

Decreto-Legge 8 marzo 2020, n. 11

“Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”

Scheda di analisi

Roma, il 9 marzo 2020 (aggiornata all'11 marzo 2020)

SOMMARIO: 1. *Premessa. Il DL n. 11/2020 e il rapporto con le altre fonti.* 2. *Il differimento urgente delle udienze e la sospensione dei termini.* 3. *Le misure organizzative volte a “evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone”.* 4. *Previsioni speciali per i giudizi amministrativi.* 5. *Altre misure: decorso dei termini ai fini della equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo; deposito degli atti introduttivi dei giudizi civili.* 6. *Misure relative ai detenuti e ai penitenziari.* 7. *Rinvio delle elezioni del Consiglio giudiziario e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.* 8. *I collegamenti utilizzabili per lo svolgimento da remoto delle udienze civili e delle udienze penali.*

1. Premessa. Il DL n. 11/2020 e il rapporto con le altre fonti.

Il [decreto legge n. 11/2020](#) è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione (8 marzo 2020) e fornisce in materia di giustizia ulteriori e più incisive misure rispetto a quelle già contenute nell'art. 10 del [Decreto legge n. 9/2020](#), la cui applicazione resta ferma (per l'analisi di esso si rinvia alla relativa [scheda](#)). Restano ferme ovviamente anche le disposizioni generali previste al fine del contrasto dell'emergenza epidemiologica, di cui al [DPCM 8 marzo 2020](#), che assorbe i dpcm fin qui adottati.

Si segnala che, nella relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del decreto-legge, sostitutiva della precedente e depositata in data 11 marzo, il comma 2 dell'articolo 1 viene espressamente indicato quale “disposizione di portata generale, riferita a tutti i procedimenti e processi civili e penali pendenti (anche quando non sia fissata udienza nel periodo interessato)” la quale “dispone la sospensione di tutti i termini per il compimento di qualsiasi attività processuale, ivi inclusi gli atti di impugnazione”.

2. Il differimento urgente delle udienze e la sospensione dei termini.

2.1. Tutte le udienze comprese tra il 9 marzo e il 22 marzo 2020 dei procedimenti civili e penali pendenti (art. 1, comma 1), nonché quelle di fronte alle commissioni tributarie e alle magistrature militari (art. 1, comma 4) sono rinviate d'ufficio, tranne le eccezioni espressamente elencate [all'art. 2, comma 2, lett. g\)](#). Del pari, nello stesso periodo, sono sospesi tutti i termini per il compimento di qualsiasi atto nell'ambito dei medesimi procedimenti (art. 1, comma 2). Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine del periodo (art. 1, comma 2, secondo periodo).

Al riguardo si deve segnalare che, nella relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del decreto-legge, sostitutiva della precedente e depositata in data 11 marzo, il comma 2 dell'articolo 1 viene espressamente indicato quale "disposizione di portata generale, riferita a tutti i procedimenti e processi civili e penali pendenti (anche quando non sia fissata udienza nel periodo interessato)" la quale "dispone la sospensione di tutti i termini per il compimento di qualsiasi attività processuale, ivi inclusi gli atti di impugnazione" (in grassetto il nuovo testo, come modificato).

Il differimento immediato delle udienze è previsto anche al fine di lasciare ai capi degli uffici giudiziari il tempo necessario per l'adozione delle misure organizzative utili ai fini di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio e contatti ravvicinati tra le persone nei prossimi mesi, ed in particolare fino al 31 maggio 2020 (art. 2, comma 1).

2.2. Per i procedimenti civili, non sono rinviate le udienze relative ad una serie di materie, specificate [all'art. 2, comma 2, lett. g\), n. 1.](#)

Si segnala che non sono, altresì, soggette a rinvio le cause per le quali la ritardata trattazione potrebbe produrre "grave pregiudizio" alle parti. In questo caso, la dichiarazione di urgenza è disposta con decreto non impugnabile: a) del presidente dell'ufficio giudiziario in calce alla citazione o al ricorso per le cause per le quali non sia già stata celebrata alcuna udienza; b) del giudice istruttore o del collegio nel caso in cui siano state già celebrate udienze. Nelle ipotesi in cui

non sia ravvisabile la figura del giudice istruttore (controversie del lavoro, e, più in generale, tutte quelle di competenza del Tribunale in composizione monocratica), pur nel silenzio della disposizione, si può ragionevolmente ritenere che la dichiarazione d'urgenza debba provenire dal giudice monocratico.

2.3. Per i procedimenti penali, non sono rinviate le udienze indicate all'art. 2, comma 2, lett. g), nn. 2) e 3), ed in particolare quelle:

- di convalida dell'arresto o del fermo;
- relative a procedimenti nei quali nel periodo di sospensione scadono i termini di cui all'articolo 304 cpp di durata massima della custodia cautelare;
- nei procedimenti in cui sono state richieste o applicate misure di sicurezza detentive;

Altresì, se i detenuti, gli imputati, i proposti o i loro difensori espressamente richiedano che si proceda, non sono rinviate le udienze:

- dei procedimenti a carico di persone detenute;
- nei procedimenti in cui sono state applicate misure cautelari o di sicurezza;
- nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione o nei quali sono state disposte misure di prevenzione;
- nei procedimenti a carico di imputati minorenni.

Infine, non sono rinviate le udienze nei procedimenti che presentano carattere di urgenza. La dichiarazione di urgenza è fatta dal Giudice o dal Presidente del Collegio, su richiesta di parte.

2.4. Per i procedimenti pendenti di fronte al giudice amministrativo, è effettuato il richiamo alle conferenti norme in tema di sospensione feriale (art. 54, commi 2 e 3, cpa), con la conseguenza della sospensione dei termini processuali sicuramente applicabile a tutti i procedimenti pendenti.

2.5. Ai sensi dell'art. 4, comma 4, per tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini che cadono dall'8 marzo al 31 maggio 2020 sono sospesi e riprendono a decorrere dal primo giugno 2020.

L'art. 4, comma 1, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'art. 1 si applicano in quanto compatibili, anche "a tutte le funzioni della Corte dei conti" deve

interpretarsi nel senso che le udienze previste dall'8 marzo al 22 marzo sono rinviate d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020.

3. Le misure organizzative volte a “evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone”.

3.1. Oltre al già descritto differimento delle udienze nei giorni immediatamente successivi all'entrata in vigore del decreto, la fonte in commento prevede all'art. 2 una serie di provvedimenti aventi l'obiettivo di evitare assembramenti e contatti ravvicinati tra le persone all'interno di ogni spazio degli uffici giudiziari, fuori o dentro le aule. Si ricorda che, ai sensi del DPCM 8 marzo 2020, occorre mantenere nei contatti sociali una distanza interpersonale di almeno un metro (all. 1, lett. d).

Ai fini dell'adozione dei provvedimenti organizzativi, i capi degli uffici giudiziari debbono sentire obbligatoriamente i Consigli dell'ordine degli avvocati e le autorità sanitarie. A tal proposito si segnala l'opportunità, dove non già avvenuto, di costituire dei tavoli di lavoro permanenti tra ordini e capi degli uffici.

Nella giustizia amministrativa, i provvedimenti organizzativi sono adottati “in coerenza con le eventuali disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente del Consiglio di Stato o dal Segretario generale della giustizia amministrativa” (art. 3, comma 2).

3.2. Il ventaglio delle misure che possono essere adottate è ampio, e prevede la limitazione o la chiusura dell'accesso al pubblico, tranne che per le attività urgenti, anche in deroga alle norme ordinarie (che prevedono 4 ore di aperture nei giorni feriali, cfr. art. 162, l. 1196/1960); la regolamentazione dell'accesso ai servizi anche in via telefonica o telematica (art. 2, comma 2, lett. a, b, e c).

Relativamente alle udienze, è prevista la possibilità di:

- adottare linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze (art. 2, comma 2, lett. d);
- celebrare a porte chiuse le udienze pubbliche civili e penali (art. 2, comma 2, lett. e);
- svolgere mediante collegamenti da remoto le udienze civili che richiedono la presenza dei soli avvocati o delle parti, fermi restando il rispetto del

contraddittorio e del diritto di difesa, e previa comunicazione ai difensori ed al PM (ove questi debba partecipare); i collegamenti saranno individuati e regolati da un provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia (art. 2, comma 2, lett. f);

- rinvio delle udienze a data successiva al 31 maggio 2020, con le eccezioni già viste al paragrafo precedente (art. 2, comma 2, lett. g);
- tenere le udienze civili che non richiedano la presenza di soggetti diversi dai difensori mediante lo scambio e il deposito telematico di note recanti le sole istanze e conclusioni, con successiva adozione fuori udienza del provvedimento da parte del giudice (art. 2, comma 2, lett. h).

3.3. È altresì prevista una clausola generale valevole per i procedimenti civili e penali volta ad evitare che, per l'effetto dei provvedimenti organizzativi richiamati, possano prodursi preclusioni, decadenze e prescrizioni: nel periodo di efficacia di tali provvedimenti, ove gli stessi precludano la presentazione della domanda giudiziale, è sospesa la decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività precluse (cfr. art. 2, comma 3).

In base all'art. 2, comma 4, sono in particolare sospesi nei procedimenti penali, il corso della prescrizione e i termini di cui agli artt. 303 (termini di durata massima della custodia cautelare), 309, comma 9 (riesame delle ordinanze che dispongono misure coercitive), 311, commi 5 e 5bis (termini per la decisione in Cassazione delle impugnazioni relative alle ordinanze recanti misure coercitive), 324, comma 7 (che richiama, a proposito del riesame di provvedimenti di sequestro, le disposizioni di cui all'art. 309, comma 9), nonché i termini di cui agli artt. 24, comma 2 (limiti temporali dell'efficacia del sequestro di beni), e 27, comma 6 (stessi limiti, in caso di appello) del d. lgs. n. 159/2011.

In ogni caso la sospensione opera per il tempo in cui il procedimento è rinviato, e comunque non oltre il 31 maggio 2020.

3.4. In base all'art. 2, comma 6, anche gli atti introduttivi dei giudizi, nei procedimenti civili e di volontaria giurisdizione, fino al 31 maggio 2020, debbono essere depositati esclusivamente mediante modalità telematiche. Ciò vale per gli uffici che hanno la

disponibilità del deposito telematico, e quindi non anche per i giudizi pendenti in Cassazione, o di fronte al Giudice di pace.

- 3.5. Si segnala infine che in data 11 marzo 2020 il CSM ha adottato [Ulteriori linee guida in ordine all'emergenza sanitaria Covid-19 all'esito del D.L. n. 11 dell'8 marzo 2020](#).

4. Previsioni speciali per i giudizi amministrativi

- 4.1. Nei giudizi amministrativi, fino al 31 maggio 2020, in deroga alle norme del cpa, tutte le controversie fissate per la trattazione (sia in udienza camerale che pubblica), sono decise allo stato degli atti. A meno che una delle parti chieda la discussione con istanza da notificare alle altre parti costituite e depositare almeno due giorni liberi prima della data di udienza. I difensori sono da considerarsi presenti a tutti gli effetti, anche se l'udienza non è stata richiesta (art. 3, comma 4).
- 4.2. Anche in questo settore, le udienze richieste dalle parti potranno essere tenute mediante collegamenti da remoto, con le garanzie del contraddittorio (art. 3, comma 5).
- 4.3. Fino al 31 maggio 2020, le udienze pubbliche si tengono comunque a porte chiuse (art. 3, comma 6).
- 4.4. Anche nella giustizia amministrativa è prevista una clausola generale volta ad evitare eventuali conseguenze negative dei provvedimenti organizzativi che si potranno adottare: i provvedimenti che determinano la decadenza delle parti da facoltà processuali implicano la rimessione in termini degli stessi (art. 3, comma 7), e quelli che impediscono l'esercizio di diritti integrano cause di sospensione di prescrizione e decadenza (art. 3, comma 8). Con [proprio decreto](#) (n. 71/2020, pubblicato l'11 marzo 2020) il Presidente del Consiglio di Stato ha adottato disposizioni di coordinamento aventi per oggetto l'andamento delle udienze pubbliche e camerale, delle adunanze delle sezioni consultive, nonché delle camere di consiglio 'decisorie'.

5. Decorso dei termini ai fini della equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo.

- 5.1. In base all'art. 2, comma 5, nei procedimenti rinviati a seguito dell'adozione delle misure organizzative descritte, non si tiene conto del periodo intercorrente tra le date del provvedimento di rinvio e la data della nuova udienza ai fini del computo del periodo utile per la maturazione del diritto all'equa riparazione, sino al limite massimo di tre mesi successivi al 31 maggio 2020.
- 5.2. Anche nei procedimenti di fronte al giudice amministrativo vi è una misura simile (ma non identica): ai fini del computo del periodo utile per la maturazione del diritto all'equa riparazione non si tiene conto del periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore del decreto legge (8 marzo) e il 31 maggio 2020 (art. 3, comma 9).

6. Misure relative ai detenuti e agli istituti penitenziari.

- 6.1. In base all'art. 2, comma 7, ferme restando le norme generali che consentono al Giudice penale di disporre il dibattimento a porte chiuse “quando la pubblicità può nuocere alla pubblica igiene” (art. 472, co. 3, cpp), a partire dal 9 marzo e sino al 31 maggio 2020, i detenuti, gli internati e i soggetti sottoposti a misure cautelari partecipano alle udienze, ove possibile, tramite videoconferenze o collegamenti da remoto individuati e regolati da provvedimento che sarà assunto dal Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del ministero della giustizia, con l'applicazione, in quanto compatibili, delle norme generali in materia di dibattimenti a distanza (di cui all'art. 146 bis, commi 3, 4 e 5, D. lgs. 271/1989).
- 6.2. In base all'art. 2, comma 8, nei penitenziari e negli istituti penali per minorenni, dal 9 marzo al 22 marzo 2020 i colloqui con familiari ed altri si tengono a distanza, mediante apparecchiature e collegamenti a disposizione dell'amministrazione penitenziaria, o al telefono. In questa materia, rileva anche la disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. u), del [DPCM 8 marzo 2020](#).

6.3. Per il periodo tra l'8 marzo e il 31 maggio 2020, la magistratura di sorveglianza, tenuto conto delle evidenze rappresentate dall'autorità sanitaria, può sospendere la concessione di permessi premio e del regime di semilibertà (art. 2, comma 9).

7. Rinvio delle elezioni del Consiglio giudiziario e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

7.1 In deroga alle norme vigenti, le elezioni 2020 del Consiglio giudiziario e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione si svolgono la prima domenica e il lunedì successivo di ottobre 2020 (art. 2, comma 10).

8. I collegamenti utilizzabili per lo svolgimento da remoto delle udienze civili e delle udienze penali.

8.1 Con provvedimento del 10 marzo 2020 il Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia ha individuato i collegamenti utilizzabili per lo svolgimento da remoto delle udienze civili e delle udienze penali in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, commi secondo, lett. f), e settimo, del Decreto Legge 8 marzo 2020, n. 11.

8.2 Per quanto concerne le udienze civili, il provvedimento (art. 2) prevede che, nell'ipotesi di cui all'art. 2, comma secondo, lett. f), del Decreto legge (udienze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti), le udienze possono svolgersi mediante collegamenti da remoto organizzati dal giudice utilizzando i seguenti programmi a disposizione dell'Amministrazione: Skype for Business; Teams. I collegamenti, effettuati con i due suddetti programmi su dispositivi dell'ufficio o personali, utilizzano infrastrutture dell'Amministrazione o aree di data center riservate in via esclusiva al Ministero della Giustizia.

8.3 Il provvedimento (art. 3) prevede, poi, che le udienze penali di cui al settimo comma dell'art. 2 del Decreto legge (udienze a cui partecipano persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare durante il periodo di efficacia del Decreto) si svolgono, ove possibile, utilizzando gli strumenti di videoconferenza già a disposizione degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari ai sensi dell'art. 146-bis del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (il quale contiene disposizioni per la partecipazione

al dibattito a distanza). In alternativa, possono essere utilizzati i collegamenti da remoto previsti per le udienze civili dall'art. 2 del provvedimento sopra esaminato, laddove non sia necessario garantire la fonia riservata tra la persona detenuta, internata o in stato di custodia cautelare ed il suo difensore e qualora il numero degli imputati, che si trovano, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione in luoghi diversi, consenta la reciproca visibilità.

N.B.: si sono sottoposte al ministero alcune questioni dubbie (per esempio, estensibilità della sospensione dei termini a tutti i procedimenti civili e penali, e sospensione dei termini nella mediazione delegata). Si è ricevuta rassicurazione circa la tempestiva illustrazione tecnica della disciplina.

N.B. Si segnalano di seguito i link ai siti istituzionali degli Uffici giudiziari apicali che hanno adottato le prime misure di attuazione del decreto.

Corte Costituzionale - comunicato stampa

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200309170044.pdf

Corte di Cassazione - provvedimento

http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/dettaglio_ecs.page;jsessionid=856F7B74C653CA4A35AB0A140FCEF7D9.jvm1?contentId=ECS23804

Corte di Cassazione - comunicato stampa

http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/dettaglio_ecs.page;jsessionid=856F7B74C653CA4A35AB0A140FCEF7D9.jvm1?contentId=ECS23801

Consiglio di Stato - comunicato stampa

<https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/1707216/COMUNICATO+CORONA+VIRUS.pdf/7d6f0a66-4d6d-ec6f-246d-34227bd90750>

Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria - provvedimento

[https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/674258/Consiglio+di+Pr
esidenza+della+Giustizia+Tributaria+-+Decreto+9+marzo+2020.pdf/ba9543c7-
3c66-4ee3-8258-4f462f18edbc](https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/674258/Consiglio+di+Pr
esidenza+della+Giustizia+Tributaria+-+Decreto+9+marzo+2020.pdf/ba9543c7-
3c66-4ee3-8258-4f462f18edbc)