



ARTICOLO 22 Maggio 2020

# COVID-19: NOVITÀ PENALISTICHE NEL “DECRETO RILANCIO” (D.L. N. 34/2020). SOSPENSIONE DEI TERMINI PER LA QUERELA, SANATORIA PER L'EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE, NUOVA DISCIPLINA IN MATERIA DI DELITTI DI FALSO E DI INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI PUBBLICHE

Gian Luigi Gatta

**Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)**

*Per leggere il testo integrale del decreto, [clicca qui](#).*

**1.** L'onda lunga dell'epidemia da COVID-19 sta comportando – attraverso la decretazione d'urgenza – notevoli ripercussioni sul mondo del diritto, che investono anche, e per quanto più a noi interessa, il diritto e la procedura penale. La prima difficoltà che i penalisti si trovano ad affrontare, nell'inedita situazione che stiamo vivendo, è di ricostruire e tenere possibilmente fermo – almeno fino al prossimo decreto – un quadro normativo in continua evoluzione. **Il “diritto penale del coronavirus”[1] si sta facendo sempre più complesso e si sta vascolarizzando nel sistema.** Tra i compiti della dottrina e della nostra *Rivista*, più che mai in questo momento, vi è quello, elementare ma per nulla semplice, di facilitare la ricostruzione del quadro normativo in evoluzione, dando conto (rapidamente) di novità che si annidano, letteralmente, in provvedimenti normativi particolarmente estesi e che regolano materie eterogenee.

Il **decreto-legge n. 34/2020 (c.d. decreto rilancio)** – composto da 266 articoli più allegati – integra, per un verso, gli interventi a sostegno dell'economia e delle imprese adottati con il “decreto liquidità” (d.l. n. 23/2020), in attesa di essere convertito in legge al netto di rilevanti novità, anche e proprio sul versante penalistico; novità che, come nel caso del “decreto rilancio”, mirano a **irrobustire i presidi penalistici a fronte del rischio** – paventato da esperti conoscitori e studiosi della criminalità economica[2] – **di condotte criminose che possono essere sollecitate da una rilevante immissione di risorse pubbliche a sostegno del lavoro, dell'economia e di politiche sociali** connesse all'emergenza COVID-19.

Come subito si dirà, alcune disposizioni penali, contenute nel d.l. 34/2020, mirano infatti a prevenire e reprimere **indebite percezioni di erogazioni e sussidi pubblici** (il c.d. contributo a fondo perduto), ovvero, in genere, condotte che attraverso il **mendacio** – in un contesto in cui l'autocertificazione, come si dirà, viene elevata a regola – alterano procedure amministrative a sostegno dell'economia e, in particolare, del commercio, dell'impresa, e dell'**emersione del lavoro irregolare**.

Altre disposizioni poi, relative al **procedimento penale** – la principale delle quali sospende il termine per la presentazione della **querela** – sono state inserite nel “decreto rilancio” vuoi perché prevedono un impegno finanziario per l'**assunzione di personale amministrativo e di giudici ausiliari**, vuoi

perché – come nel caso della sospensione dei termini per la querela – quel decreto rappresentava evidentemente il primo “treno normativo” che passava.

Di seguito daremo conto, procedendo a un primo commento, delle disposizioni rilevanti per i penalisti, prendendo le mosse da quelle relative al procedimento e al processo penale. Un estratto delle disposizioni qui commentate è disponibile in allegato, per comodità di consultazione.

## **2. Sospensione del termine per proporre la querela; questioni di diritto intertemporale (art. 221).**

La più rilevante, tra le misure in materia di giustizia, è contenuta nell’art. 221 d.l. n. 34/2020. Aggiungendo un periodo finale al **comma 2 dell’art. 83 d.l. n. 18/2020**, conv. in l. n. 27/2020 – che disciplina come è noto la sospensione dei termini relativi al procedimento penale – si stabilisce che **“per il periodo compreso tra il 9 marzo 2020 e l’11 maggio 2020 si considera sospeso il decorso del termine di cui all’articolo 124 del codice penale”**. Viene così chiarito, accogliendo l’auspicio formulato da alcuni commentatori, un rilevante aspetto rimasto dubbio dopo l’emanazione del d.l. n. 18/2020; per quanto, secondo una persuasiva argomentazione, anche nel silenzio del legislatore “il tenore letterale della disposizione di cui all’art. 83 c. 2 d.l. n. 18/2020 non sembra[va] precludere un inquadramento della querela tra gli atti di impulso procedimentale che ricadono nella sospensione”**[3]**.

La nuova disposizione, entrata in vigore il 19 maggio 2020 sospendendo il termine per la presentazione della querela dal 9 marzo all’11 maggio 2020, ha **efficacia retroattiva**. La disciplina che ne risulta è di favore per le vittime – essendo la *ratio* quella di agevolare la presentazione della querela, ritardata o resa difficile dall’emergenza sanitaria – ma, specularmente, è *sfavorevole* per gli autori (presunti o tali) dei fatti di reato: rispetto ai termini in corso durante il periodo di sospensione, infatti, il d.l. n. 43/2020 restituisce infatti oltre due mesi di tempo (rispetto ai tre ordinari) per presentare la querela; quanto ai termini già decorsi durante il periodo stesso (come nel caso del termine di tre mesi maturato il 9 marzo 2020), addirittura il d.l. n. 34/2020 di fatto restituisce il querelante nel termine per proporre la querela.

Per molti aspetti **il problema che si pone è simile a quello posto dalla sospensione del corso della prescrizione del reato**, disposta dallo stesso art. 83 d.l. n. 18/2020: si tratta di stabilire se il **principio di irretroattività** della legge penale sfavorevole all'agente, di cui all'**art. 25, co. 2 Cost.**, interessa il regime giuridico della querela. Questo istituto, al pari della prescrizione del reato, ha natura ibrida, collocandosi a cavallo tra diritto sostanziale e diritto processuale. Come si legge in una massima tralatizia, ricorrente nella giurisprudenza di legittimità, la querela ha **"natura mista, sostanziale e processuale ... costitu[endo] nel contempo condizione di procedibilità e di punibilità"**[4]. L'applicabilità retroattiva di una norma che modifichi il regime di procedibilità è pertanto controversa[5], per quanto prevalga, in giurisprudenza, la soluzione che riconduce all'art. 2 c.p. le modifiche relative al regime di procedibilità; con la conseguenza di ritenere preclusa l'applicazione retroattiva di modifiche sfavorevoli all'agente[6].

Come nel caso della prescrizione del reato, il problema può in via di principio ricevere soluzione diversa a seconda che si attribuisca all'istituto natura sostanziale (attraendolo nella sfera dell'art. 25, co. 2 Cost. e dell'art. 2 c.p.), ovvero processuale (affermando l'operatività del principio *tempus regit actum*). L'**analogia con il problema di diritto intertemporale già posto dal d.l. n. 18/2020 in rapporto alla sospensione del corso della prescrizione** – problema al quale ho dedicato **un articolato contributo pubblicato su questa Rivista**, al quale rinvio – sembra ancor più forte considerando come in entrambi i casi sia **in gioco la potestà punitiva dello Stato**, che non può essere più esercitata trascorso un certo *tempo*: quello in cui matura la prescrizione del reato oppure quello in cui non può più essere esercitato il diritto di querela, che rileva come condizione di procedibilità e di punibilità del fatto. Questa analogia suggerisce a mio parere **una soluzione coerente dei due problemi**, che richiede, secondo l'insegnamento di autorevole dottrina e giurisprudenza richiamate nel citato lavoro a proposito della prescrizione del reato, di far leva non sull'arbitraria etichetta di istituto sostanziale o processuale, bensì sulla **ratio di garanzia del principio di irretroattività**.

In questa prospettiva, **a me pare che debba senz'altro escludersi, sulla base di un'interpretazione conforme all'art. 25, co. 2 Cost., che la sospensione del termine per la presentazione della querela possa avere l'effetto di una restituzione nel termine**, consentendo allo Stato di punire fatti – quelli in

relazione ai quali il termine per la presentazione della querela è interamente decorso prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 34/2019 – che, in assenza dell'intervento legislativo, non sarebbero stati punibili. La situazione è qui analoga a quella che si presenta quando l'allungamento del termine di prescrizione (anche per effetto di una sospensione del relativo corso) intervenga *dopo* che il termine è interamente decorso. La modifica normativa ha qui il sapore dell'ingiusto e dell'abuso di potere: frustra l'affidamento del cittadino sull'esonero dal processo e dalla pena, ormai conseguito, e calpesta le garanzie difensive (l'autore, sapendo di non poter essere più chiamato a rispondere del reato, può avere distrutto prove a suo discarico). In tal senso, non è privo di significato notare come chi, in dottrina, ritiene che l'allungamento del termine di prescrizione non possa retroagire quando il termine stesso sia già decorso sostiene, coerentemente, che la trasformazione del regime di procedibilità di un reato – da reato procedibile a querela (nel caso di specie non presentata) a reato procedibile d'ufficio – non possa avere efficacia retroattiva[7]. In entrambi i casi **il principio di irretroattività impedisce allo Stato di rendere punibili fatti non più punibili.**

Diverso è invece, a mio parere, il caso in cui la modifica del regime di procedibilità (ad es. l'allungamento del termine per presentare la querela) intervenga **prima del decorso del termine per presentare la querela.** In questo caso – ed è quanto si verifica, per effetto del d.l. n. 34/2020, in relazione ai termini non decorsi prima della sua entrata in vigore – la *ratio* del principio di irretroattività (o meglio, le *rationes*, scolpite da ultimo dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 32/2020) – non sembra invocabile: l'art. 25, co. 2 Cost. non tutela infatti l'affidamento sul fatto che il querelante, potendolo fare, non presenti (o non riesca a presentare) la querela entro un termine *ancora non decorso*; né la modifica ha il sapore dell'ingiusto, atteso che – ed è il caso di specie – si giustifica in ragione di oggettive difficoltà, se non impossibilità, a denunciare reati nel corso di un'emergenza epidemiologica che ha messo in ginocchio il paese e i suoi cittadini, compresi quelli rimasti vittime di reati o che comunque invocano l'accertamento di fatti e, se del caso, di responsabilità.

Va peraltro osservato come nella lettera dell'art. 221 d.l. n. 34/2020 – che non afferma, imperativamente, che il termine per la presentazione della querela “è” sospeso, bensì che **“si considera” sospeso** – si potrebbe

scorgere la volontà (o il tentativo) del legislatore di configurare una ***norma di interpretazione autentica dell'art. 83, co. 2 d.l. n. 18/2020***. Se così fosse, si tratterebbe di una disposizione *priva di carattere innovativo* che, come hanno riconosciuto in via di principio anche le Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza Ercolano (in materia di ergastolo e di rito abbreviato), non porrebbe problemi di compatibilità con il **principio di irretroattività ex art. 25, co. 2 Cost.[8]**. Ciò sarebbe peraltro vero solo in relazione alla sospensione dei termini successiva al 17 marzo 2020, data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020, e potrebbe affermarsi solo dopo avere percorso, e condiviso, l'*iter* argomentativo proposto in dottrina, come si è accennato, per sostenere, prima ancora del d.l. n. 34/2020, che la sospensione del termine per la querela era implicita nell'ambito di una più generale sospensione dei termini processuali in materia penale, disposta dall'art. 83, co. 2 d.l. n. 18/2020.

Se quanto abbiamo qui sostenuto a primissima lettura è vero, ne consegue che, nel motivare la **rilevanza di una eventuale questione di legittimità costituzionale** della nuova disposizione, prospettabile a fronte di una querela presentata in tempo utile solo grazie alla sospensione del relativo termine, il giudice penale dovrebbe escludere tanto la **possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione**, come quella sopra proposta, quanto il **carattere innovativo** della disposizione stessa.

### **3. Misure straordinarie per la celere definizione e per il contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti (art. 255).**

Il decreto rilancio prevede l'impiego di risorse pubbliche – pari a circa 75 milioni di euro – per far fronte a nuove esigenze nel settore della giustizia, correlate all'emergenza COVID-19: il **“contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti”**, già rallentati dal *lockdown* giudiziario e a rischio di accumulo, da un lato, e **“l'avvio della digitalizzazione del processo penale”**, dall'altro lato. Si prevede in particolare l'assunzione, da parte del Ministero della Giustizia, nel biennio 2020/2021, di **1000 unità di personale amministrativo** con contratto a tempo determinato, della durata massima di due anni.

Disposizioni di spesa, relative all'**acquisto di computer e licenze informatiche**, nonché di **D.P.I.**, a beneficio del personale impiegato nell'amministrazione della giustizia e nell'amministrazione penitenziaria sono

poi previste nell'art. 221.

#### **4. Misure straordinarie per la definizione dell'arretrato penale presso le Corti di appello: giudici ausiliari (art. 256).**

Consapevole di quanto, ancor prima dell'emergenza COVID-19, il giudizio di appello rappresentasse e rappresenti tuttora, nel processo penale, il collo di un imbuto giudiziario, ad elevato tasso di prescrizione del reato – prima della riforma Bonafede – e ad alto rischio di allungamento della durata del processo – dopo quella riforma –, il Governo ha previsto un impegno di spesa di 10 milioni di euro all'anno, tra il 2021 e il 2024, per la nomina di un numero massimo di **850 ausiliari giudiziari**. A tal fine è stata estesa al giudizio penale di appello la disciplina già prevista, per il rito civile, dagli artt. 62 e 63 d.l. 21 giugno 2013, n. 69.

#### **5. Contributo a fondo perduto (art. 25). Nuovo delitto di falso e applicabilità degli artt. 316 ter e 322 ter.**

Un intervento di rilevanza penalistica operato dal d.l. n. 34/2020 – che interessa il diritto penale sostanziale – è relativo alla disciplina del **“contributo a fondo perduto”**, di cui all'art. 25 d.l. n. 34/2020, previsto **“al fine di sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19”** e riconosciuto **“a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA”** (sono previste esclusioni sulla base di limiti di reddito). Il contributo, il cui importo minimo è pari a 1000 euro per le persone fisiche e a 2000 euro per le persone giuridiche, è calcolato sulla base di criteri calcolo che fanno riferimento alla differenza tra l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 e l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019. Il contributo è erogato a seguito di istanza all'Agenzia delle Entrate, comprensiva di una **“autocertificazione di regolarità antimafia”** nella quale si attesta l'insussistenza delle condizioni ostative di cui all'art. 67 d.lgs. n. 159/2011 (Codice antimafia), cioè di non essere sottoposto a misure di prevenzione o a procedimento di prevenzione. Per l'attività di controllo si richiama il Libro II del Codice antimafia, prevedendo che, in **caso di successiva emersione di cause ostative**, l'Agenzia delle Entrate provveda al recupero del contributo.

L'art. 25, co. 9 configura come **delitto**, punito con la **reclusione da due a sei anni**, il fatto di **“colui che ha rilasciato l'autocertificazione di regolarità”**. Si tratta di un reato di falso, in assenza del quale, come conferma la giurisprudenza in materia di falsità nella dichiarazione sostitutiva di certificazione antimafia[9], il fatto avrebbe integrato il delitto di cui all'art. 495 c.p. (“Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o altrui”), punito meno severamente nel minimo (un anno di reclusione) e con la medesima pena (sei anni di reclusione) nel massimo. La formulazione della norma incriminatrice non è certo impeccabile, atteso che il precetto – a partire dall'estremo del mendacio – deve essere ricavato per via interpretativa dal contesto della disposizione. Un maggiore sforzo di precisione, in sede di conversione in legge, sarebbe auspicabile, perché imposto dall'art. 25, co. 2 Cost.

Ai sensi dell'art. 25, co. 14, poi, **“nei casi di percezione del contributo in tutto o in parte non spettante si applica l'articolo 316 ter del codice penale”**; è cioè configurabile – salvo che il fatto costituisca il più grave reato di truffa *ex art. 640 bis c.p.* – il **delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato**, punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, sempre che la somma percepita si superiore a **3.999,96 euro** (diversamente, ai sensi dell'art. 316 *ter*, co. 2 c.p., sarà configurabile un illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da 5.164 a 25.882 euro, che non potrà comunque essere superiore al triplo del contributo erogato).

Un problema che si porrà, in caso di contributi di importo superiori a 3,996,96 euro, è quello del **concorso tra il delitto di falso di cui all'art. 25, co. 9 d.l. n. 34/2020 e il delitto di cui all'art. 316 ter c.p.**, nella forma tentata (qualora il contributo non sia stato erogato) o consumata. L'intenzione del legislatore, per come emerge dalla lettura dei diversi commi dell'art. 25, sembrerebbe quella di aver voluto configurare un concorso di reati (quanto meno, nella forma consumata), atteso che la norma incriminatrice del falso è immediatamente preceduta da una disposizione che fa riferimento al “recupero” della somma da parte dell'Agenzia delle Entrate, il che presuppone evidentemente che quella somma sia stata erogata. Senonché questa intenzione dovrà fare i conti con il diritto vivente che, sulla scia di quanto affermato **dalle Sezioni Unite della Cassazione[10]**, ritiene che il delitto di cui all'art. 316 *ter* c.p. non possa concorrere con quei delitti di falso rispetto ai quali possa dirsi – come sembrerebbe rispetto a quello in esame –



che ne contenga tutti gli elementi costitutivi (la presentazione/rilascio di una autocertificazione falsa quale mezzo per conseguire indebitamente il contributo), dando luogo a un reato complesso rispetto al quale il falso resta assorbito[**11**]. Su questa linea, ad esempio, la Cassazione[**12**] ha affermato che il delitto di falsa attestazione di qualità personali (art. 495 c.p.) “resta assorbito nella ipotesi delittuosa di indebita percezione di erogazioni pubbliche in danno dello Stato quando esso integri un elemento essenziale per la configurazione di quest'ultima e ne costituisca la modalità tipica di consumazione. (Fattispecie in cui l'imputato straniero aveva presentato falsa dichiarazione sostitutiva di certificazione in cui attestava l'inesistente possesso della cittadinanza italiana al fine di ottenere l'erogazione del contributo assistenziale del ‘bonus bebè’)”.

Va segnalato che l'art. 25, co. 9, dopo aver configurato il predetto delitto di falso, prevede che in caso di erogazione del contributo, ottenuta mediante la falsa autocertificazione, si applica la **confisca**, anche **per equivalente**, di cui all'art. 322 *ter* c.p. (“**in caso di avvenuta erogazione del contributo, si applica l'articolo 322-ter del codice penale**”). Il d.l. n. 34/2020 sembra pertanto prevedere la confisca come sanzione correlata al delitto di falso e non già al delitto di cui all'art. 316 *ter* c.p., in rapporto al quale peraltro la confisca *ex art. 322 ter* c.p. è comunque applicabile. Il giudice penale potrà peraltro ordinare la confisca, in rapporto al delitto di falso, per il quale – lo ribadiamo – è autonomamente prevista, anche quando non è configurabile il delitto di cui all'art. 316 *ter* c.p. per essere il contributo inferiore a 3.966,96 euro.

## **6. Emersione di rapporti di lavoro irregolari e regolarizzazione dei lavoratori stranieri. Sanatoria (con effetti estintivi per alcuni reati); nuovi delitti di falso e nuova aggravante per il delitto di 'caporalato' (art. 103)**

Al fine della tutela della salute individuale e collettiva, l'art. 103 del d.l. n. 34/2020 ha introdotto una **procedura per l'emersione del lavoro irregolare**, dei cittadini e degli stranieri, limitatamente ad alcuni settori di attività tra i quali l'agricoltura, l'assistenza alla persona e il lavoro domestico. La procedura può essere attivata: *a)* dai **datori di lavoro**, per concludere contratti di lavoro subordinato o per regolarizzare rapporti di lavoro in essere; *b)* dagli **stranieri** illegalmente presenti sul territorio dello Stato, per

ottenere un **permesso di soggiorno temporaneo**, della durata di sei mesi, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro se entro quel termine si perfeziona il contratto di lavoro ai sensi della procedura in esame. La procedura, come si dirà, rileva anche come causa di estinzione di reati connessi alle situazioni sanate.

I **commi 11 e 12** dell'art. 103 prevedono la **sospensione del procedimento penale** (e amministrativo) dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020 **fino alla conclusione delle procedure di regolarizzazione** attivate dai datori di lavoro (ai sensi del comma 1) o dagli stranieri (ai sensi del comma 2). In particolare, nei confronti dei **datori di lavoro** sono **sospesi i procedimenti “per l'impiego di lavoratori per i quali è stata presentata la dichiarazione di emersione, anche se di carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale”** (la sospensione non opera tuttavia in relazione ai reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o della prostituzione, di impiego di minori in attività illecite, di riduzione in schiavitù o servitù e di ‘caporalato’). Nei confronti dei **lavoratori** sono **sospesi i procedimenti “per l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio nazionale”**, con esclusione degli illeciti di cui all'art. 12 t.u. immigrazione. La sospensione del procedimento penale o amministrativo impedisce l'espulsione nei confronti degli stranieri ammessi alla procedura. La sospensione del procedimento è collegata a una **causa di estinzione del reato** (e degli eventuali illeciti amministrativi), prevista dal **comma 17**, che interviene **con la sottoscrizione del contratto di soggiorno e con il rilascio del permesso di soggiorno**.

La disciplina dell'emersione del lavoro irregolare contempla anche due disposizioni penali, volte a tutelare i lavoratori coinvolti, da un lato, e la procedura medesima, dall'altro lato.

Nella prima direzione, il **comma 14** dell'art. 103 prevede una **circostanza aggravante per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (c.d. caporalato)**, di cui all'art. **603 bis c.p.** quando il fatto sia commesso **“ai danni di stranieri che hanno presentato l'istanza di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2”**. In tal caso, “la pena” di cui all'art. 603 bis, co. 1 c.p. (reclusione da uno a sei anni e multa da 500 a 1.000 euro per ogni lavoratore reclutato) è **umentata da un terzo alla metà**. Il riferimento alla “pena”, a fronte di un reato punito con pene congiunte, è impreciso e andrebbe emendato in sede di conversione in legge.

Nella seconda direzione, il **comma 22** dell'art. 103 incrimina infine condotte di falso stabilendo che “salvo che il fatto costituisca reato più grave, **chiunque presenta false dichiarazioni o attestazioni**, ovvero concorre[13] al fatto nell'ambito delle procedure previste dal presente articolo, è **punito ai sensi dell'art. 76 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445**. Se il fatto è commesso attraverso la **contraffazione** o **l'alterazione di documenti** oppure con **l'utilizzazione** di uno di tali documenti, si applica la pena della **reclusione da uno a sei anni**. La pena è aumentata fino ad un terzo se il fatto è commesso da un **pubblico ufficiale**”.

Va segnalata la previsione di **preclusioni** all'accesso alla procedura di emersione dei rapporti di lavoro ex art. 103 d.l. n. 34/2020; preclusioni che pertanto si estendono al già considerato effetto estintivo in sede penale. Limitatamente ai casi di conversione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ai sensi del **comma 8** dell'art. 103 costituisce **causa di inammissibilità** dell'istanza la **condanna** (o il patteggiamento) del **datore di lavoro** negli ultimi cinque anni, **anche con sentenza non definitiva**, per una serie di reati tra i quali il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, lo sfruttamento della prostituzione, la riduzione o il mantenimento in schiavitù o in servitù, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, l'occupazione di lavoratori privi del permesso di soggiorno. Il successivo **comma 10** esclude dalla procedura di regolarizzazione gli **stranieri** che abbiano riportato sentenza di **condanna** o di patteggiamento, **anche non definitiva**, per reati per i quali sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ex art. 380 c.p.p., per delitti contro la libertà personale o per altri reati, tra i quali reati in materia di stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione.

A proposito delle previsioni di cui ai commi 8 e 10, nella parte in cui danno rilievo ostativo a condanne o sentenze di patteggiamento non definitive, può porsi il **dubbio della compatibilità con il principio costituzionale di non colpevolezza** fino alla sentenza di condanna definitiva (**art. 27, co. 2 Cost.**); un dubbio che, a ben vedere, può porsi anche e *a fortiori* con riferimento alle cause ostative all'accesso al contributo a fondo perduto, di cui al già considerato art. 25, che essendo in quel caso relative a misure di prevenzione, ancorate al sospetto della commissione di un reato, prescindono addirittura dalla contestazione e dall'avvio di un procedimento penale.

Per mettere a fuoco il tema, non poco complesso, occorrerà distinguere le ipotesi in cui le preclusioni riguardano finanziamenti pubblici (come nel caso dell'art. 25) da quelle in cui riguardano l'accesso a sanatorie, con efficacia estintiva di reati antecedentemente commessi (come nel caso dell'art. 103).

Nel primo caso l'esclusione della violazione del principio di non colpevolezza sembra poter essere motivabile richiamando principi affermati di recente dalla **Corte costituzionale (sent. n. 248/2019)[14]**. Nel dichiarare infondata una questione di legittimità costituzionale di una legge regionale umbra in materia di finanziamento pubblico alle imprese, nella parte in cui escludeva dal finanziamento gli imprenditori che avessero riportato condanna, anche non definitiva, per determinati reati, la Corte ha escluso il contrasto con l'art. 27, co. 2 Cost. Tale principio "è violato allorché la legge preveda una misura che costituisca, nella sostanza, **una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità...**Tale però non può essere considerata...l'esclusione dai finanziamenti pubblici...che costituisce piuttosto un requisito per l'accesso a tali finanziamenti. Il requisito in esame risponde a **una logica in senso lato cautelare...**; in particolare, tale logica è qui identificabile nella **prevenzione del pericolo di abuso di denaro pubblico da parte di soggetti già condannati, ancorché in via non definitiva**, per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio. Una simile logica è, in quanto tale, certamente compatibile con la presunzione di non colpevolezza, come dimostra la stessa esistenza delle misure cautelari previste dal codice di procedura penale, della cui legittimità costituzionale in linea di principio nessuno dubita, e che pure limitano in misura assai intensa una vasta gamma di diritti fondamentali della persona che ne è colpita, tra cui la stessa libertà personale, in assenza di un accertamento definitivo di colpevolezza...". Secondo la Corte costituzionale, l'esclusione dal finanziamento pubblico "**non comporta alcuna restrizione di diritti dei quali gli interessati già godano, né comporta alcuna interdizione o sospensione dell'attività dell'impresa di cui essi sono titolari**, ma semplicemente esclude tali soggetti dai finanziamenti annualmente previsti dalla legge regionale nell'ipotesi in cui siano stati condannati in primo o in secondo grado – sulla base di un compiuto, per quanto ancora non definitivo, accertamento giudiziale della loro responsabilità – per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio, al legittimo scopo di prevenire il rischio di possibili abusi del denaro pubblico da parte di costoro".

Quanto alle preclusioni relative non già all'accesso a finanziamenti pubblici, bensì a **sanatorie con effetti estintivi del reato** – come quelle previste per i datori di lavoro e per i lavoratori stranieri dall'art. 103 d.l. n. 34/2020 – può essere utile segnalare quanto la Corte costituzionale ha osservato nella stessa sentenza sopra citata, richiamando la propria precedente giurisprudenza. Rispetto a una misura ispirata ad una finalità cautelare, “la presunzione di non colpevolezza potrebbe essere chiamata in causa solo indirettamente, in quanto la misura, per i suoi caratteri di **irragionevolezza assoluta** o di **sproporzione** o di eccesso **rispetto alla funzione cautelare**, dovesse in realtà apparire, non come una cautela ma come **una sorta di sanzione anticipata**, conseguente alla commissione del reato”. Tra i precedenti citati in tal senso, nella propria giurisprudenza, la Corte ha tra l'altro richiamato la **sentenza n. 172 del 2012** che, pur ritenendo assorbite le censure *ex art. 27*, secondo comma, Cost., ha caducato la previsione, contenuta in un provvedimento ‘anticrisi’ del 2009 (d.l. 1° luglio 2009, n. 78), dell'**impossibilità per il lavoratore extracomunitario di ottenere la regolarizzazione del proprio titolo di soggiorno in caso di condanna, definitiva o meno, per tutti i reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza**[15].

Se dovesse essere sollevata una questione di legittimità costituzionale, si tratterà allora, al metro della richiamata giurisprudenza costituzionale, di valutare se le cause ostative di cui all'art. 103 d.l. n. 34/2020 possano considerarsi **ragionevoli** e **proporzionate** rispetto alla funzione cautelare, fermo restando che, venendo altresì in rilievo una scelta sull'opportunità di non punire, ancorata alla sanatoria e all'estinzione del reato, dovrà tenersi conto dello spazio riservato alle valutazioni politico-criminali rimesse alla **discrezionalità** del legislatore.

## **7. Nuova disciplina sanzionatoria della falsità in dichiarazioni sostitutive di certificazioni o dell'atto di notorietà (art. 264, co. 2, lett. a, n. 3).**

L'art. 264 del d.l. n. 34/2020 opera un intervento di “liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza COVID-19”; intervento che dichiaratamente persegue l'obiettivo di “garantire la massima semplificazione, l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle

imprese”. Il comma 1, con una disposizione transitoria, valida fino al 31 dicembre 2020, stabilisce che, nelle **istanze volte a ottenere “benefici economici** comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e sospensioni, da parte di pubbliche amministrazioni, in relazione all'emergenza COVID-19”, le **autocertificazioni** (le dichiarazioni sostitutive di certificazioni o dell'atto di notorietà, di cui agli artt. 46 e 47 d.P.R. n. 445/2000) “sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, anche in deroga ai limiti previsti dagli stessi o dalla normativa di settore, **fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione**, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”.

Il comma 2, lett. a), n. 3 dello stesso art. 264 – con una disposizione, si noti, *priva* di carattere transitorio – inasprisce le pene per la **falsità nelle autocertificazioni** aggiungendo all'art. 76, co. 1 d.P.R. n. 445/2000 il seguente periodo finale: **"La sanzione ordinariamente prevista dal codice penale è aumentata da un terzo alla metà"**. La disposizione richiamata stabilisce, come è noto, che “chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico **è punito ai sensi del codice penale** e delle leggi speciali in materia”. L'equivoca lettera della legge, che impiega l'espressione normalmente utilizzata nel linguaggio legislativo per individuare una circostanza aggravante (la sanzione “è aumentata”), lascia nel dubbio se il legislatore abbia inteso configurare **una circostanza aggravante**, riferibile ai delitti di falso previsti dal codice penale e attratta nel giudizio di bilanciamento ex art. 69 c.p. con concorrenti attenuanti, ovvero se abbia inteso introdurre **una clausola che determina un'autonoma cornice edittale per le figure delittuose** stesse. In sede di conversione in legge il Parlamento dovrebbe opportunamente chiarire tale rilevante aspetto.

**[1]** Così A. Bernardi, *Il diritto penale alla prova della COVID-19*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, in corso di pubblicazione-

[2] Cfr., per limitarci ai contributi pubblicati in questa *Rivista*, F. Greco, L. Melillo, **Emergenza coronavirus e crisi economica: i Procuratori di Milano e Napoli sul "decreto credito" e i rischi connessi all'immissione di liquidità nel mercato delle imprese. Necessaria una correzione di rotta**, in questa *Rivista*, 13 aprile 2020; F. Mucciarelli, **La crisi economica da pandemia e la disciplina della crisi d'impresa: gli interventi del legislatore nel d.l. 23/2020**, in questa *Rivista*, 11 aprile 2020; F. Mucciarelli, **Finanziamenti garantiti ex d.l. 23/2020: profili penalistici**, in questa *Rivista*, 4 maggio 2020.

[3] Così L. Fidelio, A. Natale, **Emergenza COVID-19 e giudizio penale di merito: un catalogo (incompleto) dei problemi**, in *Questione giustizia*, 16 aprile 2020.

[4] Così, da ultimo, Cass. Sez. V, 9 ottobre 2019, n. 3019, C., CED 278656.

[5] Sul tema v., ad es., G. Marinucci, E. Dolcini, *Corso di diritto penale*, III ed, 2001, p. 261 s.; O. Mazza, *La norma processuale nel tempo*, 1999, p. 189 s.

[6] Cfr. ad es. Cass. Sez. V, 9 ottobre 2019, n. 3019, C., cit. : “In tema di atti persecutori, il regime di irrevocabilità della querela previsto dall'art. 612-bis, comma quarto, ult. parte, introdotto dal d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con mod. dalla legge 15 ottobre 2013 n. 119, non si applica ai fatti preesistenti, la cui perseguibilità e punibilità erano rimesse alla volontà della persona offesa dal reato”.

[7] Cfr. G. Marinucci, E. Dolcini, *Corso di diritto penale*, III ed, 2001, p. 261 s.

[8] Sui rapporti tra principio di irretroattività e leggi d'interpretazione autentica, in materia penale, cfr. Cass. Sez. Un., 19 aprile 2012, n. 34472, Ercolano, CED 252944 (§ 9 della motivazione in diritto).

[9] Cfr. Cass. Sez. V, 19 marzo 2010, n. 22603, Giannone, CED 247442: “integra il delitto previsto dall'art. 495 cod. pen. la presentazione di dichiarazione sostitutiva di certificazione antimafia ai sensi dell'art. 46 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 attestante falsamente l'insussistenza in capo al dichiarante di cause di divieto, di decadenza o di sospensione relative alle iscrizioni indicate nell'art. 10, L. 31 maggio 1965 n. 575”:

[10] Cfr. Cass. Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 165868, Carchivi, CED 235962: “nel reato di cui all'art. 316 ter cod. pen. restano assorbiti solo i delitti di falso di cui agli artt. 483 e 489 cod. pen., ma non le altre falsità, eventualmente

commesse al fine di ottenere l'erogazione, le quali, all'occorrenza, concorrono con il primo reato”; Cass. Sez. Un., 16 dicembre 2010, n. 7537, Pizzuto, CED 249105: “Il reato di falso di cui all'art. 483 cod. pen. resta assorbito in quello di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato in tutti i casi in cui l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi costituiscano elementi essenziali di quest'ultimo, pur quando la somma indebitamente percepita o non pagata dal privato, non superando la soglia minima di erogazione - Euro 3.999,96 -, dia luogo a una mera violazione amministrativa”.

**[11]** Per la ricostruzione dell'orientamento giurisprudenziale qui evocato cfr. C. Benussi, art. 316 *ter*, in E. Dolcini, G.L. Gatta (diretto da), *Codice penale commentato*, IV ed., 2015, p. 133 s.

**[12]** Cass. Sez. VI, 24 ottobre 2012, n. 44230, Jaoudi, CED 254118.

**[13]** Si noti come il riferimento all'ipotesi del concorso sia superfluo, alla luce della disciplina dell'art. 110 c.p.

**[14]** Corte cost., 9 ottobre 2019, n. 248, in *Le Regioni*, 2020, n. 1, con nota di A. Galluccio, *Requisiti di 'onorabilità' per l'accesso a bandi pubblici e altri meri 'effetti della condanna penale', anche non definitiva: la Consulta fa chiarezza* (in corso di pubblicazione).

**[15]** Sulle conseguenze di diritto dell'immigrazione conseguenti a condanne penali sia consentito rinviare a G.L. Gatta, *La pena nell'era della 'crimmigration': tra Europa e Stati Uniti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 686 s.