

LA VERIFICA SULLA CORRETTEZZA E TEMPESTIVITA' DELLE PROCEDURE DI ESECUZIONE

- metodologia ispettiva e prassi applicative -

di Maria Assunta Brancaforte

1. L'esecuzione penale ed il controllo ispettivo. 1.1 a) Gli adempimenti della cancelleria del giudice dell'esecuzione. **1.2** La segreteria del P.M. b) Gli adempimenti della segreteria. **1.3.** Il ruolo del Pubblico Ministero nell'esecuzione penale. **1.4.** L'ordine di esecuzione di pena detentiva. **1.5.** Il mandato di arresto europeo "MAE". **2. Le criticita' ricorrenti: "stasi e ritardi". 2.1** Il concetto di pendenza delle procedure. **2.2.** La metodologia di rilevamento dei ritardi nell'esecuzione penale. **3. I controlli sull'esecuzione delle pene accessorie. 4. L'esecuzione di sanzioni sostitutive. 5. I controlli sull'esecuzione di misure di sicurezza ordinate con sentenza. 6. La crisi di effettività della pena. 6.1.** Le difficoltà dell'esecuzione dell'ordine di demolizione. **6.2.** Il controllo ispettivo sul procedimento di esecuzione dell'ordine di demolizione. **6.3.** Il procedimento per l'esecuzione della demolizione o rimessione in pristino dello stato dei luoghi. **6.4.** Il controllo ispettivo sull'esecuzione della pena pecuniaria. **7. I controlli sulle esecuzioni delle sanzioni irrogate dal giudice di pace. 8. Gli Uffici dell'esecuzione esterna**

LA VERIFICA SULLA CORRETTEZZA E TEMPESTIVITA' DELLE PROCEDURE DI ESECUZIONE

Presentazione

In qualità di dirigente ispettore ho accolto l'invito a partecipare ai lavori di questo incontro di studio con la speranza che questo mio intervento possa essere materia di riflessione non solo sulle tematiche, interessanti ed attuali, dell'odierno seminario, ma sugli obiettivi ispettivi e sui modi con cui il nostro lavoro viene svolto.

Pensando al tema che mi è stato assegnato, alla complessità della materia ed alla presenza di autorevoli interventi peraltro frutto di significative esperienze, gli interrogativi che mi si sono posti sono stati in che modo il mio intervento avrebbe potuto riscuotere il vostro interesse, cosa comunicarvi della mia esperienza professionale da poter assumere una ricaduta effettiva sul lavoro di settore svolto dalle diverse categorie professionali partecipanti al seminario.

Probabilmente la ragione per cui sono stata invitata si ritrova non tanto nella mia lunga esperienza ispettiva quanto nella circostanza di essermi occupata specificatamente di alcune **criticità** ricorrenti nell'esecuzione penale.

Credo perciò che, se un qualche contributo possa io offrire a questo seminario, il mio intervento poco potrà aggiungere da un punto di vista scientifico a quanto fin qui si è detto, dovendo, invece, introdurre l'"*altra faccia della medaglia*": **l'aspetto pratico operativo**, senza entrare nei dettagli giuridici, di competenza di altri illustri relatori, avendoli, però, necessariamente presenti come logica premessa, considerandoli – con alcuni rapidi richiami - punti fermi e **parametri** ai quali rapportare la regolarità dell'operato degli Uffici.

Gli aspetti operativi, infatti, sono significativamente relazionati, in uno spirito di sussidiarietà, con gli aspetti normativi. Per operare correttamente occorre avere consapevolezza degli adempimenti normativi di spettanza delle cancellerie e segreterie.

Vorrei precisare che – *avendo presente i limiti di tempo* - non potrò approfondire tutti i contenuti, ma attraverso alcuni *flash* cercherò di dare conto dell'attività ispettiva in materia di esecuzione penale, monitorando, "*come con una specie di ribello*", le varie fasi del "*processo esecutivo*"¹, quasi come se stessi procedendo ad una **verifica ispettiva**.

Un breve inciso sull'"attività ispettiva": L'accertamento ispettivo riguarda la legittimità dello svolgimento dei servizi giudiziari, eventualmente, al fine di accertare anche la produttività e l'efficienza degli uffici.

Gli ispettori riferiscono inoltre sull'**entità** e sulla **tempestività** del lavoro svolto dai magistrati, nonché sulla capacità, operosità e condotta dei funzionari addetti all'ufficio ispezionato.

L'Ispettorato – dal 2007 - ha indicato alcuni obiettivi specifici dell'attività ispettiva². **Uno degli Obiettivi riguardava proprio l'esecuzione penale:**

"La verifica approfondita sulla tempestività delle procedure per l'esecuzione delle pene detentive e pecuniarie".

"Gli accertamenti dovranno anche riguardare le modalità di puntuale iscrizione nel casellario giudiziario delle sentenze definitive di condanna, settore nel quale sono state, nel corso delle ispezioni, più volte riscontrati notevoli ritardi."

¹Inteso come "processo di lavoro", il controllo ispettivo sul processo esecutivo non riguarda soltanto il singolo atto (*sentenza, decreto, scheda, estratto esecutivo, ordine di esecuzione, cumulo, ecc.*), ma la concatenazione di atti e fasi: una sequela di attività che va dal deposito della sentenza all'attuazione del comando contenuto nella sentenza.

² La definizione degli obiettivi consente di mettere a fuoco i parametri di riferimento accolti alla base dei controlli ispettivi, cioè configurano il **parametro di riferimento** in relazione al quale effettuare la verifica.

1.L'esecuzione penale ed il controllo ispettivo

Esecuzione, deriva, etimologicamente da *ex sequor*, perché – spiegava Carnelutti - attività che “*viene dopo la definizione del processo di cognizione*”.

L'esecuzione penale è, quindi, quella fase processuale che rende attuabile il comando contenuto nei provvedimenti penali dell'autorità giudiziaria, senza la quale l'attività giudiziale non troverebbe attuazione.

La premessa logica della fase esecutiva è un provvedimento da eseguire. Più esattamente i provvedimenti indicati dall'art. 650 c.p.p.: sentenze e decreti penali **irrevocabili ed esecutivi**.

Oggetto dell'esecuzione penale è, quindi, il provvedimento irrevocabile, passato in giudicato, che costituisce il “**titolo esecutivo**”.

Il “**titolo esecutivo**” può considerarsi come un attributo che qualifica (il comando contenuto nel dispositivo di) un determinato provvedimento giurisdizionale, come “*unica fonte di una legittima esecuzione*” (Santoro)³.

L'identificazione del provvedimento irrevocabile ed esecutivo costituisce il punto di partenza dell'esecuzione penale e, quindi, anche del controllo ispettivo sull'esecuzione penale.

I concetti di irrevocabilità, esecutività, giudicato sono fondamentali negli accertamenti ispettivi.

L'IRREVOCABILITA' è segnata dal **decorso del tempo** per proporre impugnazione (art. 648 c.p.p.), consegue ipso iure e **chiude** una fase processuale.

L'ESECUTIVITA' è l'idoneità del provvedimento ad essere attuato nel suo contenuto (art.650 c.p.p.) ed apre la fase di attuazione del giudicato.

I due concetti non sono sovrapponibili dal momento che il secondo⁴ è più ampio del primo.

IL GIUDICATO ⁵ indica l'effetto vincolante (di “*cosa giudicata*”) alla sentenza irrevocabile nelle fattispecie descritte dagli artt. 651\654 c.p.p. verso l'autorità penale, civile ed amministrativa e del giudice disciplinare (*funzione positiva*). Indica, inoltre, la preclusione a ritornare sulla stessa vicenda: divieto del “*ne bis in idem*” (*funzione negativa*).

Il controllo ispettivo sull'esecuzione penale riguarda l'attività di cancelleria e segreteria successiva al formarsi del giudicato. Divenuta, infatti, definitiva la sentenza, la cancelleria e la segreteria devono iniziare una sequela di attività per attuare il comando contenuto nella statuizione.

Questa sequela di attività costituisce oggetto di verifica ispettiva sotto il triplice aspetto della “**legittimità**”, della “**tempestività**” e della “**prevenzione**”.


³ Manuale di diritto processuale penale di Autori vari (Delfino Siracusano, Andrea A.Dalia, Antonino Galati, Giovanni Tranchina, Enzo Zappalà). Giuffrè editore volume II pag. 535

⁴ Le sentenze di non luogo a procedere non divengono mai irrevocabili ma acquisiscono forza esecutiva quando sono decorsi i termini per l'impugnazione. Anche nelle ipotesi di formazione progressiva del giudicato conseguente all'annullamento parziale di una sentenza, per la parte residua diventa irrevocabile ma non ma non eseguibile.

⁵ Si forma sul dispositivo della sentenza.

1.1. A) GLI ADEMPIMENTI DELLA CANCELLERIA DEL GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Art. 27 reg. esec. C.p.p. La cancelleria del giudice dell'esecuzione ha l'onere di annotare sull'originale della sentenza o del decreto di condanna l'irrevocabilità degli stessi, dandone comunicazione alla segreteria del P.M., per le conseguenti annotazioni sul registro previsto dall'art. 335 c.p.p. .

 Il controllo ispettivo riguarda la regolarità delle annotazioni prescritte (art. 27 D.M. n.334\1989, art. 165 disp.att.c.p.p., art. 625 c.p.p., art. 130 c.p.p., art. 193 disp.att. c.p.p..) e di rito (data di notifica dell'avviso di deposito della sentenza, data di trasmissione dell'estratto esecutivo, data di compilazione della scheda per il casellario, numero di partita di credito).

L'INIZIO DELL'ESECUZIONE – Artt.28 e 29 del Regolamento per l'esecuzione del c.p.p.

La cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento divenuto irrevocabile trasmette al pubblico ministero competente⁶ l'estratto esecutivo o la copia del documento stesso senza ritardo o comunque entro 5 giorni dal passaggio in giudicato della sentenza.

Il titolo esecutivo⁷, dotato di forza esecutiva, è costituito dell'estratto della sentenza di condanna con allegata la nota con la quale la cancelleria informa che l'invio avviene per l'esecuzione ai sensi dell'art.28 delle norme regolamentari.

La formula dell'estratto esecutivo di sentenza riporta: le generalità del condannato, l'imputazione, il dispositivo di condanna e, quando ne è il caso, l'attestazione di irrevocabilità.

Qualora la sentenza sia stata oggetto di impugnazione, a tale atto devono essere allegati i dispositivi delle sentenze che hanno definito i precedenti gradi del giudizio o vi è allegata copia della sentenza di primo grado.

Allo stesso modo procede la cancelleria della Corte di Cassazione qualora il procedimento abbia coinvolto anche il giudice di legittimità (art. 28, 1° comma disp.reg.)⁸.

Il controllo ispettivo riguarda:

- a) La **corretta formazione del titolo esecutivo**: esistenza, contenuto, valida formazione. Irrevocabilità, con la fissazione dell'esatta cesura cronologica; esecutività ed eseguibilità⁹ (assenza di situazioni ostative all'attuazione del giudicato: artt. 146 e 147 c.p.).
- b) La trasmissione degli **estratti esecutivi** al P.M.. In particolare, la trasmissione degli estratti esecutivi relativi a coimputati non appellanti o ricorrenti, per i quali è intervenuta stabilità giuridica.
- c) Il rispetto del **termine** non perentorio dei 5 giorni e la tempistica dei ritardi.
- d) Il controllo sull'esecuzione delle **disposizioni civili** della sentenza: la corretta esecuzione degli adempimenti connessi alla registrazione delle sentenze portanti condanna a risarcimento del danno a favore della parte civile o condanna generica al risarcimento del danno (capo della sentenza provvisoriamente esecutivo).
- e) L'iscrizione al **casellario** dei provvedimenti indicati nell'art. 3 d.p.r. 313\2002– Modalità e tempi di trasmissione.

In particolare, con riferimento all'aspetto che interessa:

- l'iscrizione all'anagrafe nazionale presso il casellario giudiziale centrale di Roma delle sentenze che hanno applicato ad Enti sanzioni amministrative dipendenti da reato (art. 80 D.lgs. 8\6\2001 n.231, dal 30\3\2003 art. 9 DPR 14\11\2002 n. 313) e comunicazioni alle autorità che esercitano il controllo e la vigilanza sull'ente (art. 84 D.lgs n. 231\2001).

⁶ Il P.M. competente è quello presso il "Giudice dell'esecuzione" individuato ai sensi dell'art. 665 c.p.p.

⁷ Il nucleo essenziale del titolo esecutivo è costituito dal testo del dispositivo letto in udienza che va posto in correlazione all'imputazione contestata.

⁸ Con il sottofascicolo dell'esecuzione provvisoria, predisposto dal giudice a quo (Circolare n.538 dell'8\1\1990 e n.538 del 19 marzo 1990)

⁹ Rappresentano due diverse sfaccettature – di rilevanza giuridica la prima, di portata pratica la seconda – della possibile esecuzione del provvedimento giurisdizionale.

- comunicazioni all'ufficio elettorale, nei casi ricorrenti (art.52 D.P.R. 14\11\2002 n.313)
- f) La **tempestività degli adempimenti** svolti.
- g) Le questioni concernenti la **eseguità del titolo esecutivo**, annotate sul registro mod.32 e trattate dal giudice dell'esecuzione.
- h) L'esecuzione della **confisca** prevista dall'art. 240 c.p. (*misura di sicurezza patrimoniale*)
- i) L'esecuzione della **pena pecuniaria**.
- j) **Gli adempimenti da evitare** (*in "funzione preventiva"*), rilevandone il numero per singolo adempimento ed i tempi dal deposito della sentenza o dalla irrevocabilità.

LE PRINCIPALI CRITICITA' RICORRENTI

- significativi **ritardi nella formazione e trasmissione degli estratti esecutivi**
- significativi **ritardi nelle iscrizioni al casellario**
- **ritardi nella destinazione dei beni confiscati**
- **arretrati** negli adempimenti da espletare per dichiarare l'irrevocabilità del provvedimento

Il corretto formarsi del giudicato negli uffici del giudice di pace

Esigenza di completezza inducono ad accennare al controverso computo della irrevocabilità delle sentenze penali del giudice di pace, per la controversa disciplina delle impugnazioni avverso queste sentenze.

La disciplina si discosta da quella predisposta in via generale dal codice di rito.

L'art. 36 D.lgs. n. 274\2000, infatti, si limita genericamente ad attribuire al "Pubblico Ministero" il potere di proporre appello o ricorso per cassazione nei casi indicati ai co. 1 e 2¹⁰

È consigliabile – salva diversa indicazione degli Uffici Requirenti -


➤ Rimettere alla Procura Generale, per il visto, le sentenze inappellabili per l'eventuale ricorso per cassazione¹¹

➤ rimettere alla Procura della Repubblica¹² tutte indistintamente le sentenze per l'esercizio della facoltà di appello (*sentenze di condanna che applicano una pena diversa da quella pecuniaria e sentenze di proscioglimento per reati puniti con la pena alternativa*) o di ricorso anche se il **pubblico ministero delegato è comunque tenuto ad informare il Pubblico Ministero delegante dell'esito dei dibattimenti.**

¹⁰ Si segnala, al riguardo, la sentenza della Cassazione penale sezione IV 12 novembre 2003 n. 43367. I punti salienti di tale sentenza riguardano: a) i poteri di appello del P.M.: la facoltà che l'art. 36 primo comma D.lgs 28 agosto 2000 n.274 conferisce al Pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze del giudice di pace che rechino condanna ad una pena diversa da quella pecuniaria o pronuncia di proscioglimento per reati puniti con pena alternativa deve ritenersi estesa anche al Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello nel cui distretto la sentenza appellabile è stata pronunciata; b) la possibilità di ricorso per saltum

¹¹ Principio Generale: Al Procuratore Generale è consentito il ricorso per cassazione avverso le sentenze pronunciate in grado di appello e tutte le sentenze di primo grado per le quali la legge esclude il rimedio dell'appello (art. 608 c.p.p.), Bisognerebbe inviare, quindi, le sentenze inappellabili.

¹² Principio generale: Il P.M. ha il potere di impugnare tutte le sentenze pronunciate in primo grado (art. 608 comma 2 c.p.p., che, però non elenca tassativamente le sentenze del giudice di pace). Il Capo della Procura può proporre impugnazione in difformità delle richieste del P.M. di udienza.

 In conclusione sembrerebbe che il ricorso spetti sia al P.M. che al P.G.

1.2 LA SEGRETERIA DEL PUBBLICO MINISTERO

La crescente complessità di ogni procedura esecutiva, che si arricchisce costantemente di nuovi adempimenti, comporta che il P.M., per poter svolgere tutte le attività dell'esecuzione, necessita di un efficiente apparato di segreteria, che lo supporti in questo lavoro ed a cui demandare tutta una serie di adempimenti di grande importanza e delicatezza. Sono di seguito indicati i più importanti tra quelli interessati dal controllo ispettivo.

B) GLI ADEMPIMENTI DELLA SEGRETERIA

1) Ricevuto l'estratto esecutivo, la segreteria del P.M., previa identificazione della pena irrogata e dei reati sanzionati, effettua gli opportuni **accertamenti preliminari relativi alla effettiva eseguibilità della pena.**

Ed infatti, non tutti gli estratti esecutivi che arrivano alla segreteria del P.M. sono allo stato eseguibili: è **il caso delle pene sospese o condonate.** Ciononostante, anche in questi casi è necessaria una certa attività di controllo della segreteria, perché i suddetti benefici sono potenzialmente soggetti a revoca. La segreteria deve, pertanto, **acquisire il certificato penale**, dal quale può rilevarsi la sussistenza di sentenze i cui reati comportano la revoca di detti benefici.

Un'ipotesi particolare riguarda l'**esecuzione di "sentenze plurime"** (che decidono su più capi di imputazione), il cui estratto esecutivo, trasmesso dalla Corte di Cassazione, è a "*formazione progressiva del giudicato*" (art.624 c.p.p.). In tali casi, la Cassazione annulla con rinvio per alcuni punti, mentre per altri è intervenuto il giudicato. La segreteria della Procura generale deve rilevare dalla sentenza (*il più delle volte composta di numerose pagine*) le pene da porre in esecuzione e, quindi, procedere all'esecuzione esclusivamente per quei reati sui quali è intervenuto il giudicato.


Esaurito l'iter procedurale per le restanti parti della sentenza non eseguite, la segreteria, che ha ricevuto l'estratto esecutivo, procede ad una nuova iscrizione sul registro delle esecuzioni: per lo stesso provvedimento divenuto irrevocabile in date differenti, pertanto, si avranno due iscrizioni. Solitamente le due procedure vengono riunite.

Altra ipotesi riguarda il **c.d. "controllo dei non appellanti"**: la procura, quando riceve l'estratto esecutivo riguardante sentenze plurisoggettive, deve verificare se sia stata iscritta esecuzione nei confronti dei soggetti non appellanti ed appurarne lo stato di esecuzione, al fine di provvedere all'esecuzione qualora non si sia ancora provveduto.

2) **Iscrizione sul registro esecuzione e l'apertura del fascicolo.**

La segreteria deve provvedere, **tempestivamente**, all'iscrizione¹³ del condannato nel registro dell'esecuzione (*cartaceo mod. 35, informatizzato RES o SIEP*).

Il controllo ispettivo riguarda:

 **Aspetto organizzativo del servizio**

 **Regolarità e completezza delle iscrizioni**

¹³ L'iscrizione a registro esecuzione riporta annotate le generalità del condannato compresi gli alias, la pena detentiva e la pena pecuniaria inflitta, i reati per i quali è stato riconosciuto colpevole, le pene accessorie, le eventuali misure di sicurezza, le revoche dei benefici (sospensione condizionale della pena ed indulto), applicati con altre sentenze.

☞ **Il monitoraggio dei tempi di iscrizione**

☞ **Gli estratti esecutivi pervenuti e non registrati**

Una **efficace organizzazione** del servizio in esame opera celermente soprattutto in presenza di estratti esecutivi relativi a condannati **liberi con gravi e pesanti pene da espiare**, per le quali non è concesso l'accesso alle misure alternative concedibili dalla Magistratura di Sorveglianza.

⇒ **Le pene gravi da eseguire con urgenza**

Con la **circolare n.62\4\33-808 del 12 giugno 1998** (c.d. “*circolare Flick*”) il Ministero della Giustizia, al fine di scongiurare il pericolo di fuga dei condannati per reati gravi (*reati di cui all'art.407, comma 2 lettera a) c.p.p.*), ha disposto alcune misure organizzative che segreterie e cancellerie sono tenute ad adottare.

In particolare le Cancellerie della Corte di Cassazione devono comunicare ai P.M. competenti per l'esecuzione, con congruo anticipo, la data dell'udienza dei procedimenti contenenti pene gravi affinché la segreteria predisponga, in forza dell'avviso, gli adempimenti necessari a dare corso all'esecuzione tempestivamente, in seguito al rigetto del ricorso.

Quanto sopra necessita di un'efficiente organizzazione della segreteria che:

1. appena ricevuto dalla Cassazione l'avviso di udienza, **richieda, preventivamente**, alla cancelleria l'estratto della sentenza impugnata, necessario per la successiva emissione dell'ordine di esecuzione;
2. appena ricevuto il fax dalla Cassazione che comunica il rigetto del ricorso, **emetta**, con la massima urgenza e previa iscrizione nel registro dell'esecuzione, il relativo **ordine di esecuzione**, sulla base dei dati forniti dall'estratto già acquisito.¹⁴

Un breve inciso al riguardo: tutti gli altri estratti esecutivi “*non registrabili*” devono essere ugualmente inoltrati al P.M. competente, che dovrà custodirli e registrarli provvisoriamente in un registro c.d. sussidiario¹⁵, in modo da poterne avere evidenza e disponibilità per una ipotetica, futura, causa di apertura dell'esecuzione (*revoca della sospensione condizionale della pena, conversione in pena detentiva della pena pecuniaria o della sanzione sostitutiva in caso di inadempimento o violazione degli obblighi*).

- 3) **Contemporaneamente all'iscrizione, la segreteria forma il fascicolo dell'esecuzione¹⁶ con un numero progressivo corrispondente a quello del registro.**

Formato dalla segreteria il fascicolo dell'esecuzione, il **Pubblico Ministero**, al quale viene sottoposto, **promuove l'esecuzione senza ritardo, adottando i provvedimenti di cui agli artt. 655 e ss.c.p.p., previa attività istruttoria¹⁷.**

- 4) **Istruttoria per l'esecuzione:** l'emissione dell'ordine di esecuzione presuppone accertamenti che possono implicare indagini di una certa complessità (*computo della detenzione preofferta: art. 657 c.p.p.; cumulo delle pene: art.663 c.p.p., esame documentale complesso, acquisizione degli eventuali provvedimenti necessari, quali sentenze, stati di esecuzione, ordinanze, ecc.*).

¹⁴ Manuale dell'esecuzione penale, Alessandro Fusi Giuffrè editore pag.331

¹⁵ Diversamente dai precedenti registri (mod.35 cartaceo e RES), il nuovo registro informatizzato SIEP prevede l'iscrizione delle pene sospese nella classe III.

¹⁶ Nel fascicolo vanno raccolti, progressivamente numerati: l'estratto esecutivo, o l'equipollente, il certificato del casellario giudiziale ed i dati relativi all'attuale stato detentivo della persona interessata, acquisiti presso il servizio informatico istituito dall'art. 97 disp.att. c.p.p. (*certificato del C.E.D che fornisce gli estremi dei vari periodi di carcerazione, preventiva o esecutiva, sofferti nello Stato dal condannato*).

¹⁷ Il P.M. “ha l'obbligo di svolgere ogni accertamento opportuno per vagliare l'effettiva eseguibilità dell'atto giudiziale”: “L'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali” di Fabio Fiorentin – Gian Giacomo Sandrelli – CEDAM 2007 pag. 98.

La segreteria del P.M. individua gli atti che devono essere richiesti ad altra autorità¹⁸.

A titolo esemplificativo, si segnalano le circostanze più ricorrenti tra quelle solitamente riscontrate:

– L'istruttoria per l'esecuzione della pena presuppone la richiesta della "*cartella ministeriale*" in corso (*per accertare se il condannato si trovi attualmente già ristretto e per quale causa*), dello **storico della cartella ministeriale** (*per accertare i periodi ed i luoghi di detenzione progressa patiti dal condannato in istituti di pena*), della cartella biografica dell'istituto di pena (*per accertare in relazione a quale procedimento o sentenza è riconducibile quel determinato periodo di detenzione rilevato dal certificato storico ministeriale*), l'elenco dei precedenti foto- dattiloscopici, con acquisizione del relativo CUI, per gli stranieri.

Questa attività istruttoria, nei casi più complessi, richiede dei tempi di risposta, che inevitabilmente si ripercuotono su quelli di emissione dell'ordine di esecuzione.

– L'accertamento e quantificazione dell'eventuale custodia cautelare – come è noto - sono diventati ancor più necessari con l'entrata in vigore della legge Simeone del 27 maggio 1998 n.165, la quale impone che l'ordine di esecuzione, con contestuale sospensione della pena (*in attesa di istanza per l'accesso alle misure alternative*), debba aver luogo qualora la pena residua non sia superiore ad anni tre, detratte le parti di pene estinte e la custodia cautelare.

È, pertanto, fondamentale l'accertamento **dell'eventuale cautelare sofferto**, soprattutto quando la pena non supera di molto i tre anni, al fine di evitare l'emissione dell'ordine di esecuzione senza sospensione, che comporterebbe un indebito arresto.

Si aggiunga, altresì, che se l'estratto esecutivo proviene dalla Corte di Cassazione è generalmente mancante "*degli atti di esecuzione provvisoria*", (*trattenuti, di solito, nella cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato*).

– L'acquisizione della documentazione necessaria per l'adozione dei provvedimenti di cumulo¹⁹

I funzionari addetti al settore, pur non potendo firmare atti che incidono sulla condizione del condannato, predispongono e sottoscrivono una serie di documenti, quali ad esempio:

– **lo stato di esecuzione:** è un atto sul quale sono indicati tutti gli elementi che hanno caratterizzato il procedimento esecutivo (*data della sentenza, l'autorità emittente, la pena inflitta, data e tipologia di reati, benefici applicati o revocati ed ancora, data di decorrenza e fine pena, le concessioni di regimi alternativi alla detenzione da parte della magistratura di sorveglianza, ecc.*).

– **il certificato di espiazione di pena:** è un atto con il quale si attesta che la pena è stata espia o comunque estinta. Serve per la riabilitazione.

– **La richiesta di pubblicazione dell'estratto di sentenza** (*adempimento inerente alle pene accessorie*).

Non è infrequente riscontrare, in occasione delle visite ispettive, che il personale addetto alla segreteria degli uffici esecuzione di Procure, attuando le direttive impartite loro²⁰ dai sostituti procuratori

¹⁸ Ad esempio, se è stata disposta la revoca di un indulto applicato da altre autorità, si dovrà richiedere la sentenza in questione o lo stato di esecuzione; oppure se con la sentenza di condanna è stata disposta la revoca di una sospensione condizionale si dovrà richiedere la relativa sentenza e se risulta esservi stata carcerazione cautelare non quantificata questa dovrà essere accertata. Ed ancora si dovrà richiedere lo stato di esecuzione alla procura precedente qualora vi sia stato riconoscimento del vincolo della continuazione o per il compimento di una serie di atti (*applicazione amnistia, indulto, depenalizzazione, fungibilità, pene accessorie, ecc.*).

¹⁹ Con riferimento a provvedimenti di cumulo di pene concorrenti (art.663 c.p.p., art.194 norme di attuazione) e di sospensione dell'esecuzione (art.656 commi 5 e 10, c.p.p.; nota n.3201 prot, del 18.9.1998, Affari Penali, Ufficio VI) e al termine dell'espiazione della pena devono essere compilati i fogli complementari (art.34, secondo comma, D.M. 30.9.1989, n.334; circolare n.1483, in data 4.5.1995, Affari Penali, Ufficio IV; circolare Direzione Generale della Giustizia Penale, in data 12.12.2002, prot. 5857).

²⁰ Attraverso delle "schede" di lavoro predisposte dei P.M., datate e controfirmate

predispongano autonomamente gli atti che costituiscono l'attività propria dei magistrati (*analisi del certificato penale, ordine di esecuzione, decreto di fungibilità, provvedimento di cumulo, ecc.*), sottoponendoli successivamente al magistrato per il controllo, la verifica e la firma.

Metodologia del controllo ispettivo

Esigenze di logica ricostruttiva dei processi di lavoro, conducono, sul piano metodologico, ad un'analisi ispettiva articolata **secondo diverse dimensioni**, quali: il collegamento tra la normativa vigente pro tempore ed i "criteri di codificazione" dei comportamenti operativi (*aspetti normativi che vincolano e regolano l'operatività ed analisi organizzativa correlata*); l'adeguamento dell'operato alla cadenza temporale prevista per l'espletamento dei vari adempimenti (*aspetti di efficienza: tempestività, inerzia o ritardi*); la ridefinizione dei "flussi dei dati" attraverso i vari uffici amministrativi (*analisi funzionale*).

1.3. Il ruolo del Pubblico Ministero nell'esecuzione penale

E' l'organo propulsore dell'esecuzione penale, in rapporto dialettico con il giudice dell'esecuzione da un lato e con il Magistrato e il Tribunale di Sorveglianza dall'altro.

Schematicamente le funzioni del P.M. nella fase dell'esecuzione penale:

- 1) emette gli ordini di esecuzione nei casi previsti dagli artt. 656 e 659 c.p.p.;
- 2) emette il provvedimento di unificazione delle pene concorrenti (*o decreto di cumulo art. 663 c.p.p.*);
- 3) è parte necessaria in tutti i procedimenti di esecuzione;
- 4) attiva davanti al magistrato di Sorveglianza i procedimenti per la conversione delle pene pecuniarie non percepite per insolvibilità del condannato nei casi previsti dall'art. 660 c.p.p.;
- 5) è organo di impulso per l'attivazione del procedimento avanti al Magistrato di Sorveglianza per l'esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata;
- 6) è organo di impulso per l'esecuzione delle sanzioni amministrative ed accessorie;
- 7) può attivarsi per avviare il procedimento di esame della pericolosità sociale dei condannati da sottoporre a misura di sicurezza ai sensi dell'art. 679 c.p.p..

Le attività del pubblico ministero quale organo promotore dell'esecuzione penale sono variamente disciplinate in relazione alle statuizioni contenute nel provvedimento da eseguire.

1.4. L'ordine di esecuzione di pena detentiva

Il **principale provvedimento** di competenza del P.M. nella fase dell'esecuzione penale è costituito dall'**ordine di esecuzione**²¹, emesso nell'ipotesi di cui all'art. 656 c.p.p. ovvero nel caso contemplato dall'art. 659 c.p.p. (*l'emissione di ordine di esecuzione del P.M. in relazione ai provvedimenti emessi dal Giudice di Sorveglianza*).

²¹ L'ordine di esecuzione contiene le generalità della persona nei cui confronti il provvedimento deve essere eseguito, l'imputazione, la data della sentenza, il dispositivo del provvedimento e le disposizioni necessarie per l'esecuzione.

La nuova disciplina introdotta con la L. 165/98 (c.d. “legge Simeone”) ha stabilito che se la pena detentiva – anche residua – non è superiore agli anni tre, quattro o sei nel caso previsto dagli artt. 90 e 94 Dpr n. 309/90 (condannati tossicodipendenti) il P.M. sospende l’esecuzione, notificando l’ordine di esecuzione e il decreto sospensivo dello stesso al condannato, con l’avviso che entro trenta giorni dalla notifica può essere presentata istanza per l’applicazione di alcuna delle misure alternative alla detenzione ovvero la sospensione dell’esecuzione prevista dalla normativa in materia di stupefacenti.

Se l’istanza è presentata, il P.M. la trasmette al competente Tribunale di Sorveglianza, il quale entro 45 giorni decide; se l’istanza non è presentata (o è presentato oltre il termine di 30 giorni) o se il Tribunale di Sorveglianza la respinge, il P.M. dà corso immediato all’esecuzione della pena prevista previa revoca del decreto di sospensione da notificare congiuntamente all’ordine di carcerazione.

Adempimenti della segreteria:

Copia dell’ordine di esecuzione va consegnata al condannato e notificato al suo difensore²², a pena di nullità, entro il termine di trenta giorni dalla emissione ai sensi dell’art. 655 comma 5 c.p.p.

Avverso l’ordine di esecuzione emesso dal P.M. il condannato o il difensore possono proporre **opposizione** davanti al giudice dell’esecuzione²³. Può eccepirsi ogni vizio procedurale ed ogni errore nel quale sia incorso il P.M. nel redigere il provvedimento, come l’irrevocabilità della sentenza, l’identità del condannato, la pena da espiare, ecc.

1.5. IL MANDATO DI ARRESTO EUROPEO “MAE”

Il controllo ispettivo riguarda le modalità di esecuzione del MAE introdotto nell’ordinamento italiano con la legge 22 aprile 2005 n.69. In particolare le ipotesi in cui il provvedimento restrittivo originario è un ordine di esecuzione.


L’aspetto innovativo consiste innanzitutto dal fatto che la competenza non è più radicata a livello distrettuale, ma viene decentrata ed attribuita al P.M. competente ad eseguire l’ordine di esecuzione.

Di particolare interesse ispettivo è il rispetto dei termini temporali entro i quali deve essere inviato il MAE, una volta che la persona sia stata arrestata, termini che sono diversi da Paese a Paese e che variano da ventiquattro ore ad un massimo di quaranta-novanta giorni.

Il Ministero della Giustizia ha diramato una Circolare (N.1-1489\05\U del 24 giugno 2005) con la quale ha dato indicazioni quanto alla diffusione delle ricerche nei casi in cui l’A.G. opera ai sensi del comma 2 dell’art.29 della legge n.69, distinguendo tra Paesi UE aderenti al SIS e paesi UE non aderenti a tale sistema: in quest’ultimo caso il Ministro procederà alla diffusione delle ricerche attraverso il canale Interpol, a norma del comma 5 dell’art.720 c.p.p.

Poiché il MAE è incompatibile con un provvedimento di cumulo, si dovrà controllare se viene indicato a quale delle sentenze da eseguire si intenda dare la precedenza (*una volta che la persona verrà arrestata, gli altri MAE andranno a seguire*).

Il controllo ispettivo riguarda:

 **I carichi di lavoro dell’esecuzione** (*procedure iscritte e procedure sopravvenute*)

 **Le pendenze: il concetto di pendente ed in corso**

²² Il **difensore** destinatario è quello nominato dal condannato o in mancanza quello del giudizio o quello designato di ufficio dal P.M.

²³ L’ordine di esecuzione è un atto di natura amministrativa e, quindi, non è ammesso il ricorso per cassazione



La regolarità e tempestività degli adempimenti di spettanza della segreteria



I tempi dell'esecuzione



Eventuali casi di prescrizione della pena per decorso del tempo (*art. 72 c.p.*)

2. LE CRITICITA' RICORRENTI: "STASI E RITARDI"

Il Pubblico ministero cura l'esecuzione "senza ritardo".

2.1. IL CONCETTO DI "PENDENZA" DELLE PROCEDURE ESECUTIVE

Opinioni divergenti e prassi discordanti si riscontrano negli Uffici di Procura nel rilevamento, a fine anno, della pendenza delle procedure esecutive.

Preliminarmente, occorre, quindi, chiarirsi sul **concetto di procedura pendente** in materia di esecuzione penale

Al riguardo la nota della Direzione Generale degli Affari Penali n.128-26-91/2002-MLF-4131_4132, datata 17/9/2003 ha precisato che *"...la procedura esecutiva deve ritenersi pendente allorquando non sia stato emanato dall'A.G. competente il provvedimento conclusivo della fase procedimentale cui la stessa è preposta"*.

"Nel caso, invece, in cui detto provvedimento sia stato emanato e dunque non essendovi più luogo ad alcun adempimento da parte dell'AG avente natura decisoria o comunque definitiva, la procedura può considerarsi esaurita e dunque non certo pendente."

Interpretando il concetto di "pendenza" secondo le indicazioni contenute nella suddetta nota, le procedure esecutive devono essere diversificate tra:

A) Le esecuzioni pendenti per fattori interni

Sono le procedure esecutive per le quali non è stato ancora emesso l'ordine di esecuzione. All'interno di questo gruppo occorre distinguere tra quelli per i quali non è stato compiuto alcun atto da quelli per i quali è in corso un'istruttoria ad opera della segreteria.

METODOLOGIA NEL RILEVAMENTO DEI DATI



Individuare il numero di esecuzioni registrate a RES, senza che vi sia stata attività alcuna (*sia di richieste di istruttoria che emissione del primo ordine di esecuzione*). È opportuno distinguere tra condannati liberi, detenuti per altro, detenuti per la stessa causa, condannati irreperibili.



Controllare i tempi della fase istruttoria (richiesta di documenti), attraverso la visione dei fascicoli. È opportuno distinguere i procedimenti in attesa di documentazione per cumulo.



Controllare la regolarità degli adempimenti istruttori.

Gli Uffici, che si trovano in fase di avanzata automazione, svolgono alcuni adempimenti istruttori in modo diretto ed autonomo tramite i collegamenti ai sistemi del Casellario Giudiziale e/o ai sistemi del Dipartimento Affari Penitenziari, contenendone, quindi, i tempi.

B) Le esecuzioni pendenti per fattori esterni

I fascicoli possono trovarsi anche in uno stato di attesa di eventi esterni (*come ad esempio il verbale di arresto o il verbale di vane ricerche da parte delle autorità di polizia*) o con attività istruttoria in corso dipendente da attività di Uffici esterni. In tal caso le esecuzioni sono pendenti per fattori esterni.

Sono le procedure esecutive con ordine di esecuzione emesso ma non eseguito (*in corso di notifica, gli irreperibili²⁴*), con ordine di esecuzione e coeva sospensione, con provvedimenti sospensivi o di rinvio dell'esecuzione (*artt. 146 e 147 c.p. e 689 cpp*), con provvedimenti in attesa di determinazione del giudice dell'esecuzione, in attesa di riscontro per pena accessoria, in attesa di decorso dei 30 giorni ex art.655, comma 5, per demolizione non eseguita, per decorrenza futura, per sospensione ex art.47 O.P., per sospensione condizionata ex L .207/03 (*"indultino"*) e per altra causa.

C) Le esecuzioni in corso

Sono le esecuzioni relative a condannati con resa della pena in atto (*in corso di espiazione pena, esecuzione penale all'estero, in corso di espiazione semilibertà, ordini di esecuzione trasmessi Istituto Pena detenuto per altra causa, in corso di espiazione detenzione domiciliare art. 47 ter O.P., in corso di espiazione affidamento in prova al servizio sociale ex art. 94 L.309\90*). Con la carcerazione del condannato, infatti, l'esecuzione non può considerarsi pendente, ma fino a quando la pena non sarà espia o si sarà in altro modo estinta, l'esecuzione dovrà ritenersi ancora in corso, ma non certo pendente.






È questa la prospettiva seguita dagli attuali sistemi informativi automatizzati che consentono l'estrazione dei dati così come appena ripartiti.

Il carico di lavoro dell'ufficio è comprensivo di tutte e tre le suddette pendenze.

Il carico di lavoro attuale dei P.M. è comprensivo soltanto delle pendenze per fattori interni.

Il ritardo delle procedure iscritte da oltre 90 giorni riguarda esclusivamente queste ultime procedure pendenti.

Metodologia del controllo ispettivo:

-  visionare le iscrizioni con data remota
-  rilevare a sondaggio i tempi di trasmissione degli atti agli altri Uffici (Sorveglianza e G.E.)
-  e rilevarne i tempi di "giacenza" a data ispettiva
-  verificare la periodicità nelle ricerche degli irreperibili
-  individuare eventuali provvedimenti da eseguire ed i tempi

²⁴ E' comunque necessario che la segreteria verifichi periodicamente la posizione ed eventualmente solleciti nuove ricerche e notizie anagrafiche

- ☞ rilevare a sondaggio i tempi di esecuzione dei provvedimenti della magistratura di sorveglianza
- ☞ rilevare correttezza e tempi degli adempimenti di cancelleria connessi all'espletamento della pena
- ☞ rilevare gli adempimenti da esitare

Sul piano operativo, per una razionale e rapida attuazione dei controlli ispettivi sopra indicati, torna utile il fattivo coinvolgimento dei sistemisti per l'assistenza ai sistemi informativi automatizzati (*RES*, *SIES*), supportati dal dirigente amministrativo della Procura e dai responsabili dei servizi controllati. Attualmente non si può prescindere dalla presenza di un referente tecnico per la raccolta dei dati, in quanto i sistemi informatizzati in uso non assicurano una corretta estrazione dei dati da parte del personale degli Uffici, non sempre adeguatamente formato.

2.2 LA METODOLOGIA DI RILEVAMENTO DEI RITARDI NELL'ESECUZIONE PENALE

Preliminarmente, l'argomento merita una breve considerazione utile sia per orientarsi nel rilevamento dei dati ispettivi, che, in via propositiva, come spunto di riflessione per valutare la effettiva portata del problema del rilevamento dei ritardi nella esecuzione penale.

La completa giurisdizionalità della fase dell'esecuzione, così come modellata dal codice di procedura penale, individua come organo promotore il pubblico ministero, al quale compete effettuare il cumulo delle pene, il computo del pre-sofferto, la riduzione dei condoni applicati dai vari giudici all'insaputa l'uno dall'altro, la revoca o la eliminazione di benefici che possono derivare dall'esame della posizione processuale di ciascun condannato, l'esecuzione delle misure di sicurezza, nonché l'ordine di esecuzione delle pene detentive.

Cronologicamente anteriori e, quindi, prodromiche rispetto all'esercizio dell'azione esecutiva sono le operazioni riguardanti l'organizzazione e le attività del personale amministrativo della cancelleria del giudice (*artt 27 e 28 reg. esec. C.p.p.*) e della segreteria del P.M. (*art. 29 reg. esec. C.p.p.*).

Le **cadenze preparatorie** dell'attiva esecutiva scandite dagli artt. 28 e 29 presuppongono tempi ristretti (*rispettivamente "5 giorni" e "senza ritardo"*), non sanzionati dal legislatore e raramente osservati dagli uffici.

Appare evidente l'esigenza di coordinamento che gli artt. 28 e 29 sottendono a garanzia dell'efficienza esecutiva. La tempestiva esecuzione, infatti, dipende anche dal coordinare ed organizzare l'attività di uffici diversi al fine di agevolare il P.M. nell'avvio "senza ritardo" della fase esecutiva.

Aggiungasi, altresì, che mentre alcuni atti sono propri del cancelliere dell'ufficio giudicante (*l'annotazione della irrevocabilità del provvedimento, il formarsi del giudicato che può essere anche parziale o per punti della sentenza, la compilazione dell'estratto esecutivo della sentenza con tutte le annotazioni rilevanti ai fini della pena da eseguire e la comunicazione dell'estratto esecutivo al P.M.*) o del cancelliere della segreteria dell'Ufficio requirente (*gli adempimenti previsti*

dall'art. 29 reg. esec. c.p.p.), altri atti, invece, riguardano l'attività propria del magistrato (*la competenza, il controllo del giudicato da eseguire se totale o parziale, i cumuli, le revoche di pena sospesa, ecc.*).

I “*ritardi*” nell'attività esecutiva, quindi, possono interessare l'attività preparatoria, di competenza del personale amministrativo (*dell'Ufficio giudicante e/o dell'ufficio requirente*) o l'attività esecutiva di spettanza del P.M.

In buona sostanza: la “*tempestiva esecuzione*” dipende anche dal coordinare ed organizzare l'attività di uffici diversi al fine di agevolare il P.M. nell'avvio “senza ritardo” della fase esecutiva. In proposito si ricorda che l'indicazione temporale (“90 giorni”), utilizzata ai fini ispettivi, non è ricavabile da alcun riferimento normativo, ma trattasi di un riferimento temporale convenzionale, che, proprio perché tale, va valutato di volta in volta.

Al riguardo, in via propositiva, può suggerirsi l'ideazione e lo sviluppo di metodi di lavoro, nella conduzione dell'ispezione, che garantiscano **un'effettiva collegialità nell'individuazione dei ritardi e misurino il grado di efficienza esecutiva della pena.**

Muovendo dagli esposti concetti, solo un'attenta rilevazione dei “*tempi per fase*” consente di individuare l'origine e la causa dei ritardi più significativi.

Operativamente si tratta di far risaltare i passaggi fondamentali, le iscrizioni nei registri, le operazioni svolte, i momenti in cui i fascicoli giacciono in un'attesa inoperativa, le quantità trattate ed i tempi tra i vari eventi procedurali.

È questa la prospettiva seguita, nel corso delle verifiche ispettive, per determinare i tempi delle esecuzioni di pene detentive, segnalate in ritardo dalle elaborazioni informatiche estratte dai registri informatizzati utilizzati dagli uffici (RES e SIEP).

I sistemi informatici registrano data di irrevocabilità della sentenza, data di ricezione dell'estratto esecutivo, data di iscrizione sul registro delle esecuzioni della Procura, consentendo un significativo monitoraggio dei tempi per fase, riprodotto nella tabella che segue

| CARATTERE | MODALITA' | | | | | |
|--|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Entro 5 giorni | entro 20 giorni | entro 30 giorni | entro 60 giorni | entro 90 giorni | Oltre 90 giorni |
| Tempo tra passaggio in giudicato e ricezione estratto | | | | | | |
| Tempo tra ricezione estratto ed iscrizione fascicolo | | | | | | |
| Tempo tra iscrizione fascicolo e richiesta istruttoria | | | | | | |
| Tempo trascorso tra ricezione atto istruttorio ed ordine di esecuzione | | | | | | |
| Etc. | | | | | | |

L'utilizzo dei sistemi informatici consentirà il rilevamento dei tempi di tutte le fasi della complessa procedura dell'esecuzione della pena detentiva, di seguito sinteticamente riassunta, a titolo meramente esemplificativo.

| PROCURA DELLA REPUBBLICA di | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------|------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|---------|-----------------------|------------------------|---------------------------|---------------|--|----------------------------|--------------------------|----------------------|----------------|------------------------------|----------------------------|---------------------|---|
| ELENCO DEI RITARDI NELLE ESECUZIONI PENALI | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A) Numero d'ordine | B) Numero R.E.S. | C) Magistrato delegato | D) Data passaggio in giudicato | E) Data arrivo estratto esecutivo | RITARDO | F) Data registrazione | G) TEMPI REGISTRAZIONE | H) Data ordine esecuzione | I) Totale gg. | L) Natura dell'atto a firma P.M (se diverso da O.Es.) EVENTI | M) DATA INIZIO ISTRUTTORIA | N) DATA FINE ISTRUTTORIA | O) TEMPI ISTRUTTORIA | P) INATTIVITA' | Q) TOTALE GIORNI INATTIVITA' | R) GIORNI DA NEUTRALIZZARE | S) Ritardo oltre 90 | |
| 1 | | | | | 0 | | 0 | | 0 | | | | 0 | | | 0 | 0 | 0 |
| 2 | | | | | 0 | | 0 | | 0 | | | | 0 | | | 0 | 0 | 0 |
| 3 | | | | | 0 | | 0 | | 0 | | | | 0 | | | 0 | 0 | 0 |
| 4 | | | | | 0 | | 0 | | 0 | | | | 0 | | | 0 | 0 | 0 |

L'esecuzione della pena inflitta non inizia, in tutti i casi, con l'ordine del P.M. subito dopo la irrevocabilità della sentenza.

Attualmente, nella maggior parte dei casi di condanna, l'inizio dell'esecuzione della pena si è spostato in avanti, dal momento della irrevocabilità della sentenza al momento in cui il Tribunale di Sorveglianza decide il tipo di pena che il condannato deve espiare.

Diventa, pertanto, rilevante **la scansione temporale** che separa, in questi casi, la data dell'ordine di esecuzione con contestuale decreto di sospensione (*allo scadere dei 30 giorni per presentare istanza*), la data di trasmissione degli atti al Tribunale di Sorveglianza, la data in cui il Tribunale di Sorveglianza decide (che dovrebbe essere entro 45 giorni dalla domanda di misura alternativa proposta dal condannato) e, eventualmente, restituisce gli atti: questo spazio temporale si aggiunge a quello già trascorso dalla data di irrevocabilità della sentenza all'emissione dell'ordine di esecuzione con contestuale decreto di sospensione.

Monitorando questi tempi possono emergere criticità significative sull'effettività della pena: non è, infatti, effettiva una pena espiata a distanza eccessiva dalla commissione del reato. Un allungamento eccessivo dei tempi può essere sintomatico di allarmanti fenomeni per la sicurezza pubblica che i cittadini si attendono. Ed infatti persone condannate in via definitiva ad una pena detentiva per reati anche gravi²⁵ circolano ogni anno liberamente per le strade delle nostre città, in attesa di conoscere quale pena debbano scontare.

Questi dati temporali non sono richiesti da statistiche ispettive, ma **potrebbero essere facilmente rilevabili dai sistemi informatici.**

²⁵ Al riguardo potrebbe risultare utile operare un distinguo per tipologia di reati.

A livello ispettivo vengono rilevati a sondaggio, mediante la visione di alcuni fascicoli scelti secondo un campione significativo. Segue un prospetto esemplificativo.

| PROCURA DELLA REPUBBLICA di | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------|------------------------|--------------------------------|---|----------|-----------------------|------------------------|--|---------------|------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|---|--|---|
| Monitoraggio dei tempi di esecuzione degli ordini di esecuzione e contestuale decreto di sospensione | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A) Numero d'ordine | B) Numero R.E.S. | C) Magistrato delegato | D) Data passaggio in giudicato | E) Data trasmissione estratto esecutivo | F) tempi | G) Data registrazione | H) TEMPI REGISTRAZIONE | I) Data ordine esecuzione e contestuale decreto di sospensione | L) Totale gg. | M) Data notifica | N) Data presentazione istanza | O) data di trasmissione degli atti al Tribunale di Sorveglianza | P) data di decisione del T.S. | Q) data revoca del decreto di sospensione ed ordine di carcerazione | S) Tempi del Tribunale di Sorveglianza | |
| 1 | | | | | 0 | | 0 | | 0 | | | | | | | 0 |
| 2 | | | | | 0 | | 0 | | 0 | | | | | | | 0 |
| 3 | | | | | 0 | | 0 | | 0 | | | | | | | 0 |
| 4 | | | | | 0 | | 0 | | 0 | | | | | | | 0 |

L'attività del Giudice dell'esecuzione può incidere sui tempi di emissione dell'ordine di esecuzione e, pertanto, vanno detratti dal conteggio dei ritardi, considerando sia i tempi dell'attività incidentale che quelli di trasmissione dell'ordinanza.

In verifica ispettiva sono monitorati, a sondaggio, i tempi di risposta del G.E..

| PROCURA DELLA REPUBBLICA di | | | | | | |
|--|------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|--|-------|
| Monitoraggio dei tempi delle procedure esecutive interessate da richiesta davanti al G.E. | | | | | | |
| A) Numero d'ordine | B) Numero R.E.S. | C) Data richiesta al G.E. | D) Oggetto della richiesta | E) Data provvedimento G.E. | F) Data comunicazione provvedimento G.E. | tempi |
| 1 | | | | | | 0 |
| 2 | | | | | | 0 |
| 3 | | | | | | 0 |

Per il controllo dei tempi, non solo ai fini ispettivi, si è soliti consigliare alle segreterie la tenuta di scadenziari, in attesa della completa informatizzazione dell'attuale SIEP.

A titolo esemplificativo: uno scadenziario per le procedure la cui esecuzione risulti differita e per i tempi di emissione dell'ordine di esecuzione; scadenziario per le espulsioni ai sensi dell'art. 16 comma 1 e 5 D.lgs.n.286\98; uno scadenziario per le pene sospese subordinate; uno scadenziario per le

detenzioni domiciliari a tempo (art.47 O.P.); uno scadenziario per la Simeone; uno scadenziario per la sospensione di anni 5 ai sensi del T.U. n.309\90.

3. I CONTROLLI SULL'ESECUZIONE DELLE PENE ACCESSORIE

L'esecuzione delle pene accessorie, regolata dall'art. 662 c.p.p. , è eseguita dal P.M. presso il giudice dell'esecuzione, mediante la trasmissione dell'estratto della sentenza di condanna all'autorità di pubblica sicurezza ed agli altri organi interessati secondo lo schema che segue. La norma di cui all'art. 662 c.p.p.²⁶ va integrata con disposizioni di attuazione e regolamenti, che, disciplinando la materia relativa alle singole pene accessorie, indicano agli uffici di segreteria il contenuto degli atti da compilare, nonché le autorità e gli organi cui l'estratto di sentenza deve essere inviato per l'esecuzione delle varie pene accessorie previste dal codice penale o da leggi speciali.

| Le pene accessorie | | |
|---|---|--|
| conseguenti a delitti | Interdizione dai PP.UU. | Al Sindaco di |
| | | Al Questore di |
| | Interdizione da un'arte o da una professione | Al Sindaco di |
| | | Al Questore di |
| | | Al Prefetto di |
| | | Alla Camera di Commercio |
| | | All'Ufficio dell'Ordine \ Albo Professionale |
| | Interdizione legale durante la pena | Al Giudice tutelare c\o Tribunale |
| | | Al Sindaco di |
| | | Al Questore di |
| | | All'Ufficio recupero crediti |
| | Interdizione temporanea dagli Uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese | Al Questore di |
| | | Alla Camera di Commercio |
| | Incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione | Al Sindaco di |
| | | Al Questore di |
| Al Prefetto di | | |
| La decadenza o la sospensione della potestà dei genitori | Al Giudice tutelare presso il Tribunale di | |
| | Al Tribunale dei minorenni di | |
| La pubblicazione della sentenza di condanna²⁷ | Alla Direzione società di | |
| | All'Ufficio recupero crediti | |
| | Al Sindaco di | |
| C onsequenti a delitti | La sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte | Al Questore di |
| | | Al Prefetto di |

²⁶ È sostanzialmente una norma di rinvio: Diritto dell'Esecuzione Penale e Diritto Penitenziario, Paolo di Ronza, Cedam 2006 pag. 62

²⁷ Pena accessoria comune a delitti e contravvenzioni

| | | |
|--|---|--|
| | | Alla Camera di Commercio |
| | | Albo Professionale |
| | La sospensione dall'esercizio degli Uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese | Al Questore di |
| | | Alla Camera di Commercio |
| Previste da legislazione speciale | Il divieto di emettere assegni bancari o postali | Banca trattaria; Ministero Poste e Telecomunicazioni - Servizi banco posta Roma; All'Associazione Bancaria Italiana Roma |
| | | Al Questore di |
| | Il divieto di espatrio | Al Prefetto di |
| | | Al Questore di |
| | L'inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale | Al Prefetto di |
| | | Al Questore di |
| | Il ritiro della patente di guida ²⁸ | Alla Camera di commercio di \ registro delle imprese |
| | | Al Prefetto di |
| | L'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa | Al Questore di |
| | | Alla Camera di commercio di \ registro delle imprese |
| | L'interdizione dalle funzioni di rappresentanza ed assistenza tributaria | Alla Commissione Tributaria Regionale di |
| | | Alla Commissione Tributaria provinciale di |
| | | Alla Direzione Regionale delle Entrate di |
| | | Al Ministero delle Finanze \ Dipartimento delle Entrate \ Direzione |
| L'interdizione perpetua dall'Ufficio di componente di commissione tributaria | Alla Direzione Regionale delle Entrate di | |
| | Al Ministero delle Finanze \ Dipartimento delle Entrate \ Direzione | |
| | Alla Commissione Tributaria Regionale di | |
| | Alla Commissione Tributaria provinciale di | |
| | Alla Direzione Regionale delle Entrate di | |

IL CONTROLLO ISPETTIVO VERIFICA:

☞ **L'applicazione.** Le pene accessorie, per loro stessa definizione, conseguono di diritto alla sentenza di condanna come effetti penali della stessa ai sensi dell'art. 20 c.p.²⁹: occorre, quindi, verificarne l'applicazione e, qualora si sia ommesso di provvedere in sentenza, si dovrà farne richiesta al giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 183 disp. att. c.p.p. (*c.d. "incidente di esecuzione"*)³⁰

☞ **La decorrenza delle pene accessorie:** dal giorno dell'avvenuta espiazione della pena (*ma gli effetti si riflettono anche nel corso dell'espiazione della pena principale*) o, per alcune pene accessorie (*l'interdizione legale durante la pena e la decadenza o la sospensione della potestà di genitore*), dal giorno in cui la sentenza diviene irrevocabile. Poiché la sospensione condizionale della pena si estende anche alle pene accessorie, va controllata l'esecuzione delle stesse in caso di revoca.

²⁸ La sospensione della patente di guida ex art. 222 C.d.S. rientra nelle sanzioni amministrative (*Tribunale di Napoli 23/1/2004*)

²⁹ Cass. Pen. Sez. II 3/3/05 n. 11033

³⁰ Cass. Pen. Sez. I 10/11/2004 n.45381 (*applicazione di una pena accessoria stabilita ex lege*)

- ☞ L'avvenuta trasmissione agli organi competenti.
- ☞ La tempestività dell'esecuzione
- ☞ L'estinzione delle pene accessorie: amnistia, riabilitazione, indulto (*non per le pene accessorie perpetue*).

L'inosservanza degli obblighi o dei divieti inerenti le pene accessorie è sanzionata dall'art. 389 c.p.

Alcune ipotesi particolari.

a) Interdizione legale durante la pena (art. 32 c.p.)

In caso di interdizione legale il condannato mantiene la titolarità dei beni patrimoniali, ma ne perde la disponibilità per cui l'amministrazione degli stessi sarà esercitata da un tutore. A tal fine il P.M., che cura l'esecuzione, trasmette l'estratto della sentenza di condanna al tribunale monocratico del luogo in cui si trova la sede degli affari ed interessi dell'interdetto, chiede la nomina del tutore e che la stessa venga trasmessa all'Ufficio Recupero crediti. L'Ufficio recupero crediti, infatti, non potendo effettuare alcuna notifica, richiede periodicamente al Giudice Tutelare lo stato della procedura segnalando eventuali prescrizioni imminenti.

Non esiste alcun obbligo specifico per le segreterie delle Procure di comunicare all'Ufficio di Volontaria giurisdizione la data di espiazione pena e, quindi, la cessazione dell'interdizione legale. Conseguentemente neanche la volontaria giurisdizione effettua alcuna comunicazione all'Ufficio recupero crediti.

☞ Il **controllo ispettivo**, in questo caso, riguarda anche l'aspetto comunicazionale" del "flusso delle informazioni" tra Ufficio di Procura, Volontaria giurisdizione ed ufficio recupero crediti, individuandone gli eventuali momenti di criticità.

b) Interdizione dai pubblici uffici e disciplina dell'elettorato attivo.

Al riguardo la Circolare del Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari Penali, della Grazie e del Casellario – Ufficio VI Casellario Centrale – in data 4\5\95 n.1483 ha precisato che l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, come tutte le pene accessorie consegue di diritto alla condanna; i suoi effetti, pertanto, a qualsiasi fine e, quindi, anche a fini elettorali, decorrono dal giorno in cui la sentenza è divenuta irrevocabile. Va precisato, tuttavia, che, quando la pena detentiva e la misura di sicurezza non sono ancora in espiazione, il periodo di sottoposizione alla pena accessoria inizia dal giorno successivo a quello in cui la pena detentiva o la misura di sicurezza detentiva risultano essere state eseguite o altrimenti estinte.

Non si tiene, pertanto, conto del tempo in cui il condannato sconta la pena detentiva o è sottoposto alla misura di sicurezza detentiva o si è sottratto volontariamente all'esecuzione: questo tempo non è computato perché in esso la pena accessoria non può avere efficacia completa.

Sussistendo l'esclusione dell'elettorato di coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici per tutto il tempo della sua durata, gli Uffici elettorali comunali devono disporre delle notizie per assicurare l'osservanza di quanto previsto dall'art. 139 c.p.. I predetti Uffici elettorali hanno, in particolare, necessità di conoscere quando viene a compimento l'esecuzione della pena detentiva per stabilire in concreto il termine da cui far decorrere la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, durante la quale è operante l'esclusione dall'esercizio del diritto di voto (elettorato attivo e passivo).

I **certificati del Casellario Giudiziale** spediti per ragioni di elettorato costituiscono perciò il supporto informativo fondamentale per le suddette esigenze conoscitive e, più in generale, per assicurare la corretta tenuta e revisione delle liste elettorali.

c) Pubblicazione sentenze sul giornale

Il pagamento delle spese di pubblicazione avviene con **ordine di pagamento e non con decreto** del magistrato³¹.

³¹ Nota Direzione Generale della giustizia Civile, Ufficio I, n. 1/5360/U/44/03 del 15 aprile 2003.

La documentazione contabile deve stata trasmessa direttamente all'Ufficio Recupero crediti per l'inserimento nella nota delle spese per il successivo recupero.

☞ Il controllo ispettivo riguarda anche l'annotazione sul foglio notizie ed il recupero della spesa

4. L'ESECUZIONE DI SANZIONI SOSTITUTIVE – ART. 661 c.p.p.

La Pena detentiva può essere sostituita in sentenza:

“Il giudice, nei limiti fissati dalla legge e tenuto conto dei criteri indicati nell'articolo 133 del codice penale, può sostituire la pena detentiva e tra le pene sostitutive sceglie quella più idonea al reinserimento sociale del condannato”.

La sostituzione di pene detentive brevi – Art. 53 l.n.689\1981 (semidetenzione, libertà controllata, pena pecuniaria).

La ratio ispiratrice dell'introduzione delle Sanzioni sostitutive è costituita dall'esigenza di arginare i costi tipici della detenzione breve (gestione dell'amministrazione penitenziaria) e gli effetti desocializzanti e criminogeni del carcere per il reo.

1. **Magistrato di sorveglianza.** Art. 62 l.n.689\1981 disciplina le **modalità di esecuzione** della

▶ **libertà controllata**³², che può essere applicata quale sanzione sostitutiva principale invece della pena detentiva entro il limite di 1 anno (art.53 l.n.689\1981) o in conversione della pena pecuniaria non corrisposta dal condannato, per la durata massima di un anno (nel caso di conversione della multa) ovvero di sei mesi (qualora ad essere sostituita sia la pena dell'ammenda).

▶ **Semidetenzione**,³³ che può essere determinata dal giudice, nella sentenza di condanna, quando ritiene di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite dei 2 anni (*art. 53 cit.*).

E' caratterizzata dall'elemento custodiale e da una serie di elementi prescrittivi (*di controllo e d'interdizione*) che si traducono in altrettanti obblighi e limitazioni di libertà individuali (*II comma art. 55*).

Il P.M. o il giudice competente per l'esecuzione trasmette l'estratto esecutivo della sentenza di condanna alla semidetenzione o alla libertà controllata al magistrato di sorveglianza del luogo di residenza del condannato, competente ai fini della determinazione delle modalità di esecuzione della pena.

Al riguardo si osserva che il carattere tassativo delle prescrizioni a cui è vincolato il magistrato di sorveglianza rende inutile l'aggravio di procedura dal giudice di merito al magistrato di sorveglianza.

L'ordinanza con cui sono stabilite le modalità di esecuzione della pena è immediatamente trasmessa per l'esecuzione all'ufficio di pubblica sicurezza del comune in cui il condannato risiede o, in mancanza di questo, al comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente che procede a norma dell'art. 63 l. n. 689\1981.

Nel caso di semidetenzione, l'ordinanza è trasmessa anche al direttore dell'istituto penitenziario cui il condannato è stato assegnato.

▶ **Il lavoro sostitutivo** è una modalità alternativa di espiazione della pena soltanto nel caso di conversione della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato e soltanto se vi è in tal

³² La **libertà controllata** è una misura parzialmente limitativa della libertà personale eseguita fuori dall'ambiente carcerario e il cui contenuto fondamentale è costituito dall'obbligo di soggiorno nel comune in cui il soggetto ha la sua dimora abituale e prevalente al momento della condanna. Si differenzia dalla misura di sicurezza della libertà vigilata, che si caratterizza per l'imposizione di prescrizioni non predeterminate dalla legge e prevede positivi interventi di sostegno e assistenza, svolti dal servizio sociale al fine del reinserimento sociale.

³³ La **semidetenzione** (art. 55) comporta la privazione della libertà personale per alcune ore al giorno e una serie obblighi e limiti ad altre libertà individuali. Differisce dalla semilibertà, prevista dall'art. 58 ordinamento penitenziario, perché in questo caso il mancato rientro comporta il reato di evasione.

senso una specifica istanza del condannato. La durata massima non può superare in ogni caso i 60 giorni.

2. L'esecuzione delle pene sostitutive è disciplinata dall'art. 63 l.n. 689\1981 e art. 183 c.p.p.

L'organo di polizia consegna l'ordinanza che contiene le prescrizioni al condannato ingiungendogli di attenersi alle prescrizioni in essa contenute a decorrere dal giorno successivo.

Di tutti gli adempimenti espletati è redatto processo verbale.

3. Nel caso di violazione delle prescrizioni, la pena sostitutiva si converte nella corrispondente pena detentiva.

Il controllo sull'osservanza dell'obbligo è effettuato dall'ufficio di P.S.

4. La revoca delle pene sostitutive quando sopravviene una sentenza di condanna definitiva per un fatto reato sintomatico del riacutizzarsi della pericolosità sociale del condannato.

In tal caso il cancelliere del giudice dell'esecuzione informa senza indugio il giudice di sorveglianza competente (art. 72 l.n. 689\1981)

5. I CONTROLLI SULL'ESECUZIONE DI MISURE DI SICUREZZA ORDINATE CON SENTENZA

Le misure di sicurezza diverse dalla confisca sono eseguite dal Pubblico Ministero della condanna che ha inflitto la misura.

Anche le misure di sicurezza diverse dalla confisca di cui sia stata ordinata l'applicazione provvisoria sono eseguite dal Pubblico Ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento, secondo le modalità previste dagli artt. 658, comma 2 e 659 c.p.p.

Nel dare la posizione giuridica alla direzione dell'istituto di pena ove trovasi il condannato l'organo di esecuzione (P.M.) conferisce incarico alla matricola dell'epoca di segnalare almeno sei mesi prima della scadenza della pena la necessità di promuovere l'applicazione della misura di sicurezza.

Il **controllo ispettivo** riguarda la trasmissione e la tempestività, al magistrato di sorveglianza competente per i provvedimenti previsti dall'art. 679 in occasione dell'emissione dell'ordine di carcerazione (*Nota n.128-20-1759\90 (2) in data 17 maggio 1991 min.G.G. Aff. Pen. Uff.I; di contrario avviso la risposta a quesito del 20 maggio 1992 Procura Generale presso la corte di Appello di Torino*)

6. LA CRISI DI “EFFETTIVITA’ DELLA PENA”

6.1 Le difficoltà dell’esecuzione dell’ordine di demolizione

Il mio “interesse” per l’argomento risale all’epoca dell’ispezione ordinaria in una Procura della Repubblica³⁴, svoltasi in concomitanza all’entrata in vigore del Testo Unico sulle spese di giustizia (DPR. n.115\2002), che ha innovato, disciplinando l’intervento del P.M., la fase esecutiva dell’ordine di demolizione. Prima di tale data, infatti, la materia delle demolizioni, all’esito della sentenza di condanna, è stata di quasi totale creazione giurisprudenziale.

L’occasione di riordinare gli appunti che, da allora, ho cominciato a raccogliere, mi è stata offerta dall’incarico (*assegnatomi nel giugno 2005*) di inchiesta amministrativa sulla “*mancata esecuzione dell’ordine di esecuzione in un consistente numero di sentenze*” e sulle “*rilevanti carenze istruttorie*”.

Gli appunti hanno dato corpo ad un **breve scritto**³⁵ sull’argomento, che si colloca, in questo ambito lavorativo, allo scopo di fornire una “*lettura datata*” agli elenchi delle sentenze non eseguite, da cui era scaturita l’inchiesta.

In tale circostanza, è stato “*contestualizzato*” il procedimento di esecuzione dell’ordine di demolizione, tratteggiando, in maniera discorsiva, l’evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali e del sistema normativo che ha interessato la materia, evidenziando anche il percorso che nel tempo ne ha caratterizzato il cambiamento.

I controlli ispettivi, infatti, necessitano sempre un breve richiamo agli aspetti normativi cui parametrare l’operato degli Uffici, avendo ad oggetto la regolarità e la tempestività degli adempimenti eseguiti dalla cancelleria e segreteria, secondo le direttive ministeriali, gli orientamenti giurisprudenziali, la normativa primaria e secondaria alternatesi nel periodo.

Sul tema dell’esecuzione dell’ordine di demolizione, molteplici appaiono gli ambiti normativi e giurisprudenziali sui quali occorrerebbe soffermare l’attenzione: l’incertezza normativa, infatti, non consente di poter esprimere valutazioni in termini di legittimità dell’operato degli Uffici. Nello stesso tempo, l’intrecciarsi di fonti normative articolate moltiplica gli ostacoli, che, come ci insegna l’esperienza pratica, si frappongono all’effettiva esecuzione dell’ordine di demolizione.

³⁴ Tale Ufficio aveva esperito tutti gli adempimenti previsti dalla normativa pro tempore, con dispendio di tempo e risorse, sempre, tuttavia, riuscire ad eseguire la demolizione delle opere abusive.

³⁵ Pubblicato nella Rivista delle Cancellerie n.6\05.

Sennonché i limiti che mi sono imposta in questa sede non consentono di ripercorrere le tappe normative, che - per chi ne avesse voglia - sono riassunte nello schema, allegato alla presente, elaborato a seguito di apposito incarico di studio conferito dal Signor Capo dell'Ispettorato.

Le tematiche sull'esecuzione dell'ordine di demolizione, inoltre, comportano una serie di questioni che, adeguatamente approfondite, richiederebbero da sole prolissi approfondimenti che mal si conciliano con i tempi e l'intento pratico operativo dell'intervento.

6.2 IL CONTROLLO ISPETTIVO SUL PROCEDIMENTO DI ESECUZIONE DELL'ORDINE DI DEMOLIZIONE

Premessa

Per contrastare l'abusivismo edilizio, il sistema costruito dal legislatore, prima con la *legge n.47\85* e successivamente con il *T.U. n.380\01*, prevede una duplice competenza istituzionale: due procedure sinergiche, una amministrativa e l'altra penale, con una *duplicità di interventi demolitori (uno riservato alla P.A. e l'altro all'Autorità giudiziaria)*.

Soggetto istituzionalmente competente ad intervenire per prevenire e reprimere gli abusi edilizi è il *Sindaco*, a cui compete tutta la procedura amministrativa, dall'ordinanza di sospensione dei lavori fino al provvedimento conclusivo dell'iter: l'abbattimento coattivo o l'acquisizione al patrimonio pubblico.

Il *magistrato* deve perseguire l'illecito per l'aspetto penale; l'ordine di demolizione rappresenta un rafforzativo, destinato ad avere ben pochi risvolti pratici, per i casi in cui la demolizione "*non sia stata altrimenti eseguita*" dalla P.A.,. Ed infatti, l'intervento demolitorio del giudice penale - *così come previsto dalla legge* - doveva essere eventuale e, quindi, residuale, perché la demolizione dell'opera abusiva - come regola generale - doveva essere stata già eseguita "naturalmente" dalla P.A..

La realtà storica dei fatti dimostra che così non è stato; la demolizione è stata sempre un difficile obiettivo da realizzare.

a) Gli adempimenti della cancelleria del giudice dell'esecuzione

Occorre innanzitutto verificare che si è correttamente formato il titolo esecutivo, costituito dall'estratto della sentenza di condanna pronunciata in materia di reati urbanistici e divenuta irrevocabile; il tempestivo inoltro dell'estratto esecutivo al P.M. ("*senza ritardo e comunque entro 5 giorni dal passaggio in giudicato del provvedimento*").

La cancelleria del giudice dell'esecuzione deve eseguire, inoltre, gli adempimenti racchiusi negli articoli 76 e 101 D.P.R.n.380\01: "*la trasmissione della sentenza irrevocabile (entro 15 giorni da quello in cui è divenuta*

irrevocabile) o del decreto esecutivo (quest'ultimo solo nel caso di cui all'art 101) ai competenti uffici (regionali / comunali) al fine dell'esecuzione".

b) Gli adempimenti della segreteria del P.M.³⁶

Preliminarmente si osserva che l'esecuzione dell'ordine di demolizione si colloca nell'ambito dell'esecuzione di sanzioni amministrative dipendenti da reato irrogate dal giudice penale, disciplinate dalla sezione IX del capo III del d.lgs.n.231 del 2001³⁷.

L'esecuzione delle sanzioni amministrative dipendenti da reato inizia con la conoscenza legale della sanzione (*vedi art. 77 d.lgs citato*): è il P.M., infatti, che pone in esecuzione le specifiche sanzioni mediante notifica dell'estratto della sentenza. Conseguentemente, la segreteria del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 29 reg.es.c.p.p., adotta tutti gli adempimenti ritenuti necessari, iscrive l'estratto esecutivo e forma il fascicolo dell'esecuzione.

Ciò posto il primo riscontro ispettivo riguarda l'individuazione del registro su cui iscrivere gli estratti esecutivi **delle sentenze che dispongono la demolizione di manufatti abusivi e\o il ripristino dello stato dei luoghi**. Ed infatti, ai sensi dell'art. 29 D.M. n.334\1989, l'esecuzione delle sentenze di condanna a pene detentive inizia con l'iscrizione delle stesse sul "Registro delle esecuzioni di provvedimenti irrevocabili (pene detentive ed accessorie)"(Mod.35).

Le sentenze di condanna a pene pecuniarie o a sanzioni sostitutive, i decreti di condanna nonché le sentenze di condanna a pene detentive, la cui esecuzione è sospesa, sono iscritti sul registro delle esecuzioni soltanto nel caso di conversione in pena detentiva o di revoca della sospensione.

Nella disciplina in esame non è prevista **l'esecuzione dell'ordine di demolizione**, trattandosi di una "*sanzione amministrativa di tipo ablatorio*" contenuta in una sentenza di condanna, che non comporta né la privazione della libertà personale, né l'imposizione di una prestazione pecuniaria.

Dottrina e giurisprudenza prevalente, inoltre, hanno escluso sia la natura di pena accessoria che la natura di misura di sicurezza dell'ordine di demolizione.

Quanto sopra trova ulteriore conferma nelle istruzioni contenute nel "**Manuale per l'utente**", sulla corretta tenuta del registro informatico R.E.S. (*versione 1.5*), nel quale, testualmente, si legge:

"La procedura ("RES"), in ossequio alla normativa in vigore, non prevede l'iscrizione delle sentenze di condanna qualora l'esecuzione riguardi la sola sanzione amministrativa (pecuniaria, demolizione manufatti,).L'esecuzione delle suddette sentenze dovrà pertanto avvenire con un registro di comodo" (pag.14 paragrafo 1.4.3. Sanzioni Amministrative).

Questi presupposti concettuali inducono a concludere che, quando l'ordine di demolizione non si accompagna all'irrogazione di una pena detentiva eseguibile, in assenza di riferimenti normativi, non

³⁶ Il P.M. si determina in ragione del giudice che ha emesso la sentenza divenuta esecutiva.

³⁷ Tali esecuzioni - secondo autorevole dottrina - rappresentano un "microcosmo esecutivo indipendente ed autonomo - per sostanza - rispetto al tipo penalistico"; "ciò nonostante forme rituali, sedes materiae e regole di formazione del titolo da eseguire consentono, mediante un'operazione ermeneutica sorretta da evidenti ragioni di opportunità sistematica", di collocarle nell'ambito dell'esecuzione penale in senso ampio "Esecuzione penale", pag.310-311 di A.Gaito e G. Rinaldi ed.Giuffrè

sussiste alcun obbligo, per la segreteria, di iscrizione della sentenza sul registro mod.35 (RES), sul quale – come già detto – vanno inserite soltanto le sentenze di condanna ad una pena detentiva, non sospesa.

In proposito, sembra opportuno osservare che la nuova procedura di gestione informatizzata (SIES) del registro delle esecuzioni penali (mod.35), in corso di installazione presso gli Uffici requirenti, prevede l'iscrizione sia delle pene sospese che delle sanzioni amministrative.

L'aspetto relativo alla iscrizione in un registro sussidiario è, pertanto, un problema in via di risoluzione.

6.3 Il procedimento per l'esecuzione della demolizione o rimessa in pristino dello stato dei luoghi.

Preliminarmente il Pubblico Ministero competente per l'esecuzione deve accertare (con richiesta al Comune) se l'opera sia stata demolita (spontaneamente dal condannato o ad opera del Comune) o, se invece, sia ancora esistente nell'originaria consistenza; se siano intervenuti provvedimenti dell'Amministrazione (acquisizione al patrimonio del Comune ai sensi dell'art.1 c.3 D.lgs.380\01, delibera del Consiglio Comunale di prevalente interesse pubblico alla conservazione dell'opera, ecc.); se siano intervenuti provvedimenti amministrativi di condono (o risulti avanzata istanza di condono edilizio ovvero dichiarazione di interesse alla sanatoria).

In caso negativo o in caso di dubbio, il P.M. inizia la procedura esecutiva.

1. L'atto iniziale della procedura esecutiva dell'ordine di demolizione e, conseguentemente, del controllo ispettivo può considerarsi il provvedimento del P.M. di diffida\ingiunzione a demolire rivolto al condannato.

Il provvedimento del P.M. di *diffida\ingiunzione a demolire* le opere dichiarate abusive ed a ripristinare i luoghi **non è espressamente previsto da una norma processuale, ma – è stato detto - rappresenta soltanto il “frutto di una creazione giurisprudenziale”**.

Tale adempimento, tuttavia, rappresenta un'opportunità a garanzia (c.d. “*garanzia collaterale*”) del condannato, su cui gravano le spese di demolizione, in quanto consente di ottemperare all'ordine impartito nelle modalità ritenute economicamente più vantaggiose.

Il provvedimento di diffida\ingiunzione, redatto per iscritto, sottoscritto dal P.M., è notificato, senza ritardo, all'interessato precedentemente condannato ed al suo difensore, unitamente a copia del dispositivo della sentenza che dispone la demolizione.

Con riferimento al contenuto di tale atto, si ritiene che debba contenere i dati della sentenza di condanna, le generalità della persona nei cui confronti il provvedimento deve essere eseguito, l'indicazione dell'opera abusiva da abbattere, identificata nella sua concreta ubicazione e consistenza e di tutte le disposizioni necessarie all'esecuzione.

L'atto di diffida deve, inoltre, indicare un **termine congruo** in relazione alla fattispecie per cui si procede entro il quale l'interessato deve effettuare la demolizione.

L'interessato che intende far valere, rispetto alla diffida a demolire delle valide ragioni ostative (*es. concessione in sanatoria, inadeguatezza del termine, ecc.*) potrà esperire incidente di esecuzione secondo la procedura prevista dagli artt. 665 e 666 c.p.p.

A tal proposito si ricorda che l'art.32 del DL 30 settembre 2003, n.269, convertito in legge 24 novembre 2003, n.326, ha previsto la sanatoria delle opere abusive realizzate e che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003, e che la stessa legge prevede, altresì, l'applicabilità delle disposizioni di cui ai capi IV della legge 28 febbraio 1985, n.47, e successive modificazioni, in particolare l'art.38, che stabilisce che la presentazione entro il termine perentorio della domanda di sanatoria edilizia sospende il procedimento relativo all'applicazione (esecuzione) della sanzione (*demolizione delle opere*).

Si aggiunge, inoltre, che il comma 36 dell'art.32 della citata legge stabilisce che la presentazione nei termini della domanda di definizione dell'illecito edilizio, l'oblazione interamente corrisposta nonché il decorso di trentasei mesi dalla data in cui risulta il suddetto pagamento, producono gli effetti di cui all'art.38, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*e cioè estinzione del procedimento di esecuzione dell'ordine di demolizione*).

2. Scaduto il termine³⁸, il P.M. incarica la Polizia Municipale di verificare se il condannato abbia ottemperato o meno all'ingiunzione.

3. Qualora il condannato non abbia ottemperato all'ingiunzione a demolire, il P.M. emette **Ordine di esecuzione coattiva alla demolizione**, previa determinazione delle prescrizioni attuative all'uopo necessarie.

Dell'effettivo inizio delle operazioni demolitorie sarà dato congruo preavviso all'esecutato (*e ad altri eventuali interessati*), con l'avvertimento che saranno a lui addebitate, con apposito provvedimento, le spese relative.

4. Unitamente all'ordine di esecuzione è trasmessa la richiesta al SIIT (Servizio integrato infrastrutture e trasporti, ex provveditorato OO.PP)³⁹ di valutare la fattibilità ad opera di imprese private e predisporre un preventivo di spesa per la demolizione dell'opera, da assumere come base d'asta per l'eventuale esecuzione da parte delle imprese private, sulla base del prezzario regionale come previsto

³⁸ Decorso inutilmente il termine fissato per l'adempimento spontaneo, occorre procedere secondo la procedura stabilita nella convenzione stipulata il 15 dicembre 2005 tra il Ministero della giustizia, il Ministero della difesa ed il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

³⁹ **L'art. 61** @ del T.U.stabilisce: il **magistrato** che cura l'esecuzione di sentenze recanti l'ordine di demolizione di opere abusive e di riduzione in pristino dello stato dei luoghi, chiede, **tramite** i provveditorati delle opere pubbliche, l'intervento delle strutture tecnico – operative del Ministero della Difesa **oppure** può scegliere di affidare l'incarico ad imprese private, ai sensi dell'art.41, comma 2 Dpr.380\2001, quando, sulla base di valutazioni oggettive, reputi più oneroso l'intervento delle prime.

Il successivo **articolo 62** @ richiede una convenzione fra il Ministero della Giustizia, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Ministero della Difesa con la quale: “ *sono disciplinate le procedure per l'intervento delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa e per la quantificazione preventiva e successiva delle spese, nonché gli eventuali acconti e le necessarie regolazioni contabili, anche con riferimento all'esito dell'eventuale recupero delle spese nei confronti del soggetto obbligato*”.

dall'art.63 T.U.⁴⁰, comparandolo con il tariffario di cui al capitolato dei lavori di demolizione delle opere abusive predisposto, entro il 31 ottobre di ogni anno, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di intesa con il Ministero della Difesa (*art. 3 Convenzione organizzativa prevista dall'art. 62 T.U. spese di giustizia, stipulata in data 15\12\05*).

5. Dall'esito della risposta del SIIT il P.M. stabilisce se affidare l'incarico ad imprese private o affidare l'incarico alle strutture tecnico –operative del Ministero della Difesa, qualora emerga l'oggettiva impossibilità o la maggiore onerosità dell'affidamento dell'incarico ad imprese private.

Tale scelta non è priva di conseguenze per il condannato, dato che le spese per la procedura di demolizione vanno liquidate mediante mod.12 (*adesso Registro Mod.1\A\SG*) e, successivamente, recuperate nei suoi confronti con le modalità ordinarie del recupero delle spese di giustizia.

Con riguardo specifico all'effettiva operatività della suddetta normativa, si rende necessario *un inciso di tipo informativo*.

Alcuni Uffici di Procura, che avevano avviato la suddetta procedura, hanno dovuto sospendere le trattative, per le sopravvenute limitazioni, da parte del Superiore Ministero, sull'ammontare complessivo delle spese di giustizia; l'assenza di fondi, infatti, non ha consentito, nella concreta pratica applicativa, di poter dare corso alle esecuzioni delle demolizioni (*salvo qualche caso episodico*). Come è noto, il testo unico sulle spese di giustizia ha radicalmente trasformato il sistema di pagamento delle spese: con il nuovo sistema, infatti, è necessario effettuare una previsione di spesa il più esatta possibile onde evitare la paralisi dell'attività giudiziaria.

È evidente che tutto ciò rende ancora più difficoltosa ed articolata la previsione della spesa nella materia in esame, il cui impegno economico non è agevolmente quantificabile.

La situazione che di fatto si è determinata è prevalentemente di assoluta stasi, sia per l'impossibilità di effettuare le demolizioni mediante strutture militari di cui si è detto, sia per mancanza di risorse finanziarie occorrenti a far fronte a tali spese.

Sul tessuto normativo appena riferito, si è innestato successivamente (*l'entrata in vigore è stata procrastinata dal 30\6\03*) il testo unico sull'edilizia (*D.P.R. 380\2001*), a cui si aggiunge la Legge n. 326\2003 (*c.d. "condono edilizio"*)

In particolare si segnalano le seguenti disposizioni del **D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380** – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – in vigore dal 30 giugno 2003.

⁴⁰ **L'art. 63** ® disciplina, **discostandosi dalla precedente prassi**, le modalità di determinazione dell'importo da corrispondere per l'attività di demolizione e riduzione in pristino dei luoghi. Prima del Testo Unico, infatti, il magistrato, quando ricorreva, per eseguire le demolizioni, alle strutture tecnico – operative del Ministero della Difesa, disponeva il pagamento secondo quanto richiesto e, quando si avvaleva di imprese private, liquidava l'importo secondo equità. Il T.U. prevede, in quest'ultimo caso, l'utilizzo, quale parametro di riferimento, del prezzario in uso per le opere edili ed impiantistiche dei provveditorati alle opere pubbliche delle Regioni; nella prima ipotesi, la determinazione dell'importo risultante nella **convenzione** di cui all'art. 62 citato.

- **Art. 98, terzo comma:** “Con il decreto o con la sentenza di condanna il giudice ordina la demolizione delle opere o delle parti di esse costruite in difformità, ovvero impartisce le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme stesse, fissando il relativo termine”
- **Articoli l’art. 76 (L) e l’art.101 (L),** citati che racchiudono gli **adempimenti delle cancellerie.**
- **L’art. 99 (L) prevede l’esecuzione di ufficio:** “Qualora il condannato non ottemperi all’ordine o alle prescrizioni di cui all’articolo 98, dati con sentenza irrevocabile o con decreto esecutivo, il competente ufficio tecnico della regione provvede, se del caso, con l’assistenza della forza pubblica, a spese del condannato”.

Con l’art. 32 comma 12 Legge n. 326\2003 si è costituito, presso la Cassa Depositi e Prestiti, un **“fondo per le demolizioni”** (dell’ammontare di 50 milioni di euro) destinato ad anticipazioni, senza interessi, sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive **anche disposti dall’autorità giudiziaria** e per le spese giudiziarie tecniche ed amministrative connesse.

Le somme stanziare sono messe a disposizione dei Comuni (o delle altre amministrazioni competenti alla tutela dei vincoli) . La suddetta norma, prevede – tra l’altro - che in caso di mancato pagamento spontaneo del credito è **l’amministrazione comunale che dovrà provvedere alla riscossione mediante ruolo.**

L’istituzione del fondo costituisce indubbiamente una importante innovazione, con significative conseguenze: **le spese per la demolizione e\o il ripristino dei luoghi non dovranno gravare sul Ministero della Giustizia; al recupero delle spese provvederà il Comune, mediante iscrizione a ruolo, sollevando, così, da tale laboriosa incombenza gli Uffici giudiziari.**

La legge, tuttavia, non indicava il sistema attraverso il quale l’Autorità Giudiziaria poteva accedere a questo fondo per il pagamento delle imprese che avrebbero effettuato le demolizioni, in esecuzione di sentenze penali irrevocabili.

Successivamente il D.M. 23 luglio 2004 ha disciplinato le modalità e condizioni per la restituzione al Fondo per le demolizioni delle opere abusive delle anticipazioni sui costi relativi agli interventi di demolizione (**G.U.n.218, 16 settembre 2004, Serie Generale**)

La necessità di regolamentare la gestione del fondo è stata avvertita dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. (CDP S.p.A.), che, con le **circolari n.1254 del 28 ottobre 2004 e n.1264 del 2 febbraio 2006**, ha chiarito le caratteristiche operative del fondo, l’ambito di operatività soggettivo ed oggettivo, le modalità di rimborso e la procedura di finanziamento.

Sono di seguito riassunti i meccanismi operativi previsti con il nuovo sistema:

1. l’autorità giudiziaria trasmette alla Cassa Depositi e Prestiti ed all’Amministrazione Comunale **il provvedimento con cui dispone la demolizione**, contenente la descrizione delle opere da demolire, l’affidamento dell’appalto e l’analitica previsione delle spese, distinte per materia (**costi di demolizione, spese giudiziarie, tecniche ed amministrative**);

2. l'amministrazione comunale, se non ha già finanziato con fondi correnti la demolizione, determina di assumere l'anticipazione delle relative somme da parte della Cassa Depositi e Prestiti;
3. la Cassa Depositi e Prestiti, verificata la regolarità della documentazione trasmessa, accorderà l'anticipazione con provvedimento di concessione;
4. successivamente alla messa a disposizione delle somme, sarà possibile effettuare la demolizione, procedendo all'esecuzione dell'appalto: la procedura di esecuzione si svolgerà integralmente sotto la direzione del pubblico ministero procedente.
5. L'amministrazione comunale, a seguito del completamento della demolizione, provvederà al pagamento delle somme indicate dal magistrato (*che attesterà l'avvenuta demolizione*), in favore del soggetto che avrà effettuato la demolizione.
6. Il recupero delle somme avverrà a cura dell'Amministrazione comunale come disposto dall'art. 32, comma 12 legge n.326\03, con riscossione mediante ruolo; l'avvenuto pagamento da parte del condannato sarà comunicato all'Autorità giudiziaria.

La citata convenzione, stipulata in data 15 dicembre 2005 ai sensi dell'art. 62 del D.P.R. 115\02, ha disciplinato anche gli aspetti contabili dei procedimenti di demolizione.

In particolare, tenendo conto delle suddette modifiche normative intervenute dopo il T.U. spese di giustizia, consente di attingere, per il finanziamento delle opere di demolizioni, al fondo istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Il Decreto di esecuzione della demolizione e liquidazione delle somme dovute per la demolizione deve essere notificato ai sensi degli artt. 169 e 170 T.U. spese di giustizia per l'eventuale opposizione delle parti private interessate; alla scadenza del termine, in assenza di opposizione, o all'esito della soluzione della stessa, sarà trasmesso alla C.D.P. ed all'Amministrazione Comunale, con la richiesta di finanziamento.

In caso di mancata concessione del finanziamento si procederà nelle forme ordinarie previste dal T.U. n.115\02.

Le spese di demolizioni devono essere annotate sul foglio delle notizie per il successivo recupero, anche nell'ipotesi in cui l'intervento di demolizione sia finanziato, in tutto o in parte, con le risorse dell'apposito fondo istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, secondo la procedura prevista dall'art.7, comma 6, della convenzione stipulata dal Ministero della Giustizia.

La circolare del Ministero della Giustizia del 16 marzo 2006 avente ad oggetto "La razionalizzazione del contenimento delle spese di giustizia" ha stabilito che è possibile attingere al Fondo presso la Cassa Depositi e Prestiti anche nel caso in cui la demolizione sia stata eseguita da imprese private. Sarà pertanto necessario che l'Ufficio che dispone il pagamento, una volta che sia divenuto esecutivo il decreto di pagamento emesso ex art. 169 T.U. sospenda la compilazione dell'apposito modello previsto dall'art. 177 D.P.R. 115\02 e trasmetta senza ritardo copia del decreto di pagamento al Comune del

luogo dove l'intervento è stato eseguito ed alla Cassa Depositi e Prestiti, unitamente al provvedimento di demolizione con la relativa richiesta di finanziamento.

È il Comune che procede al recupero delle spese nei confronti dei condannati relative alle procedure finanziate dalla Cassa DD e PP (*art.7, comma, convenzione del 15 dicembre 2005*).

Si procede al recupero delle spese necessarie per l'attuazione dell'ordine di demolizione anche nel caso in cui il processo si è concluso con sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti. Infatti, l'art.7, comma 5, della legge 28.2.1985, n.47, ora art.31, comma 5, del DPR 30.6.2001, n.380, stabilisce che l'opera deve essere demolita con ordinanza del sindaco a spese dei responsabili dell'abuso (*circolare Ministero della Giustizia, Ufficio di Gabinetto, del 20.11.1997, n.62/4/13-2186*).

METODOLOGIA DEL CONTROLLO ISPETTIVO

- • • Le procedure sopravvenute e le procedure pendenti
- • • Le modalità di esecuzione delle procedure
- • • L'attività svolta
- • • I tempi dell'esecuzione
- • • La correttezza degli adempimenti secondo la normativa vigente pro tempore⁴¹
- • • Il pagamento delle spese (se le somme sono state pagate dal Comune su anticipazione della CDP o se sono state pagate dall'Ufficio giudiziario con modello di pagamento)
- • • La comunicazione del decreto di pagamento al beneficiario ed alle parti ex art. 169 T.U.
- • • Trasmissione degli atti per il recupero nel caso di sentenze di patteggiamento.

Con specifico riguardo al cursus costruttivo, è opportuno “*contestualizzare*” l'argomento, percorrendo l'itinerario normativo che, negli anni, ha caratterizzato la materia e, contemporaneamente, circoscrivendone le linee operative espletabili. A tal fine, ai fini ispettivi, è stato predisposto il quadro normativo di riferimento a cui rapportare, nel controllo ispettivo delle procedure esitate e da esitare, rispettivamente l'attività espletata o espletabile dalla segreteria nel corso degli anni con l'avvicinarsi della normativa e delle competenze.

OSSERVAZIONI

A distanza di anni, tuttavia, si può osservare e constatare che anche gli Uffici più impegnati nell'affrontare la problematica non sono riusciti nell'intento di rendere effettivo l'ordine di demolizione e\o ripristino dei luoghi disposto in sentenza penale di condanna.

La demolizione delle opere abusive sconta un inevitabile “*deficit di effettività*”.

È proprio dall'osservatorio privilegiato di cui gode l'Ispettorato che si trae la conferma delle criticità e delle lacune che, nella concreta pratica applicativa, inceppano il lavoro degli Uffici nel modularsi per dare corso all'esecuzione dell'ordine di demolizione. Alludo alle notevoli difficoltà che emergono dalla interpretazione di un

⁴¹ Al fine di rilevare inerzie o ritardi nell'attività esecutiva

tessuto normativo e giurisprudenziale in continua evoluzione, a volte, poco chiaro e con appesantimenti burocratici.

In tale prospettiva ed in coerenza con le scelte compiute nei vari contesti territoriali ed istituzionali (*con variegate soluzioni*), occorre interrogarsi criticamente se sussistano margini di intervento consentiti al magistrato per evitare ritardi od omissioni nell'esecuzione del provvedimento in questione.

Al fine di individuare degli strumenti più idonei per l'effettività della sanzione in questione, potrebbero risultare utili i suggerimenti che scaturiscono dal confronto delle diverse esperienze maturate nei vari Uffici distrettuali (*già ispezionati*).

La messa in comune di tali informazioni, inoltre, potrebbe offrire, in un'ottica di collaborazione istituzionale, un contributo di consulenza finalizzato ad un intervento chiarificatore da parte degli organi competenti.

6.4 Il controllo ispettivo sull'esecuzione della pena pecuniaria

Il controllo ispettivo sull'esecuzione delle pena pecuniaria **inizia** nella cancelleria dell'Ufficio recupero crediti, unità organizzativa che si occupa dell'attiva connessa alla riscossione⁴²; **riguarda** tutta l'attività che va dalla esecuzione di tutti gli atti necessari al recupero al controllo degli atti eseguiti da altri soggetti esterni; accerta i tempi degli adempimenti, ne rileva i ritardi, le "stasi", le criticità organizzative e le eventuali pene prescritte.

☞ Al riguardo, per individuare eventuali responsabilità contabili e/o disciplinari, il controllo ispettivo deve monitorare e valutare⁴³ ex ante l'attività della cancelleria cioè alla luce del contesto organizzativo di riferimento e rapportarla al continuo avvicinarsi di normative sempre in divenire. In sostanza occorre accertare se la cancelleria abbia adempiuto agli obblighi di servizio, non trascurando gli adempimenti previsti dalla **disciplina vigente pro tempore**, alcune volte macchinosi e non sempre di immediata interpretazione.

Il **percorso normativo** e le **problematiche** emerse, nel corso degli anni, in sede di esecuzione della pena pecuniaria.

1) Normativa precedente alla riforma introdotta dal D.lgs. n.237\97

L'esecuzione della pena pecuniaria, dopo la legge del 1981, è stata oggetto di varie modifiche che rendevano difficile l'individuazione del quadro normativo di riferimento.

Il nuovo codice di procedura penale innovava la precedente disciplina della esecuzione delle pene pecuniarie (*artt.586 e 40 disp. att. dell'abrogato c.p.p. e art. 107 l. 689/1981*). L'impianto normativo di riferimento era costituito dall'art. 660 c.p.p, artt. 181 e 182 disp. att., artt.29 e 30 reg. es.;

⁴² La procedura della riscossione è comune per il recupero delle spese e delle pene pecuniarie.

⁴³ "Elemento soggettivo o psicologico" della responsabilità contabile.

restava immutato, invece, il procedimento di esazione della pena pecuniaria che continuava ad essere regolamentato dalle norme della Tariffa Penale.

In sintesi, sotto il profilo strettamente operativo, il procedimento d'esecuzione era il seguente:

⇒ la cancelleria del giudice dell'esecuzione, normativamente competente all'esazione delle pene pecuniarie, iscriveva l'ammontare delle multe e delle ammende inadempite nel registro del Campione penale (*registro mod. 29*);

⇒ successivamente, **entro trenta giorni** dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna o del decreto penale di condanna divenuto esecutivo, la cancelleria notificava al condannato l'estratto del provvedimento in forma esecutiva insieme con l'atto di precetto contenente l'intimazione di pagare entro dieci giorni dalla notificazione stessa; in caso di **irreperibilità del condannato**, la notifica veniva eseguita ai sensi dell'art. 143 c.p.c.;

⇒ una volta decorso inutilmente tale termine, il cancelliere provvedeva al recupero delle pene pecuniarie in osservanza delle regole del processo civile.

⇒ In caso di esito negativo della procedura di esecuzione (*ovvero pignoramento infruttuoso*), la cancelleria richiedeva informazioni patrimoniali (*a mezzo del mod. 17*) al Sindaco del comune di residenza (*o di ultima residenza in caso di irreperibile*) ed all'Agenzia delle Entrate; trasmetteva, quindi, gli atti al Pubblico Ministero (*ex art.660 n.2 c.p.p.*). Quest'ultimo, compiuto un controllo formale sull'attività svolta della cancelleria (*esito negativo della procedura di recupero*), previa iscrizione della procedura sul registro mod. 36, trasmetteva gli atti al magistrato di sorveglianza, il quale, previa indagine sull'effettiva insolubilità del condannato, provvedeva alla conversione della pena pecuniaria, stabilendo il tipo ed i contenuti della sanzione sussidiaria.

Una controversa problematica, emersa dalla prassi applicativa, riguardava il difficile appuramento di pene pecuniarie non convertibili per **l'irreperibilità del condannato**. I presupposti per la conversione della pena pecuniaria, infatti, erano, e lo sono ancora, la reperibilità del condannato e la sua insolubilità (*sentenza Corte costituzionale n. 108 del 27\3\1987*).

Prima dell'emanazione del Testo Unico in materia di spese di giustizia, in assenza di una espressa previsione normativa della fattispecie del condannato irreperibile, si è provveduto in sede interpretativa.

Due contrastanti indirizzi giurisprudenziali⁴⁴ sono stati uniformati dall'intervento di una pronuncia delle Sezioni Unite⁴⁵, secondo la quale, in caso di accertata irreperibilità del condannato, il magistrato di

⁴⁴ Un 1° orientamento, muovendo da una visione bifasica della struttura del procedimento di conversione, riteneva possibile emanare un provvedimento di conversione nei confronti del condannato irreperibile, rinviando la determinazione delle relative modalità esecutive al momento dell'effettivo rintraccio della persona; con la conseguenza che le due decisioni (*l'una relativa all'an della conversione, l'altra alle modalità esecutive*) potessero essere prese da due magistrati di sorveglianza diversi.

Un 2° orientamento, convinto dell'unitarietà del procedimento di conversione, escludeva la conversione ad opera del magistrato di sorveglianza nei confronti del condannato irreperibile. L'intera esecuzione doveva rimanere subordinata all'effettivo rintraccio del condannato, poiché in caso contrario non sarebbe stato possibile l'accertamento

sorveglianza, attesa l'impossibilità di dichiarare l'effettiva insolvibilità, non poteva dar luogo alla conversione, ma doveva restituire gli atti al P.M.⁴⁶, il quale, a sua volta, doveva restituirli alla cancelleria del campione penale (*Ufficio istituzionalmente preposto alla riscossione delle pene pecuniarie e che periodicamente avrebbe dovuto rinnovare la procedura esecutiva: art.181 disp.att. c.p.p.*).

Le suddette conclusioni sono state condivise e recepite dal Superiore Ministero (*Direzione Generale AA.CC.LL. Professioni – Ufficio di Segreteria*), che ha affrontato l'argomento in due coeve circolari: la n.11\95 del 16\6\1995 e la n.15\95 del 30\8\1995.

La prima circolare (n.11\95) individuava nel P.M. l'organo preposto ad effettuare le ricerche dirette al rintraccio del condannato irreperibile al fine della conversione della pena pecuniaria⁴⁷; una volta accertata l'irreperibilità – *prosegue la circolare* - non poteva essere richiesta la conversione della pena, ma la segreteria della Procura doveva restituire gli atti alla cancelleria del giudice dell'esecuzione penale affinché questi attivasse la procedura dell'annullamento del relativo articolo di campione in quanto inesigibile ai sensi dell'art. 265 R.D. 23\5\1924 n.827.

Con la successiva circolare n.15\95, datata 30\8\95, si è precisato che, se dopo l'annullamento e prima della prescrizione della pena il condannato veniva rintracciato, si sarebbe dovuto procedere ad una nuova iscrizione a mod.29.

- 2) La descritta disciplina esecutiva è stata oggetto di un processo di **riforma** iniziato col **D.lg. n° 237 del 1997** e conclusosi con l'emanazione del Testo Unico in materia di spese di giustizia (**periodo: 1\1\1998 – 30\6\2002**).

Il Decreto legislativo n° 237 del 1997 ha soppresso il servizio di cassa degli Uffici del Registro ed ha trasferito la competenza alla riscossione delle pene pecuniarie ai concessionari del servizio della riscossione dei tributi, cioè "*soggetti estranei all'amministrazione della Giustizia*".

☞ *Cessa, quindi, la funzione della cancelleria quale agente delle finanze prevista dall'art. 205 della Tariffa penale.*

In attuazione di tale riforma, il Ministero della Giustizia ha emanato una prima nota chiarificatrice del 23 dicembre 1997 (*prot. n.8\4180\60\2*), con la quale ha dichiarato la cessazione della competenza della cancelleria alla riscossione dei crediti erariali per le pene pecuniarie e le spese di giustizia ed il trasferimento della stessa al concessionario della riscossione dei tributi. Disponeva, tuttavia, che le cancellerie prendessero in carico i predetti crediti erariali, iscrivendoli nei propri registri del Campione penale e trasmettendo i relativi atti all'Ufficio del Registro (*Direzione regionale delle Entrate*).

dell'insolvenza, prescritto dall'art.660 c.p.p. Conseguentemente il pubblico ministero, quale organo preposto all'esecuzione delle sentenze, doveva trattenere gli atti relativi alla conversione (alla esecuzione), fino al definitivo rintraccio del condannato.

⁴⁵ **Cassazione Sez.Un. 25 ottobre 1995: sentenza NiKolic**

⁴⁶ La funzione del P.M. è quella di "punto di unione" tra l'Ufficio del campione penale, il magistrato di sorveglianza ed giudice dell'esecuzione

⁴⁷ Poiché l'accertamento della irreperibilità del condannato è prodromico a quello relativo all'insolvibilità (*per verificare questa infatti è necessario il materiale reperimento del debitore*) esso è demandato al P.M., organo "*istituzionalmente competente ad accertare tutte le circostanze di fatto che dovranno corroborare la legittimità del suo intervento*" (circolare n. 11\95)

La nuova disciplina non conteneva alcuna **disposizione** di natura **transitoria** in ordine alla normativa che doveva regolare gli **articoli di campione penale pendenti alla data del 31\12\1997**.

Con una nota successiva (*prot. n.8\891 (U)60\2 del 18 marzo 1998*), il Ministero, al fine di sciogliere numerosi quesiti, proposti al riguardo da vari uffici giudiziari, ha stabilito che il principio generale di diritto intertemporale, cui deve farsi riferimento nel caso in cui nuove leggi di carattere processuale, o procedimentale⁴⁸ in genere, non contengano disposizioni transitorie, è quello sintetizzato nel brocardo "*tempus regit actum*": gli atti di una procedura devono essere eseguiti in conformità alle norme che sono vigenti nel momento in cui l'atto stesso viene compiuto.

Conseguentemente, si è ritenuto che spettando, dal 1 gennaio 1998, la competenza alla riscossione (*bonaria o coattiva*) dei crediti erariali non più al cancelliere, ma al concessionario del servizio di riscossione (*art. 7 D.lgs.n.237\97*), **a decorrere da tale data, il cancelliere non sia più tenuto a compiere alcun atto per il recupero dei crediti erariali**, salvo, ovviamente, il rispetto del generale dovere – *corollario del principio di buon andamento della P.A.* – di prestare la massima collaborazione con gli altri organi (*Uffici Finanziari, Concessionari del servizio riscossione*) divenuti competenti, affinché il servizio sia compiuto con celerità ed efficienza.

Con ulteriori disposizioni normative (*cf. D.Lvo 422\1998 e circolari Dir.Gen. AA.CC: n. 8\172-U-60\2 datata 23\1\98 en.8\988-U-60\2 datata 27\4\1999*) si è affermata la **competenza degli uffici finanziari** (*ai quali le cancellerie trasmettevano tutta la documentazione necessaria*) **alla formazione del ruolo** da affidare per l'esecuzione al concessionario. La competenza dei predetti Uffici finanziari riguardava anche la sorte del credito, di cui, su proposta della cancelleria, ne dichiaravano l'eventuale annullamento.

Con D.M. 30\9\ 1999 n.321, emanato in attuazione del D.lgs. 26 febbraio 1999 n.46, è **stata nuovamente modificata la competenza alla formazione dei ruoli, che è ritornata alle cancellerie giudiziarie**.

3) Disciplina introdotta con il Testo Unico in materia di spese di giustizia

Anche il Testo Unico in materia di spese di giustizia è intervenuto nella materia dell'esecuzione delle pene pecuniarie, al fine di introdurre norme di raccordo tra la nuova disciplina della riscossione (*introdotta dal 1997*) e le norme procedurali che prevedono la conversione delle pene pecuniarie.

Secondo l'attuale normativa, le **modalità** attraverso le quali può essere eseguita la pena pecuniaria sono **tre**: l'adempimento spontaneo, la riscossione mediante ruolo, la conversione.

In estrema sintesi:

⁴⁸ Si è al riguardo evidenziato che le nuove norme che attribuiscono al concessionario del servizio di riscossione il potere di agire esecutivamente contro i debiti erariali, in luogo del cancelliere, hanno chiaramente natura processuale.

Il condannato può adempiere spontaneamente al pagamento (art.212 T.U.)⁴⁹; se ciò non avviene si procede con la riscossione mediante ruolo (artt.213\223 T.U.)⁵⁰, il cui esito negativo introduce la terza possibilità di estinzione che prevede l'emissione di un provvedimento del magistrato di sorveglianza con cui ordina la conversione/rateizzazione.

Tralasciando nei dettagli la procedura di recupero delle pene pecuniarie, mi soffermo sulla *procedura di conversione della pena pecuniaria*.

La novità, senz'altro più rilevante introdotta dal T.U, che aveva soppresso gli artt. 660 c.p.p. e 182 disp. att., consisteva nello spostamento della competenza, in tema di conversione della pena pecuniaria, dal magistrato di sorveglianza al giudice dell'esecuzione per effetto dell'art. 237 del T.U.S.G.

Con la sentenza n. 212 (18 giugno 2003) della Corte Costituzionale, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 237, 238 e 299 (nella parte in cui abroga l'art. 660 del c.p.p.) per eccesso di delega: la conversione delle pene pecuniarie, pertanto, è ritornata ad essere, per effetto della reviviscenza della norma abrogata, di competenza del magistrato di sorveglianza.

L'intervento della Consulta pone difficoltà nel ricostruire le norme abrogate e nuovamente in vigore per effetto della reviviscenza.

Il problema nasce dalla circostanza che non è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma del T.U.S.G. che ha abrogato gli artt. 181 e 182 disp.att. c.p.p. ed inoltre sono sopravvissuti alla pronuncia di incostituzionalità le norme di cui agli artt. 235 e 236 T.U.S.G..

In altre parole si è venuto a creare un "vuoto" normativo nella parte di coordinamento tra la fase amministrativa (tentativo di riscossione) e quella giurisdizionale (la conversione della pena da parte del magistrato di sorveglianza), perché non è disciplinata la fase del passaggio procedimentale dal P.M. al Magistrato di Sorveglianza (disciplinata dall'art. 181 cit. abrogato dal T.U e dall'art. 237 T.U. dichiarato incostituzionale dalla citata sentenza n.212\03). Manca cioè l'anello intermedio tra la riscossione e la richiesta al Magistrato di Sorveglianza.

⁴⁹ Gli Uffici del recupero crediti devono dare tempestivamente inizio alla riscossione mediante notifica dell'invito al pagamento entro un mese da passaggio in giudicato della sentenza di condanna. L'*invito* contiene l'intimazione di pagare entro il termine di 30 giorni e di depositare la ricevuta di versamento entro 10 giorni dall'avvenuto pagamento.

⁵⁰ Se il condannato non paga entro il termine previsto (sostanzialmente entro un mese e 10 giorni dalla notifica dell'invito per il deposito della ricevuta di versamento), la cancelleria dell'U.R.C. provvede all'iscrizione a ruolo della somma dovuta dal condannato provvedendo contestualmente alla consegna della relativa pratica al concessionario per la riscossione dei tributi (art. 213).

Il concessionario ha un termine di 4 mesi per notificare la *cartella di pagamento* al debitore, contenente l'intimazione al pagamento entro 60 giorni, decorsi i quali il concessionario può procedere alla riscossione coattiva tramite esecuzione forzata da parte degli ufficiali esattoriali. Il Concessionario, in mancanza di beni tali da soddisfare le ragioni del credito, può procedere al pignoramento del quinto dello stipendio.

Se anche la procedura di riscossione coattiva rimane infruttuosa, il concessionario provvede a darne comunicazione alla cancelleria dell'U.R.C. chiedendo, al contempo, il discarico per inesigibilità del credito ai sensi dell'art. 19 D.lvo 112 del 1999. La cancelleria del giudice dell'esecuzione, a sua volta, dà impulso alla procedura di conversione della pena pecuniaria, ultima possibilità di modalità di esecuzione della pena pecuniaria.

Ed ancora, essendo stato abrogato l'art. 182 norme di attuazione c.p.p. e dichiarato incostituzionale l'art. 238 TU, sembrerebbe essere stata sottratta al magistrato di Sorveglianza la disciplina dell'accertamento della insolvenza. Si è, tuttavia, ipotizzata la possibilità di poter supplire con l'art. 185 disp.att. c.p.p. che disciplina i poteri istruttori del giudice di sorveglianza.⁵¹

Il magistrato di sorveglianza, previo accertamento sull'effettiva insolvenza del condannato, disporrà:

- A. **La conversione della pena pecuniaria** in libertà controllata o lavoro sostitutivo se accerta **l'effettiva insolvenza** (la persona non ha niente e mai potrà pagare)
- B. **La rateizzazione della pena pecuniaria**⁵² o il **differimento della conversione per un tempo non superiore a sei mesi**⁵³ se accerta situazioni di **insolvenza**⁵⁴ (impossibilità attuale a pagare l'intera somma dovuta)
- C. **La restituzione degli atti**, tramite il P.M., alla cancelleria dell'Ufficio recupero crediti, se accerta la **solvenza** del condannato. La cancelleria, a sua volta, restituirà gli atti al Concessionario per riprendere la riscossione coattiva sul bene individuato dal magistrato.

Le ipotesi di irreperibilità del condannato

L'art. 235 (L) disciplina espressamente la **fattispecie del debitore irreperibile**, nei cui confronti l'esecuzione della pena pecuniaria rimaneva di fatto bloccata dopo la riforma del 1997 per la "*manca di coordinamento tra le norme di legge*"⁵⁵.

La nuova norma, proseguendo il cammino iniziato con la sentenza NiKolic, ne recepisce i principi-guida indicati dalle Sezioni Unite e sopra sintetizzati; delinea fasi e modalità della procedura.⁵⁶

La regola generale, dettata dall'art. 219 Testo Unico spese di giustizia, prevede che, qualora il condannato risulti irreperibile e la notifica dell'invito al pagamento si ha per eseguita ai sensi dell'art. 143 c.p.c., l'Ufficio annulla il credito, previo parere preventivo dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 265 del R.D. 23 maggio 1924 n.827, per gli importi ivi previsti.

Come si legge nella relazione illustrativa del testo unico, la materia dell'annullamento del credito per irreperibilità si collega, stante la naturale contestualità delle spese con le pene pecuniarie, a quella della conversione delle pene pecuniarie, la quale prevede la possibilità che il credito risorga quando il debitore risulta reperibile (spese e pene pecuniarie), o quando detto debitore viene ad essere rintracciato

⁵¹ Fabio Fiorentin, cit. pag. 325

⁵² Ex art. 133- ter c.p. (dilazionando la somma dovuta in rate da un minimo di tre ad un massimo di trenta).

⁵³ Al riguardo la prevalente dottrina concorda nel senso di consentire il differimento per più volte quando persista la situazione di insolvenza (esempio il fallito). In tale senso è intervenuta anche la Corte costituzionale con sentenza n. 331 del 1994.

⁵⁴ I concetti di insolvenza e insolvenza: mentre col primo si indica una situazione transitoria di impossibilità di pagamento, con il secondo, invece, si esprime l'impossibilità presente e futura di adempiere a quanto dovuto.

⁵⁵ Cfr: Relazione illustrativa del Testo Unico

⁵⁶ **Comma I:** la conversione è stata vincolata al preliminare accertamento della reperibilità del debitore. **Comma II:** il credito rivive, nei limiti della prescrizione, nel caso in cui il condannato risulti reperibile, dopo l'annullamento del debito in ragione dell'irreperibilità. **Comma III:** per favorire la reperibilità dei condannati, l'articolo introduce lo strumento di cui all'art. 143 c.p.c., in relazione ai soggetti nei cui confronti vi è stata una condanna a pena detentiva (III comma)

dal pubblico ministero che deve eseguire la pena detentiva nei suoi confronti (spese, pena pecuniaria e pena detentiva).

La conversione per insolvibilità, infatti, “è ancorata al presupposto della reperibilità del debitore, perché solo se questo è stato reperito, si può verificare se è o meno solvibile” (così testualmente relazione al testo unico citata).

In proposito è opportuno un distinguo:

- **Condanna alla sola pena pecuniaria**

L'Ufficio giudicante, dopo l'infruttuosa notifica al condannato irreperibile (ex art. 143 c.p.c.), annulla il credito. Non si rinviene nel testo unico alcuna disposizione che preveda meccanismi di attivazione della procedura o individui chi debba svolgere le ricerche per accertare la reperibilità del debitore.

E' prevista comunque la reviviscenza del credito qualora successivamente il condannato risulti reperibile.

- **Condanna a pena pecuniaria congiunta a pena detentiva**

Alla notifica ex art. 143 c.p.c segue l'annullamento del credito da parte della cancelleria e la trasmissione degli atti al Pubblico Ministero che deve eseguire la condanna a pena detentiva.

Il P.M. provvede all'esecuzione con il *rito degli irreperibili (decreto di irreperibilità con il quale si ordina che la notificazione sia validamente eseguita mediante consegna al difensore designato nel decreto stesso)*. Nel momento in cui il condannato debitore divenga reperibile il pubblico ministero rimette gli atti all'ufficio per l'iscrizione a ruolo del credito (art.235).

Detta procedura, se da un lato è coerente al logico principio di usufruire dell'attività del pubblico ministero che si avvale nella ricerca della collaborazione delle forze di polizia, dall'altro presenta difficoltà applicative in quanto, molto spesso, l'annullamento del credito dal parte dell'ufficio (ex Campione penale) con conseguente trasmissione degli atti al pubblico ministero, avviene quando la pena è già stata espiata.

In questo caso il pubblico ministero non ha più modo di poter collaborare nella ricerca del debitore divenuto irreperibile, non potendosi chiedere alle forze di polizia il rintraccio, né tanto meno il fermo del debitore che ha già espiato la propria pena detentiva.

OSSERVAZIONI

In merito alle partite relative a debitori irreperibili, al fine di sveltire l'attività degli Uffici Recupero Crediti, il T.U. sulle spese di giustizia (D.P.R. n° 115/02) ha semplificato la procedura di annullamento del credito. Il potere di annullamento, prima di spettanza dell'autorità amministrativa finanziaria, è stato attribuito a quella amministrativa giudiziaria.

Pertanto, la cancelleria del campione penale (adesso del “recupero crediti”), può procedere all’annullamento della partita di credito, soltanto se ha conoscenza degli adempimenti espletati dal concessionario in merito alla procedura esecutiva.

L’art. 36 del D.lgs.n.112\99 stabilisce che, entro la fine di ogni mese, il concessionario deve trasmettere all’Ente Creditore, che ha formato il ruolo le informazioni relative all’andamento del servizio. All’Ente creditore deve essere anche comunicato annualmente lo stato delle procedure riguardanti i crediti iscritti al ruolo. L’inosservanza di tale adempimento comporta la perdita del diritto al discarico ai sensi dell’art. 19 lett. B, del citato d.lgv.

L’incertezza sulla stato della partita di credito, in particolare sull’insolvibilità del debitore, non consente alla cancelleria di attivare puntualmente e tempestivamente la procedura per la conversione⁵⁷ o quella per l’annullamento del credito⁵⁸, secondo la nuova disciplina introdotta con il testo unico.

☞ **Un breve inciso al riguardo:** a norma dell’art. 5 D.L.vo n. 112/99 la vigilanza “*sui concessionari della riscossione al fine di assicurare la regolarità, la tempestività, l’efficienza e l’efficacia del servizio della riscossione*” spetta al Ministero delle Finanze⁵⁹.

È doveroso aggiungere, infine, che sono pressoché inesistenti le possibilità tecniche, a disposizione degli uffici giudiziari, per individuare la reperibilità o le eventuali nuove fonti patrimoniali o reddituali del debitore.

Con riferimento all’applicazione della legge 241\2006, il controllo ispettivo riguarda le modalità operative adottate dall’ufficio ispezionato nell’applicare il beneficio dell’indulto, attuando le indicazioni procedurali previste nella nota (*risposta a quesito*) del superiore Ministero (DAG) datata 19\4\07⁶⁰. Si segnala, al riguardo, la recente nota del DAG 14\12\2007.0160140U datata 13\12\2007 (**Oggetto: legge 31 luglio 2006 n.241: “concessione di indulto” Applicazione in tema di riscossione delle pene pecuniarie**), nella quale si ribadisce l’applicazione, in tema di riscossione delle pene pecuniarie, del principio generale di cui all’art.212 comma 2 del D.P.R. 115\2002. Tale nota auspica – *tra l’altro* – un efficace coordinamento tra gli uffici competenti per l’esecuzione e le Procure competenti per la richiesta di applicazione dell’indulto.

Una nuova ipotesi di estinzione della pena pecuniaria

Il decreto legge 30 dicembre 2005 ha introdotto una nuova ipotesi di estinzione della pena pecuniaria, prevedendo che l’esito positivo dell’affidamento in prova (al servizio sociale e terapeutico) estingue la pena pecuniaria (v. artt. 47 ord. pen. e 94 D.P.R. 309/1990).

⁵⁷ L’art. 237 T.U. subordina l’attivazione della procedura di conversione alla comunicazione da parte del concessionario dell’esito infruttuoso dell’esperimento del primo pignoramento su tutti i beni del debitore.

⁵⁸ In caso di mancato rintraccio e del perdurare dello stato di irreperibilità

⁵⁹ Ed infatti, le circolari del Ministero delle Finanze del 27 novembre 2000 n. 215 e dell’Agenzia delle Entrate del 20 novembre 2001 n. 98, contestualmente, chiariscono gli adempimenti circa i controlli formali e di merito sull’attività svolta dal concessionario, nel caso in cui quest’ultimo ottemperi a quanto stabilito nell’art. 19 lettere a), d), d-bis) ed e) del D.L.vo 112/99 (discarico).

⁶⁰ Inizio attività di riscossione con invito al pagamento in cui è contenuta l’intimazione ad adempiere “con espressa avvertenza che si procederà ad iscrizione a ruolo, in caso di mancato pagamento entro i termini stabiliti”

I requisiti normativi richiesti per l'estinzione della multa e dell'ammenda sono il regolare svolgimento dell'affidamento in prova e le disagiate condizioni economiche del condannato.

CONCLUSIONE

In estrema sintesi, i **punti critici** della disciplina sono i seguenti.

Innanzitutto, la procedura di recupero presenta una evidente farraginosità. Sono coinvolti ben quattro "soggetti" istituzionali (cancelleria giudice esecuzione, concessionario riscossione, PM e Magistrato di Sorveglianza), senza che se ne ravvisi la necessità. Ognuno di questi passaggi comporta costi e tempi amministrativi e poca efficienza.

Altro aspetto di criticità riguarda l'**inefficienza**, a livello nazionale, **del sistema comunicativo ed informativo tra Enti diversi** (Giustizia, Finanze, CNC), che operano, a volte, anche in contemporanea senza che ci sia un valido coordinamento. Le problematiche che ne scaturiscono, pertanto, possono risolversi soltanto a livello di concertazione tra gli enti suddetti, magari con una convenzione tra il dicastero della Giustizia e quello delle Finanze.

Non sembra superfluo osservare come, ancora oggi, i problemi pratici connessi all'intera esecuzione delle pene pecuniarie (*dal procedimento di recupero a quello di conversione*) ne compromettono, in pratica, l'efficacia.

Il mancato pagamento innesca un complesso procedimento di trasmissione degli atti che, nella migliore delle ipotesi, si esaurisce nel passaggio di "carte" dalla cancelleria, al P.M. e, infine, da questo al magistrato di sorveglianza.

La pratica giudiziaria ha dimostrato che il procedimento di recupero è lento e, per di più, inutile: di fatto, le pene pecuniarie (*salvo rari adempimenti spontanei*) non sono corrisposte dal condannato (*soprattutto nel caso di elevati importi previsti dalle fattispecie incriminate*), il quale è di regola sottoposto alla misura della libertà controllata.

Conseguentemente, da più parti ci si interroga criticamente sull'inutile spreco di risorse e sugli ingiustificati costi sopportati dallo Stato per la procedura di recupero.

7. I CONTROLLI SULL'ESECUZIONE DELLE SANZIONI

IRROGATE DAL GIUDICE DI PACE

Principi generali

Il procedimento davanti al giudice di pace di per sé particolarmente agile e spedito valorizza meccanismi di tipo conciliativo, risarcitorio e riparatorio.

Le disposizioni in materia di esecuzione delle sentenze emesse dal giudice di pace sono contenute nel capo settimo del titolo primo del decreto legislativo (artt. Da 40 a 46) . Le regole mutuano quelle ordinarie previste nel codice di procedura penale con alcune deroghe connesse alla figura onoraria del giudice di pace ed alle novità sanzionatorie introdotte dal procedimento penale davanti al giudice di pace.

Il Controllo sul corretto formarsi del giudicato

L'Irrevocabilità delle sentenze penali del giudice di pace: difficoltà per la controversa disciplina delle impugnazioni avverso le sentenze penali del giudice di pace. Disciplina che si discosta da quella predisposta in via generale dal codice di rito

L'art. 36 D.lgs. n. 274\2000 il legislatore si è limitato genericamente ad attribuire al “Pubblico Ministero” il potere di proporre appello o ricorso per cassazione nei casi indicati ai co. 1 e 2

In caso di procedimento introdotto con ricorso immediato il potere di impugnazione spetta anche al ricorrente nei casi previsti dall'art. 38 D.Lgs.n.274\2000 (*sentenza di proscioglimento negli stessi casi in cui è ammessa l'impugnazione da parte del P.M.*).

PENE ALTERNATIVE - c.d. “PARADETENTIVE”

Il procedimento di esecuzione delle sanzioni

"alternative" del giudice di pace (*il catalogo sanzionatorio del giudice di pace prevede: permanenza domiciliare⁶¹ e lavoro di pubblica utilità⁶²: artt. 53 e 54*), è disciplinato dall'art. 43.

⁶¹ La permanenza domiciliare (c.d. paradetentiva) , consiste nell'obbligo di rimanere presso la propria abitazione o altro luogo di privata dimora ovvero in un luogo di cura,assistenza o accoglienza nei giorni di sabato e domenica.

Sinteticamente , le scansioni operative e temporali oggetto della verifica ispettiva:

- ▶ Divenuta irrevocabile la sentenza del giudice di pace, la cancelleria ne trasmette, entro 5 giorni (art. 28 D.M.n.334\1989), l'estratto alla segreteria del Pubblico Ministero del circondario in cui ha sede l'ufficio del giudice di pace competente per l'esecuzione, individuato in base ai criteri fissati dall'art. 40;
- ▶ la segreteria del Pubblico ministero, ricevuto l'estratto esecutivo, provvede all'iscrizione sul registro dell'esecuzione;
- ▶ il P.M. emette **l'ordine di esecuzione**, che, a cura della segreteria, viene immediatamente trasmesso, unitamente all'estratto della sentenza di condanna contenente l'indicazione di modalità di esecuzione della pena, **all'ufficio di pubblica sicurezza** del comune di residenza del condannato ovvero, in mancanza di questo, al comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente (art. 43.2).
- ▶ l'esecuzione si attua con la consegna da parte dell'organo di Polizia giudiziaria incaricato all'interessato di copia dell'ordine, accompagnata dall'ammonimento di " attenersi alle prescrizioni in esso contenute" (art. 43.3).
- ▶ Nel caso in cui il condannato alla sanzione paradetentiva sia detenuto o internato per altro titolo, l'ordine di esecuzione è notificato anche al direttore dell'istituto o della sezione, cui compete l'obbligo di informare anticipatamente l'organo di polizia della dimissione del condannato, per provvedere tempestivamente alla successiva esecuzione della sanzione irrogata dal magistrato onorario.
- ▶ In quest'ultimo caso, nell'impossibilità di una contestuale esecuzione della pena, la decorrenza inizierà dal primo giorno di permanenza domiciliare o di lavoro sostitutivo successivo a quello della dimissione.

Per una semplificazione eccessiva del procedimento di esecuzione davanti al giudice di pace, l'art.43 d.lgs.n.274 del 2000 non ha previsto la notifica del provvedimento di esecuzione della pena della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità al difensore del condannato, contrariamente a quanto previsto dall'art. 656, comma 3 c.p.p.. Evidenti esigenze garantistiche fanno, tuttavia, propendere per la sua applicabilità anche all'ordine di esecuzione emesso nell'ambito del procedimento davanti al giudice di pace⁶².

Il compito di controllare l'adempimento degli obblighi che derivano al condannato dalla pena della permanenza domiciliare o dal lavoro di pubblica utilità è attribuito, dall'art. 59 D.lgs n. 274\2000. all'Ufficio di P.S. del luogo in cui il condannato sconta la pena o, in mancanza di tale ufficio, al Comando dell'Arma dei Carabinieri competente per territorio.

⁶² Il lavoro di pubblica utilità (c.d. paradetentiva) consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato o altri enti pubblici o associazioni di volontariato. Le modalità di svolgimento sono determinate con decreto del ministro della Giustizia. Tale sanzione può essere irrogata solo su richiesta dell'imputato o del suo difensore munito di mandato speciale.

⁶³ Esecuzione penale, Alfredo Gaito e Gianrico Ranaldi, Giuffrè, pag.300

L'autorità preposta al controllo, nello svolgimento di tale attività, deve attenersi alle prescrizioni dei primi due commi dell'art. 65 legge n.689\1981 e formare un fascicolo individuale per ogni condannato.

Nel fascicolo dovranno essere inserite la copia dell'estratto esecutivo, i provvedimenti relativi alle eventuali modifiche delle modalità di esecuzione, copia della corrispondenza con altre autorità, una cartella biografica del condannato ed ogni altro documento relativo all'esecuzione della pena.

Nel caso di trasgressione degli obblighi imposti con la sentenza di condanna, l'art. 56 D.lgs.n.274\2000 ha previsto due nuove ipotesi di reato, di competenza del Tribunale in composizione monocratica, punite entrambi con la pena della reclusione fino ad un anno.

La fungibilità

Secondo il disposto dell'art. 657 c.p.p., il P. M., nel determinare la pena da eseguire, ha l'obbligo di computare nel calcolo tutti i periodi di detenzione sofferti dal condannato ed inoltre deve conteggiare anche le pene detentive espiate senza titolo. L'unico limite è che tali pene siano state espiate successivamente alla commissione del reato per il quale è stata riportata la condanna in esecuzione.

I criteri del ragguglio sono indicati nell'art. 58 D.lgs. n. 274\2000 (un giorno di pena detentiva equivale a due giorni di permanenza domiciliare o a tre giorni di lavoro di pubblica utilità; un giorno di pena detentiva equivale ad euro 38, 73 di pena pecuniaria).

Il cumulo

Nel corso delle esecuzioni di sentenze penali emesse dal giudice di pace, può verificarsi il caso in cui uno stesso soggetto abbia riportato più sentenze di condanna tutte irrevocabili. In questo caso il P.M. dovrà provvedere, ex art. 663 c.p.p., ad unificare le pene in osservanza delle norme previste dagli artt. 72 e ss.c.p.

Gli "incidenti modificatori"

L'art.44 disciplina i casi e le procedure di modifica, da parte del giudice dell'esecuzione, delle modalità di attuazione delle sanzioni della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità, a seconda che ricorra l'"*assoluta urgenza*" a provvedere.

Condizione indispensabile per la modifica è la sussistenza di "motivi di assoluta necessità", valutate dal **giudice dell'esecuzione** che ne dà adeguata motivazione.

L'art. 40 in particolare indica i criteri di individuazione del **giudice competente per l'esecuzione**, ribadendo al primo comma il principio generale fissato dall'art. 665.1 c.p.p., per cui è il giudice che ha emesso il provvedimento quello competente a conoscere della sua esecuzione, "salvo diversa disposizione di legge".

Le **deroghe al principio generale** anzidetto sono previste nei commi successivi, che regolano fattispecie particolari, relative alle ipotesi di una pluralità di provvedimenti emessi da giudici di pace diversi, dal giudice di pace ed altro giudice ordinario, dal giudice di pace e da un giudice speciale.

La cancelleria forma apposito fascicolo (*contenete copia del provvedimento di condanna, la richiesta di modifica della parte, ecc.*) e iscrive la procedura sul registro del giudice dell'esecuzione mod. 32 bis⁶⁴.

Il procedimento segue le forme indicate dall'art. 666 c.p.p.⁶⁵ Le udienze camerali devono essere annotate sul registro mod. 34 bis.

Al fine di evitare il consolidarsi di prassi dilatorie, si è stabilito che, in ogni caso, la richiesta di modifica non sospende l'esecuzione della pena, che, quindi, non subirà così interruzioni.

Per i casi in cui l'intervento modificativo dell'esecuzione della pena sia dettato da motivi di "assoluta urgenza", il giudice dell'esecuzione può intervenire con un provvedimento provvisorio, revocabile nelle fasi successive del procedimento incidentale, comunque necessario (art. 44.2).

Possono così coesistere il presupposto dell'assoluta urgenza con l'assoluta necessità del primo comma.

Adeempimenti dell'Ufficio del giudice dell'esecuzione.

Dopo aver dato esecuzione alla sentenza comunica al Casellario, tramite foglio complementare, ex art.686, terzo comma, c.p.p. la data in cui è stata eseguita la pena.

ESECUZIONE - PENE PECUNIARIE

La pena pecuniaria inflitta dal giudice di pace non può superare euro **7.746** e, nel caso in cui il giudice si sia avvalso della facoltà di aumento di cui all'art. 133 –bis c.p.p., la pena non può eccedere euro **30.987**

Per altre ipotesi di reato di competenza del giudice di pace, il secondo comma dell'art. 52 prevede una serie di ipotesi di modifica delle sanzioni originariamente previste. In tali casi, la pena pecuniaria non può superare € 2.582,28.

Per l'esecuzione delle pene pecuniarie irrogate dal giudice di pace che, costituiscono le sanzioni tipiche del giudice di pace, l'art. 42 opera un rinvio alla disciplina processuale vigente, che è direttamente applicabile⁶⁶.

In virtù della deroga al sistema ordinario prevista dall'articolo citato, al magistrato di sorveglianza si sostituisce il **giudice di pace** individuato a norma dell'art. 40, che, previo accertamento dell'effettiva

⁶⁴ **Modello 32 Bis – Registro del giudice di pace dell'esecuzione.** In esso vanno annotati i dati relativi al procedimento di esecuzione di condanne pronunciate dal giudice di pace.

In particolare si segnala la colonna 5 nella quale sono individuabili i soggetti che hanno attivato il procedimento di esecuzione. Questo infatti può essere richiesto dal P.M., dall'interessato o dal suo difensore. Nella stessa colonna va riportato il motivo della richiesta.

⁶⁵ Per il procedimento di esecuzione davanti al giudice di pace si osservano, ai sensi dell'art. 41 del decreto, le disposizioni di cui all'art.666 c.p.p.

Unica deroga riguarda il regime delle impugnazioni avverso i provvedimenti del giudice di pace in sede esecutiva, limitati ai soli "motivi di legittimità", nel termine di 15 giorni dalla notifica del provvedimento e, soprattutto, si individua nel tribunale in composizione monocratica (e non nella Corte di Cassazione), il giudice competente a decidere sull'impugnazione.

Il Tribunale decide con ordinanza inoppugnabile a seguito di procedimento camerale ex art. 127 c.p.p..

⁶⁶ **Fino all'entrata in vigore del testo unico sulle spese di giustizia, vigeva, pertanto, il procedimento delineato dall'art. 660 c.p.p. e dall'art. 181 disp. att. c.p.p.: entro trenta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza, la cancelleria del giudice dell'esecuzione provvedeva al recupero delle pene pecuniarie e delle spese del procedimento nei confronti del condannato, a cui era stato notificato l'estratto della sentenza con l'atto di precetto contenente l'intimazione di pagare entro dieci giorni le somme indicate.**

Nel caso di esito negativo della procedura esecutiva, gli atti venivano trasmessi dalla cancelleria del giudice dell'esecuzione al P.M., per l'attivazione della successiva procedura dinanzi al magistrato di sorveglianza (art. 660.2), provvedendovi direttamente il giudice di pace competente per l'esecuzione.

insolvibilità del condannato, provvede all'eventuale rateizzazione della pena a norma dell'art. 133ter c.p. e quindi, perdurando lo stato di insolvenza alla conversione della pena pecuniaria in lavoro sostitutivo (se vi è richiesta del condannato), oppure in obbligo di permanenza domiciliare in caso di mancata richiesta.

L'estesa riforma dell'esecuzione introdotta dal Testo Unico sulle spese di giustizia⁶⁷, ha razionalizzato il sistema di recupero delle spese e delle pene pecuniarie, estendendo la normativa generale dello stesso t.u.s.g. alle sanzioni applicate dal giudice di pace.

Così come avviene per la procedura ordinaria, le condanne a pena pecuniaria sono eseguite dall'Ufficio Recupero Crediti presso la cancelleria del Giudice di Pace che provvede all'invio al condannato, di un avviso di pagamento con l'allegato mod. F23 (*unico modello valido per il pagamento*).

Nell'ipotesi d'omesso pagamento, l'Ufficio Recupero Crediti provvede all'iscrizione a ruolo delle somme dovute dal debitore. Se il Concessionario della Riscossione comunica che la pena pecuniaria non è stata riscossa per insolvibilità del condannato, l'Ufficio Recupero Crediti investe il Pubblico Ministero, perché attivi la conversione presso il Magistrato di Sorveglianza.

Le pene pecuniarie si convertono a richiesta del condannato, in lavoro sostitutivo (per un periodo superiore ad un mese e non oltre sei mesi), se il condannato non richiede il lavoro sostitutivo, la pena pecuniaria si converte nell'obbligo di permanenza domiciliare.

Della conversione delle pene pecuniarie, verrà data comunicazione al Casellario tramite foglio complementare.

Casellario Le sentenze del giudice di pace in materia penale sono oggetto di iscrizione al casellario giudiziale⁶⁸ (*art. 19 del regolamento*), anche utilizzando il sistema SIC (*trasmissione per via telematica delle schede, tramite dei lids*).

Le norme che disciplinano gli adempimenti relativi al casellario giudiziale ed ai certificati dei carichi pendenti sono:

- a) Artt. 19 e 21 decreto 6/4/2001 n. 204 (*regolamento di esecuzione del d.lgvo. n.° 274/2000 disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace*)
- b) Circolare 21/12/2001 n.° 592 recante indicazioni riguardanti gli adempimenti di cancelleria per gli uffici del g.d.p.

Ai sensi dell'art. 19 la *cancelleria del giudice* di pace che ha emesso la decisione da iscrivere, trasmette al casellario del luogo di nascita del condannato i **dati** per i quali è previsto l'inserimento nel casellario.

Le schede dovranno essere **redatte** in conformità a quanto previsto dalle disposizioni che disciplinano il casellario.

I certificati del Casellario Giudiziale, rilasciati a richiesta dei privati, non riportano le iscrizioni delle condanne concernenti sentenze del Giudice di Pace ed è, altresì, prevista l'eliminazione delle iscrizioni dopo un periodo di tempo.

⁶⁷ Ha abrogato l'art. 42 del D.lgs.n.274\2000

⁶⁸ Con la nuova codifica "141"

Eliminazione delle iscrizioni

Sono previsti termini più brevi per l'eliminazione delle iscrizioni di sentenze pronunciate dal giudice di pace rispetto alla disciplina ordinaria:

- a) le sentenze di proscioglimento per difetto di imputabilità sono eliminate decorsi tre anni anziché dieci previsti per i delitti
- b) le sentenze di condanna sono eliminate trascorsi cinque anni dal giorno in cui la sanzione è stata eseguita se trattasi di pena pecuniaria, ovvero dieci anni se è stata inflitta una pena diversa, sempre che il reato resti un episodio isolato.

8. Gli uffici di esecuzione penale esterna

Il **Centro di Servizio Sociale per Adulti (CSSA)**⁶⁹ è un organo periferico del D.A.P. del Ministero della Giustizia; dipende gerarchicamente e funzionalmente dal Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria.

Collabora e svolge attività di consulenza nelle attività di osservazione e trattamento delle pene detentive; si occupa di interventi sulla famiglia e di coloro che sono situati in area penale esterna, ex detenuti, ex condannati, condannati "in libertà".

Si tratta cioè di persone condannate in situazione di libertà che, a seguito di notifica dell'ordine di esecuzione di pena (*non superiore ai tre anni, ovvero quattro anni per i tossico-alcoldipendenti*) con contestuale decreto di sospensione, avanzano istanza di misura alternativa alla detenzione e permangono in stato di libertà fino alla decisione concessiva, o di rigetto, della stessa misura alternativa da parte del Tribunale di Sorveglianza.

Per effetto della legge 27 luglio 2005, n. 154, i **Centri di servizio sociale per adulti** sono divenuti **Uffici locali di esecuzione penale esterna (UEPE)**. Il loro coordinamento è affidato agli Uffici dell'esecuzione penale esterna, presso i **Provveditorati regionali dell'Amministrazione Penitenziaria (P.R.A.P.)**.

Gli Uffici EPE eseguono, su richiesta del Magistrato di Sorveglianza, le inchieste sociali utili a fornire i dati occorrenti per **l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza e per il trattamento dei condannati e degli internati**. Si adoperano per assicurare il reinserimento nella vita libera dei sottoposti a misure di sicurezza non detentive.

⁶⁹ I CSSA sono stati istituiti e regolamentati dalla legge 26 luglio 1975 n. 354 che, all'art. 72, ne prevedeva la costituzione nelle città sede degli Uffici di Sorveglianza.

Nell'attuare gli interventi di osservazione e di trattamento in ambiente esterno (*applicazione ed esecuzione delle misure alternative, delle sanzioni sostitutive e delle misure di sicurezza*) l'Ufficio UEPE si coordina con le istituzioni e i servizi sociali presenti sul territorio.