



Diritto dell'emergenza Covid-19 e recovery fund

L'impatto sulla giustizia penale dell'emergenza da COVID-19: affinamenti delle contromisure legislative

di [Giuseppe Santalucia](#)

18 marzo 2020

L'impatto sulla giustizia penale dell'emergenza da COVID-19: affinamenti delle contromisure legislative

- note a prima lettura del d.l. n. 18 -

Di Giuseppe Santalucia

Sommario: 1. Il rapporto con il precedente decreto legge. -2. Il provvedimento di rinvio.- 3. Udienze soggette a rinvio. – 4. La sospensione di ogni termine.- 5. I termini con computo a ritroso. – 6. La sospensione della prescrizione e dei termini di durata massima della custodia cautelare e delle diverse misure. – 7. I casi tassativi di deroga a sospensione dei termini e rinvio delle udienze.- 8. Termini ed effetti delle richieste di parte. – 9. Ulteriore deroga al rinvio: le esigenze indifferibili di prova.- 10. Determinazioni organizzative nei procedimenti non sospesi – 11. Il potere presidenziale di rinvio delle udienze. – 12. Rinvio delle udienze e la durata ragionevole dei processi. – 13. Le misure organizzative dei dirigenti degli uffici nella seconda fase dell'emergenza. – 14. Partecipazione a distanza di detenuti e internati.- 15. Comunicazioni e notificazioni

1. Il rapporto con il precedente decreto legge. Il nuovo decreto legge – n. 18 del 17 marzo 2020 – è stato emesso, almeno per quanto attiene al settore dell'attività giudiziaria, sull'ovvio presupposto che ogni aggiustamento del precedente, n. 11 dell'8 marzo scorso, sarebbe stato misura poco utile, per la necessità di attendere, ai fini della vigenza delle modifiche, i tempi – troppo lunghi in caso di emergenza – della conversione in legge

È questa la ragione per la quale il nuovo decreto ha novato i contenuti del precedente, facendo chiarezza su alcuni aspetti che, forse ingiustamente, avevano suscitato perplessità in sede interpretativa. Ha così previsto l'espressa abrogazione dei corrispondenti articoli, 1 e 2, del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11.

2. Il provvedimento di rinvio. Il comma 1 dell'articolo 83, dedicato proprio alla disciplina degli effetti dell'emergenza sanitaria sull'attività giudiziaria, prescrive il rinvio delle udienze in tutti i procedimenti penali pendenti in tutti gli uffici giudiziari

Il rinvio avviene d'ufficio a data successiva al 15 aprile prossimo, data entro cui, secondo questo nuovo provvedimento d'urgenza, potrebbe cessare la fase più acuta dell'emergenza che sulla base del precedente decreto avrebbe invece dovuto avere fine al 22 marzo.

Il decreto legge precisa che il rinvio avviene d'ufficio, il che non sembra voler dire *ex lege*, automaticamente, e quindi senza necessità di un previo provvedimento *ad hoc*. A tal fine può essere sufficiente un provvedimento presidenziale, di tipo organizzativo e non giurisdizionale, che abbia ad oggetto, anche per blocchi, i procedimenti le cui udienze debbano essere rinviate.

3. Udienze soggette a rinvio. Il rinvio riguarda sì tutti i procedimenti pendenti, ovviamente tali alla data di entrata in vigore del decreto, ma è limitato alle udienze che siano state fissate nel periodo individuato dal legislatore, che va dal 9 marzo, giorno dal quale hanno avuto efficacia le omologhe disposizioni del precedente decreto, al 15 aprile prossimo, nuovo termine finale, come detto, di presumibile cessazione dell'emergenza, almeno per il settore della giustizia

Le udienze che, alla data di entrata in vigore del decreto, risultino già fissate ma fuori dell'arco temporale appena prima indicato, non sono soggette ad alcun provvedimento di rinvio motivato dalle ragioni dell'emergenza.

4. La sospensione di ogni termine. Con disposizione del tutto autonoma – comma 2 dell'articolo 83 – il legislatore del decreto ha chiarito che, per una durata pari al periodo individuato per selezionare le udienze da rinviare, restano sospesi, a prescindere dal fatto che il rinvio sia disposto o meno, tutti i termini prescritti per il compimento di qualsiasi atto del procedimento. Nella disposizione è contenuta una elencazione, non esaustiva, dei termini che restano sospesi: quelli delle indagini preliminari, e cioè quelli valevoli per la fase, comprensivi dei termini di durata che di quelli posti per il compimento dei singoli atti; quelli prescritti per

l'adozione di provvedimenti del giudice, ivi compresi i termini per il deposito, con particolare riferimento ai provvedimenti che non hanno motivazione contestuale; quelli relativi alla proposizione delle impugnazioni e quelli propri della fase esecutiva

Con formula di chiusura onnicomprensiva si specifica infine che la sospensione attiene a tutti i termini procedurali. Si ribadisce poi la regola, già contenuta nel precedente decreto, per la quale, ove il termine abbia inizio nel periodo di sospensione, il *dies a quo* di decorrenza è differito alla cessazione del predetto periodo e quindi al 16 aprile.

5. I termini con computo a ritroso. Una ulteriore e importante precisazione riguarda i termini con computo a ritroso (ad es: fino a quindici giorni prima dell'udienza ..., di cui all'art. 611 c.p.p. sul procedimento camerale di cassazione): per essi si prevede che, ove esso scada nel periodo di sospensione, l'udienza o, in generale, l'attività a cui è commisurato è differita in modo da consentire il rispetto del termine stesso

Ciò significa, a voler rimanere all'esempio appena fatto dei procedimenti camerali di cassazione, che le udienze ad essi relative devono essere oggetto di rinvio pur quando non ricadano nel periodo interessato dalla sospensione – siano cioè originariamente fissate oltre il 15 aprile prossimo –, ove in detto periodo scadano i termini con computo a ritroso per il compimento di adempimenti strumentali allo svolgimento delle udienze medesime.

Ulteriore implicazione operativa è che le udienze oggetto di rinvio devono essere fissate in altra data in modo da assicurare che il termine con computo a ritroso possa essere interamente

sfruttato, tenendo conto a tal fine della porzione di esso eventualmente trascorsa al di fuori del periodo di sospensione.

6. La sospensione della prescrizione e dei termini di durata massima della custodia cautelare e delle diverse misure. Il comma 4 dell'articolo in esame – art. 83 – contiene una disposizione fortemente innovativa rispetto all'assetto del precedente decreto. Stabilisce infatti che nei procedimenti in cui opera la misura della sospensione dei termini, e quindi in tutti i procedimenti pendenti, alla data di entrata in vigore del decreto legge, in tutti gli uffici giudiziari, si abbia o meno un provvedimento di rinvio dell'udienza, restano sospesi per lo stesso periodo, ossia dal 9 marzo al 15 aprile 2020, sia il corso della prescrizione che i termini di cui agli articoli 303 e 308 cod. proc. pen

Secondo la precedente disciplina, invece, il corso della prescrizione e i termini massimi di custodia cautelare – il decreto n. 11 non faceva menzione dei termini delle misure cautelari diverse da quella custodiale – restavano sospesi “per il tempo in cui il procedimento è rinviato ...e, in ogni caso, non oltre il 31 maggio 2020”.

Ora, invece, sospensione della prescrizione e sospensione dei termini massimi delle misure cautelari operano automaticamente, senza necessità che sia adottato un provvedimento a cui agganciare le due sospensioni.

7. I casi tassativi di deroga a sospensione dei termini e rinvio delle udienze. Il legislatore dell'ultimo decreto prevede ipotesi di deroga sia alla misura della sospensione dei termini che a quella del rinvio delle udienze.

Va evidenziato che, quando non opera la sospensione dei termini, per le ipotesi che di seguito si richiamano, sono inibiti gli altri concorrenti meccanismi sospensivi, del corso della prescrizione

e dei termini massimi delle misure cautelari.

Siccome le ipotesi impeditive della sospensione dei termini e del rinvio delle udienze sono le stesse, il riferimento non è più alle udienze, come all'articolo 2 del precedente decreto, ma ai procedimenti.

Si ha così che non possono essere sospesi i termini e rinviate le udienze:

- nei procedimenti incidentali di convalida di arresti e fermi.
- Nei procedimenti (principali) in cui i termini di custodia cautelare indicati all'art 304 cod. proc. pen. abbiano a scadere nel più volte indicato periodo (dal 9 marzo al 15 aprile 2020). Il riferimento è soltanto all'articolo 304 e quindi ai limiti massimi sia dei termini di fase che del termine complessivo, entrambi indicati all'articolo 303 cod. proc. pen. La ragione è comprensibile. Come si è detto, sia i termini massimi di fase che i termini complessivi restano sospesi per il solo fatto che operi la misura generale della sospensione dei termini procedurali. La conseguenza è che gli unici termini che possono scadere nel termine generale di sospensione sono quelli di cui all'art. 304, comma 6, cod. proc. pen., appunto i limiti massimi invalicabili per fasi e complessivamente, perché gli altri sono appunto sospesi.
- Nei procedimenti in cui sono applicate misure di sicurezza detentive o sono pendenti richieste di applicazione di tali misure. Con questa formula il legislatore del decreto ha dato risposta alle perplessità che aveva suscitato la corrispondente disposizione del precedente decreto, ove il riferimento era (alle udienze nei) "procedimenti in cui sono state richieste o applicate misure di sicurezza detentive".
- Dietro espressa richiesta degli imputati, specie se detenuti, dei proposti nei procedimenti di prevenzione, o dei loro difensori, in uno dei seguenti casi, già negli identici termini previsti dal precedente decreto legge:
 - a) per i procedimenti in cui il soggetto interessato si trovi in stato di detenzione. Come già detto in occasione del commento al precedente decreto, il riferimento è ai procedimenti con imputati in stato di detenzione cautelare, ma anche a quelli con condannati, per pronuncia definitiva, in stato di detenzione per espiazione di pena. Milita in tal senso la previsione in deroga per i casi in cui il condannato, ammesso ad una delle misure alternative alla detenzione, sia raggiunto da un provvedimento di sospensione del magistrato di sorveglianza in ragione dell'apprezzamento di comportamenti tali da giustificare la revoca della misura alternativa;
 - b) per i procedimenti in cui siano state applicate misure cautelari o di sicurezza. Al pari del precedente, il decreto legge utilizza una formula poco selettiva, facendo riferimento ad ogni misura cautelare, sia personale che reale, e, nell'ambito della prima categoria, sia alle misure coercitive che a quelle interdittive; oltre che ad ogni misura di sicurezza, personale o patrimoniale, fermo restando che per le misure di sicurezza detentive vale la prescrizione appena prima richiamata, della trattazione del processo a prescindere dal meccanismo

dell'espressa richiesta di parte. Come già detto, la previsione sembra eccessiva perché, oltre a non distinguere tra le varie tipologie di misura cautelare, non chiarisce se l'eccezione al rinvio valga pur quando nel procedimento la misura sia stata applicata ma poi sia stata revocata o sia comunque cessata;

- c) per i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione o nei quali siano state disposte misure di prevenzione. Anche per questa previsione vale quanto appena detto in riguardo ai procedimenti in cui è stata applicata misura cautelare, per la parte in cui non distingue tra misure personali e misure patrimoniali e non specifica se la deroga al rinvio debba valere pur quando la misura, inizialmente applicata, sia nel corso del procedimento venuta meno per qualsivoglia causa.

Non può più ipotizzarsi ora che sospensione dei termini e rinvio delle udienze siano misure inibite nei casi in cui la richiesta non sia stata accolta o la misura, pure in precedenza applicata, sia stata successivamente revocata o sia comunque cessata.

La conclusione è che sospensione dei termini e rinvio delle udienze non operano solo quando la misura di sicurezza detentiva sia in atto applicata oppure la relativa richiesta sia ancora al vaglio del giudice.

Non sono invece più menzionati, tra i procedimenti che a richiesta possono essere sottratti alle misure di sospensione dei termini e di rinvio delle udienze, quelli a carico di imputati minorenni.

8. Termini ed effetti delle richieste di parte. Il decreto legge in esame non ha chiarito un aspetto su cui in questi giorni di applicazione del precedente decreto si sono avute perplessità. Non ha infatti indicato un termine entro cui le parti possano avanzare richiesta di trattazione. In assenza di indicazione legislativa pare allora che la richiesta di parte possa essere valutata solo se intervenga prima dell'adozione del provvedimento di rinvio, che va adottato in applicazione della regola generale per la quale, tranne alcune eccezioni, tutti i procedimenti devono essere

rinviate. Non sono così in linea con le previsioni del decreto d'urgenza, come di quello precedente, determinazioni organizzative degli uffici che riservino un termine – ovviamente, per scelta ampiamente discrezionale – per dare modo alle parti di fare richiesta di trattazione

Va poi osservato che la richiesta dei soggetti abilitati può intervenire non soltanto per lo svolgimento dell'udienza, ma anche per l'adempimento di ogni altro incombenza regolato dal termine che, in via generale, resta sospeso.

La richiesta, infatti, giova non soltanto a evitare il rinvio delle udienze ma anche la sospensione dei termini per il compimento di ogni attività procedimentale, comprese quelle di emissione e deposito dei provvedimenti giudiziari.

9. Ulteriore deroga al rinvio: le esigenze indifferibili di prova. Il decreto legge conferma la scelta del precedente e sottrae alla regola del rinvio, e della sospensione dei termini, i procedimenti in cui si renda necessario, per esigenze indifferibili, assumere prove non rinviabili, secondo il modulo di cui all'art. 392 cod. proc. pen. in punto di incidente probatorio. Come già osservato in occasione del commento al precedente decreto, la previsione pecca per difetto, per l'omesso richiamo alla disposizione di cui all'art. 467 cod. proc. pen., che autorizza l'assunzione di prove urgenti nella fase degli atti preliminari al giudizio nei casi in cui si abbiano a verificarsi i presupposti per l'incidente

probatorio. Ma la mancata previsione non si ritiene possa essere d'ostacolo a interpretazioni estensive in sede applicativa. In tutte queste ipotesi occorre che il giudice o, se questo è collegiale, il presidente dichiarino l'urgenza a provvedere, con provvedimento che dia conto dell'indifferibilità dell'assunzione della prova, comunque non impugnabile

10. Determinazioni organizzative nei procedimenti non sospesi. Nel periodo in cui opera la sospensione di ogni termine i dirigenti degli uffici giudiziari sono autorizzati ad adottare, in riguardo all'attività giudiziaria eccezionalmente non sospesa, alcune misure organizzative che il decreto legge ha cura di elencare al comma 7 dell'articolo 83

Si tratta degli accorgimenti organizzativi già previsti dal precedente decreto in punto di modalità di accesso del pubblico con prescrizioni volte a limitarne l'afflusso, a condizione comunque di rispettare l'esigenza del compimento di attività non rinviabili, anche per quanto attiene agli orari giornalieri di apertura, con possibilità addirittura di disporre la chiusura di alcuni servizi al pubblico, sempre che non interessati dalla prestazione di servizi a carattere di urgenza.

Siccome uno degli obiettivi principali è di evitare l'assembramento di persone, evenienza che agevola il rischio di contagi, i dirigenti degli uffici possono imporre prescrizioni per regolare la convocazione degli utenti del servizio giudiziario, anche mediante il modulo della prenotazione per l'accesso ad orari fissi; e soprattutto possono imporre ai singoli giudici direttive vincolanti in punto di fissazione e modalità di trattazione delle udienze.

Anche il decreto legge in esame, come quello precedente, autorizza i dirigenti degli uffici, con previsione direttamente incidente sui poteri organizzativi dei giudici nei singoli processi, a disporre lo svolgimento dei dibattimenti a porte chiuse per esigenze di pubblica igiene, e quindi di salute pubblica, di tutte o di taluna delle udienze da tenere comunque.

11. Il potere presidenziale di rinvio delle udienze. Fuori dei casi in cui opera la previsione del rinvio obbligatorio per il periodo che va dal 9 marzo al 15 aprile 2020, i dirigenti degli uffici giudiziari, si intende degli uffici giudicanti, sono autorizzati – comma 7, lett. g), art. 83 – a disporre per il periodo immediatamente successivo, ossia dal 16 aprile e sino al 30 giugno 2020, il rinvio delle udienze in ogni procedimento penale, con le eccezioni però che già valgono per il periodo precedente

In questa seconda fase temporale non si ha, come invece nel periodo immediatamente precedente, la sospensione di ogni termine.

Per specifica previsione del decreto – comma 9 dell'art. 83 – nei soli procedimenti in cui interviene il provvedimento presidenziale di rinvio delle udienze, si verificano i seguenti effetti sospensivi su alcuni termini.

In particolare, restano sospesi, per il tempo in cui il procedimento è rinviato, e in ogni caso non oltre il 30 giugno 2020:

- i termini di prescrizione dei reati per i quali si procede;
- i termini massimi di custodia cautelare di cui all'art. 303 cod. proc. pen., e specificamente i termini di fase e i termini complessivi, fermi restando però i termini massimi di fase e il termine massimo finale, di cui all'art. 304, comma 6, cod. proc. pen., che non è fatto oggetto di richiamo; e i termini di durata massima delle misure cautelari diverse, di cui all'art. 308 cod. proc. pen.

- i termini di proposizione della richiesta di riesame, evidentemente per i casi in cui l'imputato in stato di restrizione cautelare non abbia fatto espressa richiesta di trattazione del procedimento;
- i termini (trenta giorni dalla ricezione degli atti) entro i quali la Corte di cassazione deve decidere sui ricorsi avverso i provvedimenti del Tribunale del riesame e del Tribunale dell'appello cautelare;
- i termini entro i quali il giudice del rinvio, in caso di annullamento dell'ordinanza applicativa della misura coercitiva oggetto di riesame, deve decidere (dieci giorni dalla ricezione degli atti) e deve depositare l'ordinanza (trenta giorni dalla decisione);
- i termini entro i quali, in caso di riesame del decreto di sequestro, deve essere proposta la richiesta, e l'impugnazione deve essere decisa, pur quando l'interessato ne abbia chiesto il differimento;
- per i procedimenti di prevenzione, i termini entro cui deve essere emesso il provvedimento di confisca, a far data dall'immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario, e la Corte di appello, in caso di impugnazione del decreto di confisca, deve pronunciarsi dal deposito del ricorso.

12. Rinvio delle udienze e la durata ragionevole dei processi. Ulteriore conseguenza del rinvio, ma ciò vale anche quando il rinvio è obbligatorio ed è quindi disposto nella prima fase dell'emergenza, è che il periodo di forzata stasi procedimentale non può essere computato ai fini della determinazione del tempo irragionevole del processo ai fini della domanda di equa riparazione, ai sensi dell'art. 2, l. n. 89 del 2001

13. Le misure organizzative dei dirigenti degli uffici nella seconda fase dell'emergenza. Sulla falsariga di quanto già

prescritto dal precedente decreto, quello in esame stabilisce che i dirigenti degli uffici giudiziari, per contrastare l'emergenza e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, sono autorizzati, per il periodo compreso tra il 16 aprile e il 30 giugno 2020, ad adottare le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, che siano necessarie per consentire l'osservanza delle indicazioni igienico-sanitarie delle Autorità preposte. Tali misure organizzative devono essere adottate sentita l'Autorità sanitaria regionale, per il tramite del presidente della Giunta regionale, e il Consiglio dell'ordine degli avvocati; e, per gli uffici diversi dalla Corte di cassazione e dalla Procura generale presso detta Corte, d'intesa con il presidente della Corte di appello e con il Procuratore generale presso la Corte di appello

Si tratta, nei contenuti, delle misure che già sono state sommariamente indicate nel descrivere i poteri organizzativi esercitabili durante il primo periodo in riferimento ai procedimenti.

Spicca, tra le varie previsioni, quella che autorizza i dirigenti all'adozione di "linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze", perché la formula normativa è ampia e sembra legittimare un ampio ventaglio di interventi a contenuto vincolante per l'esercizio dei poteri organizzativi dei giudici nella trattazione dei singoli affari.

14. Partecipazione a distanza di detenuti e internati. Il decreto legge prescrive ancora – comma 12 dell'art. 83 –

che, ferma restando la previsione del codice circa il dibattimento a porte chiuse per ragioni di igiene e sanità pubblica, nell'intero periodo dell'emergenza, ossia dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, la partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare è assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto, che devono essere individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, facendo applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni che in via ordinaria regolano la partecipazione al dibattimento a distanza delle persone che si trovino in stato di detenzione – art. 146bis disp. att. cod. proc. pen. –

15. Comunicazioni e notificazioni. Comunicazioni e notificazioni devono essere effettuate per via telematica – comma 13 dell'art. 83 –. Quelle destinate agli imputati e alle altre parti – comma 14 dell'art. 83 – devono essere eseguite mediante invio all'indirizzo di posta elettronica certificata di sistema del difensore di fiducia, ferme restando le notifiche che per legge si effettuano presso il difensore d'ufficio

Si stabilisce poi – comma 15 dell'art. 83 – che tutti gli uffici giudiziari sono autorizzati all'utilizzo del Sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali per le comunicazioni e le

notificazioni di avvisi e provvedimenti senza necessità di ulteriore verifica o accertamento di cui all'articolo 16, comma 10, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. A norma dell'art, 16, comma 10, appena citato, è bene ricordare, si stabilisce che “con uno o più decreti aventi natura non regolamentare ... il Ministro della giustizia, previa verifica, accerta la funzionalità dei servizi di comunicazione, e individua, tra l'altro, gli uffici giudiziari in cui le disposizioni su comunicazioni e notificazioni per via telematica operano “per le notificazioni a persona diversa dall'imputato a norma degli articoli 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151, comma 2, del codice di procedura penale”.
