

DECRETO-LEGGE N. 28: MISURE PER LE INTERCETTAZIONI, IL SISTEMA PENITENZIARIO, LA GIUSTIZIA E IL SISTEMA DI ALLERTA COVID-19 (APP IMMUNI)

*Il decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020, così come modificato durante l'esame in prima lettura al Senato, affronta diverse questioni in materia di **giustizia, penale, amministrativa e contabile, nonché relative all'ordinamento penitenziario**, con l'intento di garantire la **transizione e l'uscita dalla fase emergenziale** imposta dall'epidemia di Covid-19. Si inserisce, dunque, nel solco tracciato dal "**Cura Italia**", del quale va considerato come la naturale prosecuzione.*

*“È un decreto – ha affermato il capogruppo PD della Commissione Giustizia, **Alfredo Bazoli** – con il quale abbiamo la speranza, l'ambizione e l'obiettivo di **traguardare il settore della giustizia oltre l'emergenza** che ha affrontato, come tutti i campi della vita del nostro Paese, in questi ultimi mesi. Anche la giustizia è stata fortemente afflitta da quanto accaduto: il blocco di fatto delle attività, a parte quelle urgenti, giurisdizionali ha di fatto impedito la tutela e l'attuazione dei diritti dei cittadini per un tempo lungo; **è tempo, quindi, di riprendere un'attività ordinaria**, e questo decreto cerca di accompagnare in maniera ordinata e, credo, ragionata e ragionevole la giustizia fuori da questa emergenza che ha dovuto appunto sopportare in questi mesi”.*

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19” ([AC 2547](#)) e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

IL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE

Il **disegno di legge di conversione**, come modificato dal Senato, in prima lettura, fa salvi gli effetti di alcune disposizioni abrogate dello stesso decreto n. 28 e del decreto-legge n. 29 del 2020 non più convertito.

Nel dettaglio, l'articolo 1 **abroga il decreto-legge n. 29 del 2020**, il cui contenuto viene inserito nel decreto-legge n. 28 e fa **salvi gli effetti prodotti *medio tempore***. Una analoga clausola di salvezza è prevista per gli atti compiuti sulla base dell'art. 3, comma 1, lett. i) del decreto-legge n. 28, che viene anche questa abrogata. Si tratta della disposizione del decreto-legge che posticipava al 31 luglio 2020 la **fine della fase emergenziale** nel settore della giustizia civile e penale. Tale scadenza è stata infatti **anticipata al 30 giugno 2020** nel corso dell'esame del provvedimento in Senato.

Trattandosi di modifiche apportate al decreto-legge, le disposizioni entreranno **in vigore con la legge di conversione**.

Si ricorda, infatti, che in base all'art. 77, terzo comma, della Costituzione "I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro 60 giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti".

Di seguito, un quadro sintetico delle misure contenute nel provvedimento.

PROROGA RIFORMA INTERCETTAZIONI

L'articolo 1 **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, si prevede, con questa ~~una~~ modifica 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. Viene inoltre prorogato 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'articolo 114 c.p.p.), tale da consentire la pubblicabilità dell'ordinanza di custodia cautelare.

Entra invece **immediatamente in vigore** la disposizione, del decreto-legge n. 161 del 2019, relativa all'adozione del decreto del Ministro della giustizia con il quale vengono stabilite 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**.

USO DEI DRONI DA PARTE DELLA POLIZIA PENITENZIARIA

L'articolo 1-*bis*, introdotto anche questo dal Senato, consente alla **polizia penitenziaria di utilizzare i droni**, nel perimetro segnato dall'esercizio delle sue funzioni, per assicurare una più efficace **vigilanza sugli istituti penitenziari** e garantire la sicurezza al loro interno,

PERMESSI E DETENZIONE DOMICILIARE

L'articolo 2 apporta alcune modifiche alla disciplina procedimentale dei **permessi c.d. di necessità**, di cui all'art. 30-*bis* dell'ordinamento penitenziario ([legge 26 luglio 1975 n. 354](#)), ai quali si può fare ricorso in caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente, ovvero in casi eccezionali, in virtù di eventi familiari di particolare gravità, e della **detenzione domiciliare c.d. "in deroga"**, cioè sostitutiva del differimento dell'esecuzione della pena, art. 47-*ter* comma 1-*ter*, dell'ordinamento penitenziario.

Per entrambe le misure, la modifica consiste nella previsione di un **parere obbligatorio** che i giudici di sorveglianza devono richiedere al **Procuratore nazionale antimafia e terrorismo**, al fine di chiarire l'attualità dei **collegamenti con la criminalità organizzata e la pericolosità del soggetto**; solo al **Procuratore distrettuale**, se la decisione riguarda l'autore di uno dei gravi reati elencati nell'art. 51 comma 3-*bis* e comma 3-*quater* c.p.p. (mafia, pedofilia, droga, ecc.), anche al **Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo**, se riguarda un detenuto sottoposto al regime detentivo speciale del 41 *bis* dell'ordinamento penitenziario.

Nel corso dell'esame in Senato è stata introdotta una disposizione (che riproduce il contenuto dell'art. 1 dell'abrogando decreto-legge n. 29), volta a prevedere **l'obbligo di revoca** del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare "in deroga" quando vengano meno le **condizioni per le quali era stata concessa**.

DETENZIONE DOMICILIARE O DI DIFFERIMENTO DELLA PENA A CAUSA DEL COVID-19

L'articolo 2-*bis*, introdotto dal Senato, riproduce in larga parte i **contenuti degli articoli 2 e 5 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29**. In particolare l'articolo stabilisce, per i **giudici di sorveglianza** che abbiano adottato – a partire dal 23 febbraio 2020 – 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. Rispetto al contenuto del decreto-legge n. 29 del 2020, il Senato ha aggiunto specifiche disposizioni concernenti il profilo delle **garanzie processuali del soggetto** nei

confronti del quale il magistrato di sorveglianza abbia disposto la revoca della detenzione domiciliare o del differimento della pena adottati in via provvisoria (in assenza di contraddittorio). In particolare, è stato stabilito che il tribunale di sorveglianza (presso il quale **il contraddittorio è ripristinato** secondo le forme tipiche del procedimento di sorveglianza) decide in via definitiva sull'ammissione alla detenzione domiciliare (o sul differimento della pena) **entro trenta giorni** dalla ricezione del provvedimento di revoca, anche in deroga al termine ordinario di sessanta giorni (previsto dall'articolo 47, comma 4, ordinamento penitenziario). È inoltre specificato che il mancato intervento della decisione del tribunale nel termine prescritto determina la perdita di **efficacia del provvedimento** di revoca.

L'articolo 2-ter, anche questo introdotto dal Senato, riproduce un'altra disposizione del decreto-legge n. 29 e, in analogia a quanto disposto dall'articolo 2-bis, prevede l'obbligo di una **revisione periodica, da parte del pubblico ministero** (che deve procedere entro il termine di quindici giorni dalla data di adozione di tale misura e, successivamente, con cadenza mensile) 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.

MISURE URGENTI PER GLI ISTITUTI PENITENZIARI E GLI ISTITUTI PENALI MINORILI

L'articolo 2-quater, introdotto dal Senato, riproduce il contenuto dell'articolo 4 del decreto-legge n. 29 del 2020, relativo alla disciplina in materia di 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, 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, nonché con riguardo ai condannati minorenni, 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. La disposizione, inoltre, prevede **il diritto dei condannati, internati e imputati ad almeno un colloquio al mese in presenza** di almeno un congiunto o altra persona, affidando nel contempo al direttore dell'istituto penitenziario e dell'istituto penale per minorenni, l'indicazione del **numero massimo** – nel rispetto dei limiti di legge – di colloqui da svolgere con **"modalità in presenza"**.

CORRISPONDENZA TELEFONICA DETENUTI

L'articolo 2-quinquies, introdotto dal Senato, interviene, invece, sulla disciplina relativa alla **corrispondenza telefonica delle persone detenute** e prevede che l'autorizzazione possa

essere **concessa una volta al giorno** (in luogo di una volta a settimana) nel caso in cui riguardi **figli minori di età o maggiorenni portatori di una disabilità grave** e 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 gravi delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, 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***.

GARANTE DETENUTI

L'articolo 2-*sexies*, introdotto dal Senato, 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***, 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.

MODIFICHE AL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020 (CURA ITALIA)

L'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 è considerato la **disposizione principale** nel campo delle misure di **contenimento degli effetti della pandemia**, e della conseguente quarantena, sul sistema giudiziario nazionale. Questo decreto-legge interviene per modificarlo in più parti. Anzitutto, l'articolo 3, nel testo modificato dal Senato, ripristina il termine originario del 30 giugno 2020 per la fine della fase emergenziale negli uffici giudiziari, precedentemente prolungato al 31 luglio 2020; 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 decreto 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.

L'**articolo 3, comma 1-*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**.

L'**articolo 3, comma 1-ter**, disciplina l'effettuazione con modalità telematiche delle comunicazioni e notificazioni nei **procedimenti** dinanzi al **Consiglio nazionale forense in sede giurisdizionale**.

L'**articolo 3, comma 1-quater**, è volto a prevedere che il preventivo esperimento del **procedimento di mediazione** costituisca **condizione di procedibilità** della domanda, nelle 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 decreto-legge n. 6 del 2020).

CAMBIAMENTO GENERALITÀ COLLABORATORI GIUSTIZIA

L'**articolo 3-bis**, introdotto dal Senato, modifica la **disciplina del cambiamento delle generalità** per la **protezione dei collaboratori di giustizia**, per 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.

La norma si applica ai provvedimenti di revoca adottati nei 24 mesi antecedenti all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge in esame fino al perdurare dello stato di emergenza relativa a COVID-19.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

L'articolo 4, oltre a **prorogare di un mese** (dal 30 giugno al 31 luglio) il termine finale del periodo di applicazione della disciplina emergenziale dettata con riguardo alla giustizia amministrativa dal decreto-legge "Cura Italia", prevede – nel periodo compreso tra il 30 maggio e il 31 luglio 2020 – la possibilità di svolgere la **discussione orale nelle udienze camerali o pubbliche** con modalità di **collegamento da remoto**, a richiesta di tutte le parti costituite o su disposizione del giudice d'ufficio.

Conseguentemente all'introduzione della udienza telematica, la disposizione (comma 2) demanda a un **decreto del Presidente del Consiglio di Stato** l'adozione delle modifiche delle regole tecnico-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. A tale decreto è altresì rimessa (ultimo periodo del comma 1), con riguardo ai casi di trattazione mediante collegamento da remoto, la **definizione dei tempi massimi di discussione e replica**.

GIUSTIZIA CONTABILE

L'articolo 5 estende **fino al 31 agosto** il periodo di operatività della disciplina emergenziale prevista con riguardo alla **giustizia contabile** dal decreto-legge “Cura Italia” e prevede che, in caso di rinvio delle udienze, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo della Corte dei conti, i **termini in corso** alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 31 agosto 2020, siano **sospesi per riprendere** a decorrere **dal 1° settembre 2020**.

Il decreto-legge, come emendato dal Senato, inoltre:

- modifica la **composizione** del **collegio delle Sezioni riunite della Corte dei Conti** in sede di controllo, elevando il numero dei componenti **da 10 a 15**; riconosce la possibilità, per il **PM contabile**, di avvalersi di **collegamenti da remoto**, nell'ambito **dell'attività istruttoria**;
- istituisce una **Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati**.

TRACCIAMENTO DEI CONTATTI

Con l'articolo 6, in relazione al quale il Senato non ha approvato modifiche, viene istituita una **piattaforma informatica unica nazionale** che consenta la gestione di un **sistema di allerta**, per coloro che siano entrati in stretto contatto con soggetti risultati positivi al virus COVID-19, contatto rilevato tramite l'installazione, su base volontaria, di un'apposita applicazione, **App “Immuni”**, sui telefoni cellulari.

Il Ministero della salute, sentito il Garante Privacy, adotta le **misure tecniche e organizzative** idonee a garantire un **livello di sicurezza adeguato** ai rischi per i diritti e le libertà degli interessati. Inoltre 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 dell'applicazione, la piattaforma, nonché ogni trattamento di dati personali, devono essere **interrotti alla data di cessazione dello stato di emergenza**. Entro tale data tutti i dati personali trattati devono essere **cancellati o resi definitivamente anonimi**.

PARENT CONTROL

L'articolo 7 reca disposizioni finanziarie mentre l'articolo 7-bis, introdotto dal Senato, 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** del consumatore, titolare del contratto, l'attivazione di filtri, blocchi alla navigazione e di altri sistemi di **parental control**. 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. 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.