

La Corte di Cassazione è l'unico ufficio in controtendenza rispetto alla generalizzata riduzione delle pendenze, mostrando un aumento delle pendenze (113.862 al 30 giugno 2019) sia pure lieve rispetto allo stesso periodo del 2018 (109.019).

Il dettaglio delle materie trattate in Corte d'Appello permette di evidenziare la riduzione a 12.505 procedimenti pendenti in tema di pubblico impiego che costituisce una marcata riduzione del 17,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Di rilievo la riduzione delle pendenze in materia di previdenza (28.205 al 30 giugno 2019 rispetto ai 32.977 del 30 giugno 2018) e di lavoro (23.631 alla data del 30 giugno 2019 rispetto a 26.043 al 30 giugno 2018).

Presso i Tribunali ordinari, nell'ultimo anno giudiziario si osserva un calo generalizzato e senza eccezioni dei procedimenti pendenti per il contenzioso ordinario (566.747 al 30 giugno 2019 rispetto a 580.145 al 30 giugno 2018) ancor più accentuato nei procedimenti di lavoro e previdenza, divorzi consensuali e procedimenti esecutivi immobiliari (con una riduzione percentuale, alla data del 30 giugno 2019, rispettivamente del 12,5%, del 13,5% e del 13,3%). Calano, alla data del 30 giugno 2019, le iscrizioni di tutti i procedimenti del settore civile ad eccezione del contenzioso ordinario, delle opposizioni ad ordinanza ingiunzione in materia di lavoro e previdenza, dei procedimenti esecutivi mobiliari e degli affari di volontaria giurisdizione.

## **9. La giustizia penale.**

### **9.1 Premessa.**

Nel settore della giustizia penale l'azione governativa è stata caratterizzata dalla volontà di proseguire nelle operazioni di miglioramento dei profili organizzativi e dell'efficientamento del sistema giudiziario, attraverso investimenti strutturali e costanti nel tempo sulle risorse tecnologiche e sul personale amministrativo e della magistratura, di tipo sia quantitativo - dando seguito alla intrapresa politica

assunzionale - che qualitativo, garantendo formazione ed aggiornamento al personale medesimo.

Sotto il profilo sostanziale e processuale, le principali linee di intervento sono state individuate nella necessità di dover garantire il rispetto dei principi costituzionali della certezza della pena e della ragionevole durata del processo nonché nella lotta alla corruzione ed a quei fenomeni, penalmente rilevanti e tristemente diffusi, in grado di erodere il tessuto sociale ed economico del Paese, colpendo in particolare le fasce più deboli della popolazione.

La lotta alla corruzione si è declinata nel riordino di categorie di reati (in particolare quelli contro la pubblica amministrazione) il cui effettivo perseguimento da parte dello Stato garantisce una fondamentale funzione di deterrenza e, conseguentemente, il progressivo recupero di fiducia da parte dei cittadini e degli osservatori internazionali nel sistema giudiziario italiano.

Strettamente connessa alla lotta alla corruzione è l'introduzione di una novella legislativa di contrasto all'evasione fiscale: entrambi i fenomeni influenzano negativamente la realtà socio-economica, dando vita a distorsioni del mercato ed a diseguaglianze sociali, impedendo la riduzione della pressione fiscale e, soprattutto, il reinvestimento dei proventi della tassazione a vantaggio della collettività.

Ulteriori innovazioni legislative sono state adottate, ovvero sono in fase avanzata di elaborazione, per fornire una risposta positiva ad arginare fenomeni e condotte illecite di particolare gravità che offendono beni primari quali la salute, la pubblica e privata incolumità, la fede pubblica: il riferimento è alla Legge 19 luglio 2019, n. 69, che ha introdotto il cd "*Codice Rosso*", al disegno di legge recante "*Nuove norme in materia di tutela penale degli alimenti*" nonché al disegno di legge recante "*Disposizioni in materia di sanzioni penali nel caso di abusi di mercato*".

Attenzione particolare, inoltre, è stata dedicata alla promozione del sistema-Italia nel panorama internazionale, attraverso la predisposizione di un disegno di legge recante "*Disciplina del divieto di pubblicizzazione parassitaria («ambush marketing»)*" che, introducendo innovative forme di contrasto a pratiche commerciali

illecite poste in essere in occasione di eventi sportivi, fieristici e di spettacoli di carattere nazionale o internazionale, sarà in grado di accreditare l'Italia quale Paese all'avanguardia nella garanzia del corretto svolgimento delle manifestazioni, anche attraverso la tutela degli interessi commerciali degli sponsor, degli operatori e delle federazioni che organizzano i predetti eventi.

## **9.2 Interventi normativi e organizzativi. Il codice rosso.**

La legge 19 luglio 2019, n. 69 recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*” -definita “codice rosso” - introduce una “corsia preferenziale” nella trattazione degli affari relativi ai reati espressione di violenza di genere.

Il provvedimento, attraverso incisive modifiche al codice penale e di procedura penale nonché attraverso l'introduzione di quattro nuove ipotesi di reato, è finalizzato a rafforzare la tutela nei confronti delle fasce deboli della popolazione e, nello specifico, ad evitare che eventuali stasi nell'acquisizione e nell'iscrizione delle notizie di reato o nello svolgimento delle indagini preliminari possano pregiudicare la tempestività di interventi, cautelari o di prevenzione, a tutela delle vittime dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza. Si introduce peraltro una duplice presunzione legale di urgenza per le denunce e per le successive indagini delegate dal pubblico ministero in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

Il fenomeno della violenza di genere e l'apprestamento di efficaci strumenti di contrasto sono stati già oggetto di attenzione da parte del legislatore, in attuazione della direttiva 2012/29/UE, con l'approvazione del d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212. Tale disciplina, pur avendo raggiunto un livello avanzato di tutela per le vittime dei reati in argomento, non ha inciso tuttavia sul tema della celere definizione di procedimenti relativi a reati che si caratterizzano per la reiterazione e, spesso, per lo sviluppo delle condotte lesive con modalità tali da portare, ove non efficacemente e tempestivamente

arginate, ad una progressione criminosa tale da aggravare le conseguenze dannose, fino a giungere ad esiti letali, per le vittime.

Le predette esigenze di completezza della tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, dunque, sono alla base degli interventi approntati dal Codice Rosso a modifica delle norme del codice di procedura penale, che nello specifico prevedono:

- l'integrazione dell'articolo 347 c.p.p. sull'obbligo della polizia giudiziaria di riferire al pubblico ministero le notizie di reato acquisite. Con l'articolo 1 della legge, infatti, l'articolo 347 c.p.p. viene modificato al fine di estendere ai delitti di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate, in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza, il regime speciale attualmente previsto per i gravi delitti indicati dall'articolo 407, lettera a), numeri da 1) a 6), c.p.p.: in tal modo, la polizia giudiziaria sarà sempre tenuta a comunicare al pubblico ministero le notizie di reato immediatamente anche in forma orale. Imponendo tale obbligo comunicativo si introduce una presunzione assoluta di urgenza rispetto a fenomeni criminosi per i quali l'inutile decorso del tempo può portare, e spesso porta, ad un aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose. L'intervento normativo proposto si pone quindi, in linea con le indicazioni provenienti della direttiva 2012/29/UE, con l'obiettivo specifico di garantire l'immediata instaurazione del procedimento al fine di prevenire nel più breve tempo all'adozione di provvedimenti "protettivi o di non avvicinamento".
- l'inserimento di un nuovo comma all'articolo 362 del codice di procedura penale. Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 572, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies*, 609 *octies* e 612 *bis* del codice penale, nonché dall'articolo 582 nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, comma 1 numeri 2, 5, 5.1, e 577, commi 1 e 2, il pubblico ministero dovrà procedere all'assunzione di sommarie informazioni dalla vittima del reato entro il termine di tre giorni dalla iscrizione del procedimento;

- la modifica dell'articolo 370 del codice di procedura penale. L'articolo 3 della legge integra la norma codicistica imponendo alla polizia giudiziaria un canale preferenziale nella trattazione delle indagini delegate dal pubblico ministero che riguardino i reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza. Da un lato, infatti la polizia giudiziaria deve procedere immediatamente al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero se si procede per uno dei reati previsti dagli articoli 572, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies*, 609 *octies* e 612 *bis* del codice penale, nonché dall'articolo 582 nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, comma 1 numeri 2, 5, 5.1, e 577, commi 1 e 2.

Parallelamente, i risultati degli accertamenti compiuti dovranno essere documentati e messi a disposizione dell'autorità giudiziaria con pari tempestività. Sul piano concreto ne deriva, parimenti a quanto previsto con la modifica dell'art. 347 c.p.p., una ulteriore presunzione legale di urgenza per le indagini delegate dal pubblico ministero in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

Sotto il profilo sostanziale, al fine di implementare gli strumenti di tutela a favore delle fasce deboli della popolazione e di rafforzare i meccanismi repressivi contro le condotte offensive dell'incolumità psico-fisica delle persone, poste in essere frequentemente tramite l'ausilio dei mezzi digitali e dei social, sono state introdotte quattro nuove fattispecie di reato:

- violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (articolo 387 *bis* c.p.);
- costrizione o induzione al matrimonio (articolo 558 *bis* c.p.): la nuova fattispecie punisce con la reclusione da uno a cinque anni, chiunque con violenza o minaccia costringe una persona a contrarre matrimonio o una unione civile.

La medesima sanzione è comminata altresì a chiunque, approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante

dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia, la induce a contrarre matrimonio o unione civile. Due sono le circostanze aggravanti che corredano la fattispecie, entrambe connesse all'età della vittima: la pena è aumentata se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni diciotto (circostanza aggravante ordinaria); è della reclusione da due a sette anni se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni quattordici. Deve evidenziarsi altresì che la norma prevede la punibilità anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia nonché in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia;

- deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni personali permanenti al viso (articolo 583 *quinquies* c.p.): la nuova fattispecie punisce con la reclusione da 8 a 14 anni la lesione personale dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso; alla condanna consegue anche la pena accessoria della interdizione perpetua dagli uffici attinenti alla tutela, alla curatela ed all'amministrazione di sostegno;
- diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612 *ter* c.p.): la nuova fattispecie è finalizzata a sanzionare il fenomeno, drammaticamente diffusosi negli ultimi anni, del c.d. *revenge porn*. Ai sensi dell'art. 612 *ter* c.p. è sanzionata con la pena della reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 5.000,00 a euro 15.000,00 la condotta di chiunque, dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde, senza l'esplicito consenso delle persone interessate, immagini o video sessualmente espliciti, destinati a rimanere privati.

È punita, inoltre, la condotta di chi, avendo comunque ricevuto o acquisto le immagini o i video indicati li invia (in formato digitale o cartaceo), consegna, ceda, pubblica (su *social network*, siti *web*, blog etc..) o diffonda senza il consenso delle persone rappresentate al fine di recare loro nocumento. Al fine di disincentivare la diffusione incontrollata di tali immagini –soprattutto via *web*– in questa seconda ipotesi è punito l'eventuale soggetto che condivide le immagini diffuse.

Sono previste due aggravanti: la pena è aumentata se i fatti sono commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa ovvero se i fatti sono commessi attraverso strumenti informatici o telematici. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza.

Sotto l'aspetto procedimentale, il delitto è punito a querela della persona offesa ed il termine per la proposizione della querela, la cui remissione può essere soltanto processuale, è di sei mesi. Si procede tuttavia d'ufficio nei casi – più gravi – di cui al quarto comma, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

Appare opportuno sottolineare come, nell'intento di assicurare effettiva tutela alle vittime di reato, con la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 426, legge n. 160 del 27 dicembre 2019) sia autorizzata la spesa di 1 milione di euro per l'anno 2020 e di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 al fine di rafforzare la rete volta all'assistenza delle vittime di reato, e in particolare la tutela sociale e assistenziale delle stesse, assicurando i diritti di informazione, sostegno emotivo e psicologico, protezione e consigli anche per prevenire forme di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazioni e di ritorsioni, nonché al fine di favorire un coordinamento nazionale dei servizi di assistenza alle vittime, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012.

Con l'entrata in vigore della Legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante “*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*”, è stato perseguito l'obiettivo di rendere più efficiente il sistema della giustizia penale nel contrasto alla corruzione.

Nello specifico l'ordito normativo propone due direttrici d'intervento, che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale.

Le innovazioni, introdotte al fine di affrontare in modo deciso il fenomeno corruttivo, toccano sia il piano tecnico-giuridico che quello applicativo, fornendo agli operatori del settore strumenti più idonei ed adeguati a facilitare le operazioni di emersione delle fattispecie criminose.

Il principio fondante della novella legislativa è rappresentato, invero, dall'idea per cui il livello di effettività di una incriminazione, e dunque la capacità di un sistema penale di garantire la certezza della pena, è direttamente proporzionale alla capacità di strutturare adeguatamente, sotto il profilo teorico, la norma incriminatrice e dalla pari abilità del legislatore di ideare e plasmare strumenti d'indagine e poteri di accertamento idonei all'effettivo perseguimento dei reati da parte degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria.

Il testo di legge si incentra sul sistematico riordino della disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, sull'inasprimento del trattamento sanzionatorio primario nonché accessorio —con particolare riguardo alle sanzioni dell'interdizione dai pubblici uffici e del divieto a contrarre con la pubblica amministrazione— e sull'introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione.

La novella legislativa, peraltro, si è ispirata ad alcune sollecitazioni internazionali, adeguando la normativa italiana ad alcune raccomandazioni del GRECO e dell'OCSE e favorendo il più generale raccordo con la normativa comunitaria, anche nell'ottica della promozione del ruolo dell'Italia nel campo del contrasto internazionale al fenomeno corruttivo.

Allo stesso tempo, il testo in commento recepisce le raccomandazioni contenute nella Convenzione di Merida del 2003, nella quale si auspicava l'utilizzo, anche nella materia dei delitti di corruzione, di tecniche investigative speciali, tra cui rientrano anche le operazioni sotto copertura.

In dettaglio, il disegno di legge prevede una serie di modifiche al codice penale e, segnatamente:

- aumento delle pene principali per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico d'influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.), con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (art. 346 c.p.) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;
- ampliamento dell'ambito applicativo dei delitti in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti (art. 322-*bis* c.p.);
- ampliamento dell'ambito di applicazione e rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria (art. 322-*quater* c.p.);
- inasprimento delle sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (art. 25, comma 5, decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231);
- introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis*, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 346-*bis*, 353 e 353-*bis* c.p.;
- introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati (artt. 2635 e 2635-*bis* c.c.);
- introduzione della procedibilità d'ufficio per talune ipotesi aggravate del delitto di appropriazione indebita (art. 646 c.p.);
- eliminazione della necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero.

Tali misure sono affiancate, sotto il profilo processuale e soprattutto investigativo, da ulteriori interventi finalizzati a garantire la concreta ed efficace perseguibilità dei reati a base corruttiva attraverso alcune modifiche al codice di procedura penale e alla

legge 16 marzo 2006, n. 146, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*, che hanno determinato:

- l'applicabilità delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche in caso di applicazione della pena concordata, ai sensi dell'art. 444, comma 2, c.p.p., che non superi i due anni di pena detentiva, soli o congiunti a pena pecuniaria, per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione (i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322 *bis*, 346 *bis* c.p.);
- l'introduzione di tecniche investigative speciali, attraverso l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 e successive modificazioni;
- l'estensione dei poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca *ex art. 322-ter* c.p.;
- l'attribuzione al tribunale della sorveglianza della decisione sulla estinzione delle pene accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, conseguenti a condanna per taluni più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, alle condizioni previste dal nuovo comma settimo dell'art. 179 c.p.

Il supporto all'attività di contrasto alla corruzione è altresì garantito dal potenziamento degli strumenti investigativi per la prevenzione, l'accertamento e la repressione di reati allarmanti per diffusività e gravità degli effetti distorsivi prodotti a danno del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'economia, della libera concorrenza e dell'affidamento dei mercati: a tal fine è stata introdotta l'estensione delle tecniche investigative speciali previste dall'art. 9 della legge n. 46 del 2006 a una

serie di reati e, tra questi, la concussione, la corruzione per l'esercizio della funzione, la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, il traffico di influenze illecite. Segnatamente, si tratta di estendere l'utilizzo dell'agente sotto copertura oltre il perimetro dei reati per i quali esso era stato originariamente autorizzato, al fine di assicurare una maggiore efficacia ed incisività in fase investigativa e nella fase di accertamento di attività illecite.

La *ratio* dell'ampliamento va rinvenuta nella circostanza che si tratta di delitti che, pur presentandosi di rilevante gravità e di larga diffusione, sono sul piano pratico di difficile accertamento - soprattutto per quanto riguarda i delitti bilaterali, come le corruzioni, le induzioni indebite o il traffico di influenze - perché connotati dalla stretta comunanza di interessi illeciti dei soggetti che vi concorrono e dal legame omertoso che li protegge.

Si è inoltre deciso di parificare, sotto il piano del potenziamento investigativo, ai reati a base corruttiva ulteriori delitti, quelli di turbata libertà degli incanti e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, che presentano con i primi notevoli affinità: in primo luogo sotto l'aspetto del bene-interesse tutelato dalla norma, trattandosi di delitti commessi dai privati contro la pubblica amministrazione; in secondo luogo perché anch'essi qualificati da condotte e modalità esecutive incentrate su azioni collusive; infine, per gli effetti gravemente distorsivi della libera concorrenza e del mercato e per il conseguente *vulnus* alla complessiva fiducia dei cittadini nell'azione della pubblica amministrazione che producono.

È prevista la possibilità di operazioni sotto copertura che consentano di infiltrare agenti di polizia giudiziaria, loro ausiliari o persone interposte in contesti in cui si abbia motivo di ritenere si stiano consumando i delitti in questione, scriminando condotte altrimenti suscettibili di integrare reato e autorizzando il ritardo di atti di competenza della polizia giudiziaria al fine di acquisire elementi di prova.

Ulteriore novità riguarda l'estensione alle indagini in materia di reati contro la pubblica amministrazione - analogamente a quanto già previsto, tra gli altri casi, per le operazioni antidroga o per il contrasto dei sequestri di persona a scopo di estorsione -

la possibilità della consegna controllata di denaro o di altra utilità in esecuzione delle attività illecite in corso. Parimenti, si consente ad agenti e ufficiali di polizia giudiziaria di utilizzare temporaneamente beni mobili e immobili, documenti, identità o indicazioni fittizie per l'esecuzione delle operazioni sotto copertura.

Un ulteriore elemento introdotto dalla legge in questione è rappresentato da una sistematica rivisitazione dell'istituto della prescrizione.

L'elevato numero dei processi che si concludono con una pronuncia di estinzione del reato per sopraggiunto decorso del termine prescrizionale – e dunque senza che l'autorità giudiziaria si sia espressa definitivamente sul merito della questione – mina fortemente la solidità del sistema giuridico, incidendo negativamente su uno dei suoi capisaldi, ossia la capacità di garantire la certezza della risposta di giustizia, così acuendo il senso di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

L'analisi dei dati a disposizione per l'anno 2018, peraltro, conferma la percezione di inefficienza del sistema, giacché se da un lato il numero dei processi conclusi con una pronuncia dichiarativa della prescrizione è in diminuzione (120.907 a fronte di 125.680 del 2017), preoccupa l'incremento delle prescrizioni in dibattimento, sia in primo grado (con 27.785 pronunce a fronte delle 27.436 del 2017) sia, soprattutto, in secondo grado, dove si è passati dal già consistente numero di 28.185 del 2017 alle 29.216 del 2018.

La modifica all'istituto, così come concepita nella legge, recepisce e condivide, in parte, le argomentazioni e le conclusioni cui era pervenuta la “Commissione Gratteri” (Commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata, istituita con DPCM 30.5.2014).

Pur riconoscendosi all'istituto la funzione di garantire ad ogni individuo il “diritto all'oblio”, si evidenziano con chiarezza le originarie ragioni a sostegno di tale istituto: da un lato l'affievolirsi delle esigenze che giustificano la punizione, trascorso un certo tempo dalla commissione del reato; dall'altro, l'accrescersi col tempo delle difficoltà di ricostruzione probatoria del fatto, con ripercussioni negative sull'esercizio del diritto di difesa.

La riforma approvata parte dalla convinzione di recuperare entrambe le ragioni a fondamento del diritto all'oblio, le quali avrebbero la loro plausibilità se riferite al lasso di tempo che decorre dalla commissione del reato sino all'attivarsi della pretesa dello Stato che si manifesta con la pronuncia di una sentenza, ma cessano di esercitare la propria funzione nel momento in cui tale provvedimento viene emesso dall'autorità giudiziaria.

Inoltre, deve considerarsi come il decorso della prescrizione, a prescindere dal regime normativo di riferimento, comporti sul piano pratico il vanificarsi del lavoro svolto in sede di indagine e durante i vari gradi processuali, causando sostanzialmente un improduttivo utilizzo di risorse umane ed economiche.

La riforma ha accolto una impostazione già adottata nell'alveo del sistema giuridico tedesco, prevedendosi la definitiva cessazione della decorrenza del termine prescrizionale con la sentenza di primo grado.

Per tali motivi l'art. 2 della legge citata ha modificato l'art. 158 c.p. sostituendone il primo comma con il seguente *“il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione”* nonché , e soprattutto, ha modificato l'art. 159 c.p. sostituendone il comma secondo con il seguente: *“Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna”* ed abolendone di conseguenza i commi 3 e 4.

Allo stesso tempo, si è programmato un massiccio intervento sulle cause strutturali che determinano, oggi, una durata irragionevole dei processi (aumento delle risorse umane ed ottimizzazione delle stesse, informatizzazione e snellimento delle procedure, semplificazione degli istituti di diritto processuale) e che condurranno, nel prossimo futuro, alla complessiva riforma del processo penale attualmente in fase di confronto con le forze politiche di maggioranza.

Deve evidenziarsi, peraltro, che le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2020 ed avranno effetti per i soli reati commessi a partire da tale data, sicché le prime applicazioni concrete potranno avere luogo a partire dal 1° gennaio 2024, per le contravvenzioni e dal 1° gennaio 2026 per i delitti puniti con pena edittale pari od inferiore, nel massimo, ad anni 6, ai sensi dell'art. 157 c.p.

Nel solco del contrasto ai fenomeni *lato sensu* corruttivi si inserisce anche la novella legislativa finalizzata a rafforzare la repressione dell'evasione fiscale in tutti i casi in cui il fenomeno non presenti i caratteri della episodicità e della minima rilevanza economica, bensì sia sintomo di una prassi finalizzata alla distorsione del mercato ed alla creazione di illecite, quanto vantaggiose, posizioni di predominio commerciale ed economico, frutto di concorrenza sleale.

Con il decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 (pubblicato sulla G.U. 26 ottobre 2019, n. 252) si introducono invero alcuni strumenti volti a rafforzare e razionalizzare la risposta sanzionatoria alla commissione di reati tributari. Si tratta, in primo luogo, di interventi volti a rendere applicabili in tale settore specifico del diritto penale misure e sanzioni di natura patrimoniale: in questo senso si orientano le norme volte a rendere applicabile in materia istituti quali il sequestro e la confisca per sproporzione a colui che sia stato condannato per delitti tributari e la norma volta a consentire al giudice penale di secondo grado di disporre la confisca anche nel caso di estinzione del reato.

Nello specifico, l'articolo 39 comma 1 lett. q), introducendo un nuovo art. 12 *ter* al d.lvo 10 marzo 2000, n. 74, estende il campo di applicazione dell'articolo 240 *bis* del codice penale, così inserendo i reati tributari tra i delitti presupposto per l'applicazione della confisca (e del sequestro funzionale alla medesima) "per sproporzione".

Con questa previsione, si consente il sequestro e la confisca dei beni e delle disponibilità finanziarie e patrimoniali di cui il condannato in via definitiva non sia in grado di giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo.

In secondo luogo si incide sull'apparato sanzionatorio penale con le modifiche al decreto legislativo n. 74 del 2000, prevedendosi un generale aumento dei limiti edittali

per le fattispecie a condotta frodatória ed una riduzione delle soglie di rilevanza penale delle violazioni fiscali. Il complessivo inasprimento del trattamento sanzionatorio ha consigliato di introdurre, per i reati in relazione ai quali non sono previste soglie di punibilità (articoli 2 e 8), ipotesi attenuate ove l'evasione abbia dimensioni modeste.

Infine, si interviene sul decreto legislativo n. 231 del 2001, perseguendosi entrambe le finalità: da un lato si introduce il sistema della responsabilità degli enti da reato tributario; dall'altro si rafforza, di risulta, il quadro degli strumenti di intervento patrimoniale, attraverso il meccanismo dell'applicazione del sequestro e della confisca, anche per equivalente, in danno della persona giuridica, di solito beneficiaria degli illeciti tributari ed il cui patrimonio non era direttamente aggredibile, salve le ipotesi particolari ammesse dalle più recente giurisprudenza della Corte di cassazione (casi in cui la società è un mero schermo attraverso il quale il reo agisca come effettivo titolare dei beni o casi individuati dalla giurisprudenza come ipotesi di condiscia diretta). Nello specifico, l'art. 39 comma 2 introduce l'articolo 25 *quinquedecies* al decreto-legislativo n. 231 del 2001 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 74 del 2000.

Con l'introduzione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i delitti tributari commessi nel loro interesse o a vantaggio delle medesime, l'articolo 39, comma 2 colma un vuoto di tutela degli interessi erariali che, pur giustificato da ampi settori della dottrina con la necessità di evitare duplicazioni sanzionatorie, non può più ritenersi giustificabile sia alla luce della più recente normativa eurounitaria sia in ragione delle distorsioni e delle incertezze che tale lacuna aveva contribuito a generare nella pratica giurisprudenziale.

Dal primo punto di vista, la direttiva in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (direttiva UE 2017/1371) ha previsto, infatti, all'articolo 6, che dovrà ritenersi responsabile anche la persona giuridica che abbia tratto beneficio dalla consumazione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ove i reati stessi

siano stati commessi dai soggetti apicali dell'ente o da sottoposti con omissione dei controlli da parte dei vertici. Ebbene, tra i reati che la direttiva individua tra quelli contro gli interessi finanziari dell'Unione sono incluse le gravi frodi IVA che, dunque, devono essere incluse tra i reati presupposto della responsabilità delle persone giuridiche.

L'introduzione, nel corpo del decreto legislativo n. 231 del 2001 sulla responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, dell'articolo 25 *quaterdecies* sui delitti tributari risponde, dunque, ad una precisa indicazione del legislatore eurounitario il quale indica nelle gravi frodi IVA la soglia minima di tutela, ferma la facoltà per i legislatori nazionali “*di mantenere in vigore o adottare norme più rigorose*” (considerando 16 della direttiva).

### **Altri interventi normativi di diritto penale sostanziale**

Con il disegno di legge recante “Disciplina del divieto di pubblicizzazione parassitaria”, approvato in Consiglio dei Ministri proprio in questo mese di gennaio, si è deciso di dare vita ad un intervento definito e mirato, finalizzato ad introdurre tutela a fronte di condotte distorsive della concorrenza e del mercato –riunite sotto la dizione di “*ambush marketing*” – ad oggi sprovviste di idonea sanzione.

L'occasione per una riflessione approfondita sulla materia è rappresentata dall'approssimarsi della fase finale dei Campionati Europei di Calcio 2020, la cui peculiarità è rappresentata dallo svolgimento del torneo in ben dodici nazioni ospitanti - tra cui l'Italia, ove si disputeranno 4 incontri e si terrà anche la partita inaugurale– e, contestualmente, dalla recente individuazione dell'Italia quale paese ospitante per le Olimpiadi invernali del 2026.

In Italia il tema dell'*ambush marketing* è stato affrontato a livello di diritto positivo in un solo caso, costituito dall'articolo 3, comma 2, della legge 17 agosto 2005, n. 167, recante Misure per la tutela del simbolo olimpico in relazione allo svolgimento dei Giochi invernali «Torino 2006». La previsione, nello specifico, vietava di “*intraprendere attività parallele a quelle esercitate da enti economici o non economici,*