

DE JURE CONDENDO

di Lorenzo Pulito

NORMATIVA ANTICORRUZIONE E REGIME TRANSITORIO

Uno dei perni della riforma portata dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. “spazza corrotti”) è rappresentato, per quanto riguarda la fase esecutiva, dalle modifiche intese a rafforzare l’effetto dissuasivo della pena applicata con riferimento a determinati reati contro la pubblica amministrazione.

“Punta di lancia” di tale intervento sono state le modifiche contenute nei commi 6 e 7 dell’art. 1 della ridetta legge. La lett. b), comma 6, dell’art. 1 ha operato un’interpolazione dell’art. 4-bis, l. 26 luglio 1975, n. 354 sull’ordinamento penitenziario, inserendo taluni reati (i.e. peculato, escluso quello d’uso; concussione; corruzione impropria; corruzione propria, semplice e aggravata; corruzione in atti giudiziari; indebita induzione a dare o promettere utilità; corruzione di incaricato di pubblico servizio; corruzione attiva; istigazione alla corruzione; peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi e funzionari dell’Unione europea e di Stati esteri) nel catalogo di quelli assolutamente ostativi all’accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, salvo che vi sia collaborazione con la giustizia.

Tanto importa la conseguenza che, in relazione alle condanne applicate per tali delitti, non sarà consentita la sospensione dell’ordine di carcerazione, in forza del disposto di cui all’art. 656, comma 9, lett. a), c.p.p. e l’operatività delle forme di esecuzione extramuraria, sia di tipo trattamentale che di natura propriamente alternativa alla detenzione, imponendosi ai condannati per tali reati “l’assaggio di carcere”.

L’obiettivo avuto di mira dal legislatore, nell’inserire nel doppio binario penitenziario le sopra indicate fattispecie delittuose, è stato all’evidenza quello di indurre gli autori di tali reati appunto a collaborare con la giustizia al fine di evitare le preclusioni nell’accesso ai benefici penitenziari, aumentando l’effetto dissuasivo e generalpreventivo della pena in relazione a fattispecie criminose che sono state così equiparate, per gli effetti dell’esecuzione penale, ai delitti di mafia e terrorismo.

La particolare severità della legge c.d. “spazza corrotti”, basata su un’opzione di politica legislativa che ha tradotto in norme l’allarme destato dalla virulenza che il fenomeno corruttivo ha assunto nel nostro Paese, con le sue connesse e conseguenti ricadute sull’economia nazionale, ha suscitato sin da subito alcune perplessità circa il rispetto delle coordinate costituzionali che caratterizzano la materia dell’esecuzione penale, sotto il profilo dei principi – più volte ribaditi dalla Consulta – dell’osservanza del canone di proporzionalità dell’assetto complessivo, della necessaria individualizzazione del trattamento penitenziario, del ripudio di logiche sanzionatorie basate sul “tipo di autore” e su pene fisse non soggette alla ponderazione del giudice.

La dottrina si è espressa in senso critico nei confronti dell’approccio al problema politico criminale attraverso l’ipertrofia delle sanzioni penali e il massiccio ricorso al carcere, visti come risposta meno adatta a governare il fenomeno in modo utile alla società, e ha ribadito il favore per un’ottica di progressivo reinserimento in società del condannato.

La proposta di legge A.C. 1564, d’iniziativa del deputato Costa, recante «Modifica alla l. 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di ambito di applicazione delle disposizioni riguardanti il divieto di concessione dei benefici penitenziari», presentata il 4 febbraio 2019, all’indomani dell’approvazione della c.d. “spazza corrotti”, sebbene non miri a incrinare tale logica, si preoccupa di postergarne gli effetti.

Il divieto di benefici previsto dalla disciplina riformata, in mancanza di una disciplina transitoria, dovrebbe applicarsi – valutandosi l’art. 4-bis ord. pen. alla stregua di una norma processuale soggetta al principio del *tempus regit actum* – anche ai reati commessi prima dell’entrata in vigore della legge e, addirittura, alle esecuzioni penali in corso e/o nei casi in cui sia stato emesso il decreto di carcerazione so-

speso *ex art. 656 c.p.p.*, ma il Tribunale di sorveglianza non abbia ancora deliberato sulla richiesta di applicazione di una misura alternativa.

Il progetto *de quo*, invece, considerando la natura intrinsecamente penale della novella, la sua caratteristica genetica di costituire una modifica di sistema e il principio della necessaria prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie (intendendo la locuzione in modo ampio, come fa la Corte e.d.u.), con l'unico articolo in cui si struttura – inserendo il comma *6-bis* dopo l'art. 1, comma 6, l. n. 3 del 2019 – rende inapplicabile il ridetto divieto ai reati commessi prima della sua introduzione.

Si “depotenzerebbe”, di fatto, la svolta repressiva contro la corruzione introdotta dalla l. n. 3 del 2019 in un tessuto sociale in cui i reati contro la pubblica amministrazione costituiscono un fenomeno endemico che alimenta mercati illegali e distorce la concorrenza.

Nondimeno, s'impedirebbe che i tempi imprevedibili di durata del processo refluiscono sfavorevolmente sull'imputato, creando disparità di trattamento tra chi abbia già eseguito in regime alternativo la pena per reati commessi anteriormente alla novella e chi, per le medesime fattispecie criminose o addirittura per gli stessi fatti (si pensi all'ipotesi in cui originari coimputati optassero per riti differenti), debba ancora scontarla.

Inoltre, si renderebbe oggettivamente esigibile la collaborazione *ex art. 323-ter c.p.*, introdotta dalla “spazza corrotti” e considerata, nell'ambito dell'art. *4-bis*, comma 1, ord. pen., come capace di neutralizzare il divieto di concessione delle misure alternative alla detenzione.

“RITOCCHI” AL CODICE DELLE LEGGI ANTIMAFIA E DELLE MISURE DI PREVENZIONE

È stato presentato al Senato il 9 maggio 2019 il d.d.l. S. 1273, d'iniziativa dei senatori Iannone, Bertacco, Calandrini, Maffoni e Urso, recante «*Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni*», che si propone di rendere più efficiente la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati a beneficio della collettività.

Nella *Relazione di accompagnamento* i proponenti, dopo aver ricordato i “fluviali” interventi normativi che, solo per restare agli ultimi tre anni, hanno inciso la materia, spiegano che si prefiggono di apportare una serie di modifiche atte a superare alcune criticità emerse nell'applicazione pratica del Codice antimafia.

Tra i diversi interventi si ricordano quelli legislativi (*in primis*, la l. 17 ottobre 2017, n. 161, di riforma, tra l'altro, del Codice antimafia, ulteriormente modificato dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132, recante misure per l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC); ancora, la l. 23 giugno 2017, n. 103, che ha introdotto il principio della c.d. “riserva di codice” nel nostro ordinamento penale); quelli attuativi di questi ultimi (rispettivamente, il d.lgs. 18 maggio 2018, n. 54, che ha introdotto nuove ipotesi di incompatibilità per gli amministratori giudiziari e il d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, che ha portato all'abrogazione dell'art. *12-sexies*, d.l. 8 giugno 1992, n. 306, confluito nel nuovo art. *240-bis c.p.*, e alla riscrittura – quanto agli aspetti più propriamente esecutivi della confisca – dell'art. *104-bis* norme att. c.p.p., quest'ultimo ulteriormente modificato dal recente Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, introdotto con il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14); infine, quelli regolamentari (con il regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale, approvato dal Consiglio dei Ministri del 2 agosto 2018).

Il progetto – che si struttura in otto articoli – mira a introdurre una serie di modifiche al Codice antimafia e all'art. *104-bis* norme att. c.p.p., in particolare per quanto concerne: l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende, il controllo giudiziario delle aziende, la nomina e la revoca dell'amministratore giudiziario, i compiti dell'Agenzia, la gestione delle aziende e dei beni sequestrati, l'affitto o cessione di beni aziendali in costanza di procedura, la destinazione dei beni e delle somme nonché l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro preventivo e a sequestro e confisca in casi particolari e la tutela dei terzi nel giudizio.

Più in dettaglio, senza pretesa di esaustività, l'art. 1 del d.d.l. apporta modifiche all'art. 34, comma 3, d.lgs. n. 159 del 2011, ampliando i poteri sostitutivi dell'amministratore giudiziario rispetto ai titolari

dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura, che potrà così esercitare i diritti sociali e amministrativi connessi alle quote aziendali e avrà facoltà di subentrare nei rapporti con l'organo di controllo (collegio sindacale, revisori) e con l'organismo di vigilanza eventualmente presenti.

L'art. 2, aggiungendo il comma 7-*bis* all'art. 34-*bis* del Codice antimafia, intende estendere la procedura per la tutela dei terzi all'istituto del controllo giudiziario, strumento di bonifica aziendale alternativo a quelli ablatori.

Infine, l'art. 3, riscrivendo il comma 2 dell'art. 35 del Codice antimafia, elide il limite numerico dei tre incarichi giudiziari che era stato fissato nel 2017 con l'obiettivo di realizzare una rotazione effettiva e trasparente. Ma, fin dall'applicazione della l. n. 161 del 2017, era stato segnalato come il limite numerico, in luogo di quello qualitativo e di valore, tradisse l'obiettivo che si prefigurava di raggiungere, impedendo di fatto il crescere di un "saper fare" specialistico e altamente professionalizzato nell'ambito della amministrazione giudiziaria, disperdendo quel prezioso bagaglio di competenze via via accumulato.

Nella consapevolezza della peculiarità del ruolo dell'amministratore giudiziario, che integra un profilo professionale autonomo in grado di assemblare differenti competenze che maturano con una preparazione e un'organizzazione professionale non estemporanea o saltuaria, il d.d.l. *de qua* recupera il criterio qualitativo e di valore come limite al conferimento di incarichi al medesimo professionista, rimettendone la scelta al prudente e responsabile apprezzamento del Tribunale, che, attraverso un provvedimento motivato e collegiale, anche al fine di garantire la necessaria rotazione degli incarichi, dovrà esplicitare la nomina tenendo conto di una molteplicità di criteri quantitativi (ad es. il numero degli incarichi in corso), qualitativi (ad es. le pregresse esperienze professionali) e gestionali (come la tipologia e il valore dei beni sequestrati, la complessità della amministrazione, ecc.).

Il progetto legislativo incide anche sulle proposte gestorie formulabili dall'amministratore giudiziario, con particolare riferimento a situazioni di pericolo di deterioramento dei beni o di rilevanti disconomie. In quest'ottica si pongono gli artt. 5 e 6 del d.d.l.

Il primo, modificando il comma 5-*ter* dell'art. 40 del Codice antimafia, estende la possibilità di alienazione in costanza di procedura – oggi limitata ai soli beni mobili – anche laddove a essere sequestrati siano immobili.

Il secondo introduce l'art. 40-*bis* per regolare l'affitto o la cessione di beni aziendali in costanza di procedura. Il contenuto di questo nuovo articolo si cura di dettare i criteri per la scelta dell'affittuario o del cessionario da parte dell'amministratore giudiziario, tramite procedure competitive e trasparenti, onerandolo di considerare – oltre all'offerta in sé – anche le garanzie prestate e la fattibilità del piano di prosecuzione delle attività imprenditoriali, con particolare riferimento ai livelli occupazionali. Inoltre, per la cessione, vengono inserite le medesime cautele già previste per la vendita dei beni immobili dall'art. 48, comma 5, Codice antimafia. Onde tutelare la posizione dell'acquirente o dell'affittuario e incentivare l'acquisto di aziende in situazione debitoria, viene espressamente escluso per legge l'accollo dei debiti di lavoro e aziendali sorti prima dell'operazione di cessione o di affitto, ivi compresi quelli sorti in costanza di procedura; viceversa, nel caso di retrocessione dell'azienda alla procedura, si prevede che i debiti sorti durante la vigenza dell'affitto o della cessione non siano opponibili alla procedura, sicché i creditori dell'affittuario o del cessionario potranno rivalersi esclusivamente su quest'ultimo.

Significativa anche l'introduzione, ad opera dell'art. 7 del d.d.l., dell'istituto del Partenariato Pubblico Privato, "mutuato" dal codice degli appalti: con questa forma di cooperazione tra poteri pubblici e privati, i beni e le attività, restando nel patrimonio pubblico, possono essere affidati in gestione, a titolo oneroso, a operatori economici in grado di gestirli e valorizzarli mediante il loro sfruttamento economico per un periodo di tempo determinato e contrattualmente stabilito.

L'art. 8, infine, interviene a modificare l'art. 104-*bis* norme att. c.p.p., estendendo anche al sequestro penale non finalizzato alla confisca *ex art. 240-bis* c.p. l'integrale disciplina del Codice antimafia (al momento applicabile limitatamente alle disposizioni comprese tra l'art. 35 e l'art. 51 e alla disciplina in materia di tutela dei terzi di cui al Titolo IV).

Grazie a tale opera unificatrice la disciplina in materia di competenza dell'Agenzia (che dal secondo grado di giudizio subentra nella gestione e dopo la confisca definitiva provvede alla destinazione dei beni definitivamente confiscati) viene a essere operante anche nel caso di sequestro penale.

MODIFICHE PROCEDURALI PER TUTELARE GLI ANIMALI

È stato comunicato alla Presidenza del Senato il d.d.l. A.S. 1078, d’iniziativa dei senatori Perilli e Maiorino, recante «*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al codice civile, nonché altre disposizioni in materia di tutela degli animali*».

Come si legge nella *Relazione di accompagnamento* al d.d.l. in esame, il cui testo si presenta alquanto complesso e articolato, i proponenti intendono ribadire e integrare un analogo progetto già depositato nella scorsa legislatura (A.C. 3592), traendo spunto dalle ricerche scientifiche, nazionali e internazionali, in forza delle quali è dimostrato sussistere un nesso tra crudeltà sugli animali, violenza e devianze antisociali.

Il d.d.l., costituito da ben dodici articoli, reca soprattutto numerosi interventi al codice penale al fine di inasprire le pene attualmente previste per i reati commessi in danno di animali, esseri senzienti, ampliare l’ambito di applicabilità di fattispecie penali esistenti, introdurre nuove fattispecie penali e nuove aggravanti, prevedere la punibilità di alcuni delitti contro gli animali anche quando commessi per colpa e introdurre nuove pene accessorie.

Dovendo in questa sede soffermarsi sulle modifiche riguardanti il codice di rito, può riassuntivamente dirsi che quelle che l’art. 2 del progetto intende apportare consistono nell’introdurre: a) la disciplina del sequestro di animali vivi, come conseguenza di un procedimento penale per uno dei reati contro gli animali; b) la ipotesi di arresto facoltativo, per gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, di chiunque sia colto in flagranza di uno dei delitti previsti dal titolo IX-*bis* (Dei delitti contro gli animali), libro secondo, del codice penale; c) l’applicazione, anche in caso di procedimento per decreto in relazione a delitti contro gli animali, delle pene accessorie previste dall’art. 544-*sexies* c.p. e – relativamente al traffico di animali da compagnia – dall’art. 4, l. 4 novembre 2010, n. 201.

Il sequestro di animali vivi, in particolare, viene disciplinato dall’art. 254-*ter* c.p.p., inserito – dall’art. 2, comma 1, del d.d.l. – nel capo relativo ai sequestri del corpo del reato e delle cose pertinenti al reato. La disposizione prevede che il sequestro di animali vivi possa essere ordinato – con motivato decreto – dall’autorità giudiziaria che procede per un delitto consumato o tentato di maltrattamento di animali (art. 544-*ter* c.p.), spettacoli o manifestazioni vietati (art. 544-*quater* c.p.), divieto di combattimenti tra animali (art. 544-*quinqüies* c.p.), uccisione o distruzione di specie protette (art. 544-*septies* c.p.), abbandono di animali (art. 727 c.p.), o traffico illecito di animali da compagnia (art. 4, l. n. 201 del 2010).

In tal caso l’autorità giudiziaria può affidare gli animali, in via definitiva, alle associazioni di cui all’art. 19-*quater* norme. att. c.p., purché le stesse versino una cauzione (determinata dalla stessa autorità per ogni singolo animale in base alle caratteristiche etologiche di ciascuno di essi), che confluisce nel Fondo unico giustizia per restare a disposizione fino alla sentenza definitiva di condanna e alla conseguente confisca dell’animale.

A loro volta le associazioni possono, previa autorizzazione dell’autorità giudiziaria, affidare gli animali a singole persone fisiche.

Il procedimento delineato dall’art. 254-*ter* c.p.p. dovrà essere seguito anche in caso di sequestro preventivo di animali vivi. In tal senso dispone il comma 3 dell’art. 2 del d.d.l., che modifica l’art. 321 c.p.p., aggiungendovi il comma 3-*quater*.