

so.

### **3. Le innovazioni legislative.**

#### **3.1 Interventi nel settore penale.**

La produzione di norme penali ha subito nel corso del 2010 un vistoso rallentamento rispetto all'anno precedente, concentrandosi soprattutto sull'attuazione delle più recenti direttive europee in materia ambientale e sul versante della criminalità organizzata.

All'inizio dell'anno il legislatore è dovuto intervenire in via d'urgenza<sup>8</sup> per porre rimedio alle conseguenze determinate, in tema di competenza, dall'innalzamento delle pene previste per i promotori, i capi e gli organizzatori dell'associazione mafiosa "armata" operato dalla l. n. 251 del 2005 (c.d. legge "ex Cirielli"). Come, infatti, evidenziato da una pronuncia della Corte del gennaio scorso, la fattispecie in questione non poteva più considerarsi appartenere alla competenza del Tribunale, essendo transitata in quella della Corte d'assise a seguito della menzionata modifica.

Il reato in questione è stato dunque opportunamente restituito alla competenza del Tribunale, garantendo così la stabilità dei procedimenti pendenti e arginando il rischio di allungamento dei tempi di trattazione e definizione. Nell'occasione, la legge di conversione ha provveduto altresì a un prudente ampliamento della competenza delle corti d'assise, correggendo in tal senso la scelta più radicale operata dal decreto legge di attribuire alla cognizione del giudice superiore tutti i maggiori reati di criminalità organizzata. Correzione che ha condivisibilmente tenuto conto degli attuali assetti organizzativi e dell'impatto negativo che una riforma siffatta avrebbe avuto su di essi, soprattutto nelle sedi giudiziarie di dimensioni più ridotte.

Sempre in materia di criminalità organizzata il d.l. 4 febbraio 2010, n. 4<sup>9</sup> è inter-

---

<sup>8</sup> D.l. 12 febbraio 2010, n. 10, convertito con modificazioni. dalla l. 6 aprile 2010, n. 52.

<sup>9</sup> Convertito con modificazioni dalla l. 31 marzo 2010, n. 50.

venuto sulla materia dell'amministrazione e della destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali. Sequestri e confische che rivestono senza dubbio un ruolo determinante per realizzare il fine ultimo perseguito dalla normativa sulle misure patrimoniali antimafia, le quali – com'è stato evidenziato ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità – mirano a sottrarre definitivamente i beni di provenienza illecita al circuito economico di origine per inserirli in altro esente da condizionamenti criminali.

Nel campo della destinazione dei beni confiscati, con la l. 7 marzo 1996, n. 109, è stata al tempo introdotta una normativa unica nel suo genere nel panorama internazionale, finalizzata alla restituzione alla collettività dei patrimoni delle organizzazioni criminali attraverso il loro riutilizzo sociale, produttivo e pubblico. Ciononostante, a fronte dell'eccezionale incremento delle procedure penali e di prevenzione relative al sequestro e alla confisca di beni sottratti alle associazioni mafiose, la legge citata aveva evidenziato la sua crescente inadeguatezza, facendo emergere la necessità di approntare uno strumento straordinario in grado di assicurare una migliore amministrazione dei beni sottoposti a sequestro per effetto delle nuove politiche di aggressione ai patrimoni mafiosi, nonché quella di consentire la più rapida ed efficace allocazione e destinazione dei beni confiscati, devoluti al patrimonio dello Stato.

In tal senso il nuovo intervento legislativo si è mosso su due direttrici in grado di soddisfare le segnalate esigenze. Da un lato, si è provveduto all'istituzione di un nuovo organismo, l'*Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cui viene demandata la titolarità dell'amministrazione e della destinazione dei beni confiscati; dall'altro lato, si è assicurata l'unitarietà degli interventi, diretti anche a programmare, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca.

In sede di conversione del decreto legge il Parlamento ha provveduto ad apporta-

re opportuni aggiustamenti all'originario testo normativo, prevenendo soprattutto il rischio d'interferenze, nella pendenza dei procedimenti penali e di prevenzione, tra l'azione giudiziaria e quella dell'Agenzia e introducendo altrettanto opportune cautele per l'ipotesi di vendita dei beni confiscati, al fine di evitare un rientro degli stessi nella disponibilità della criminalità organizzata.

L'azione legislativa di contrasto alla criminalità organizzata è stata continuata dalla l. 13 agosto 2010, n. 136, con cui il legislatore si è proposto l'obiettivo di restituire organicità alla normativa di settore attraverso l'adozione di un *codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*. Operazione certamente ambiziosa, ma non più eludibile, atteso che l'imponente stratificazione delle disposizioni accumulate in questa materia negli ultimi vent'anni ne hanno reso non agevole la gestione, evidenziando frequenti problemi di coordinamento la cui soluzione non può più essere affidata esclusivamente alla mediazione dell'interprete. In tal senso la legge menzionata ha conferito un'articolata delega all'Esecutivo, investito altresì della delega per l'adozione di nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia.

Ma l'intervento legislativo si segnala anche per l'introduzione di disposizioni immediatamente precettive in materia penale e in tema di tracciabilità dei flussi finanziari, di appalti e di verifica della consistenza reddituale e patrimoniale dei soggetti sottoposti a misure di prevenzione.

E' stata operata una revisione della disciplina delle operazioni sotto copertura, che ha esteso l'ambito soggettivo e oggettivo della relativa disciplina, risolvendo in tal modo alcuni dei punti critici individuati in precedenza dalla giurisprudenza, come, ad esempio, quello relativo alla mancanza di una norma in grado di garantire la non punibilità anche dei privati che collaborano con la polizia giudiziaria nelle operazioni sotto copertura.

Quattro interventi normativi hanno interessato nell'anno 2010 il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. Testo Unico Ambientale. In attuazione delle modifiche apportate

negli ultimi anni alla normativa comunitaria il legislatore ha operato una più puntuale definizione della disciplina dello scarico delle acque reflue, della valutazione d'impatto ambientale e del ciclo dei rifiuti, provvedendo altresì a ridisegnare l'ambito applicativo delle sanzioni penali e di quelle amministrative.

Tra i vari provvedimenti legislativi emanati nel corso del 2010, merita una menzione anche la riforma del Codice della Strada operata dalla l. 29 luglio 2010, n. 120, che ha modificato per l'ennesima volta la disciplina dei reati di guida in stato di ebbrezza e di alterazione da stupefacenti, soprattutto con riguardo alla confisca del veicolo utilizzato dal responsabile delle suddette violazioni, che il legislatore ha per la prima volta qualificato come sanzione e non come misura di sicurezza, recependo le recenti indicazioni fornite in proposito dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di legittimità.

Infine va ricordato che il d. lgs. 7 settembre 2010, n. 161 ha dato attuazione alla Decisione quadro 2008/909/GAI sul reciproco riconoscimento ed esecuzione delle sentenze penali emesse dai paesi membri dell'Unione Europea. Il decreto ha introdotto nel nostro ordinamento uno strumento di cooperazione giudiziaria assai avanzato, la cui *ratio* - al pari del nuovo sistema di consegna introdotto dalla decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, attuata in Italia con la l. 22 aprile 2005, n. 69 - si fonda sul presupposto che le decisioni giudiziarie adottate in uno Stato membro (di emissione) possano, a determinate condizioni, trovare riconoscimento in un altro Stato membro (di esecuzione) ed essere, per taluni effetti, equiparate alle decisioni adottate nel medesimo Stato di esecuzione.

Si tratta, dunque, di un'ulteriore "concretizzazione" del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie nel settore dell'esecuzione delle sentenze penali (*ex art. 82 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*), nel caso in cui i cittadini dell'Unione siano stati oggetto di una sentenza penale e siano stati condannati a una pena detentiva o ad una misura privativa della libertà personale in un altro

Stato membro.

### 3.2. Interventi nel settore penitenziario.

La legge 26 novembre 2010, n. 199, entrata in vigore il 16 dicembre 2010, ha introdotto una nuova disciplina finalizzata a rendere possibile l'esecuzione delle pene detentive più brevi (precisamente, quelle di durata non superiore a un anno) in luoghi esterni al carcere (abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza).

Alla base dell'intervento normativo vi è la perdurante **situazione di tragica emergenza** nella quale si trovano le strutture penitenziarie italiane, il cui sovraffollamento<sup>10</sup> ha condotto la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza nel caso *Sulejmanovic contro Italia*<sup>11</sup>, a riscontrare la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti sancito dall'art. 3 della Convenzione, oltre a non consentire l'effettiva attuazione dell'art. 27 Cost. in ordine alla funzione rieducativa della pena.

Tale decisione deve segnare un forte **campanello d'allarme**, pari a quello relativo alla condanna la lunghezza dei processi, giacché la situazione che ha prodotto la condanna dello Stato italiano non è per nulla episodica e isolata. Il ricorrente fu detenuto del carcere romano di Rebibbia, ove condivise per tre mesi una cella con altre 5 persone, risultando lo spazio disponibile per ciascuno di 2,7 m<sup>2</sup>, mentre il Comitato per la prevenzione della tortura (istituito dal Consiglio d'Europa) ha fissato in 7 m<sup>2</sup> lo spazio minimo per detenuto. La Corte ha ritenuto che la mancanza evidente di spazio personale costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, relativo al divieto di trattamenti inumani e degradanti, oltre a non consentire l'effettiva attuazione dell'art. 27 Cost. in ordine alla funzione rieducativa della pena.

---

<sup>10</sup> I dati allarmanti della popolazione carceraria sono stati illustrati dal Ministro della giustizia nella relazione presentata al parlamento qualche giorno fa.

<sup>11</sup> Corte eur. Dir. Dell'uomo, *Sulejmanovic c. Italia*, 6 luglio 2009, n. 22635/03.

Il legislatore ha tratto stimolo dalle stime del Ministero della giustizia sulla composizione della popolazione carceraria, secondo le quali, nel settembre 2009, circa il 32 per cento dei detenuti a seguito di sentenza definitiva scontavano pene detentive non superiori a un anno, percentuale questa che risulta costantemente in crescita.

La strada prescelta è stata quella di consentire che, in alcuni casi, l'esecuzione delle pene detentive brevi avvenga in luoghi diversi dagli istituti penitenziari. Si tratta, peraltro, di una disciplina la cui vigenza è tassativamente limitata nel tempo, in quanto è stabilito espressamente che la predetta modalità di esecuzione della pena potrà essere ammessa soltanto “fino alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013”.

Il Piano straordinario penitenziario, approvato nel Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2010 (in cui è stata deliberata anche la dichiarazione dello stato di emergenza in cui versa attualmente il sistema penitenziario italiano), mira ad attuare una politica di deflazione carceraria e s'impenna su diversi filoni d'intervento: da un lato, una riforma legislativa del sistema sanzionatorio, con la previsione di un più agevole accesso a forme di detenzione domiciliare e della possibilità della messa alla prova dell'imputato di reati puniti con pena detentiva non superiore a tre anni (misura, questa, accompagnata dall'obbligo dello svolgimento di lavori di pubblica utilità e dalla conseguente sospensione del processo); dall'altro lato, una serie di misure straordinarie di edilizia penitenziaria e l'adeguamento dell'organico del corpo di polizia penitenziaria.

L'intervento legislativo in esame rappresenta soltanto un primo passo nell'attuazione del piano e in prospettiva si spera possa consentire una benefica deflazione del contenzioso sull'esecuzione delle pene, anche se le originarie previsioni di applicazione del beneficio a circa sei - ottomila detenuti sono state ritenute sovradimensionate ottimistiche. Va, peraltro, ricordato che l'ammissione al beneficio non è

automatica, ma subordinata a una complessa valutazione individualizzata da parte della magistratura di sorveglianza, giacché il legislatore ha previsto una serie di cause che impediscono l'accesso alla detenzione domiciliare, riferite, per la prima volta, anche alle esigenze di tutela della vittima del reato.