere sul Fondo emergenze nazionali di cui all'articolo 44 del decreto legislativo n. 1 del 2018.

### ***Privacy e Costituzione***

L'acquisizione e trattamento di dati personali mediante un tracciamento dei contatti involge profili costituzionalistici, in quanto incidente sul diritto alla riservatezza.

Benché questo diritto non trovi espressa diretta menzione nel dettato della Costituzione, è incontrovertibile che esso riceva protezione costituzionale, così per effetto dell'articolo 14 (inviolabilità del domicilio) e dell'articolo 15 (libertà e

segreto di corrispondenza) e dell'articolo 21 (libertà di manifestazione del pensiero) della Costituzione, come per una più ampia orditura costituzionale, relativa allo svolgimento della personalità e alla dignità sociale di ciascuno (articoli 2 e 3).

Ci si muove, dunque, in un ambito (come rimarcava la sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 1993) "strettamente connesso alla protezione del nucleo essenziale della dignità umana e al pieno sviluppo della personalità nelle formazioni sociali" - a fronte della "formidabile capacità intrusiva posseduta dai mezzi tecnici" moderni - "al fine di salvaguardare l'inviolabile dignità dell'uomo da irreversibili e irrimediabili lesioni" (e "l'ampiezza della garanzia apprestata dall'art. 15 della Costituzione alle comunicazioni che si svolgono tra soggetti predeterminati entro una sfera giuridica protetta da riservatezza è tale da ricomprendere non soltanto la segretezza del contenuto della comunicazione, ma anche quella relativa all'identità dei soggetti e ai riferimenti di tempo e di luogo della comunicazione stessa"). A partire dalla sentenza n. 34 del 1973, è costante affermazione della Corte costituzionale (circa la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altro mezzo di comunicazione, qui considerabile come una delle matrici del diritto alla riservatezza) che si tratti di un diritto dell'individuo inviolabile, rientrante tra i valori supremi costituzionali (v. anche sentenza n. 366 del 1991), attinente (v. sent. n. 10 del 1993) al nucleo essenziale dei valori della personalità - "come parte necessaria di quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana" (sentenza n. 366 del 1991), con un valore espressivo e identificativo della personalità umana e della vita di relazione nella quale questa si svolge, e con una posizione privilegiata ai fini di una salvaguardia della intangibilità degli aspetti più significativi della vita intima della persona.

Per quanto concerne l'ordinamento europeo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo dedica al diritto alla riservatezza uno specifico novero di disposizioni, recate dall'articolo 7, avente ad oggetto il rispetto della vita privata e familiare («Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni») e dall'articolo 8, avente ad oggetto la protezione di dati personali. Di questo, il primo paragrafo dispone che «ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano». Nel secondo paragrafo si prevede che «tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge» (inoltre ogni individuo «ha il diritto di accedere ai dati che lo riguardano e di ottenerne la rettifica»; ed il rispetto delle regole circa la protezione dei dati personali dev'essere soggetto al controllo di un'autorità indipendente).

Come ha ricordato la prof.ssa Cartabia presidente della Corte costituzionale nell'esporre (il 28 aprile 2020) la relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale (riferita all'anno 2019), "la nostra Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza sul modello dell'art. 48 della Costituzione di Weimar o dell'art. 16 della Costituzione francese, dell'art. 116 della Costituzione spagnola o dell'art. 48 della Costituzione ungherese. Si tratta di una scelta consapevole. Nella Carta costituzionale non si rinvencono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né

previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell'assetto dei poteri. La Costituzione, peraltro, non è insensibile al variare delle contingenze, all'eventualità che dirompano situazioni di emergenza, di crisi, o di straordinaria necessità e urgenza, come recita l'art. 77 Cost., in materia di decreti-legge. La Repubblica ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi - dagli anni della lotta armata a quelli della più recente crisi economica e finanziaria - che sono stati affrontati senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma ravvisando all'interno di esso quegli strumenti che permettessero di modulare i principi costituzionali in base alle specificità della contingenza: necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela «sistemica e non frazionata» dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dei relativi limiti".

Può aggiungersi, sulla scorta della giurisprudenza della medesima Corte costituzionale, come nelle operazioni di bilanciamento tra valori e diritti costituzionali diversi e potenzialmente collidenti, "non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango (sentenza n. 143 del 2013)", ha ricordato la sentenza n. 20 del 2019.

Essa ha ribadito come il diritto alla riservatezza dei dati personali sia "manifestazione del diritto fondamentale alla intangibilità della sfera privata (sentenza n. 366 del 1991)", che "attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti". Esso trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.) ed è stato già riconosciuto, in relazione a molteplici ambiti di disciplina, nella giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 173 del 2009, 372 del 2006, 135 del 2002, 81 del 1993 e 366 del 1991). Nonché riceve specifica protezione in varie norme europee e convenzionali. Nell'epoca attuale, il diritto alla riservatezza "si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali".

Si tratta dei "principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati".



**Articolo 7**  
***(Disposizioni finanziarie)***

**L'articolo 7** reca disposizioni finanziarie.

Più nel dettaglio la disposizione prevede che dall'attuazione degli articoli del decreto-legge in conversione, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 6 con riguardo al sistema di allerta Covid-19, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La disposizione precisa altresì che le Amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti connessi mediante l'utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

### **Articolo 7-bis**

#### ***(Disposizioni in materia di sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio)***

L'**articolo 7-bis**, proposto dalla Commissione con l'approvazione dell'**emendamento 7.0.3**, interviene in materia di sistemi di **protezione dei minori dai rischi del cyberspazio**, imponendo agli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche di prevedere, gratuitamente, fra i servizi preattivati e disattivabili solo su richiesta dell'utenza, l'attivazione di filtri, blocchi alla navigazione e di altri sistemi di *parental control*.

Più nel dettaglio la disposizione prevede che i contratti di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica, disciplinati dal codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, devono prevedere, tra i servizi preattivati, sistemi di *parental control* o di filtro di contenuti inappropriati per i minori e di blocco dei contenuti riservati ad un pubblico di età superiore agli anni diciotto (comma 1).

Il **decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70** ha recepito nell'ordinamento italiano la **direttiva 2000/31/UE** relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico. In particolare l'articolo 2, comma 1, lettera a) definisce come **servizi della società dell'informazione le attività economiche svolte on line, nonché**, attraverso il richiamo all'articolo 1, comma 1, lett. b) della legge n. 317 del 1986, **qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi**.

L'articolo 1 del **codice delle comunicazioni elettroniche**, alla lettera gg) reca, a sua volta la definizione di **servizio di comunicazione elettronica**. Con essi si intendono i servizi, forniti di norma a pagamento, consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva, ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti; sono inoltre esclusi i servizi della società dell'informazione già ricordati di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica;

Tali sistemi, ai sensi del **comma 2**, devono essere gratuiti e disattivabili solo su richiesta del consumatore, titolare del contratto.

La disposizione prevede inoltre in capo agli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche l'obbligo di assicurare adeguate forme di

pubblicità dei sistemi di protezione, in modo da garantire che i consumatori possano compiere scelte informate (**comma 3**).

In caso di violazione degli obblighi imposti dalla disposizione, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ordina all'operatore la cessazione della condotta e la restituzione delle eventuali somme ingiustificatamente addebitate agli utenti, indicando in ogni caso un termine non inferiore a sessanta giorni entro cui adempiere (**comma 4**).

E' opportuno ricordare che tale disposizione riprende il contenuto dell'articolo 2 del disegno di legge n. 1692, in corso d'esame nelle Commissioni riunite 1ª e 2ª del Senato, recanti interventi in materia di contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo.

**Articolo 8**  
*(Entrata in vigore)*

**L'articolo 8** disciplina l'entrata in vigore del decreto-legge.