

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

Roma, 24 marzo 2020

Egregi
Senatori
Commissione Bilancio
Senato della Repubblica
00100 Roma

Oggetto: conversione in legge del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020

In relazione al provvedimento in oggetto, si trasmettono le osservazioni e le proposte di seguito formulate.

1. Le disposizioni in materia di giustizia civile

Art. 6

L'art. 6 c. 9 è modificato come segue:

- le parole "*come previsto dall'art. 458 del Decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66*" sono sostituite dalle seguenti "*come previsto dall'art. 397 c. 2 del Decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66*".

Note: L'art. 458 C.O.M., infatti, è inserito all'epilogo di un titolo dedicato alla requisizione di una serie di beni per la locomozione (cavalli, muli ed altri veicoli da soma, veicolo ordinari a trazione animale, veicoli a motore a trazione meccanica, biciclette d'ogni sorta, natanti d'ogni specie) che, con tutta verosimiglianza, non serviranno all'ente pubblico per combattere l'odierna epidemia, la quale, per ovvie ragioni, esigerà la temporanea apprensione di attrezzature sanitarie, come presidi ospedalieri, equipaggiamenti medici, strumenti chirurgici e, comunque, gli oggetti necessari per l'esecuzione di diagnosi, cure e terapie. Atteso che le norme sulla requisizione sono di stretta esegesi e non sono suscettibili, pertanto, di rimaneggiamenti interpretativi in sede giudiziale, sembrerebbe che il combinato disposto dell'art. 6, 9° comma, del Decreto "Cura Italia" e dell'art. 458 C.O.M. escluda il potere/dovere del giudice di sospendere cautelativamente i provvedimenti di requisizione soltanto per l'ipotesi in cui essi incidano sui beni per la locazione, confermandolo, invece, per tutti i casi in cui riguardino altri beni, fra i quali, appunto, gli strumenti sanitari.

Art. 55

L'art. 55, che prevede la sostituzione integrale dell'art. 44 *bis* del D.L. 30 aprile 2019 n. 34 convertito con modificazioni, dalla Legge 28 giugno 2019 n. 58, **è modificato come segue:**

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

- **comma 4:** sono aggiunte le seguenti parole, “...*, fatto salvo che lo stato di dissesto o il rischio di dissesto, ovvero lo stato di insolvenza, non siano stati esclusivamente determinati dal comprovato rispetto delle misure di contenimento dell'emergenza dichiarata con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020*”.

(**Note:** le misure di contenimento dell'emergenza potrebbero comportare un notevole stress economico di molte imprese e, pertanto, appare opportuno specificare che qualora lo stato di decozione sia in tutto o in parte riconducibile al rispetto delle predette misure, il meccanismo premiale possa essere riconosciuto anche in tali casi.)

- **comma 5 bis:** “*L'inadempimento determinato dal rispetto delle misure di contenimento dell'emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, è valutata ai sensi dell'art. 3 c. 6 bis del D.L. 23 febbraio 2020 n. 6 convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020 n. 13, come modificato dall'art. 91 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18*”.

(**Note:** la misura prevista nella suindicata disposizione non prevede limitazioni temporali per il suo utilizzo. Si ritiene, pertanto, che la misura sia destinata ad operare anche oltre il periodo emergenziale. Pare opportuno, tuttavia, per evitarne un uso speculativo, anche considerando l'effetto premiale che la stessa prevede, ossia la trasformazione in credito di imposta di crediti pecuniari vantati nei confronti dei debitori inadempienti, che all'inadempimento generale, segua una valutazione particolare per gli eventuali inadempienti scaturiti dal rispetto delle suindicate misure.)

Art. 83

L'art. 83, che prevede il rinvio d'ufficio di tutte le udienze civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari a data successive al 15 aprile 2020, nonché la sospensione del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali, è **modificato come segue:**

- **comma 1:** alle parole civili e penali sono aggiunte “... *ivi comprese quelle pre-fallimentari e fallimentari di cui al R.D. 16 marzo 1942 n. 267, nonché i procedimenti di omologa dei piani di cui alla L. 27 gennaio 2012 n. 3*”.

(**Note:** la modifica proposta è utile a inserire le procedure pre-fallimentari e fallimentari nel novero dei procedimenti per i quali le udienze sono rinviate a data successiva al 20 aprile 2020)

- **comma 2:** alle parole civili e penali sono aggiunte “...*ivi comprese quelle pre-fallimentari e fallimentari di cui al R.D. 16 marzo 1942 n. 267, nonché i procedimenti di omologa dei piani di cui alla L. 27 gennaio 2012 n. 3*”.

(**Note:** la modifica proposta è utile a inserire le procedure pre-fallimentari e fallimentari nel novero dei procedimenti per i quali sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto)

- **comma 3 bis:** “*Sono consentiti gli spostamenti per raggiungere i figli minorenni presso l'altro genitore o comunque presso l'affidatario, oppure per condurli presso di sé, secondo le modalità previste dal giudice con i provvedimenti di separazione o divorzio, o di modifica degli stessi, evitando di esporre il minore al rischio di contagio, adottando*

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

tutte le misure necessarie previste dalla normativa emanata a seguito della dichiarazione di emergenza di cui alla Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020”.

(**Note:** la modifica proposta è volta a consacrare normativamente quanto già suggerito dal Governo in occasione dei Decreti Ministeriali dell'8/9 marzo 2020 configurando lo spostamento per l'esercizio del diritto di visita quale situazione di “necessità”, ferme restando le necessarie cautele. Tale interpretazione è conforme alle conclusioni anche del Tribunale di Milano adottate con provvedimento dell'11 marzo 2020)

- **comma 20 bis:** *“Nei procedimenti di mediazione la cui domanda è stata depositata entro il 9 marzo 2020 e nei procedimenti la cui domanda è stata depositata successivamente, ferma restando la sospensione di cui al comma precedente e fino al 30.06.2020, qualora le parti ne facciano richiesta e il mediatore non sia impossibilitato in ragione del rispetto delle misure di contenimento, il procedimento potrà svolgersi in forma esclusivamente telematica. Si applica in quanto compatibile la previsione di cui al comma 7 lett. f) secondo periodo”.*

(**Note:** il procedimento di mediazione, pur essendo in alcuni casi condizione di procedibilità di una domanda giudiziale, è un procedimento con marcati tratti privatistici e, pertanto, appare opportuno consentire alle parti che ritengano utile promuovere o proseguire un procedimento, offrire un'opportunità analoga a quella concessa per le udienze mediante svolgimento in via telematica delle sessioni)

Art. 84

L'art. 84 prevede analoghe misure di cui al precedente art. 83, anche per il processo amministrativo. **Se ne propone la modifica** al solo fine di emendare un possibile difetto di coordinamento tra date:

- **comma 2 secondo periodo:** le parole a partire *“dal 6 aprile 2020”* sono sostituite dalle seguenti *“a partire dal 15 aprile 2020”*.

(**Note:** Il comma uno dell'art. 84 prevede che le udienze collegiali, anche delle precedenti fasi cautelari provvisorie, siano fissate a data successiva al 15 aprile 2020 e, pertanto, è da ritenere che anche le udienze di cui al c. 2, relative a fasi cautelari monocratiche già concluse, siano fissate successivamente a tale data).

Art. 91

L'art. 91 prevede che ai fini della responsabilità del debitore ai sensi dell'art. 1218 e 1223 c.c. la stessa debba tenere conto dell'eventuale rispetto delle misure di contenimento da parte del debitore:

- **comma 1:** al comma 6 bis dell'art. 3 del D.L. 23 febbraio 2020 n. 6 come modificato dall'art. 91 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18 alle parole *“Il rispetto”* è aggiunta la parola *“comprovato”*.
- **comma 1:** al comma 6 bis dell'art. 3 del D.L. 23 febbraio 2020 n. 6 come modificato dall'art. 91 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18 alle parole *“responsabilità del debitore”* è aggiunta la parola *“da inadempimento relativo ad obbligazioni sorte in data successiva*

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020”.

(Note: la predetta misura, pur utile, potrebbe comportare delle speculazioni da parte di coloro che intendano sottrarsi all’adempimento delle obbligazioni, adducendo generiche limitazioni determinate dalle misure di contenimento, nonché farvi rientrare obbligazioni sorte in epoca decisamente anteriore alla dichiarazione dello stato di emergenza e già scadute alla stessa data. Ad un primo esame, *in primis*, tale normativa pare riconducibile agli ordinari rimedi che l’ordinamento riconosce a tutela dei soggetti del rapporto obbligatorio o contrattuale. Ciò posto, non va trascurato, tuttavia, che sembra difficile sostenere che in concreto, in relazione ad ogni ritardato od omesso adempimento, il debitore possa andare sempre esente da responsabilità contrattuale e risarcitoria. A tal proposito, l’ordinamento è improntato comunque al superiore rispetto dei principi di correttezza e buona fede, sia nello svolgimento del rapporto obbligatorio, sia nell’esecuzione del contratto e, pertanto, si renderà necessaria una valutazione caso per caso se il debitore sia stato diligente nel preservare l’interesse del creditore fino al punto di non sacrificare quello suo proprio, in linea con le previsioni di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c.)

2. Le disposizioni in materia di giustizia penale

4

Gli artt. 123 e 124 del DL 18/2020

L’eccezionale emergenza epidemiologica da Covid-19 ha determinato il Governo ad assumere misure volte a impedirne la diffusione e contenerne gli effetti negativi anche sul sistema giustizia e degli istituti penitenziari italiani.

Contrariamente ad altri settori di intervento del provvedimento normativo in questione (sanitario, della sicurezza, della famiglia, del lavoro ecc.), per il settore della giustizia il Governo non ha inteso stanziare alcuna risorsa finanziaria aggiuntiva o in deroga a quelle già programmate.

Da tale premessa ne deriva che realisticamente gli effetti negativi derivanti dalla grave emergenza sanitaria in atto non potranno che essere contenuti con la sola sospensione “generalizzata” dell’attività giudiziaria e forense¹ per tutto il periodo necessario, se in sede di conversione del decreto legge ed in particolare gli artt. 83, 123 e art. 124 non verranno modificati.

Il limite imposto, secondo il quale ogni misura di contenimento da adottare dovrà essere attuata “... mediante utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili **a legislazione vigente** ...”² ovvero “... ove possibile ...”³, rischia di condannare

¹ Con la sola eccezione delle ipotesi escluse per previsione espressa dall’art. 83, comma 3, D.L. 17 marzo 2020 n. 18.

² A mente dell’art. 123, comma 9, D.L. 17 marzo 2020, n. 18.

³ Art. 83, commi 12 e 16.

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

il sistema giudiziario alla paralisi e quello penitenziario al “corto circuito”, come del resto i disordini e le sommosse dello scorso 7 marzo hanno acclarato.

Non è in dubbio che il decreto legge comprima diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti, seppure per ragioni legittime e nel rispetto dei parametri previsti dagli artt. 16 e 32 Cost., ma la loro compressione si giustifica solo a condizione di essere temporanea ed eccezionale.

Premesso che la durata tanto dell'epidemia quanto degli effetti da essa derivanti saranno più duraturi di quella prevista dal decreto legge, come indirettamente già confermato dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 17 marzo 2020 che ha esteso al 30/06/2020 il periodo di emergenza, occorre apportare alcuni correttivi in sede di conversione del decreto legge.

Con particolare riguardo alla previsione degli artt. 123 e 124 la politica del Governo non potrà ignorare che la salvaguardia del diritto primario alla salute deve essere garantito anche all'interno degli istituti penitenziari nell'interesse sia della popolazione detenuta (in sovrannumero), che del personale della Polizia Penitenziaria (sottodimensionato), avuto riguardo al principio di uguaglianza, al criterio della ragionevolezza nonché alle esigenze di sicurezza collettiva ed intramuraria.

Non occorre una previa consultazione con l'Organizzazione Mondiale della Sanità o con il comitato di scienziati per pervenire alla conclusione pacifica e scontata che la risalente edilizia carceraria e la popolazione detenuta in esubero non consentono all'interno degli Istituti Penitenziari italiani di rispettare le regole di distanziamento sociale imposte a tutti i consociati con la decretazione d'urgenza.

Ciò premesso, considerato che i contatti personali, di contro, favoriscono il contagio aumentando i casi di epidemia in modo esponenziale, è vivamente consigliato⁴ **il ricorso a misure alternative alla privazione della libertà personale.**

Se la *mission* deve essere questa è evidente che non può che essere giuridicamente irrilevante il titolo di detenzione in base al quale la persona è ristretta in regime intramurario; non potendosi privilegiare l'interpretazione letterale prescelta dal legislatore, intesa ad escludere l'operatività di detto rimedio, di ricorrere appunto alle misure alternative alla privazione della libertà personale, nei soli casi di soggetti *in vinculis* che siano stati condannati con sentenza divenuta irrevocabile, in quanto in evidente contrasto con raccomandazione del Consiglio d'Europa del 20.03.2020

Pertanto è auspicabile estendere anche a coloro che siano custoditi in via provvisoria (leggasi: misure cautelari) o in via di necessità e urgenza (leggasi: misure precautelari) la linea guida raccomandata dal Consiglio d'Europa e non limitarla ai soli condannati in via definitiva come previsto dal D.L. 17 marzo 2020 n. 18, in modo da favorire maggiormente la diminuzione del numero della popolazione carceraria.

In ipotesi di persistenza della clausola c.d. “ad invarianza zero”, nell'impossibilità di destinare una quota parte delle risorse economiche già destinate ad altri settori d'intervento individuati dalla decretazione d'urgenza, non potendosi implementare la dotazione dei mezzi elettronici e altri strumenti tecnici, funzionali a garantire il

⁴ da ultimo anche dal Consiglio di Europa con la raccomandazione del 20.03.2020

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

controllo a distanza del ristretto con le modalità di cui all'art. 275 *bis* c.p.p., in concreto si rischia di non incentivare la custodia domestica e di disapplicare la nuova disciplina introdotta dall'art. 123.

Il legislatore avrebbe snellito il procedimento applicativo ma, prevedendo che il magistrato di sorveglianza possa disporre la misura alternativa della detenzione domiciliare, in difetto della relazione di cui all'art.1 comma 4 L. 26 novembre 2010 n. 199⁵, ricorrendo all'applicazione dei particolari dispositivi per il controllo a distanza, ha comunque preservato pur sempre il potere discrezionale del medesimo magistrato, di non concedere la misura custodiale meno afflittiva in presenza di gravi motivi.

I "gravi motivi" che, secondo l'intenzione del legislatore, sono evidentemente diversi rispetto ai casi tassativi di ostatività di cui al comma 1, che ne inibiscono l'applicazione, identificano un'ipotesi troppo ampia e generica in contrasto stridente con il principio di legalità e come tale non condivisibile.

Proposte emendative

All'art. 123

- **dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma 1 bis:**

"Il Giudice che procede in relazione alle ipotesi di cui

A) agli artt. 380, 381 e 384⁶ c.p.p. in luogo della restrizione precautelare in carcere e/o in camera di sicurezza,

B) agli artt. 285 e 285 bis c.p.p.⁷ in luogo della restrizione in carcere, dispone la misura degli arresti domiciliari presso l'abitazione, la privata dimora, luogo pubblico di cura o assistenza, o in casa famiglia, a condizione che il destinatario della misura non neghi il consenso all'applicazione di mezzi elettronici o altri strumenti tecnici a distanza (c.d. particolari modalità di controllo), dall'entrata in vigore della presente disposizione fino alla dichiarata cessazione dell'emergenza epidemiologica in deroga alle previsioni del codice di c.p.p."

- **sostituire il comma 2 con il seguente:** *"Il magistrato di sorveglianza adotta il provvedimento che dispone l'esecuzione della pena presso il domicilio, salvo i casi di cui al comma 1".*
- **sopprimere il comma 3 e 4.**
- **al comma 5 sopprimere l'inciso finale:** *"L'esecuzione del provvedimento nei confronti dei condannati con pena residua da eseguire superiore ai sei mesi avviene progressivamente a partire dai detenuti che devono scontare la pena residua inferiore".*

⁵Si tratta della relazione redatta dalla direzione dell'istituto penitenziario sulla condotta tenuta durante la detenzione, corredata di un verbale di idoneità del domicilio nonché delle documentazione inerente l'accertamento dello stato di tossicodipendenza e/o alcool dipendenza.

⁶ Art. 380 c.p.p. arresto obbligatorio - art. 381 c.p.p. arresto facoltativo - art. 384 c.p.p. fermo di indiziato di delitto.

⁷ Art. 285 c.p.p. custodia cautelare in carcere e art. 285 bis c.p.p. custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri.

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

All'art. 124 sopprimere la parola "anche".

L'art. 83 del DL 18/2020

La *ratio legis* che emerge chiaramente dalla lettura del comma 2, art. 83, è la volontà espressa di sospendere tutti *"i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali"* onde non pregiudicare la tutela dei diritti di alcuno durante il periodo di sospensione stabilito.

Con particolare riguardo al settore penale ne deriva che tutti i termini, sia processuali sia endoprocedimentali, che riguardino i difensori, i magistrati e le parti interessate devono intendersi sospesi.

Dalla lettura della norma, che per il resto è chiara, emerge una difficoltà interpretativa derivante dalla circostanza che l'elencazione esemplificativa, degli atti suscettibili di interruzione per il periodo individuato, dispone l'interruzione di tutti i termini procedurali; ma, come noto, il termine per proporre querela, condizionato al rispetto di un termine di mesi tre - nella generalità dei casi - o a sei - in casi tassativi -, non è un termine endoprocedurale; in quanto condizione di procedibilità, essa è prodromica all'instaurazione del procedimento penale.

Quindi la disposizione di cui all'art. 83, comma 2, non può essere riferibile ad un termine procedurale in quanto è disciplinato all'art. 124 del codice penale e in altre disposizione del codice di rito e comunque non compare nell'elenco predisposto dal legislatore.

Ciò premesso, è doveroso introdurre una previsione espressa al fine di fugare ogni dubbio interpretativo in proposito, affinché il termine di sospensione generalizzato venga espressamente esteso anche a detta condizione di procedibilità.

Neppure il comma 8 dell'art. 83 della decretazione d'urgenza è applicabile al diritto di querela ed alla sua decadenza; allo stato sia la natura della decretazione di urgenza sia l'art. 12 delle preleggi del codice civile impediscono all'interprete in via analogica o estensiva di ritenere esteso il periodo di sospensione generalizzata anche all'esercizio del diritto di querela.

Depone ugualmente in senso contrario alla suddetta estensione anche il calcolo del termine (in caso di querela computato a mesi) rispetto a quello previsto dall'art. 83 scandito in giorni.

La criticità interpretativa è indirettamente confermata anche da un orientamento risalente e costante della giurisprudenza di legittimità che ha sempre affermato che il termine per proporre la querela in quanto termine di decadenza non ammette: né interruzioni e né sospensioni di sorta, né la remissione in termini e né l'applicabilità del termine feriale trattandosi di rimedio eccezionale concesso alle parti in relazione ad un processo e non ad un procedimento in corso.

Proposta emendativa: dopo il comma 2, inserire il seguente comma 2-bis: "In ambito penale, il periodo di sospensione di cui al comma precedente opera anche per la proposizione di querela, dovendosi al termine previsto computato in mesi

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

aggiungere il termine di sospensione computato in giorni di cui al presente articolo”.

L'art. 83, commi 16 e 17

La proposta emendativa è quella di uniformare l'indicazione del termine della sospensione generalizzata dei colloqui dei detenuti con i familiari e con altri aventi diritto, prevista soltanto fino al 22 marzo 2020, al termine indicato al comma 17 in materia di sospensione della concessione dei permessi premio e del regime della semilibertà che il magistrato di sorveglianza può disporre.

Prevedere il medesimo termine è maggiormente coerente alle ragioni sanitarie che hanno indotto il legislatore a prevedere la sospensione sia obbligatoria che facoltativa.

Proposte emendative: allineare al 31 maggio o al 22 marzo entrambi i termini previsti nei commi 16 e 17.

3. Le disposizioni in materia di giustizia tributaria

Il Decreto “Cura Italia” si occupa della giustizia tributaria in modo invero abbastanza incidentale e residuale all'art. 83, unitamente alla giustizia civile, alla giustizia penale ed alla giustizia militare. Diversamente, la giustizia amministrativa è trattata al successivo art. 84 mentre quella contabile all'art. 85.

Il comma 1 dell'art. 83 prevede, espressamente **solo** per i “**procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari**”, che le udienze che ricadono nel periodo tra il 9 marzo 2020 ed il 15 aprile 2020 (per ora) vengano rinviate d'ufficio (e non ex lege) a data successiva al 15 aprile 2020.

Nella prima parte del comma 2, l'art. 83 dispone poi che: “*dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 è sospeso il decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei **procedimenti civili e penali***”; inoltre, la norma reca la disciplina dei termini a ritroso con la previsione che, laddove all'interno del periodo di sospensione cadano adempimenti con termini a ritroso, anche se l'udienza dovesse essere fissata al di fuori di questo, l'udienza dovrà comunque essere rinviata.

Per la **giustizia tributaria**, l'ultimo periodo del secondo comma **sembra prevedere** solamente **la sospensione** per pari periodo (dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020) **del solo termine per il ricorso in primo grado** dinanzi alle Commissioni Tributarie (Provinciali) e del correlato termine dei procedimenti “ADR” di reclamo/mediazione previsto in 90 giorni all'art. 17-bis del D.L.vo 546/1992 per i giudizi di valore inferiore a €50.000,00 ed in materia catastale (con conseguente postergazione anche del termine per il deposito del ricorso di primo grado in CTP).

Con una tecnica legislativa assai discutibile, tuttavia, il successivo comma 21 del medesimo art. 83 dispone che: “**Le disposizioni del presente articolo, in quanto compatibili, si applicano altresì ai procedimenti relativi alle commissioni tributarie** e alla

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

magistratura militare”.

Ciò lascia intendere che il necessario rinvio delle udienze e degli altri adempimenti processuali che vanno a cadere all'interno del periodo di sospensione debba applicarsi con le medesime modalità previste dal primo comma e dalla prima parte del secondo comma anche ad udienze ed adempimenti dei procedimenti giudiziari tributari.

Tuttavia, **l'espressa previsione contenuta nel sopra evidenziato ultimo periodo del secondo comma**, circa l'applicazione del periodo di sospensione al solo termine per il ricorso in primo grado dinanzi alle Commissioni Tributarie (Provinciali), (*“Si intendono altresì sospesi, per la stessa durata indicata nel primo periodo, i termini per la notifica del ricorso in primo grado innanzi alle Commissioni tributarie ...”*), **lascia aperto il dubbio che non siano sospesi i termini per proporre ricorso in appello dinanzi alle Commissioni Tributarie Regionali (CTR).**

Come detto, l'intero articolo, con riguardo al processo tributario, andrebbe integralmente rivisto, rimodulato, riformulato, con maggiore precisione e puntualità.

In ogni caso, visto che la previsione inserita all'ultimo periodo del secondo comma (*“Si intendono altresì sospesi, per la stessa durata indicata nel primo periodo, i termini per la notifica del ricorso in primo grado innanzi alle Commissioni tributarie e il termine di cui all'articolo 17-bis, comma 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n.546”*) è stato probabilmente inserito più per prevedere espressamente la proroga del termine per il procedimento incidentale di reclamo/mediazione disciplinato dall'art. 17-bis del D.L.vo n. 546/1992, è opportuno che venga chiarito quanto sopra e che l'espressa previsione per il ricorso di primo grado non escluda l'applicazione della regola generale della sospensione dei termini anche per la proposizione dell'eventuale appello laddove, nell'arco di tempo per proporre l'impugnazione, ricada in tutto od in parte il periodo di sospensione, e ciò in base al rinvio generale del comma 21 anche alla prima parte del comma 2 e, quindi, altresì, alla espressa previsione della sospensione del decorso anche del termine per le impugnazioni.

9

Ai sensi del rinvio di cui al comma 21, **debbono ritenersi applicabili al processo tributario anche le varie eccezioni**, contenute nell'art. 83, **ai rinvii e alle sospensioni** disciplinati dai commi 1 e 2.

La maggior parte di queste, invero, concernono previsioni relative al procedimento penale.

In astratto, applicabile anche al processo tributario è l'eccezione prevista al comma 3, lett. a), relativa al caso di “procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona” anche se è difficile ipotizzare nel processo tributario un caso in cui ciò possa accadere.

Certamente **applicabile al processo tributario** è la generica previsione di non applicazione dei rinvii e della sospensioni ai “**procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti**”, pregiudizio che (nel quadro della straordinaria emergenza che stiamo affrontando) deve essere **particolarmente grave**, diverso da quello che giustifica la proposizione di una domanda cautelare.

Al riguardo occorre tuttavia rammentare (perché totalmente dimenticato ed ignorato

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

dal Decreto "Cura Italia") che nel processo tributario è prevista *ex lege* (art.30, comma 2, D.L.vo n. 546/1992) la trattazione con particolare speditezza ed urgenza dei giudizi relativi a *"....controversie per le quali l'ammontare dei tributi accertati e delle conseguenti soprattasse e pene pecuniarie non sia inferiore a cento milioni di liree controversie nei confronti di società con personalità giuridica, nonché di controversie inerenti l'applicazione dell'articolo 37-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600. (87)"*.

In abbinamento con quanto si dirà infra con riguardo alle udienze a distanza con strumenti telematici e con riguardo alla autorizzazione ai depositi telematici anche nei giudizi radicati con modalità cartacee prima del 1° luglio 2019, sarebbe probabilmente opportuno che in sede di conversione si precisasse che questi ultimi procedimenti (od alcuni di essi), o procedimenti il cui valore superi un diverso e più elevato importo, debbono considerarsi comunque **"procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti"** e che quindi ad essi non si applicano i rinvii e la sospensione di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 83.

In sede di conversione e comunque anche con provvedimenti collaterali in ambito di processo tributario dovrebbero in ogni caso essere corrette/implementate le seguenti questioni: i depositi telematici e le udienze telematiche.

I depositi telematici

Come noto, dal 1° luglio 2019 i nuovi ricorsi in ambito tributario debbono obbligatoriamente essere notificati, depositati ed istruiti con modalità telematiche.

In precedenza, da quando è stato abilitato il processo tributario, v'era la possibilità, per i ricorrenti, di radicare i giudizi alternativamente con modalità tradizionali cartacee ("analogiche") o con modalità telematiche ("digitali"), portandosi dietro tale scelta per tutto il grado di giudizio.

Con circolare n.1/DF del 4 luglio 2019 - avente ad oggetto: *"processo tributario telematico – Nuove disposizioni in materia di giustizia tributaria digitale – articolo 16 del decreto legge 23 ottobre 2018, n.119, convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n.136."* - il Ministero delle Finanze, al punto 2.1, terzo paragrafo, ha dato questa istruzione: *"Qualora la parte abbia scelto di notificare l'atto introduttivo del giudizio di primo o di secondo grado con modalità analogiche, ad esempio, in data 29 giugno 2019, la stessa dovrà continuare ad utilizzare tale modalità nelle successive fasi della costituzione in giudizio e degli ulteriori depositi di atti seppur effettuati dal 1° luglio 2019, data dalla quale risulta obbligatorio il processo tributario telematico; resta ferma, invece, la facoltà del resistente di costituirsi telematicamente nel relativo grado di giudizio"*.

In questo momento di emergenza sanitaria nazionale, con correlata effettiva impossibilità di accedere fisicamente agli uffici giudiziari e ad oggettiva difficoltà e pericolosità di accedere agli uffici postali, pur essendo consentito comunque l'invio alle Commissioni Tributarie di atti e documenti a mezzo posta, **sarebbe opportuno/necessario imporre o quantomeno consentire il deposito telematico di**

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

atti e documenti anche nei giudizi (od appelli) avviati con modalità analogiche. Del resto, stante l'obbligo di procedere esclusivamente con modalità telematiche dal 1° luglio 2019, i professionisti che si occupano di contenzioso tributario dovrebbero essere comunque già attrezzati per procedere telematicamente. Il sistema informatico del SIGIT, del resto, lo consente materialmente già oggi, talché non dovrebbero essere necessarie neppure particolari modifiche informatiche da parte del Ministero.

Le udienze telematiche

Nel momento dell'emergenza sanitaria nazionale il Decreto "Cura Italia" ha previsto le udienze telematiche in ambito civile e penale, prevedendo, al comma 7, lett. f), *"...lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante **collegamenti da remoto** individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia...."*

Le udienze telematiche nel processo tributario erano invero previste già da prima dell'emergenza.

L'art.16, comma 4, del DL n. 119/2018, contenente "Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria", già prevedeva/prevede la possibilità per le parti processuali di chiedere che la discussione in pubblica udienza innanzi alle commissioni tributarie avvenga a distanza per via telematica: " 4. La partecipazione delle parti all'udienza pubblica di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, **può avvenire a distanza**, su apposita richiesta formulata da almeno una delle parti nel ricorso o nel primo atto difensivo, mediante un **collegamento audiovisivo** tra l'aula di udienza e il luogo del domicilio indicato dal contribuente, dal difensore, dall'ufficio impositore o dai soggetti della riscossione con modalità tali da assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto viene detto. Il luogo dove la parte processuale si collega in audiovisione e' equiparato all'aula di udienza. Almeno un'udienza per ogni mese e per ogni sezione e' riservata alla trattazione di controversie per le quali e' stato richiesto il collegamento audiovisivo a distanza".

L'attuazione di tale previsione era tuttavia rimessa a *"... uno o più provvedimenti del direttore generale delle finanze, sentito il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria e l'Agenzia per l'Italia Digitale, sono individuate le regole tecnico-operative per consentire la partecipazione all'udienza a distanza, la conservazione della visione delle relative immagini, e le Commissioni tributarie presso le quali attivare l'udienza pubblica a distanza"*.

Tali regole tecniche operative non sono mai state disposte.

In sede di conversione, **potrebbe rivelarsi opportuna l'estensione**, almeno in via provvisoria, **al processo tributario delle modalità indicate per il processo civile** con le disposizioni tecniche indicate il 10 marzo 2020 per le udienze civili (e quelle penali che non necessitano di comunicazioni "protette" tra avvocato e cliente), che consentono che queste vengano svolte a mezzo Skype for Business o Teams.

Sarebbe inoltre opportuno modificare anche la disposizione dell'art. 16, comma 4, del DL n. 119/2018 **consentendo sia che l'udienza con modalità telematiche possa**

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

essere disposta anche da parte del Giudice sia che le parti possano richiedere di farla anche con separata istanza e non solo con “*apposita richiesta formulata da almeno una delle parti nel ricorso o nel primo atto difensivo*”.

Inoltre, la norma sembra che consenta il collegamento solo tra due luoghi, mentre invece dovrebbe essere pacificamente ammissibile che il collegamento possa avvenire anche tra più luoghi distinti.

Proposte emendative

- a) per fare maggiore chiarezza **sarebbe opportuno che il periodo** “*Si intendono altresì sospesi, per la stessa durata indicata nel primo periodo, i termini per la notifica del ricorso in primo grado innanzi alle Commissioni tributarie e il termine di cui all'articolo 17-bis, comma 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n.546.*” oggi inserito alla fine del comma 2, **venga più opportunamente spostato** in calce al comma 21;
- b) sempre il comma 21 **dovrebbe essere completato** altresì con l'ulteriore previsione “*Le disposizioni introdotte dall'articolo 16 del Decreto Legge 23 ottobre 2018, n.119, convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n.136 per la Giustizia tributaria digitale si applicano anche ai giudizi pendenti instaurati con modalità analogiche anteriormente al 1° luglio 2019 che proseguiranno esclusivamente con modalità digitali.*”
- c) ancora al comma 21 **occorrerebbe altresì inserire la previsione** “*Fino alla emanazione dei provvedimenti del direttore generale delle finanze previsti all'articolo 16, comma 4, del Decreto Legge 23 ottobre 2018, n.119 di individuazione delle regole tecnico-operative per consentire la partecipazione delle parti all'udienza a distanza e la conservazione della visione delle relative immagini, si applicano le disposizioni tecnico-operative disposte dal Ministero della Giustizia per le udienze civili.*”

12

Il comma 21 dell'art. 83 dovrebbe quindi infine risultare così formulato:

“*Le disposizioni del presente articolo, in quanto compatibili, si applicano altresì ai procedimenti relativi alle commissioni tributarie e alla magistratura militare. Si intendono altresì sospesi, per la stessa durata indicata al secondo comma i termini per la notifica del ricorso in primo grado innanzi alle Commissioni tributarie e il termine di cui all'articolo 17-bis, comma 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n.546.*

Le disposizioni introdotte dall'articolo 16 del Decreto Legge 23 ottobre 2018, n.119, convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n.136 per la Giustizia tributaria digitale si applicano anche ai giudizi pendenti instaurati con modalità analogiche anteriormente al 1° luglio 2019 che proseguiranno esclusivamente con modalità digitali.

Fino alla emanazione dei provvedimenti del direttore generale delle finanze previsti all'articolo 16, comma 4, del Decreto Legge 23 ottobre 2018, n.119 di individuazione delle regole tecnico-operative per consentire la partecipazione delle parti all'udienza a distanza e la conservazione della visione delle relative immagini, si applicano le disposizioni tecnico-operative disposte dal Ministero della Giustizia per le udienze civili.”

Il Segretario Generale
Luigi Pansini

4. Le misure di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese

Il Decreto Cura Italia rappresenta, indubbiamente, un significativo sforzo del Governo per reagire agli effetti della diffusione del Covid-19 e le misure economiche adottate vanno verso la direzione di fornire un immediato supporto al sistema economico e produttivo del paese, cercando di attenuare gli effetti negativi che l'emergenza sanitaria produrrà su imprese, lavoratori e famiglie.

Sono da apprezzare le misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese interessate dagli effetti negativi della crisi epidemiologica da COVID - 19, da ritenersi applicabili anche ai liberi professionisti, in considerazione del richiamo formulato alla Raccomandazione della Commissione Europea n. 2003/361/CE; **in proposito andrebbe valutato, al fine di evitare dubbi interpretativi, un riferimento espresso all'equiparazione tra i liberi professionisti e le PMI**, così come già previsto dall'art. 12, L. 81/17, per l'accesso ai Piani Operativi Nazionali e Regionali.

Si ritiene ingiustificata la limitazione a "negozi e botteghe" (Cat. C/1) delle agevolazioni connesse al pagamento dei canoni di locazioni, **così come ingiustificata appare l'estensione** di due anni dei termini per l'accertamento fiscale.

Si esprime, infine, **seria preoccupazione per il neo costituito Fondo per il Reddito da ultima istanza**, previsto per i lavoratori autonomi iscritti alle casse private di previdenza; allo stato non risultano chiari i termini della misura di sostegno, in quanto non è possibile identificare la platea dei beneficiari, l'entità dell'indennizzo ed i tempi di corresponsione. È auspicabile che la misura di sostegno sia in linea con i provvedimenti adottati sinora dal Governo ovvero che in questa fase di emergenza sanitaria ed economica non vi siano lavoratori esclusi, senza che vi sia una adeguata giustificazione.

Si rimane a disposizione per qualsiasi chiarimento.

Distinti saluti.

Associazione Nazionale Forense

