



Diritto dell'emergenza Covid-19 e recovery fund

Ancora qualche nota di commento al decreto legge n. 11 del 2020 alla luce della circolare applicativa del Procuratore della Repubblica di Napoli.

di [Giuseppe Santalucia](#)

10 marzo 2020

Ancora qualche nota di commento al decreto legge n. 11 del 2020 alla luce della circolare applicativa del Procuratore della Repubblica di Napoli.

di Giuseppe Santalucia

Sommario: 1. L'emergenza sanitaria e le indagini preliminari. - 2. Le ragioni dell'apparente disinteresse del legislatore del decreto. - 3. La necessità dell'individuazione di regole. - 4. La sospensione dei termini processuali come misura generale e autonoma. - 5. Spunti di conferma dal dato letterale delle disposizioni di legge. - 6. La sospensione dei termini opera anche nelle indagini preliminari. - 7. La opportuna circolare del Procuratore della Repubblica di Napoli. - 8. Breve notazione conclusiva.

1. L'emergenza sanitaria e le indagini preliminari. Il decreto legge n. 11 del 2020, su cui la nostra Rivista ha già offerto dei contributi di prima lettura (<https://www.giustiziainsieme.it/it/news/117-main/diritto-dell-emergenza-covid-19/905-la-giustizia-penale-di-fronte-all-emergenza-da-epidemia-da-covid-19-brevi-note-sul-d-l-n-11->

[del-2020-di-giuseppe-santalucia-2](#), non si è soffermato, nella regolazione dell'emergenza, sulle attività degli Uffici inquirenti.

L'attenzione è stata riposta essenzialmente sugli impegni di udienza, con una previsione generale circa la sospensione automatica dei termini relativi al compimento di attività in tutti i procedimenti per i quali vale la regola del rinvio officioso, e obbligatorio, delle udienze, e ciò anzitutto per il periodo intercorrente dal 9 al 22 marzo 2020.

Peraltro, anche nella regolazione del periodo immediatamente successivo, con inizio dal 23 marzo e cessazione al 31 maggio 2020, il decreto legge ha concentrato lo sforzo regolativo sulle attività di udienza, non provvedendo a dare indicazioni operative per gli impegni investigativi del pubblico ministero.

2. Le ragioni dell'apparente disinteresse del legislatore del decreto. In linea generale, la scelta del legislatore del decreto può essere condivisa. Quel che va preso in considerazione, ai fini del differimento soprattutto obbligatorio e quindi relativo al primo periodo dell'emergenza, sono le attività processuali partecipate, che coinvolgono una pluralità di persone e quindi espongono per necessità a potenziali rischi di contagio. Con l'ulteriore importante precisazione che le attività di udienza, anche in caso di udienze cd. non partecipate, coinvolgono una pluralità di persone, oltre che i componenti del collegio anche il personale di cancelleria.

Sulla scelta dei tempi nel compimento degli atti di investigazione la discrezionalità è infatti molto ampia e quindi il pubblico ministero può determinarsi nel modo più opportuno – anche tenendo conto delle esigenze di prevenzione di rischi di contagio – nella gran parte dei casi e senza necessità di previsioni di legge.

3. La necessità dell'individuazione di regole. Ciò detto, però, non può trascurarsi che è di un qualche interesse poter stabilire, con sufficiente certezza, se un atto di indagine per il quale i difensori hanno diritto all'avviso possa essere compiuto nel periodo per il quale sono state previste le misure preventive del rinvio officioso delle udienze e della sospensione dei termini “per il compimento di qualsiasi atto ...” (così, testualmente, il decreto legge).

4. La sospensione dei termini processuali come misura generale e autonoma. Ad un esame appena più approfondito del decreto legge una soluzione può essere prospettata.

Se si interpreta il decreto legge nel senso che la misura della sospensione dei termini è strettamente connessa al fatto che un'udienza in quei procedimenti sia stata fissata per il periodo dal 9 al 22 marzo 2020, e che quindi detta misura opera solo nei procedimenti in cui vi è stata

necessità di disporre il rinvio dell'udienza, la questione della regolazione dei termini degli atti delle indagini preliminari perde in massima parte di interesse.

Le indagini preliminari, se si fa eccezione dei casi di incidente probatorio e dell'incidente cautelare – ma che non giovano ad una migliore interpretazione della normativa d'urgenza –, non vedono al loro interno lo svolgimento di udienze, sicché, non potendo essere comprese nell'ambito dei procedimenti in cui si rende necessario un provvedimento di rinvio (delle udienze), sarebbero fuori dall'applicazione della ulteriore misure della sospensione dei termini.

Se, invece, si leggono le disposizioni d'urgenza nel senso che la sospensione dei termini è misura che riguarda tutti i procedimenti ricadenti nell'ambito entro cui opera la previsione sul rinvio delle udienze, a prescindere dal fatto che in essi sia stata disposta udienza nel periodo individuato dal decreto legge, allora la misura della sospensione dei termini assume autonomia da quella, pur sempre concorrente, del rinvio officioso delle udienze e diviene suscettibile di applicazione anche nella fase procedimentale.

5. Spunti di conferma dal dato letterale delle disposizioni di legge. In questa ultima direzione sembra indirizzare la lettera della legge.

L'articolo 1 del decreto d'urgenza, nella sua articolazione in commi, utilizza espressioni differenti per indicare ora i procedimenti nei quali opera la sospensione dei termini “per il compimento di qualsiasi atto...”, ora i procedimenti nei quali si applicano le disposizioni in punto di sospensione della prescrizione, dei termini di custodia cautelare, di proposizione della richiesta di riesame, ecc. ecc., di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 2.

Per tali ultimi il riferimento è “ai procedimenti nei quali le udienze sono rinviate a norma del comma 1”, formula ben diversa da quella, valevole per la sospensione dei termini *tout court*, “dei procedimenti indicati al comma 1, ferme le eccezioni richiamate”

6. La sospensione dei termini opera anche nelle indagini preliminari. Se così è, la misura della sospensione dei termini ha portata generale, prescinde dall'eventualità che un'udienza sia stata rinviata, essendo sufficiente stabilire che il procedimento sia tra quelli in cui il rinvio dell'udienza dovrebbe essere comunque disposto, e trova applicazione anche nella fase procedimentale, quella delle indagini, facendo obbligo all'interprete di adattare le disposizioni del decreto legge, espressamente orientate sulla fase processuale.

Questa soluzione ho già indicato con il primo commento al decreto legge, scrivendo che la sospensione dei termini opera nei procedimenti interessati dal rinvio, ossia ricadenti nell'area

tracciata per l'operatività della misura del rinvio officioso delle udienze.

I procedimenti indicati al comma 1, a cui fa riferimento il decreto legge, sono i “procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari”, con l'eccezione di alcuni, specificamente enumerati dal successivo articolo 2, al comma 2, lettera g).

Rispetto a tali procedimenti operano le due misure del rinvio officioso delle udienze, ovviamente se fissate nel periodo dal 9 al 22 marzo 2020, e della sospensione dei “termini per il compimento di qualsiasi atto...”, e ciò fanno in modo autonomo, nel senso che l'ultima non dipende dal fatto che un'udienza fosse stata già fissata in quel periodo e che quindi è stata rinviata.

7. La opportuna circolare del Procuratore della Repubblica di Napoli. Sulla base di questa interpretazione il Procuratore della Repubblica di Napoli ha provveduto a enucleare dalla disciplina del decreto legge le regole valevoli per le indagini preliminari, emanando la circolare interpretativa che ora si pubblica e che si segnala per l'esegesi attenta e puntuale del testo normativo, non sempre di facile lettura, che ha consentito utili e opportuni accorgimenti operativi.

Ha così stabilito, tra l'altro, che in tutti i procedimenti, fatta eccezione di quelli in cui la misura del rinvio delle udienze non potrebbe operare, sono sospesi i termini di legge per la durata delle indagini preliminari, anche nei procedimenti di criminalità organizzata.

In tutti questi procedimenti, che sostanzialmente sono la gran parte, gli atti cd. garantiti possono essere compiuti sempre che il pubblico ministero ne ravvisi l'indifferibilità con provvedimento adeguatamente motivato, in analogia a quanto il decreto legge prescrive per l'assunzione della prova urgente in incidente probatorio.

8. Breve notazione conclusiva. Le prescrizioni di circolare sono – è appena il caso di evidenziare – oltre che pienamente conformi al dettato normativo, anche le più rispondenti alle finalità emergenziali per le quali il provvedimento di urgenza è stato emanato.