

Strasburgo, 19 novembre 2020

CONSIGLIO CONSULTIVO DEI PROCURATORI EUROPEI (CCPE)

Parere del CCPE N. 15 (2020):

Il ruolo dei procuratori in situazioni di emergenza, in particolare in caso di pandemia

I. Introduzione: scopo e campo di applicazione del Parere

1. In linea con il mandato affidatogli dal Comitato dei Ministri, il Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE) ha preparato il presente Parere sul ruolo dei procuratori in situazioni di emergenza, in particolare in caso di pandemia.
2. Un pubblico ministero efficace e autonomo impegnato a far rispettare lo Stato di diritto e i diritti umani nell'amministrazione della giustizia è uno dei pilastri di uno Stato democratico. La responsabilità dei procuratori nel promuovere e rafforzare lo Stato di diritto comporta una serie di aspetti intrinseci che implicano sfide decisive per i procuratori. Queste sfide sono particolarmente impegnative nell'ambito di situazioni di emergenza.
3. La Commissione di Venezia definisce lo stato di emergenza come una situazione temporanea nella quale vengono concessi poteri eccezionali all'esecutivo e si applicano regole eccezionali in risposta a una situazione straordinaria, al fine di superarla, che rappresenta una minaccia fondamentale per il Paese. Trattasi, per esempio, di catastrofi naturali, disordini civili, epidemie, attacchi terroristici di ampie dimensioni, crisi economiche, guerre e minacce militari¹.
4. Ciò posto e considerando che le sfide al lavoro dei procuratori ed alle loro responsabilità sono

¹ Si veda la Commissione di Venezia, Rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto durante uno stato di emergenza, Strasburgo, 26 maggio 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragrafo 5.

particolarmente impegnative nell'ambito di tutti gli esempi delle situazioni di emergenza sopramenzionati, il CCPE desidera concentrarsi nel presente Parere, per i motivi esposti qui di seguito, sul ruolo del pubblico ministero nel contesto della pandemia da COVID-19 dichiarata nel 2020. Tuttavia, alla luce delle pertinenti norme internazionali e costituzionali, il Parere comprende anche il ruolo del pubblico ministero nei casi di emergenza in senso ampio² e il suo contenuto può essere esteso a situazioni simili in futuro.

5. La pandemia da COVID-19 ha provocato una crisi sanitaria globale - un'emergenza sanitaria pubblica - diversa da qualsiasi altra pandemia sperimentata da più di un secolo. Questa situazione senza precedenti nel mondo, dovuta alla lotta contro la pandemia, ha presentato delle sfide altrettanto inedite per i pubblici ministeri. La pandemia ha avuto un notevole impatto sulle società, i governi, le comunità, nonché sulle famiglie e le vite delle persone, sui mezzi di sussistenza e sugli standard di vita degli individui. Inoltre, l'impatto delle misure restrittive è stato avvertito in modo più duro da parte dei gruppi più vulnerabili. La necessità di mantenere delle misure di distanziamento sociale e di applicare delle misure di isolamento ha comportato, in numerosi casi, l'interruzione del lavoro dei tribunali e delle procure, ritardi nei procedimenti e ha avuto un impatto sui termini procedurali (come quelli relativi alla custodia cautelare) e sulla sospensione o la riduzione del gratuito patrocinio, nonché dei servizi pubblici e di prossimità. Le misure hanno avuto un impatto significativo sulla cooperazione internazionale. La pandemia ha spesso avuto quale conseguenza anche la necessità di sostituire i pubblici ministeri oppure il personale degli uffici di procura, contagiati o che siano deceduti a causa del contagio.
6. La lezione principale che i procuratori hanno imparato durante la pandemia, e che sarà ugualmente applicabile in altre situazioni di emergenza in futuro, è che la loro capacità di svolgere efficacemente le loro funzioni ed osservare i loro doveri, applicando, se del caso, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito "CEDU") negli Stati membri, è stata messa alla prova – gravemente – durante la pandemia, e continuerà ad esserlo anche all'indomani della pandemia (oppure nel periodo di ripresa).
7. Le restrizioni introdotte a seguito di situazioni di emergenza, come la pandemia, potrebbero interessare non soltanto i diritti civili e politici protetti dalla CEDU, ma anche i diritti economici, sociali e culturali che implicano possibili discriminazioni nei confronti di determinati gruppi – come gli operatori sanitari oppure le minoranze etniche-razziali – e che sfociano nell'incitamento all'odio, nel razzismo, nella xenofobia, oppure nelle aggressioni e nei rimpatri forzati di rifugiati e di richiedenti asilo, nei maltrattamenti di stranieri e migranti, oppure ancora nelle violenze sessuali e di genere, nella violenza domestica, ivi compresa la violenza contro donne e bambini.³
8. I procuratori possono trovarsi di fronte a dei dilemmi nell'attuazione dei principi cardine e dei requisiti che guidano la loro missione – quali la legalità, la proporzionalità, l'uguaglianza e la non discriminazione, e la valutazione dell'adeguatezza, della necessità e della durata di determinate misure/nozioni che sono necessarie non soltanto in tempi normali ma anche fondamentali in caso di sospensione o limitazione dei diritti umani, ad esempio per motivi di salute pubblica.
9. In questo modo, il pubblico ministero ha affrontato la sfida in modo da verificare che, nel corso del suo lavoro, le misure adottate in condizioni di emergenza sanitaria siano utilizzate per proteggere le persone e non come un pretesto per giustificare delle violazioni dei diritti umani,

² Si veda il Capitolo II del presente Parere

³ Il CCPE si basa a tale riguardo sulle risposte degli Stati membri al questionario trasmesso nell'ambito della preparazione del presente Parere, si vedano le risposte, nonché la loro compilazione (documento CCPE(2020)1 del 7 ottobre 2020), si veda su <https://www.coe.int/en/web/ccpe/the-role-of-prosecutors-in-emergency-situations-in-particular-when-facing-a-pandemic>

e che le nuove misure legislative siano applicate nel rigoroso rispetto degli obblighi in materia di diritti umani.

10. L'obiettivo del presente Parere è quindi quello di determinare come i pubblici ministeri possono, senza ostacolare la loro autonomia funzionale, svolgere la loro missione con la massima qualità ed efficienza, nel rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani, nell'ambito di situazioni di emergenza, con particolare riferimento alla pandemia da COVID- 19 e alle sue conseguenze.
11. Come sottolineato dal CCPE nei suoi precedenti Pareri, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno dei sistemi giuridici diversi, compreso quello dei pubblici ministeri. Il CCPE rispetta ognuno di essi nella sua diversità. Pertanto, non tutti gli elementi affrontati nel presente Parere possono interessare tutti gli Stati membri. Tuttavia, il presente Parere affronta principalmente le preoccupazioni dei pubblici ministeri di poter lavorare nel modo più efficiente possibile, anche nelle circostanze più difficili, evitando qualsiasi ingerenza illegale o indebita nel loro lavoro e mantenendo la massima qualità in tutte le loro attività e il rigoroso rispetto della legge e dei diritti umani.
12. Il presente Parere è stato elaborato sulla base della CEDU⁴, e della pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito CtEDU), nonché di altri strumenti del Consiglio d'Europa, inclusa la Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei Ministri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale e la Raccomandazione Rec(2012)11 del Comitato dei Ministri sul ruolo del pubblico ministero al di là del sistema di giustizia penale.
13. Il presente Parere si basa ugualmente sui precedenti Pareri del CCPE, in particolare i Pareri n. 2 (2008) sulle misure alternative all'azione penale, n. 3 (2008) sul ruolo del pubblico ministero al di là del sistema di giustizia penale, n. 5 (2010) sul ruolo del pubblico ministero e della giustizia minorile, n. 6 (2011) sui rapporti tra il pubblico ministero e l'amministrazione penitenziaria, n. 7 (2012) sulla gestione delle risorse del pubblico ministero, n. 8 (2013) sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione, n. 9 (2014) su norme e principi europei concernenti il pubblico ministero, inclusa la "Carta di Roma", n. 10 (2015) sul ruolo del pubblico ministero nelle indagini penali, n. 11 (2016) sulla qualità e efficienza del lavoro del pubblico ministero, anche nella lotta al terrorismo e alla criminalità grave e organizzata, n. 13 (2018) sull'indipendenza, responsabilità ed etica dei procuratori, nonché sulla dichiarazione del Presidente del CCJE del 24 giugno 2020 sul ruolo dei giudici durante e dopo la pandemia da COVID-19: lezioni e sfide, il Parere della Commissione di Venezia sulla protezione dei diritti umani in situazioni di emergenza (2006), le riflessioni della Commissione di Venezia sul rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto durante lo stato di emergenza (2020) e sulla risoluzione 1659 (2009) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla protezione dei diritti fondamentali nelle situazioni di emergenza.
14. Sono state ugualmente prese in considerazione le Linee guida sul ruolo del pubblico ministero adottate dall'Ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali, (L'Avana, Cuba, 27 agosto - 7 settembre 1990), nonché gli Standard di responsabilità professionale e Dichiarazione dei doveri e dei diritti essenziali dei pubblici ministeri, adottati dall'Associazione internazionale dei procuratori (IAP) nel 1999⁵.

⁴ Si veda in proposito la scheda "La deroga in caso di stato d'urgenza" (https://www.echr.coe.int/documents/fs derogation_eng.pdf), elaborata dall'Unità stampa della Corte europea dei diritti dell'uomo nel settembre del 2020, che contiene un elenco di cause della Corte europea dei diritti dell'uomo di particolare importanza. La scheda indica inoltre, a pagina 2, sotto il titolo "Informazioni e dati", il numero di Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno fatto ricorso all'Articolo 15 della CEDU a causa della pandemia, derogando dai loro obblighi sanciti dalla CEDU.

⁵ Si veda anche INTERPOL. Pandemia da COVID-19. Linee guida per l'applicazione della legge, 26 marzo 2020; Prevenzione della criminalità e tutela della polizia: valutazione da parte dell'INTERPOL della minaccia globale del COVID-19, 6 aprile 2020; Rischi di corruzione e riferimenti giuridici utili nell'ambito del COVID-19: doc.

II. Le norme internazionali e costituzionali in casi di emergenza e la loro influenza sul lavoro dei procuratori

15. Le disposizioni internazionali dei trattati debitamente ratificate dagli Stati membri si applicano in caso di stati d'emergenza nei loro territori. Ad esempio, l'articolo 15 della CEDU stabilisce che in tempi di emergenza che minaccia la vita della nazione, gli Stati membri possono adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti ai sensi della CEDU, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che queste misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. Lo stesso vale per il Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (ICCPR) (articolo 4)⁶.
16. In base a questi strumenti ed a queste norme internazionali previsti nelle Costituzioni o nelle leggi pertinenti degli Stati membri, sebbene non esista un modello uniformemente definito per dichiarare lo stato di emergenza ed è la situazione di fatto che ne determinerà la sua effettiva portata e motivazione, una condizione necessaria per dichiarare lo stato di emergenza dovrebbe essere che i poteri previsti dalla legislazione ordinaria non sono sufficienti per superare l'emergenza. L'obiettivo finale di qualsiasi stato di emergenza dovrebbe quindi essere che lo Stato superi l'emergenza e torni il prima possibile ad una situazione di normalità⁷.
17. Il CCPE prende atto che, negli Stati membri, esistono diversi contesti giuridici per dichiarare lo stato di emergenza, sia sulla base della Costituzione o delle leggi costituzionali, sia sulla base di una legge ordinaria che affronta possibili situazioni di emergenza, o anche emanando delle misure di emergenza senza dichiarare ufficialmente uno stato di emergenza⁸. In ogni caso, si dovrebbe prevedere una proclamazione formale prima di derogare ai diritti stabiliti nella CEDU.
18. Il CCPE rileva inoltre che, secondo la CEDU, le misure di emergenza non dovrebbero essere in contrasto con gli altri obblighi degli Stati membri derivanti dal diritto internazionale e, a questo proposito, l'ICCPR di cui sono parti tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, fa riferimento ad un'emergenza pubblica la cui esistenza dovrebbe essere ufficialmente proclamata⁹. A questo proposito, il significato di tale proclamazione ufficiale può avere differenti implicazioni negli Stati membri.
19. Inoltre, le misure di emergenza dovrebbero rispettare gli obblighi in materia di diritti umani e garantire che l'emergenza sanitaria pubblica non sia usata come pretesto per delle violazioni dei diritti umani. Occorre trovare un equilibrio tra la sicurezza nazionale o la salute pubblica (o entrambe), da un lato, e il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, dall'altro¹⁰.
20. La normativa che disciplina l'adozione di misure in situazioni di emergenza deve rispettare innanzitutto i diritti inderogabili, cioè quelli che non possono essere pregiudicati in nessuna

Greco(2020)4, 15 aprile 2020.

⁶ Si veda il documento CCPR/C/128/2, "Dichiarazione sulle deroghe al Patto in relazione alla pandemia da Covid-19" approvato dal Comitato sui diritti umani il 24 aprile 2020 (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>).

⁷ Si vedano le Riflessioni della Commissione di Venezia sul Rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto durante uno stato di emergenza, Strasburgo, 26 maggio 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragrafo 5.

⁸ Si vedano le Riflessioni della Commissione di Venezia sul Rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto durante uno stato di emergenza, Strasburgo, 26 maggio 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragrafo 22.

⁹ Si veda l'Articolo 4(1) dell'ICCPR.

¹⁰ Si veda il Parere della Commissione di Venezia sulla protezione dei diritti umani nelle situazioni di emergenza approvato dalla Commissione di Venezia nella sua 66a sessione plenaria (Venezia, 17-18 marzo 2006).

circostanza¹¹¹².

21. La legislazione che tocca altri diritti e libertà dovrebbe essere basata, in primo luogo, sul principio fondamentale dello Stato di diritto, nonché sui principi di necessità, adeguatezza, uguaglianza e non discriminazione, di proporzionalità, di temporaneità, di controllo effettivo (parlamentare e giudiziario), di prevedibilità della legislazione di emergenza e di leale cooperazione tra le istituzioni statali¹³.
22. Questo è necessario per bilanciare i diritti e le libertà fondamentali con le misure restrittive necessarie e quindi affrontare eventuali diritti e situazioni conflittuali, fronteggiando le conseguenze dell'emergenza e preparandosi per le emergenze future, anche sviluppando le condizioni per un lavoro efficiente da parte dei pubblici ministeri e del personale degli uffici di Procura e inventando nuove forme di risposta alle sfide urgenti.
23. Le misure di emergenza devono stabilire chiaramente a quale parte del territorio dello Stato membro si applicano, per quale durata e – soprattutto – in quale momento e in quale modo cessa lo stato di emergenza (ad esempio, attraverso l'introduzione di norme di sospensione)¹⁴.
24. Pur rilevando la varietà dei sistemi e dei contesti negli Stati membri, il CCPE ritiene che sarebbe particolarmente utile avere un approccio uniforme alle situazioni di emergenza nei Paesi europei, sulla base dei principi sopramenzionati.
25. Questo è il contesto giuridico, integrato dagli strumenti internazionali e dalla legislazione nazionale, in cui i pubblici ministeri dovranno operare nelle situazioni di emergenza. I procuratori dovrebbero quindi essere consapevoli delle situazioni e degli scenari nei quali i diritti e le libertà fondamentali sono particolarmente colpiti da misure restrittive. Al fine di evitare abusi in merito all'utilizzo di tali restrizioni, nonché per evitare di limitare in qualsiasi modo, anche de facto, i diritti inderogabili, possono essere stabilite procedure di reclamo semplici ed efficaci, anche non formali laddove applicabili, soprattutto perché i tribunali potrebbero non essere del tutto accessibili, a causa della riduzione della loro attività per motivi sanitari.

¹¹ Si veda la scheda "La deroga in caso di stato d'urgenza" (https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf), elaborata dall'Unità stampa della Corte europea dei diritti dell'uomo nel settembre del 2020. L'articolo 15 § 2 della CEDU vieta qualsiasi deroga relativa al diritto alla vita, salvo nell'ambito di legittimi atti di guerra, al divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti, al divieto di schiavitù o di servitù, ed alla regola "nulla poena sine lege"; parimenti, non è possibile derogare all'articolo 1 del Protocollo n. 6 della Convenzione (abolendo la pena di morte in tempo di pace), all'articolo 1 del Protocollo n. 13 della Convenzione (abolendo la pena di morte in tutte le circostanze) e all'articolo 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione (il diritto di non essere giudicato o punito due volte). Nell'ambito di una pandemia, la libertà "di evitare qualsiasi sperimentazione medica o scientifica senza consenso" è pertinente.

¹² Si veda il documento CCPR/C/128/2, "Dichiarazione sulle deroghe al Patto in relazione alla pandemia da Covid-19" approvato dal Comitato sui diritti umani il 24 aprile: "Gli Stati parti non possono ricorrere a poteri di emergenza né attuare misure derogatorie in modo discriminatorio o che violino altri obblighi che hanno assunto in base al diritto internazionale e ad altri trattati internazionali sui diritti umani rispetto ai quali non è consentita alcuna deroga. Gli Stati parti non possono neanche derogare alle norme inderogabili del Patto - articolo 6 (diritto alla vita), articolo 7 (divieto di tortura o di pene oppure di trattamenti crudeli, inumani o degradanti, o di sperimentazione medica o scientifica senza consenso), articolo 8, paragrafi 1 e 2 (divieto di schiavitù, della tratta degli schiavi e di servitù), articolo 11 (divieto di imprigionamento per non essere in grado di adempiere a un'obbligazione contrattuale), articolo 15 (principio di legalità nel settore del diritto penale), articolo 16 (diritto ad essere riconosciuti come persone davanti alla legge) e articolo 18 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione) - o da altri diritti che sono essenziali per far rispettare i diritti inderogabili contenuti nelle norme sopramenzionate e per garantire il rispetto dello Stato di diritto e del principio di legalità anche in tempi di emergenza pubblica, compresi il diritto di accesso alla giustizia, le garanzie ad un giusto processo e il diritto delle vittime ad ottenere un ricorso effettivo".

¹³ Si vedano le Riflessioni della Commissione di Venezia sul Rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto durante uno stato di emergenza, Strasburgo, 26 maggio 2020 (CDL-PI(2020)005rev), paragrafi 6-16.

¹⁴ Una clausola di caducità è una norma di legge che perderà automaticamente efficacia dopo un periodo predeterminato, a meno che non sia prolungata per legge.

III. Svolgimento delle ordinarie funzioni del pubblico ministero e dei procuratori nelle situazioni di emergenza

A. Svolgimento delle funzioni del pubblico ministero e dei procuratori nel settore penale

26. Nello stesso modo in cui dovrebbe essere salvaguardata l'integrità del sistema giudiziario, ivi comprese le sue competenze, la sua indipendenza e imparzialità, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla giustizia e a un ricorso effettivo per la protezione dei diritti umani in situazioni di emergenza, secondo la stessa logica vanno salvaguardate anche l'integrità della funzione del pubblico ministero e la sua organizzazione, trattandosi dell'unico modo per garantire il funzionamento del sistema giustizia durante una situazione di emergenza¹⁵.
27. Il CCPE ha già sottolineato il fatto che è nell'interesse della società garantire lo Stato di diritto attraverso una equa, imparziale ed efficace amministrazione della giustizia. Procuratori e giudici dovrebbero assicurare, in tutte le fasi del procedimento, che le libertà e i diritti individuali siano garantiti. Ciò implica il rispetto dei diritti fondamentali di imputati e delle vittime dei reati¹⁶.
28. Per quanto riguarda le specifiche modalità di funzionamento¹⁷, e di intervento dei pubblici ministeri durante una situazione di emergenza, i pubblici ministeri ed anche i tribunali, dovrebbero continuare a operare¹⁸ per trattare questioni urgenti, e tuttavia continuare ad assicurare la propria adeguata protezione, come nel caso della pandemia da virus, anche in un momento nel quale possono essere rinviati alcuni casi non urgenti.
29. È evidente che il funzionamento dei pubblici ministeri, come quello dei tribunali, dovrebbe adeguarsi alle circostanze imposte dalla situazione di emergenza. Lo sviluppo di nuove tecnologie e il progressivo miglioramento degli strumenti di videoconferenza nei vari sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno creato nuove possibilità per garantire l'audizione di testimoni, esperti e imputati senza il bisogno di obbligarli a spostarsi tra diverse sedi all'interno dello Stato membro¹⁹ dove si svolgono l'indagine o il processo²⁰.
30. Ovviamente, come dimostrato da diversi esempi in Europa²¹, tale approccio potrebbe interessare ancora di più nelle situazioni di emergenza, evitando o riducendo le restrizioni al funzionamento del pubblico ministero e dei tribunali. Pur garantendo la protezione rispetto al contagio e facilitando un'udienza che permetta alle parti di partecipare pienamente, l'obiettivo dovrebbe essere quello di svolgere il procedimento e l'udienza da remoto, in modo più

¹⁵ Come è stato affermato nella Risoluzione 1659 (2009) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla protezione dei diritti umani in situazioni di emergenza.

¹⁶ Si veda il Parere congiunto n. 4 (2009) del CCPE e N. 12 (2009) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) sui rapporti tra giudici e magistrati del pubblico ministero in una società democratica, che include la Dichiarazione di Bordeaux, Sezione 1 della Dichiarazione.

¹⁷ Nel caso del Portogallo, l'Ufficio del Procuratore Generale è in sessione permanente per l'intera durata dello stato di emergenza al fine di difendere il principio di legalità e i diritti dei cittadini, come avviene anche per l'Ombudsman (Articoli 18, 2 della Legge 44/86).

¹⁸ Come nel caso, ad esempio, del Portogallo (si veda Articolo 22 della Legge portoghese n. 44/86)

¹⁹ A titolo di esempio, il sistema delle notifiche dei tribunali per email è stato introdotto in Irlanda per garantire l'accettazione degli accordi nella procedura.

²⁰ Tranne, ovviamente, alcuni casi in cui la presenza fisica potrebbe essere necessaria, come nel caso dell'habeas corpus.

²¹ Si vedano le Linee Guida del Comitato dei Ministri sulle prove elettroniche nelle procedure civili e amministrative (adottate il 30 gennaio 2019, CM(2018)169-add1final); si vedano anche le serie di webinar congiunti del CEELI/ODIHR sull'accesso alla giustizia durante e dopo la pandemia, inclusa la videoconferenza a sostegno dell'accesso ai tribunali da remoto su <https://ceeliinstitute.org/webinars/>. Si veda inoltre l'esempio dell'Italia, dove la sicurezza dei processi nei confronti dei sospettati di mafia abbia fornito una ragione per introdurre la videoconferenza nel procedimento penale nel 1992. Questa norma è stata ampliata in modo significativo nel 1998. La Germania applica una norma sull'utilizzo della videoconferenza per l'audizione di testimoni, la cui incolumità può essere minacciata se sono presenti fisicamente all'udienza.

aderente possibile alle pratiche ordinarie del pubblico ministero e dei tribunali.

31. La CtEDU nella sua giurisprudenza ha inoltre stabilito che l'assenza fisica non costituisce necessariamente una violazione del diritto a un equo processo. La Corte ha citato diversi strumenti di diritto internazionale che prevedono la partecipazione al processo attraverso l'utilizzo della videoconferenza come modalità conforme all'Articolo 6 della CEDU²², ed ha pronunciato diverse sentenze concernenti l'utilizzo della videoconferenza²³.
32. Il CCPE desidera sottolineare che nel momento in cui si dà luogo alla videoconferenza nei tribunali, occorrerebbe prestare la dovuta attenzione agli interessi di tutti i partecipanti, in particolare alla tutela dei diritti della difesa.
33. Per quanto concerne la trasmissione su internet delle udienze, tale trasmissione viene utilizzata per raggiungere un pubblico più ampio e per favorire maggiore interesse nei confronti di aspetti della vita pubblica affrontati dai tribunali. Di conseguenza, quando sopraggiunge una situazione di emergenza, la trasmissione su internet è giustificata ancora di più non solo per l'impegno civico ma anche al fine di dimostrare espressamente che la giustizia viene esercitata apertamente e pubblicamente.
34. Qualsiasi sospensione o estensione di termini procedurali dovuta a una situazione di emergenza dovrebbe essere espressamente dichiarata dalla legge, essere proporzionata alla durata dell'emergenza e non pregiudicare le esigenze di ragionevole durata per quanto riguarda i processi (tranne nelle cause urgenti o in quelle riguardanti importanti questioni di diritti umani, in particolare diritti inderogabili²⁴). Inoltre, occorre evitare anche possibili riduzioni dei termini processuali nella misura in cui possano violare i diritti ad un equo processo.
35. Può essere prevista la creazione di unità di crisi presso il pubblico ministero a livello centrale, regionale e locale, così come altri tipi di misure organizzative per permettere ai procuratori di adattarsi alle particolari situazioni in uno Stato membro. Il pubblico ministero dovrebbe diffondere a tutti i procuratori il messaggio circa la necessità di adattarsi e sensibilizzarli rispetto alle nuove circostanze e alle nuove misure.
36. Conformemente al sistema di azione penale in ciascuno Stato membro, il pubblico ministero dovrebbe elaborare delle linee guida al livello centrale, che evidenzino i meccanismi di collaborazione sia all'interno che all'esterno del pubblico ministero in particolari circostanze di emergenza. Se al livello centrale non è possibile elaborare delle linee guida a causa dell'assetto organizzativo del pubblico ministero, esse dovrebbero per lo meno tendere ad avere una coerenza tra differenti uffici di Procura. È auspicabile una uniformità di applicazione della legge e dei regolamenti da parte di procuratori e uffici di Procura tra tutti gli Stati interessati.
37. Nelle situazioni di emergenza possono essere introdotti procedure e meccanismi specifici di coordinamento e collaborazione con le altre istituzioni come i servizi di polizia, gli organi di investigazione e di controllo, i tribunali, le strutture sanitarie, i mass media, le associazioni professionali dei procuratori e altre organizzazioni della società civile. I meccanismi di

²² . Si veda CEDU, *Marcello Viola c. Italia* – 5 ottobre 2006 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>).

²³ Si vedano le sentenze della CEDU,

Marcello Viola c. Italia – 5 ottobre 2006 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77246>);

Sakhnovskiy c. Russia, Grande Camera - 2 novembre 2010 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101568>);

Repashkin c. Russia (N. 2), 16 dicembre 2010 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102282>);

Vladimir Vasilyev c. Russia - 10 gennaio 2012 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108478>);

Yevdokimov e Altri c. Russia - 16 febbraio 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160620>);

Gorbunov e Gorbachev c. Russia - 1 marzo 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160993>);

Sakhnovskiy c. Russia, 27 novembre 2018 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187831>).

²⁴ Ad esempio, in Portogallo il Decreto Legge 10-A/2020, del 13 marzo 2020, la Legge 1-A/2020, del 19 marzo 2020, la Legge 4-A/2020 del 6 aprile 2020.

coordinamento e collaborazione possono includere il personale e altre autorità pertinenti che in una ordinaria situazione non sono necessariamente in contatto con i pubblici ministeri.

38. Nell'ambito di una situazione emergenziale la conduzione di indagini, o la supervisione di quelle svolte dalla polizia o da altri organi investigativi, deve essere svolta con particolare attenzione per monitorare la protezione di libertà e diritti umani. Non si tratta in questo contesto di ampliare i poteri del pubblico ministero, ma piuttosto di utilizzare in modo più efficace in situazioni del genere i poteri già esistenti.
39. In tale contesto, vittime e testimoni e altri gruppi vulnerabili dovrebbero essere efficacemente assistiti e/o protetti e i diritti della difesa dovrebbero essere rispettati per tutta la procedura penale. Il pubblico ministero e i procuratori dovrebbero monitorare in particolar modo se le misure di emergenza interferiscono con le libertà e i diritti umani fondamentali in misura più ampia dello stretto necessario.
40. In tali eccezionali circostanze, i procuratori e i pubblici ministeri dovrebbero soprattutto tendere a sondare la possibilità di ricorrere a delle soluzioni alternative all'azione penale in generale e alla custodia cautelare in particolare. Anche la mediazione potrebbe essere un'altra possibilità per fronteggiare gli effetti potenziali derivanti da una situazione di emergenza²⁵.
41. Una situazione di emergenza può avere un impatto significativo sulla criminalità. Può favorire la riduzione di alcune forme di criminalità, ad esempio per le misure di quarantena e di isolamento. Può anche favorirne l'aumento, creando nuove tendenze per la criminalità o delle condizioni per la perpetrazione di particolari reati (come la violenza domestica, i reati economici e finanziari legati ai fondi utilizzati per affrontare la situazione di emergenza), creando nuovi tipi di reato o favorendo la loro perpetrazione (come la violazione delle misure di isolamento o di coprifuoco). Ciò pone dei problemi ed esige che gli uffici di Procura e i procuratori prestino particolare attenzione e adottino le corrispondenti misure, se necessarie, per avviare l'azione penale in casi urgenti, o in casi legati alla situazione di emergenza, ad esempio forme di disobbedienza agli ordini delle autorità di polizia o agli ordini legittimi degli operatori sanitari concernenti l'illecito o l'erroneo smaltimento dei rifiuti sanitari, l'intervento in casi di violenza domestica e altre potenziali violazioni specifiche di tale contesto. Dovrebbero inoltre prestare attenzione alla necessità di assicurare un'adeguata comprensione della conoscenza in evoluzione legata alla situazione di emergenza, ad esempio, in caso di eventuale colpa medica da parte di operatori sanitari durante la pandemia, tenendo in considerazione, per valutare la loro responsabilità civile, amministrativa o penale, la conoscenza scientifica disponibile all'epoca in cui l'atto medico è stato prestato²⁶.
42. I pubblici ministeri e i procuratori dovrebbero vagliare le possibilità per avvicinarsi e dare avvio a un dialogo significativo con i tribunali nel periodo di loro ridotta capacità e attività, al fine di discutere come procedere con casi prioritari. È necessaria anche una flessibilità da parte degli

²⁵ Si vedano la Raccomandazione n. (99)19 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri concernente la mediazione in materia penale (15 settembre 1999) e le Linee guida per i Procuratori per la Mediazione tra autore e vittima di reato adottate dalla Associazione Internazionale dei Procuratori (AIP) il 27 novembre 2018. Si veda anche la Raccomandazione CM/Rec(2002)10 sulla mediazione in materia civile, e il Manuale europeo per la redazione delle leggi sulla mediazione del 14 giugno 2019 (CEPEJ (2019)9) adottato dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ).

²⁶ Si veda CTED (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate) ONU. L'impatto della pandemia da Covid-19 sul terrorismo, sull'anti-terrorismo e sul contrasto all'estremismo violento, giugno 2020 (<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper%E2%80%9393-The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism.pdf>): Panoramica globale dell'INTERPOL sulle cyberminacce da Covid-19); FATF. Il riciclaggio di denaro e i rischi di finanziamento del terrorismo legati al Covid-19 e le risposte politiche. Parigi, maggio 2020 (<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>): INTERPOL. COVID-19: La minaccia globale dei farmaci contraffatti, maggio 2020; Report del Comitato MONEYVAL: Tendenze nel riciclaggio di capitali e nel finanziamento del terrorismo nelle giurisdizioni MONEYVAL durante la crisi da Covid-19, 2 settembre 2020.

uffici di Procura al fine di riassorbire l'arretrato delle cause arrivando a una loro significativa riduzione successivamente alla situazione di emergenza, come quella della pandemia, nella quale i tribunali riprenderanno la loro normale attività, e gli sforzi dovrebbero essere fatti in una fase preliminare per riprendersi il più possibile da un tale arretrato.

43. Il processo di impugnazione delle decisioni dei tribunali può ulteriormente essere razionalizzato e snellito attraverso l'uso di strumenti elettronici di comunicazione e gestione del procedimento.
44. Ove applicabili agli uffici di Procura, l'esecuzione o la partecipazione alla supervisione dell'esecuzione delle decisioni del tribunale dovrebbero prendere in considerazione, se possibile, in caso di pandemia, la possibilità di ricorrere a misure alternative alla custodia cautelare o di riduzione delle pene detentive al fine di evitare il sovraffollamento negli istituti penitenziari e la diffusione o il propagarsi del virus in essi.
45. In cima alla agenda degli uffici di Procura dovrebbe porsi il garantire che la legge sia rispettata nel quadro delle politiche nazionali anticrimine e adattare la sua applicazione, se del caso, alle priorità locali e regionali – per esempio nei casi in cui la disobbedienza alle forze dell'ordine e al personale sanitario concernenti l'isolamento possano acuire la diffusione della malattia –.
46. Nelle situazioni di emergenza, come una pandemia, i lockdown e le misure di ricovero possono essere accompagnati da accresciuti rischi per i gruppi vulnerabili, compresi bambini, vittime di violenza di genere e di traffico di esseri umani e altri, facendo sì che siano più facilmente testimoni di violenze e abusi o che le subiscano. L'imposizione di restrizioni alla circolazione e di misure di distanziamento fisico può fungere da copertura per la discriminazione e la violenza contro gruppi di soggetti vulnerabili. In tale contesto, i pubblici ministeri e i procuratori dovrebbero adottare misure per prevenire e arginare casi del genere il più efficientemente possibile. Per esempio, al fine di assicurare l'accesso permanente alle vie di ricorso legali per le vittime, comprese le vittime di violenza domestica e altre persone vulnerabili, le loro denunce dovrebbero continuare ad essere ricevute e trattate durante e anche successivamente alle situazioni di emergenza, come la pandemia, se necessario creando per le vittime forme innovative per presentare le denunce.
47. Negli Stati membri, nei quali i procuratori svolgono funzioni al di fuori del settore penale, le conclusioni e le raccomandazioni della presente Sezione A si applicano anche, *mutatis mutandis*, alle attività citate nella sottostante Sezione B.

B. Svolgimento delle funzioni degli uffici di procura e dei procuratori al di fuori del settore penale

48. Il CCPE evidenzia delle sostanziali differenze tra gli Stati membri per il fatto che in alcuni di essi, i procuratori hanno ampi poteri al di fuori del settore penale, e in altri essi non hanno tali poteri. Perciò, andrebbe tenuto presente che i seguenti paragrafi potranno essere pertinenti solo per il primo gruppo di Stati.
49. In tale ambito e in funzione del quadro giuridico nazionale, i pubblici ministeri possono anche essere chiamati a monitorare, come nel settore penale, la necessità, la proporzionalità e l'adeguatezza di misure di emergenza adottate al di fuori del settore penale (ad esempio nel settore civile e amministrativo). Questa è una importante attività dei pubblici ministeri nell'area non penale, che dovrebbe anche concentrarsi principalmente sulla protezione delle libertà e dei diritti umani, compresa la salute della popolazione in generale.
50. Dove applicabile e sulla base del quadro giuridico nazionale, è quindi essenziale assicurare che tutte le misure restrittive siano adottate in conformità agli obblighi e alle norme internazionali sui diritti umani, che qualsiasi ingerenza con tali diritti sia proporzionata e limitata, sia nel tempo che nella portata, alle situazioni nelle quali essi siano veramente necessari in

una società democratica. L'applicazione di tali misure non dovrebbe essere discriminatoria²⁷. Per raggiungere tali obiettivi, i pubblici ministeri possono se del caso consultare i rappresentanti della società civile (organizzazioni non governative, fondazioni, enti caritativi, associazioni professionali, ecc.) e preferibilmente prima dell'introduzione di nuove misure restrittive.

51. I pubblici ministeri, in particolare in situazioni di emergenza, dovrebbero adottare misure adeguate per evitare qualsiasi indebita ingerenza nella loro attività di azione. Essi dovrebbero inoltre astenersi da qualsiasi forma di discriminazione, specialmente discriminazione contro giornalisti e difensori dei diritti umani, garantendo che non siano sottoposti a disparità di trattamento o a una sanzione per via del loro lavoro.
52. Le moderne tecnologie sono attualmente utilizzate per assicurare il controllo dei contatti delle persone contagiate dal COVID-19, dei sintomi o del rispetto delle misure di quarantena imposte. Per raggiungere tali obiettivi, sono utilizzate delle applicazioni di telefonia mobile oltre ai dati di traffico e di localizzazione dei gestori di servizi di telecomunicazioni. I pubblici ministeri e i procuratori, se necessario e qualora siano competenti, dovrebbero controllare tale procedura conformemente ai principi della CEDU e alla legislazione nazionale pertinente, al fine di limitare ogni ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata, a ciò che è necessario per raggiungere l'obiettivo fissato e al fatto che la sua applicabilità sia limitata nel tempo.
53. I dati personali devono essere trattati conformemente alle norme in vigore e sotto il controllo delle autorità competenti in materia di protezione dei dati. Ogni utilizzo di questi dati dovrebbe essere, in via generale, sottoposto al consenso della persona interessata o la persona interessata dovrebbe almeno essere informata successivamente di tale utilizzo. I dati personali raccolti devono essere messi in sicurezza al fine di evitare un loro scorretto utilizzo da parte di hacker o di altre persone che non dovrebbero avere accesso a tali dati. Le persone devono essere informate delle ragioni alla base delle misure adottate, della loro durata e dovrebbero essere in grado di difendersi contro il loro uso improprio. I dati personali così raccolti dovrebbero essenzialmente servire a prevenire la diffusione del COVID-19 e non a valutare la responsabilità amministrativa o penale delle persone coinvolte. Le autorità competenti o gli esperti dei pubblici ministeri possono, se necessario, supervisionare questa procedura alla luce dei principi della CEDU, oltre che delle altre norme internazionali e nazionali pertinenti.
54. Il rispetto delle misure di quarantena imposte dovrebbe essere prioritario rispetto all'applicazione di altre misure restrittive più stringenti. Le sanzioni per eventuali infrazioni dovrebbero essere proporzionate agli atti commessi. Al fine di evitare una penalizzazione eccessiva di tali atti e di non compromettere la fiducia del pubblico nello Stato di diritto, la maggior parte dei casi dovrebbe costituire per quanto possibile l'oggetto di un regolamento amichevole, in particolare se gli autori cooperano con le autorità. Le misure restrittive non dovrebbero essere applicate in maniera discriminatoria nei confronti di minoranze, di gruppi emarginati o di difensori dei diritti umani, e di giornalisti. I pubblici ministeri, se necessario e se essi competenti sulla materia, dovrebbero supervisionare questa procedura alla luce dei principi della CEDU e delle altre norme internazionali e nazionali pertinenti.
55. Le situazioni di emergenza hanno generalmente delle conseguenze percettibili molto tempo dopo l'abolizione delle misure restrittive. Anche dopo l'abolizione di dette misure, alcune persone possono rimanere reclusi, come accade, in caso di pandemia, dovendo restare in quarantena o in un'altra forma di isolamento sociale. Tale è ancor di più il caso dei gruppi vulnerabili che sono stati colpiti in maniera sproporzionata dalla pandemia, per esempio i membri delle minoranze, le persone esposte ad un rischio di povertà, le persone anziane, le persone portatrici di handicap, le persone in case di riposo o le altre persone più toccate dalla

²⁷ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, COVID-19: gli Stati non dovrebbero abusare delle misure di emergenza per reprimere i diritti umani – esperti delle Nazioni Unite, online: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>.

pandemia, i migranti, i rifugiati, le donne e i bambini esposti ad un rischio di violenza domestica o sessuale, le vittime di discorsi di incitamento all'odio, di traffico di esseri umani. Queste persone vulnerabili devono essere protette, non devono essere isolate, e la loro protezione deve essere pienamente assicurata, se del caso, dai pubblici ministeri e dai procuratori che devono trattarli in conformità al principio di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione, al fine di assicurare il rispetto della loro dignità umana e dei loro diritti.

IV. Le funzioni dei pubblici ministeri e dei procuratori – esistenti, nuove o ampliate – in risposta alle situazioni di emergenza

56. In tempo di pandemia, le funzioni già esistenti dei pubblici ministeri e dei procuratori possono essere ampliate, se del caso e se necessario. In questo contesto possono anche essere affidate loro delle nuove funzioni. I diversi sistemi giuridici degli Stati Membri regolano in maniera differente la possibilità di affidare tali funzioni nuove oppure estese. Di conseguenza, gli interventi del pubblico ministero in alcuni Stati Membri possono andare al di là dei limiti precedentemente fissati. Molteplici esempi hanno mostrato la maniera in cui l'ampliamento del ruolo dei pubblici ministeri e dei procuratori può permettere di proteggere meglio le persone in tali circostanze.
57. I paragrafi che seguono comprendono degli esempi forniti da parte degli Stati Membri nelle loro risposte al questionario diffuso per la preparazione del presente Parere. Tra questi esempi, possiamo citare:
- le inchieste sui profitti realizzati su prodotti alimentari, sui prodotti per l'igiene, sui farmaci e i beni essenziali, nonché sulla responsabilità penale legata alla trasmissione del virus od al suo trattamento medico ²⁸;
 - l'organizzazione da parte degli uffici di Procura di ispezioni in case di riposo nelle quali sono stati rilevati dei casi di COVID-19, al fine di supervisionare le misure tese a prevenire una più larga diffusione del virus ²⁹;
 - la violazione del coprifuoco come misura sanitaria è considerata un reato in diversi Paesi e le più ampie competenze conferite al pubblico ministero per esercitare l'azione penale in tali casi. In generale, i pubblici ministeri sono incaricati di controllare il rispetto delle misure d'urgenza³⁰;
 - tenuto conto dei poteri conferiti ai pubblici ministeri, le misure preventive ed il trattamento rapido ed efficace dei fatti segnalati sono degli strumenti importanti per combattere le violenze domestiche e a tali questioni viene rivolta una particolare attenzione nel contesto della pandemia ³¹;
 - il pubblico ministero ha adottato le misure appropriate per evitare il sovraffollamento dei luoghi di detenzione, così come l'affluenza nell'aula di udienza e negli uffici dei procuratori e dei magistrati, senza violare i diritti della difesa e delle persone vulnerabili. Il pubblico ministero applica le misure necessarie per proteggere le persone in generale ed i gruppi vulnerabili in particolare, principalmente contro eventuali atti discriminatori violenti. Il pubblico ministero fornisce delle istruzioni concernenti l'esercizio dell'azione penale di alcune cause in ordine di priorità, per esempio se esiste un rischio di prescrizione o se degli imputati sono

²⁸ Italia.

²⁹ Bulgaria e Spagna. Inizio giugno 2020, l'Ufficio del procuratore spagnolo ha deciso di condurre delle inchieste concernenti circa 200 residenti in case di cura per persone anziane, con riferimento ai problemi legati al COVID-19.

³⁰ Macedonia del Nord.

³¹ Slovacchia.

posti in custodia cautelare. Delle cause importanti non possono essere “chiusi” in un modo o nell’altro in ragione dell’accumulo di un grande numero di fascicoli. La risoluzione dei problemi che sono emersi a causa del Coronavirus esige degli sforzi importanti da parte di tutti gli attori della giustizia (procuratori, giudici, segretari, avvocati)³².

58. In numerosi Stati Membri, il pubblico ministero e i procuratori devono interagire più strettamente con i media ed illustrare il proprio lavoro nel contesto della pandemia. In alcuni casi, il pubblico ministero deve informare l’opinione pubblica delle sanzioni più severe previste in periodo d’emergenza e delle pene applicate³³. È importante a questo proposito provvedere a che le eventuali restrizioni alla libertà dei media e alla libertà di espressione non siano formulate in maniera vaga, poiché le misure tendenti a combattere la presunta “disinformazione” potrebbero indebitamente applicarsi ad ogni genere di critica. Allo stesso tempo, e malgrado la pandemia, i procuratori dovrebbero prevedere che le informazioni fornite ai media non compromettano l’integrità delle inchieste e dell’azione penale o l’obiettivo delle inchieste. Esse non dovrebbero inoltre determinare una lesione dei diritti dei terzi, né influenzare le persone coinvolte nell’inchiesta o nei procedimenti. Esse non dovrebbero influenzare il risultato dei procedimenti giudiziari³⁴.
59. Il pubblico ministero e i procuratori dovrebbero sforzarsi di garantire il rispetto dei diritti umani e delle libertà nell’ambito dell’applicazione delle misure di emergenza come il lockdown, la chiusura degli spazi pubblici o altre misure restrittive pertinenti.
60. Pertanto, le misure d’emergenza dovrebbero essere applicate in modo equo ed umano ed ogni pena inflitta dovrebbe essere proporzionata al reato commesso e previsto dalla legge.
61. Il pubblico ministero potrebbe essere chiamato a monitorare la procedura di istituzione di zone di quarantena o di isolamento. Se del caso, egli dovrebbe vigilare affinché le persone poste in quarantena o in isolamento siano trattate come delle persone libere, fatte salve le restrizioni che sono loro necessariamente applicate ai fini della quarantena, conformemente alla legge e sulla base di prove scientifiche. Queste persone non dovrebbero essere considerate o trattate come se fossero detenute.
62. Le persone poste in quarantena o in detenzione dovrebbero inoltre poter continuare a beneficiare delle garanzie fondamentali contro i casi di maltrattamento, principalmente essere informate delle ragioni della loro collocazione in quarantena o in isolamento, avere accesso a un servizio medico indipendente, al diritto ad una assistenza legale ed al diritto ad ottenere che dei terzi siano informati della loro collocazione in quarantena o in isolamento, in una maniera conforme al loro status e alla loro situazione. Esse dovrebbero poter comunicare con i propri familiari ed amici attraverso mezzi appropriati e non dovrebbero essere oggetto di alcuna forma di emarginazione o di discriminazione, anche dopo il loro reinserimento nella comunità.

V. Raccogliere le sfide alle quali sono sottoposti i pubblici ministeri e i procuratori nelle situazioni d’emergenza

63. In situazioni d’emergenza, ed in particolare durante una pandemia, il pubblico ministero e i procuratori devono applicare la legge senza andare al di sotto degli standard previsti, rispettando strettamente i diritti umani e le libertà fondamentali. In tali situazioni, i procuratori si fanno carico delle maggiori responsabilità e doveri, poiché questi sono i momenti in cui essi sono più necessari.

³² Grecia

³³ Belgio

³⁴ Si veda il Parere n. 8 (2013) del CCPE sulle “Relazioni tra i procuratori e i media”, paragrafo 23.

64. Una pandemia aumenta la disoccupazione e la perdita di reddito dovuti alla riduzione delle attività economiche e può avere degli effetti psicologici negativi durevoli. I casi di violenza domestica, di razzismo e di intolleranza, ed in particolare i casi di violenza contro il personale medico ed il personale infermieristico possono aumentare. Di conseguenza i pubblici ministeri possono incontrare delle difficoltà momentanee in ragione del possibile aumento dei reati contro le persone vulnerabili, oltre a quello dei reati contro i beni.
65. Altre sfide possibili derivano da una eventuale diminuzione del budget destinato agli uffici del pubblico ministero, in ragione delle disastrose conseguenze economiche della pandemia e a causa della necessità di proteggere adeguatamente i procuratori, il personale dell'ufficio di procura, nonché le loro famiglie e le parti del processo, dai rischi causati da una pandemia.
66. Esiste inoltre un rischio di propagazione della malattia nelle carceri e negli istituti penitenziari. Ciò evidenzia la necessità di proteggere dalla pandemia il personale penitenziario, i carcerati e i detenuti, nonché le loro famiglie. Se del caso, i pubblici ministeri devono adottare tutte le misure essenziali per proteggere i diritti dei detenuti e dei carcerati.
67. Per minimizzare gli effetti della pandemia, i procuratori dovrebbero trattare in maniera urgente ed efficace quei reati commessi nei confronti delle persone vulnerabili. Nel trattare tutti gli altri reati, i procuratori dovrebbero proseguire le loro attività in tempo utile. Se ciò è necessario, possono essere posticipate delle indagini senza carattere di urgenza, a condizione che le modalità e i limiti di tali rinvii siano fissati preventivamente dalla legge.
68. Per quanto riguarda le inchieste sulle violazioni causate dall'applicazione di misure di salute pubblica, si dovrebbe costantemente tenere in considerazione il bilanciamento tra la protezione dei diritti umani e della salute pubblica e di particolari individui.
69. La collaborazione tra i pubblici ministeri, gli organi dell'amministrazione della giustizia e le parti del processo è particolarmente necessaria per raccogliere le importanti e complesse sfide con le quali i procuratori devono misurarsi in situazioni di emergenza.
70. In tali situazioni, a differenza da quelle ordinarie, può esistere un rischio accresciuto di illegittime ingerenze che possono compromettere l'indipendenza dei procuratori. A tale proposito, al fine di preservare l'indipendenza o l'autonomia interna ed esterna dei procuratori e dei pubblici ministeri, i governi e gli altri poteri dello Stato, i media, le parti del processo e la società civile dovrebbero assumersi la rispettiva responsabilità di non interferire indebitamente nell'attività dei procuratori.
71. Per quanto riguarda la valutazione del lavoro dei procuratori, ogni deterioramento delle loro condizioni di lavoro e l'aumento del loro carico di lavoro derivante dalla situazione d'emergenza dovrebbero essere debitamente prese in considerazione.
72. Al fine di proteggere dalla pandemia i procuratori, il personale dell'ufficio di Procura, le parti del processo, i detenuti e i carcerati, nei locali degli uffici del pubblico ministero devono essere prese tutte le misure fisiche per garantire la loro sicurezza, per esempio organizzando dei turni per i procuratori e per il personale del pubblico ministero, nonché nelle carceri e negli istituti penitenziari, e devono essere forniti tutti i beni necessari alla pulizia e all'igiene.
73. Inoltre, piuttosto che dei contatti in presenza, dovrebbero essere forniti, grazie allo sviluppo di infrastrutture tecnologiche, dei sistemi efficaci di telelavoro, di teleconferenza e di videoconferenza.
74. Nelle situazioni d'emergenza, l'assegnazione di un budget adeguato è essenziale per garantire che i servizi del pubblico ministero dispongano di tutti i mezzi necessari e conformi alle norme previste, al fine di non intralciare la loro attività in maniera significativa.

75. I procuratori non dovrebbero fare dei compromessi riducendo o limitando le norme di etica professionale, anche nelle situazioni di emergenza, e dovrebbero essere consapevoli che le sfide dovrebbero essere raccolte preservando tali norme.
76. Affinché i procuratori ed il personale del pubblico ministero possano non solo adattarsi alle nuove modalità e condizioni di lavoro ma anche proteggersi in maniera adeguata da una situazione di emergenza, come una pandemia, dovrebbero essere realizzate in maniera efficiente delle attività di formazione e a questo scopo dovrebbero essere forniti tutti i tipi di sostegno da parte di esperti.
77. I pubblici ministeri dovrebbero restare in contatto con le autorità sanitarie nazionali e rivalutare periodicamente le misure e le precauzioni che dovrebbero essere adottate.
78. Se necessario, il personale medico dovrebbe essere messo a disposizione dei pubblici ministeri, dei tribunali, delle forze dell'ordine, nonché delle carceri e degli istituti penitenziari. Le misure tendenti a limitare i rischi in questi luoghi dovrebbero essere periodicamente rivalutate alla luce delle raccomandazioni degli esperti.
79. Se i rischi legati a una situazione d'emergenza aumentano gravemente, norme giuridiche e amministrative possono essere adottate per gestire tali rischi ed eventualmente rinviare alcune attività, seppur stabilendone preventivamente i limiti e rispettando strettamente i diritti umani.

VI. La cooperazione internazionale e le sue difficoltà in un periodo di pandemia

80. Una situazione di emergenza come quella di una pandemia pone dei problemi particolarmente gravi in materia di cooperazione internazionale. Nel momento in cui delle misure di confinamento e lockdown intralciano anche le operazioni più semplici dei pubblici ministeri all'interno del loro Paese, la chiusura delle frontiere e le misure di quarantena intralciano ancora più gravemente ogni tipo di cooperazione internazionale, compresa quella transfrontaliera.
81. Alcuni aspetti di questa cooperazione possono totalmente scomparire o essere considerevolmente ritardati durante le situazioni di emergenza, come una pandemia, per esempio, nei casi concernenti l'assistenza giudiziaria, l'esecuzione dei mandati di arresto europei, le misure di estradizione, le squadre investigative comuni e altre misure relative al trasferimento fisico di persone.
82. L'incidenza della pandemia da COVID-19 ha in particolare sottolineato la necessità che tutte le parti interessate rafforzino più che mai i loro sforzi per combattere la criminalità.
83. Dal momento che le speciali misure legate alla pandemia da COVID-19 sono differenti tra gli Stati Membri, i pubblici ministeri nei differenti Stati dovrebbero intensificare le loro consultazioni per elaborare delle forme più efficaci ed innovative di cooperazione e per ottimizzare l'efficacia operativa. Al fine di rafforzare la cooperazione e il coordinamento internazionali, i pubblici ministeri degli Stati Membri dovrebbero annunciare in anticipo i loro contatti di emergenza per tali situazioni.
84. Delle buone prassi dovrebbero essere individuate e prese in considerazione nello sviluppo di nuovi protocolli e di nuove procedure per garantire l'efficace funzionamento degli uffici di procura durante la pandemia da COVID-19. Queste misure dovrebbero prevedere un utilizzo più ampio delle tecnologie, quali le procedure on line per comunicare le cause, la videoconferenza, il riconoscimento giuridico delle prove elettroniche o delle prove presentate per via elettronica, la creazione di fascicoli elettronici e di sistemi elettronici di trattamento delle prove, così come il ricorso a delle regolamentazioni d'emergenza. Delle buone prassi possono ugualmente facilitare la partecipazione a distanza delle vittime e dei testimoni al procedimento

preliminare. Il controllo e la responsabilità dei procuratori nel contesto delle regolamentazioni d'emergenza dovrebbero continuare ad essere assicurati per tutta la durata dell'emergenza.

85. A causa delle difficoltà dovute alla trasmissione dei documenti cartacei, compromessa dalla pandemia, i pubblici ministeri dovrebbero valutare la possibilità di ricevere e di trattare le richieste di assistenza giudiziaria e le domande di estradizione se trasmesse attraverso la posta elettronica. Gli Stati che hanno l'obbligo di fornire un'assistenza giudiziaria unicamente a seguito della ricezione delle richieste cartacee, dovrebbero temporaneamente riconsiderare tali requisiti e tentare di iniziare a trattare le richieste elettroniche fino al ricevimento delle rispettive richieste cartacee.
86. A causa delle attuali restrizioni alla libera circolazione delle persone tra gli Stati, i pubblici ministeri dovrebbero considerare la possibilità di ricevere e di trattare le domande di transito di persone estradate tramite posta elettronica, il che permetterebbe di ridurre i tempi di trattazione e le risorse necessarie durante la pandemia, e di rispondere più rapidamente alle domande.
87. Dal momento che le persone oggetto di estradizione sono poste in detenzione e che il loro trasferimento solleva numerose questioni (tecniche, organizzative e finanziarie), gli Stati richiesti e di transito dovrebbero fornire un'eventuale assistenza per l'applicazione di procedure più semplificate delle regole di quarantena stabilite per i funzionari degli Stati richiedenti che si recano sul loro territorio avendo come missione quella di organizzare il trasferimento di quelle persone.

VII. Raccomandazioni

Introduzione

1. In base agli strumenti internazionali ratificati dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, prima che possano essere applicati provvedimenti di emergenza, deve essere emanata una dichiarazione formale di stato di emergenza.
2. Sebbene non esista un modello uniformemente definito per dichiarare uno stato di emergenza e sebbene sia la situazione di fatto a determinarne l'effettiva portata e il fondamento logico, una condizione preliminare necessaria per dichiarare uno stato di emergenza dovrebbe essere l'insufficienza dei poteri forniti dalla legislazione ordinaria per superare l'emergenza. L'obiettivo finale dello stato di emergenza per lo Stato dovrebbe, quindi, essere il superamento dell'emergenza ed il ritorno alla normalità il prima possibile.
3. Il quadro giuridico in cui i pubblici ministeri dovranno operare durante le situazioni di emergenza, come quella di una pandemia, è definito dagli strumenti internazionali ratificati dagli Stati membri, come la CEDU e l'ICCPR, che definiscono una serie di condizioni da osservare in tali situazioni (ad esempio, per quanto riguarda i diritti inderogabili o altri diritti essenziali per la difesa dei diritti inderogabili), nonché dalla legislazione costituzionale o da altra legislazione nazionale.
4. La responsabilità dei procuratori di promuovere e rafforzare lo Stato di diritto ha molti aspetti intrinseci che comportano sfide significative per i procuratori. Queste sfide sono particolarmente impegnative nel contesto di situazioni di emergenza.
5. La pandemia da COVID-19 ha causato una crisi sanitaria globale – un'emergenza sanitaria pubblica – senza precedenti da più di un secolo. La situazione senza precedenti nel mondo dovuta alla lotta contro la pandemia ha presentato altrettante sfide senza precedenti per i pubblici ministeri.

Raccomandazioni

1. Se deve essere dichiarato lo stato di emergenza, ed in caso di deroga ai diritti stabiliti dalla CEDU, in conformità all'articolo 15, o di quelli stabiliti nell'ICCPR, in conformità all'articolo 4, una proclamazione formale dovrebbe essere fatta prima che tale deroga entri in vigore.
2. Le restrizioni introdotte come conseguenza della pandemia possono interessare non solo i diritti civili e politici tutelati dalla CEDU, ma anche i diritti economici, sociali e culturali con il possibile rischio di comportare discriminazioni nei confronti di specifici gruppi. Le restrizioni da imporre dovrebbero quindi rispettare gli obblighi in materia di diritti umani e garantire che l'emergenza sanitaria pubblica non sia usata come pretesto per violazioni dei diritti umani, ma miri principalmente alla tutela delle persone.
3. La normativa che disciplina l'adozione di misure in situazioni di emergenza deve rispettare innanzitutto i diritti inderogabili. La normativa che influisce su altri diritti deve basarsi sul principio generale dello Stato di diritto e sui principi di necessità, adeguatezza, uguaglianza e non discriminazione, proporzionalità, temporaneità, controllo effettivo (parlamentare e giudiziario), prevedibilità della legislazione di emergenza e leale collaborazione tra istituzioni statali.
4. Nello stesso modo in cui dovrebbe essere salvaguardata l'integrità del sistema giudiziario, ivi comprese le sue competenze, la sua indipendenza e imparzialità, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla giustizia e a un ricorso effettivo per la protezione dei diritti umani in situazioni di emergenza, secondo la stessa logica vanno salvaguardate anche l'integrità della funzione del pubblico ministero e la sua organizzazione.
5. Pur garantendo la sicurezza contro il contagio per i pubblici ministeri e il personale delle procure e le loro famiglie o fornendo le cure mediche necessarie alle persone contagiate, il funzionamento dei servizi dei pubblici ministeri, come quello dei tribunali, dovrebbe adattarsi alle circostanze imposte da una situazione di emergenza, pur potendo trattare casi o provvedimenti urgenti. I pubblici ministeri dovrebbero adottare in una fase iniziale tutte le misure necessarie per recuperare il ritardo accumulato nei casi arretrati a causa della situazione d'emergenza.
6. Lo sviluppo di nuove tecnologie e il progressivo miglioramento dei sistemi di videoconferenza nei vari ordinamenti giudiziari di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno creato nuove possibilità per garantire l'audizione di testimoni, esperti e imputati. L'obiettivo da raggiungere con il loro utilizzo deve essere quello di facilitare un'udienza che dovrebbe consentire alle parti di partecipare pienamente e rendere il procedimento e l'udienza da remoto il più aderente possibile alle pratiche ordinarie dei pubblici ministeri e dei tribunali, nel rispetto degli stessi diritti e delle stesse garanzie.
7. Può essere prevista la creazione di unità di crisi presso i pubblici ministeri a livello centrale, regionale e locale, nonché altre risposte organizzative volte ad affrontare particolari situazioni urgenti in uno Stato membro.
8. Conformemente al sistema di azione penale in ogni Stato membro, delle linee guida dovrebbero essere emanate da parte del pubblico ministero, ad esempio a livello centrale, evidenziando i meccanismi di cooperazione sia all'interno che all'esterno del servizio di procura in particolari circostanze di emergenza. Ci si dovrebbe aspettare l'uniformità dell'applicazione della legge e dei regolamenti da parte dei pubblici ministeri e dei procuratori in tutti gli Stati interessati.

9. Nelle situazioni di emergenza possono essere introdotti dai pubblici ministeri procedure e meccanismi specifici di coordinamento e collaborazione con le altre istituzioni come i servizi di polizia, gli organi di investigazione e di controllo, i tribunali, le strutture sanitarie, i mass media, le associazioni professionali dei procuratori e altre organizzazioni della società civile.
10. Se del caso, il pubblico ministero e i procuratori dovrebbero monitorare in particolar modo se le misure di emergenza interferiscono con le libertà e i diritti umani fondamentali in misura più larga dello stretto necessario. Il pubblico ministero e i procuratori devono applicare la legge senza scendere al di sotto degli standard previsti, nel rigoroso rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.
11. In funzione del quadro giuridico nazionale, i pubblici ministeri possono anche essere chiamati, in aggiunta alle loro funzioni in ambito penale, a monitorare la necessità, la proporzionalità e l'adeguatezza di misure di emergenza adottate al di fuori del settore penale.
12. Tutte le misure restrittive devono essere adottate in conformità con gli standard e gli obblighi internazionali in materia di diritti umani e garantire che qualsiasi ingerenza con questi diritti sia proporzionata e limitata, sia nel tempo che nella portata, e che si applichino a situazioni in cui è veramente necessario in una società democratica. L'applicazione di tali misure non dovrebbe essere discriminatoria.
13. Una situazione di emergenza come una pandemia pone problemi particolarmente gravi per la cooperazione internazionale. Le frontiere chiuse e le misure di quarantena intralciano ancora più fortemente qualsiasi tipo di cooperazione internazionale, compresa la cooperazione transfrontaliera.
14. Alcuni elementi di tale cooperazione possono scomparire o essere considerevolmente ritardati durante una situazione di emergenza, come una pandemia. I pubblici ministeri dovrebbero intensificare le consultazioni per sviluppare forme di cooperazione più efficaci e innovative per massimizzare l'efficacia operativa.
15. I pubblici ministeri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di applicare procedure più semplificate durante le situazioni di emergenza, ad esempio accettando ed elaborando le richieste di assistenza giudiziaria reciproca e di estradizione se comunicate per posta elettronica. Gli Stati dovrebbero fornire un'eventuale assistenza nell'applicazione delle procedure più semplificate delle regole di quarantena stabilite per i funzionari degli Stati richiedenti.
16. Considerando che gli Stati membri condurranno certamente valutazioni dell'impatto della pandemia sui loro sistemi giudiziari e sul regolare funzionamento dei loro tribunali e servizi di procura, e considerando anche che tali valutazioni possono contenere informazioni di valore, il CCPE può richiedere agli Stati membri di condividere i risultati di tali esami al fine di valutare se il presente Parere debba essere aggiornato in futuro.

Traduzione non ufficiale condotta sugli originali in lingua inglese e francese per conto del Consiglio superiore della magistratura italiano da: Dott. David Lucio SIMONE, Sig.ra Lucilla LANDOLFO, Dott.ssa Concetta MASSANISSO, Dott.ssa Simona SANTARELLI, Personale tecnico linguistico del CSM italiano.