

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
sull'A.S. n. 110**

"Delega al Governo per la
riforma del sistema
sanzionatorio"

agosto 2013
n. 48



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
sull'A.S. n. 110**

"Delega al Governo per la
riforma del sistema
sanzionatorio"

agosto 2013
n. 48

a cura di: F. Cavallucci
ha collaborato: M. Mercuri

INDICE

SINTESI DEL CONTENUTO.....	7
Disegno di legge n. 110, recante <i>'Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio'</i>	9
Le precedenti depenalizzazioni	19
La Commissione Fiorella	25
Commissione Fiorella per la revisione del sistema penale (23 aprile 2013) - Proposta di articolato	43
ALLEGATO.....	53
Disegno di legge n. 110 "Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio"	55

SINTESI DEL CONTENUTO

Disegno di legge n. 110, recante 'Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio'

Sintesi dell'articolato

L'**articolo 1** del disegno di legge in commento delega il Governo ad adottare, entro il termine e con le procedure di cui al successivo articolo 5, uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati di cui agli articoli 2 e 3 e la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili, nonché per la riforma del sistema delle pene, secondo i principi e criteri direttivi specificati negli articoli 2, 3 e 4.

In particolare la **lettera a) del comma 1 dell'articolo 2** delega il Governo a trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, fatta eccezione per le seguenti materie che vengono specificamente individuate: edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; immigrazione; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica.

Con riferimento ai reati in materia di edilizia ed urbanistica¹, risultano conseguentemente escluse dalla depenalizzazione le fattispecie penali punite con la sola pena pecuniaria, contenute nel Decreto Legislativo 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*).

Con riferimento ai reati in materia di ambiente, territorio e paesaggio, sono invece escluse dalla depenalizzazione le fattispecie penali contenute nel Codice del paesaggio (D. Lgs. n. 42 del 2004) e nel Codice dell'ambiente (D. Lgs. n. 152 del 2006). Peraltro, questo principio di delega potrebbe escludere anche la depenalizzazione degli articoli 727-bis (*Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette*) e 734 (*Distruzione o deturpamento di bellezze naturali*) del codice penale.

Con riferimento ai reati in materia di immigrazione risultano escluse dalla depenalizzazione le molteplici fattispecie penali contenute nel Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*).

Con riferimento ai reati in materia di alimenti e bevande, si osserva che già il Decreto Legislativo n. 507 del 1999 era espressamente intervenuto in questo settore operando un'ampia depenalizzazione. Peraltro, da allora, il legislatore ha inserito fattispecie penali nel D. Lgs. 6 novembre 2007, n. 193, recante *Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di*

¹ Si rammenta che nel 1977, nell'ambito del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, la materia urbanistica veniva definita come la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.

sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore, nel D. Lgs. 21 marzo 2005, n. 70, recante Disposizioni sanzionatorie per le violazioni del regolamento (CE) n. 1829/2003 e del regolamento (CE) n. 1830/2003, relativi agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati, nonché nel D. Lgs. 21 maggio 2004, n. 169, recante Attuazione della direttiva 2002/46/CE relativa agli integratori alimentari.

Con riferimento ai reati in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sono dunque escluse dalla depenalizzazione tutte le fattispecie penali contenute nella legislazione a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Vengono in rilievo soprattutto le previsioni del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*). Il disegno di legge, peraltro, consente invece la depenalizzazione delle fattispecie contenute nella legislazione sul mercato del lavoro (D. Lgs. n. 276 del 2003/13).

Con riferimento ai reati in materia di sicurezza pubblica, si rileva che l'espressione 'sicurezza pubblica' rimanda immediatamente al *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* del 1931 (TULPS), che all'articolo 1 attribuisce all'autorità di pubblica sicurezza il compito di vigilare sul mantenimento dell'ordine pubblico, sulla sicurezza dei cittadini, sulla loro incolumità e sulla tutela della proprietà. Se appare, dunque, chiaro che le fattispecie penali contenute nel TULPS non potranno essere depenalizzate, più difficile è definire i confini dell'esclusione operata dal n. 6. Ad esempio, il TULPS disciplina in parte anche il possesso di armi. La materia ha però una legislazione speciale molto più ampia, che era stata espressamente esclusa dalla depenalizzazione nel 1981 (esclusione dei reati in tema di armi, munizioni ed esplosivi).

*Non appare quindi chiaro se - con l'impiego dell'ampia espressione 'sicurezza pubblica' - il disegno di legge intenda confermare l'esclusione dalla depenalizzazione per anche per i reati previsti dalla legislazione in tema di armi, munizioni ed esplosivi puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda.*²

La **lettera b) del comma 1 dell'articolo 2** del disegno di legge individua poi nel codice penale alcuni reati - diversi da quelli oggetto della previsione di cui alla lettera a) - dei quali viene disposta in modo espresso la trasformazione in illeciti amministrativi. Questi sono in particolare:

1) i delitti previsti dagli articoli 527, primo comma, e 528, limitatamente alle ipotesi di cui al primo e al secondo comma, del codice penale, in materia di atti osceni e pubblicazioni e spettacoli osceni;

² Si evidenzia anche che recentemente il legislatore ha intitolato alla tutela della sicurezza pubblica numerose leggi (Legge n. 94 del 2009 e i Decreti-Legge nn. 92 del 2008, 11 del 2009, 16 del 2005) che, a loro volta, contenevano disposizioni nelle più variegate materie.

2) le contravvenzioni previste dagli articoli 652, 659, 661, 668 e 726³ del codice penale, concernenti specificamente le ipotesi di rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto, di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, di abuso della credulità popolare, di rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive e, infine, di atti contrari alla pubblica decenza.

La **lettera c) del comma 1 dell'articolo in esame** delega, quindi, il Governo a trasformare in illeciti amministrativi le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, previste dalle seguenti disposizioni di leggi speciali:

1) articolo 11, primo comma, della legge 8 gennaio 1931, n. 234 (che punisce con l'arresto fino a due anni o con l'ammenda da lire 40.000 a 400.000 le violazioni della Legge 8 gennaio 1931, n. 234, recante norme per l'impianto e l'uso di apparecchi radioelettrici privati e per il rilascio delle licenze di costruzione, vendita e montaggio di materiali radioelettrici);

2) articolo 171-*quater* della legge 22 aprile 1941, n. 633 (che punisce con l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda da euro 516 a euro 5.164 chiunque abusivamente ed a fini di lucro: *a*) concede in noleggio o comunque concede in uso a qualunque titolo, originali, copie o supporti lecitamente ottenuti di opere tutelate dal diritto di autore; *b*) esegue la fissazione su supporto audio, video o audiovisivo delle prestazioni artistiche di attori, cantanti, musicisti, ballerini e altre persone che rappresentano, cantano, recitano, declamano o eseguono in qualunque modo opere dell'ingegno, siano esse tutelate o di dominio pubblico);

3) articolo 3 del decreto Legislativo Luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 506 (che punisce con l'arresto non inferiore nel minimo a sei mesi o con l'ammenda non inferiore a lire 2.000.000 chiunque omette di denunciare la detenzione di beni mobili o immobili che siano stati oggetto di confisca o sequestro disposti da qualsiasi organo amministrativo o politico sotto l'impero del sedicente governo della Repubblica sociale italiana. Ove l'omissione risulti colposa la pena è dell'arresto non inferiore a tre mesi o dell'ammenda non inferiore a lire 1.000.000);

4) articolo 4, settimo comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628, (che punisce con l'arresto fino a due mesi o con l'ammenda fino a lire un milione coloro che, legalmente richiesti dall'Ispettorato del lavoro di fornire notizie, non le forniscano o le diano scientemente errate od incomplete);

³ Si rammenta che l'articolo 4 del Decreto Legislativo n. 274 del 2000 ha attribuito la contravvenzione di cui all'articolo 726 del codice penale alla competenza del giudice di pace e che il successivo articolo 52 dello stesso provvedimento ha previsto che per i reati di competenza del giudice di pace puniti con la pena della reclusione o dell'arresto alternativa a quella della multa o dell'ammenda, si applichi la pena pecuniaria della specie corrispondente da euro 258 a euro 2.582 (se la pena detentiva non supera nel massimo i sei mesi).

5) articolo 15, secondo comma, della legge 28 novembre 1965, n. 1329, (la pena prevista dalla disposizione, in tema di acquisto di nuove macchine utensili, è l'ammenda da lire 150.000 a lire 600.000 o l'arresto fino a tre mesi)⁴;

6) articolo 16, quarto comma, del decreto-Legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034, (che punisce con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da lire 300.000 a 3.000.000 l'installazione o l'esercizio di impianti di distribuzione automatica di carburanti per uso di autotrazione in mancanza di concessione);

7) articolo 4, comma 3, della Legge 13 dicembre 1989, n. 401, (che punisce con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da euro 51 a euro 516 chiunque partecipa a concorsi, giuochi, scommesse gestiti abusivamente, fuori dei casi di concorso in uno dei reati più gravi, legati all'organizzazione del gioco clandestino);

8) articolo 18, comma 4, del decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, (che punisce con la pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno o dell'ammenda da € 2.500 a € 6.000 chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro oggetto di somministrazione. Peraltro, in aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo);

9) articolo 7, comma 1, della legge 17 agosto 2005, n. 173 (tale Legge vieta la promozione e la realizzazione di attività e di strutture di vendita nelle quali l'incentivo economico primario dei componenti la struttura si fonda sul mero reclutamento di nuovi soggetti; vieta, altresì, la promozione o l'organizzazione di tutte quelle operazioni, quali giochi, piani di sviluppo, «catene di Sant'Antonio», che configurano la possibilità di guadagno attraverso il puro e semplice reclutamento di altre persone e in cui il diritto a reclutare si trasferisce all'infinito previo il pagamento di un corrispettivo. La violazione di queste disposizioni è punita con l'arresto da sei mesi ad un anno o con l'ammenda da 100.000 euro a 600.000 euro);

10) articoli 37, comma 5, 38, comma 4, e 55-*quinquies*, comma 9, del *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, di cui al Decreto Legislativo 11 aprile 2006, n. 198. In particolare, l'articolo 37, comma 5, punisce con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi l'inottemperanza alla sentenza che accerta le discriminazioni; è altresì previsto il pagamento di una somma di 51 euro per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento. L'articolo 38, comma 4, punisce con l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi l'inottemperanza al decreto che impone la cessazione del comportamento discriminatorio illegittimo e la rimozione degli effetti dello stesso. L'articolo 41, comma 2, punisce con l'ammenda da 250 euro a 1.500 euro l'inosservanza delle disposizioni sui divieti di discriminazione nell'accesso al lavoro, nella

⁴ Peraltro, avendo l'articolo 4 del decreto Legislativo n. 74 del 2000 attribuito la competenza su questa contravvenzione al giudice di pace, la pena è ora dell'ammenda da euro 258 a euro 2.582, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 52, comma 2, lettera a), dello stesso decreto legislativo.

retribuzione, nella progressione di carriera, e nell'accesso alle prestazioni previdenziali. Infine l'articolo 55-*quinquies*, comma 9, punisce con l'ammenda fino a 50.000 euro o arresto fino a tre anni l'inottemperanza o l'elusione di provvedimenti, diversi dalla condanna al risarcimento del danno, resi dal giudice nelle controversie in materia di accesso a beni e servizi e loro fornitura.

La successiva **lettera d) del comma 1 dell'articolo 2** stabilisce che, nell'esercizio della delega, siano previste per i reati trasformati in illeciti amministrativi, sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, all'eventuale reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche, in particolare prevedendo come sanzione principale il pagamento di una somma compresa tra un minimo di euro 300 ed un massimo di euro 15.000 e, nelle ipotesi di cui alle precedenti lettere b) e c), l'applicazione di eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione.

Le successive **lettere e) ed f) del comma 1 dell'articolo 2** dispongono infine che, in sede di esercizio della delega, il Governo provvederà ad indicare, per i reati trasformati in illeciti amministrativi, quale sia l'autorità competente ad irrogare le sanzioni di cui alla precedente lettera d), nel rispetto dei criteri di riparto indicati nell'articolo 17 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché a prevedere, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, la possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa.

Si ritiene utile riportare qui di seguito una breve sintesi del quadro normativo attualmente vigente in materia di sanzioni amministrative pecuniarie. Al riguardo si ricorda che in generale, ai sensi dell'articolo 12 della [legge 24 novembre 1981, n. 689](#), le disposizioni del Capo I della legge medesima (articoli da 1 a 43) si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, costituendo così il quadro normativo di riferimento in materia di sanzioni amministrative pecuniarie.

Più specificamente, l'applicazione della sanzione amministrativa in base alla citata legge n. 689 del 1981 avviene secondo il seguente schema: accertamento, contestazione-notifica al trasgressore; pagamento in misura ridotta o inoltro di memoria difensiva all'autorità amministrativa; archiviazione o emanazione di ordinanza ingiunzione di pagamento da parte dell'autorità amministrativa; eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione davanti all'autorità giudiziaria (giudice di pace o tribunale); accoglimento dell'opposizione, anche parziale o rigetto con sentenza; eventuale esecuzione forzata per la riscossione delle somme.

Dal punto di vista procedimentale, occorre innanzitutto che la violazione sia accertata dagli organi di controllo competenti o dalla polizia giudiziaria (art.

13). L'attività di accertamento può consistere nell'assunzione di informazioni, nell'ispezione della dimora privata, in rilievi segnaletici, fotografici e nel sequestro cautelare della cosa che è stata utilizzata per commettere l'illecito o che ne costituisce il prezzo o il profitto. In particolare, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, oltre che esercitare i poteri indicati, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del competente tribunale territoriale. È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti. La violazione deve essere immediatamente contestata o comunque notificata al trasgressore entro 90 giorni (art. 14); entro i successivi 60 giorni l'autore può conciliare pagando una somma ridotta pari alla terza parte del massimo previsto o pari al doppio del minimo (cd. oblazione o pagamento in misura ridotta, art. 16). Se non è effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto (art. 17). Nelle materie di competenza delle regioni e negli altri casi, per le funzioni amministrative ad esse delegate, il rapporto è presentato all'ufficio regionale competente. Per le violazioni dei regolamenti provinciali e comunali il rapporto è presentato, rispettivamente, al presidente della giunta provinciale o al sindaco.

L'ufficio territorialmente competente è quello del luogo in cui è stata commessa la violazione. Entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione l'interessato può presentare scritti difensivi all'autorità competente; quest'ultima, dopo aver esaminato i documenti e le eventuali memorie presentate, se ritiene sussistere la violazione contestata determina l'ammontare della sanzione con ordinanza motivata e ne ingiunge il pagamento (cd. ordinanza-ingiunzione, art. 18).

Il procedimento di opposizione all'ordinanza ingiunzione è ora regolato dall'articolo 6 del [decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150](#).

Tale disposizione - dopo aver stabilito che le controversie in questione sono regolate dal rito del lavoro ove non diversamente stabilito dalle disposizioni dello stesso articolo 6 - prevede che l'opposizione si propone davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione e che, salvo quanto previsto dai commi 4 e 5 e salve le competenze stabilite da altre disposizioni di legge, la stessa si propone davanti al giudice di pace. Il comma 4 dispone che l'opposizione debba essere proposta davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia: di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro; di previdenza e assistenza obbligatoria; di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette; d) di igiene degli alimenti e delle bevande; e) valutaria; f) di antiriciclaggio. Il comma 5 stabilisce che l'opposizione si propone altresì davanti al tribunale: se per la violazione è

prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro; quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a 15.493 euro; quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal [regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736](#), dalla [legge 15 dicembre 1990, n. 386](#) e dal [decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285](#).

I successivi commi 6 e 7 del citato articolo 6 prevedono quindi che il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento amministrativo, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale e che l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5 del predetto decreto legislativo n. 150. Ai sensi del comma 8, con il decreto di cui all'articolo 415, secondo comma, del codice di procedura civile il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso e il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente e all'autorità che ha emesso l'ordinanza. Il comma 9 dispone che nel giudizio di primo grado l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente. L'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati⁵.

Ai sensi del comma 10, alla prima udienza, il giudice, quando il ricorso è proposto oltre i termini di cui al comma 6, lo dichiara inammissibile con sentenza, ovvero, quando l'opponente o il suo difensore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, convalida con ordinanza appellabile il provvedimento opposto e provvede sulle spese, salvo che l'illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso l'ordinanza abbia omissis il deposito dei documenti di cui al comma 8. Il comma 11 stabilisce poi che il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente. Ai sensi del comma 12, con la sentenza che accoglie l'opposizione, il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza o modificarla anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, che è determinata in una misura in ogni caso non inferiore al minimo edittale. Nel giudizio di opposizione davanti al giudice di pace non si applica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile.

⁵ Nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di cui all'[articolo 205 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285](#), il prefetto può farsi rappresentare in giudizio dall'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, la quale vi provvede a mezzo di propri funzionari appositamente delegati, laddove sia anche destinataria dei proventi della sanzione, ai sensi dell'[articolo 208](#) del medesimo decreto.

Passando all'esame dei successivi articoli del disegno di legge in commento, l'**articolo 3, comma 1, lettera a)** stabilisce poi che, nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il legislatore delegato disponga l'abrogazione dei delitti di cui al libro secondo, titolo VII, capo III, del codice penale, limitatamente alle condotte relative a scritture private e ad esclusione delle fattispecie previste dall'articolo 491, nonché dei delitti previsti dagli articoli 594, 595, 627, 631, 632, 633, primo comma - escluse le ipotesi di cui all'articolo 639-*bis* - 635, primo comma, e articolo 647. La successiva **lettera b)** stabilisce che, per i delitti di cui alla lettera a), vengano previste adeguate sanzioni pecuniarie civili, fermo il diritto al risarcimento del danno. Infine la **lettera c)** prevede che il legislatore delegato determini le sanzioni civili relative alle condotte di cui agli articoli 594 e 595 del codice penale commisurandole anche all'arricchimento del soggetto responsabile e stabilendo che, per la diffamazione a mezzo stampa, le stesse non possano essere inferiori ad euro 20.000 e, in caso di fatto determinato non vero, ad euro 50.000.

L'**articolo 4** dispone quindi che, in tema di riforma del sistema delle pene, l'esercizio della delega di cui all'articolo 1 si uniformi ai seguenti principi e criteri direttivi.

Ai sensi della **lettera a)** del comma 1 dell'articolo 4 il legislatore delegato dovrà prevedere, per i delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, che il giudice possa applicare la reclusione domiciliare, anche per fasce orarie o giorni della settimana, in misura non inferiore a un mese e non superiore a quattro anni, nei limiti di cui alla successiva lettera e). La successiva **lettera b)** stabilisce quindi che, per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto, il legislatore delegato dovrà prevedere che il giudice, nel commisurare la pena, possa applicare gli arresti domiciliari, anche per fasce orarie o giorni della settimana, in misura non inferiore a quindici giorni e non superiore a due anni, nei limiti di cui alla citata lettera e). La **lettera c)** prevede poi che per i reati di cui alle lettere a) e b) il giudice potrà applicare anche la sanzione del lavoro di pubblica utilità, con le modalità di cui alla lettera d). La **lettera d)**, nel disciplinare specificamente l'ipotesi del lavoro di pubblica utilità, dispone che lo stesso non possa avere durata inferiore a dieci giorni, che consista nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, che la prestazione debba essere svolta con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato, che la durata giornaliera della prestazione non possa comunque oltrepassare le otto ore e, infine, che l'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità sia subordinata al consenso dell'imputato. La già richiamata **lettera e)** stabilisce che la reclusione domiciliare, gli arresti domiciliari e il lavoro di pubblica utilità di cui al presente articolo non potranno applicarsi a soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 4-*bis* della Legge 26 luglio 1975, n. 354.

La **lettera f)** delega poi il governo ad introdurre una nuova causa di esclusione della punibilità in ordine alle condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori a tre anni, quando risulti la particolare tenuità del fatto e l'occasionalità del comportamento.

Infine la **lettera g)** stabilisce che, in sede di esercizio della delega, vengano eliminate le preclusioni previste nell'articolo 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, - ad esclusione di quelle previste per i condannati per i delitti di cui all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 - e nell'articolo 47-ter, comma 1-bis, della medesima Legge 26 luglio 1975, n. 354, relativamente ai condannati cui sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale.

Va evidenziato che il contenuto delle lettere da a) ad f) del comma 1 dell'articolo 4 attiene a profili già oggetto degli Atti Senato 925, 111, 113, e 666, dei quali la Commissione giustizia sta procedendo all'esame congiunto. Invece il contenuto della successiva lettera g) si sovrappone con quello dell'Atto Senato 896, recante il disegno di legge di conversione del decreto legge n 78 del 2013, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena.

L'**articolo 5** prevede conclusivamente, al **comma 1**, che i decreti legislativi previsti dall'articolo 1 sono adottati entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della nuova legge, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine di diciotto mesi di cui sopra o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni. Il **comma 2** dell'articolo dispone che nella predisposizione dei decreti legislativi il Governo tiene conto delle eventuali modificazioni della normativa vigente comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega. Il **comma 3** stabilisce poi che i decreti legislativi di cui al comma 1 contengono altresì le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia. Infine il **comma 4** prevede che, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti di cui all'articolo 1, possono essere emanati uno o più decreti correttivi ed integrativi, nel rispetto della procedura di cui al comma 1.

Il disegno di legge delega non contiene alcuna previsione in ordine all'esigenza che il legislatore delegato preveda un'apposita disciplina transitoria da accompagnare alla depenalizzazione.

Si ricorda peraltro che, in assenza di una disciplina che disponga l'applicazione retroattiva delle sanzioni amministrative previste per gli illeciti

depenalizzati, la giurisprudenza della Cassazione penale esclude che i fatti commessi quando la fattispecie costituiva reato possano essere sanzionati. Non è possibile sanzionarli né in via penale (essendosi verificata una abolitio criminis ai sensi dell'articolo 25 della Costituzione e dell'articolo 2, comma 2, del codice penale), né quali illeciti amministrativi, in quanto l'articolo 1 della legge n. 689 del 1981 stabilisce che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» (comma 1) e che «le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e nei tempi in esse considerati» (comma 2). La Cassazione penale⁶ ha pertanto affermato che, nel caso in cui le leggi di depenalizzazione non contemplino norme transitorie, il giudice penale deve dichiarare che il fatto non è più previsto dalla legge come reato, senza tuttavia rimettere gli atti all'autorità amministrativa competente all'applicazione della sanzione pecuniaria.

Diverso è l'orientamento della Cassazione civile⁷ che ritiene le disposizioni transitorie previste dalla Legge n. 689 del 1981 – in base alla quale le disposizioni in materia di depenalizzazione contenute nella legge "si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della presente legge che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito" (art. 40) – siano suscettibili di interpretazione analogica, essendo dunque consentita l'applicazione, pur in mancanza di una norma espressa, delle nuove sanzioni amministrative pecuniarie agli illeciti depenalizzati commessi prima della legge di depenalizzazione.

Proprio per evitare incertezze sul punto una specifica previsione di delega in ordine alla normativa transitoria fu introdotta nella legge n. 205 del 1999 (si veda in particolare l'articolo 16, comma 1, lettera b) della legge citata).

⁶ Cfr. da ultimo la sentenza n. 22157 del 16/03/2011, pronunciata dalla IV sezione.

⁷ Cfr. Cass., Sez. I, 19 aprile 1995, n. 4409.

Le precedenti depenalizzazioni

Ciclicamente il legislatore rivede il diritto penale con interventi volti a ridurre il numero dei reati; ciò, sia attraverso la soppressione di alcune fattispecie ritenute anacronistiche, sia con la trasformazione di alcuni illeciti penali in illeciti amministrativi. Anche se i primi interventi di depenalizzazione si possono far risalire agli anni Sessanta/Settanta ([Legge n. 317/1967](#); [Legge 706/1975](#)), è soprattutto con la [Legge 24 novembre 1981, n. 689](#), che si realizza la prima depenalizzazione di ampio respiro.

La depenalizzazione del 1981

La [Legge 689/1981](#), oltre a depenalizzare sia alcuni delitti che alcune contravvenzioni (artt. 32-39), introduceva diverse altre misure volte ad alleggerire il carico complessivo del sistema penale, quali l'introduzione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (artt. 53-76), l'estensione della perseguibilità a querela di determinati reati (artt. 86-99) e l'introduzione di una speciale ipotesi di oblazione ([articolo 162-bis, c.p.](#)).

L'art. 32 della legge prevedeva l'irrogazione di sanzione amministrativa per tutti i reati puniti soltanto con la multa o l'ammenda; l'art. 35 estendeva il regime della sanzione amministrativa a tutte le violazioni previste da leggi in materia di previdenza e assistenza obbligatoria punite con la sola ammenda e altrettanto prevedeva l'art. 39 per le violazioni finanziarie punite con la sola ammenda. Erano inoltre depenalizzate altre ipotesi di reato.

Erano invece escluse dalla depenalizzazione le seguenti fattispecie:

- a) i reati che, pur puniti con pena pecuniaria, erano puniti, nelle ipotesi aggravate, con pena detentiva, anche se alternativa a quella pecuniaria;
- b) i reati che, pur puniti con la sola pena pecuniaria, erano perseguibili a querela;
- c) i reati previsti dal codice penale (salvo i casi espressamente elencati);
- d) i reati in tema di armi, munizioni ed esplosivi;
- e) i reati in materia di tutela igienico sanitaria degli alimenti, salvo talune eccezioni;
- f) i reati in materia di inquinamento;
- g) i reati in tema di impiego pacifico dell'energia nucleare;
- h) i reati previsti dalla legge edilizia ed urbanistica;
- i) i reati previsti dalla legge in materia di lavoro, ivi compresa la normativa antinfortunistica;
- l) taluni reati in materia elettorale;
- m) i reati in tema di interruzione volontaria della gravidanza.

Nonostante l'intervento del 1981, pochi anni dopo, nel 1988, la Commissione ministeriale per la riforma del codice penale presieduta dal Prof. Pagliaro, già individuava tra gli obiettivi da perseguire quello della ridefinizione dell'apparato

sanzionatorio penale, con la riduzione delle fattispecie incriminatrici e del peso della legislazione speciale.

Anche il Consiglio Superiore della Magistratura, con una relazione approvata nel giugno 1992, auspicava un intervento legislativo di depenalizzazione sottolineando con forza come la sanzione penale non possa essere utilizzata indiscriminatamente per colpire ogni comportamento non in regola con le norme, ma, come essa debba, al contrario, essere riservata alle esigenze di tutela dei beni primari della collettività e, segnatamente, dei beni di rilevanza costituzionale.

In questo clima, **nel corso dell'XI Legislatura il legislatore ha approvato i seguenti provvedimenti di depenalizzazione:**

- [Legge 6 dicembre 1993, n. 499](#), recante *Delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro*;
- [Legge 28 dicembre 1993, n. 561](#), recante *Trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi*;
- [Legge 28 dicembre 1993, n. 562](#), recante *Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e delle disposizioni ad esso connesse o complementari*.

Nella **XIII legislatura** si è avuta invece l'approvazione della [Legge 25 giugno 1999, n. 205](#), recante *Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario*.

La depenalizzazione del 1999

La [Legge 205/1999](#) ha conferito al Governo tre distinte deleghe:

- la prima è volta a trasformare in illeciti amministrativi diverse fattispecie di reato in materia di disciplina degli alimenti, della navigazione, di circolazione stradale e autotrasporto, di leggi finanziarie, tributarie e concernenti i mercati finanziari e mobiliari, di assegni bancari e postali. La legge analiticamente indica i principi della depenalizzazione, specificando per ogni settore quali condotte devono restare penalmente sanzionate. Inoltre, la legge elenca una serie di disposizioni legislative per le quali prefigura la depenalizzazione. All'attuazione di questa delega il Governo ha provveduto con il [Decreto Legislativo n. 507 del 1999](#);
- la seconda è relativa alla parziale depenalizzazione e alla revisione della disciplina dei reati in materia di imposte sul reddito e sul valore. La delega è stata attuata con il [Decreto Legislativo 10 marzo 2000, n. 74](#);
- la terza riguarda l'adozione di misure alternative alla detenzione, con la possibilità per il giudice, in relazione alle diverse fattispecie di reato, di optare per sanzioni alternative alla detenzione o sostitutive della medesima detenzione, quali la prestazione di attività non retribuita a favore della

collettività o di altre forme di lavoro sostitutivo, l'obbligo di permanenza in casa o misure prescrittive specifiche). Questa delega è rimasta inattuata.

La legge delega ha previsto infine l'attribuzione della competenza generale sull'opposizione alle ordinanze-ingiunzioni (di norma prefettizie) emesse a seguito dell'accertamento di violazioni amministrative, al giudice di pace, ferma restando, in casi specificamente individuati, la competenza del tribunale in composizione monocratica.

Il [Decreto Legislativo 507/1999](#), con un testo ampio e particolarmente articolato (ben 105 articoli), ha attuato la prima delle deleghe. Analiticamente,

1. il **titolo I** ha affrontato la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di alimenti, agendo tramite la trasformazione in illeciti amministrativi dei reati prima previsti, con eccezione di quelli contenuti nel codice penale e di alcune fattispecie previste dalla legge n. 283 del 1962; viene precisata l'entità delle diverse sanzioni amministrative pecuniarie e si introducono misure interdittive dell'attività in casi particolari (come la sospensione o la revoca della licenza), oltre alla chiusura dell'esercizio per mancanza dei requisiti igienico-sanitari;
2. il **titolo II** ha modificato il sistema sanzionatorio previsto dal codice della navigazione. Sono state depenalizzate diverse fattispecie in materia di danni a beni pubblici destinati alla navigazione, di ordinamento e polizia dei porti e degli aerodromi, di assunzione della gente di mare e del personale navigante, di proprietà della nave e dell'aeromobile, di polizia della navigazione. In tal caso, la depenalizzazione, in ossequio a quanto previsto dalla legge delega, ha riguardato soltanto le contravvenzioni, ad esclusione dei delitti previsti dagli artt. 1161, 1176 e 1177; anche in tale settore sono state introdotte sanzioni accessorie come la sospensione dei titoli professionali marittimi, la sospensione dalla professione marittima o aeronautica ecc.;
3. il **titolo III** è intervenuto sul sistema sanzionatorio in materia di circolazione stradale. L'intervento riguarda il codice della strada ([D. Lgs. 285/1992](#)), la disciplina dell'autotrasporto (artt. 24 e 26 della [Legge 298/1974](#)) e la normativa sul blocco stradale (art. 1 del [D. Lgs. 66/1948](#)), che viene trasformato in illecito amministrativo, con l'esclusione delle ipotesi di abbandono o deposito sui binari di oggetti di congegni o altri oggetti di qualsiasi specie, che continua ad essere punito con la reclusione da uno a sei anni;
4. il **titolo IV** ha disposto in ordine ad alcune violazioni finanziarie abrogando, in particolare, l'[art. 20 della Legge n. 4 del 1929](#) che conteneva il principio della cd. ultrattività delle norme penali finanziarie, sancendo il principio dell'irretroattività della norma penale sfavorevole, ma non l'obbligatoria retroattività di quella favorevole sopravvenuta. L'art. 25 del del decreto legislativo n. 507 ha operato poi una limitata depenalizzazione di alcune fattispecie di contrabbando previste dal T.U. delle leggi doganali ([DPR 43/1973](#)) sempre che esse non riguardino tabacchi lavorati esteri;

5. il **titolo V** ha affrontato la disciplina degli assegni bancari e postali, prevedendo in particolare la depenalizzazione del reato di emissione di assegni a vuoto e senza autorizzazione (art. 1 e 2 della [Legge 386/1990](#)). Il fulcro del nuovo modello sanzionatorio è la cd. revoca di sistema (art. 35) ovvero un meccanismo automatico per il quale l'emissione di assegni senza provvista o autorizzazione comporta, per sei mesi, la revoca di tutte le autorizzazioni ad emettere assegni e il divieto di stipulare nuove convenzioni di assegno con le banche o uffici postali (a differenza di quanto accadeva in precedenza ove la revoca era solo aziendale). Strumentale al funzionamento dell'indicato meccanismo è l'istituzione di un apposito archivio informatico presso la Banca d'Italia (art. 36);
6. il **titolo VI**, infine, ha attuato la delega per la parte relativa alla trasformazione in illeciti amministrativi di reati (delitti e contravvenzioni) previsti dal codice penale (Capo I) e da numerose leggi speciali (Capo II). In particolare, il legislatore delegato ha depenalizzato gli illeciti contenuti in 33 leggi speciali, inerenti i più diversi settori (dall'abigeato, alla bonifica di terreni paludosi, ai divieti di importazione e esportazione, al lotto pubblico, alle frodi pensionistiche, all'imposta sugli spettacoli, all'invito al libertinaggio, alla pubblicità sui medicinali di uso umano);
7. Il **titolo VII**, ha accorpato in unico contesto le modifiche alla Legge di depenalizzazione n. 689 del 1981, introducendo una disposizione che precisa il concetto di reiterazione delle violazioni amministrative e una deroga al principio di specialità di cui all'art. 9 della legge 689. Inoltre, applicando le previsioni dell'art. 1 della legge delega, il decreto legislativo ha attribuito al giudice di pace la competenza in materia di opposizione alla ordinanza-ingiunzione di pagamento e all'ordinanza che dispone la sola confisca (artt. 22 e ss. della [Legge 689/1981](#));
8. il **titolo VIII** infine recava le norme relative alla disciplina transitoria che, a fronte dell'elevato numero di procedimenti pendenti per reati oggetto di depenalizzazione, assumeva particolare rilievo. La norma chiave del titolo è l'art. 100 che, allineandosi alla impostazione dettata dalla [Legge 689/1981](#) (artt. 40 e 41), ha stabilito che le norme che sostituiscono le sanzioni penali con sanzioni amministrative possono essere applicate anche alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 507, facendo ovviamente salva l'intangibilità del giudicato.

All'indomani del ricordato provvedimento di depenalizzazione, peraltro, lo stesso legislatore ha continuato ad introdurre nuove fattispecie penali.

Nella XV Legislatura, la Commissione ministeriale per la riforma del codice penale, presieduta da Giuliano Pisapia, ha affermato, nella relazione del 19 novembre 2007, che una riforma del codice deve porsi l'obiettivo di un diritto penale "minimo, equo ed efficace", in grado di invertire la tendenza "panpenalistica" che mostra, ogni giorno di più, il suo fallimento. L'inserimento

nel nostro ordinamento di sempre nuove fattispecie penali (soprattutto contravvenzionali) - che puniscono condotte per le quali sarebbe ben più efficace una immediata sanzione amministrativa - ha contribuito in modo rilevante a determinare l'attuale stato della nostra giustizia penale, unanimemente considerata al limite del collasso, con milioni di procedimenti penali pendenti e conseguente quotidiana violazione di quella "ragionevole durata del processo", sancita dall'[art. 111 della Costituzione](#) e dall'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. A questo proposito è sufficiente considerare che dal [Decreto Legislativo 507/1999](#) al febbraio 2012 sono state introdotte nel nostro ordinamento non meno di 310 nuove fattispecie penali. Il legislatore ha introdotto nell'ordinamento 171 nuove contravvenzioni e 139 nuovi delitti. Tra le nuove fattispecie risaltano per numero e specialità quelle introdotte in attuazione di normativa europea.

In questo contesto, durante la XVI Legislatura il Governo ha presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge [A.C. 5019-ter](#), il cui *iter* non si è concluso, e che costituiva stralcio di un più complesso provvedimento, l'[A.C. 5019](#), recante *Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili*, del quale la Commissione Giustizia aveva avviato l'esame il 29 marzo 2012. L'Assemblea ha poi deliberato, il 9 ottobre 2012, lo stralcio delle disposizioni relative alla depenalizzazione, oggetto del contenuto dell'[A.C. 5019-ter](#), diretto in particolare a ridurre il carico penale attraverso la trasformazione di alcuni illeciti penali in illeciti amministrativi.

Come si legge nella relazione illustrativa dell'originario A.C. 5019, "il sistema giudiziario, nel suo complesso, non è in grado di accertare e di reprimere tutti i reati. La sanzione penale deve, invece, operare solo quando non vi siano altri adeguati strumenti di tutela; essa non è giustificata se può essere sostituita con sanzioni amministrative aventi pari efficacia e, anzi, spesso dotate di maggiore effettività". Il disegno di legge prevedeva dunque la trasformazione in illeciti amministrativi:

- dei reati attualmente sanzionati con la sola pena pecuniaria (multa o ammenda), con l'eccezione di alcune materie che più direttamente si riflettono sulla vita dei cittadini e che, per questo motivo, meritano di essere ancora protette con la sanzione penale;
- di alcune contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

I nuovi illeciti amministrativi avrebbero dovuto essere puniti con sanzioni pecuniarie comprese tra 300 e 15.000 euro e con sanzioni interdittive.

Si rammenta che, nel momento in cui si procede alla depenalizzazione di alcune fattispecie, occorre considerare la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, quale risulta a seguito della riforma del titolo V

del 2001. La Corte Costituzionale ha infatti rilevato in più occasioni che la regolamentazione delle sanzioni (con l'eccezione delle sanzioni penali, che sono riservate alla legislazione statale dall'[art. 117, secondo comma, lettera l\), Cost.](#)) spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile. La disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (v. ad esempio sent. 384/2005, 246/2009).

La Commissione Fiorella

Commissione Fiorella - per la revisione del sistema penale (14 dicembre 2012) - Relazione

1. Considerazioni generali

Con decreto del Ministro della Giustizia del 14 dicembre 2012 è stato istituito il Gruppo di studio per elaborare una proposta di revisione del sistema penale introducendo norme di depenalizzazione. La Commissione ha elaborato un disegno di legge in materia di depenalizzazione e di deflazione del sistema penale. Da tempo viene sottolineata la necessità di contrarre l'intervento del diritto penale a causa della progressiva dilatazione del ricorso alla sanzione penale, con pregiudizio per la sua natura di extrema ratio che determina una riduzione della funzione general-preventiva, propria della pena, ed una incapacità del sistema giudiziario, nel suo complesso, di accertare e reprimere i reati. È necessario che la sanzione penale sia prevista nel rispetto dei principi di proporzione, sussidiarietà ed efficacia dell'intervento penale, consacrati anche dalle fonti sovranazionali, a cominciare dal Trattato di Lisbona, quali criteri-guida della comune politica criminale europea. La sanzione penale deve, innanzitutto, intervenire per reprimere fatti ritenuti meritevoli di tutela nel contesto sociale in cui la norma è chiamata ad operare ed alla luce dei valori costituzionali che stanno a fondamento dell'intero ordinamento. Inoltre la sanzione penale, che incide direttamente o indirettamente su beni personali, non deve intervenire laddove altri strumenti di tutela (sanzioni amministrative, sanzioni civili, sanzioni disciplinari) garantiscono una efficace prevenzione e repressione dei fatti offensivi: la sanzione amministrativa, in particolare, è spesso dotata di maggiore effettività. Infine è necessario vagliare l'intervento del diritto penale alla luce del criterio direttivo di politica criminale della efficacia della tutela, perché, se il ricorso al diritto penale risulta del tutto inefficace rispetto all'obiettivo, la sanzione penale si ridurrà a puro intervento simbolico, senza che si sia rafforzata la prevenzione, traducendosi pertanto in un intervento irragionevole da parte del legislatore.

Il legislatore ha avviato un'ampia opera di depenalizzazione a partire dagli anni Sessanta (l. n. 317/1967; l. n. 706/1975; l. n. 689/1981; d. lgs. n. 758/1994; d. lgs. n. 507/1999), anche se i risultati deflattivi sono risultati modesti, complice anche una continua produzione di legislazione complementare che ha contribuito non poco ad aggravare l'ipertrofia del diritto penale. Il flusso dei reati in entrata continua a superare di gran lunga le capacità di risposta del sistema penale, sì che si allarga lo iato tra i reati effettivamente perseguiti e non (con il poco commendevole effetto delle cosiddette punizioni a sorteggio).

Il disegno di legge di depenalizzazione e deflazione del sistema penale, nel tentativo di ricondurre l'intervento punitivo alle richiamate direttrici di politica criminale, si muove nelle due prospettive della depenalizzazione in astratto e in

concreto, perché è parso che, pur rispondendo a esigenze diverse, esse vadano perseguite congiuntamente per garantire l'effettiva sussidiarietà del controllo penale.

2. Trasformazione dei reati in illeciti amministrativi

Nell'individuazione delle fattispecie da sottrarre, già in astratto, alla sanzione penale, con trasformazione in illeciti amministrativi (e conseguente sottoposizione alla disciplina generale della l. n. 689/1981) è stato considerato sia l'impatto dell'intervento sul carico giudiziario sia la necessità di espungere dal sistema penale fattispecie desuete o non più conformi ai principi di laicità e pluralismo del nostro ordinamento costituzionale.

A tal fine è stata scelta una tecnica di depenalizzazione che, per un verso, ancora la depenalizzazione a fattispecie il cui trattamento sanzionatorio indizia la natura bagatellare del fatto (questo criterio consente un più ampio effetto di contrazione del diritto penale); per altro verso, opera un vaglio puntuale e "a tappeto" della meritevolezza e del bisogno di pena in alcuni settori di disciplina particolarmente delicati.

L'art. 1 delega pertanto il Governo a trasformare in illeciti amministrativi i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda e le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. Visto il tipo di sanzione penale prevista e il ridotto disvalore da essa richiamato, la depenalizzazione risulta opportuna per dar seguito coerente al criterio della pena solo quale extrema ratio.

L'art. 1 fissa anche i criteri direttivi per la determinazione delle sanzioni amministrative in sede di legislazione delegata: limiti edittali minimi e massimi della sanzione amministrativa pecuniaria; disposizione sulle pene pecuniarie proporzionali trasformate in sanzioni amministrative; possibilità di prevedere sanzioni amministrative accessorie, che derivino dalla trasformazione delle pregresse pene accessorie o siano nuove sanzioni accessorie connotate dalla idoneità a prevenire ulteriori violazioni.

Alcuni settori di materia, indicati dall'art. 1, sono sottratti alla depenalizzazione, in quanto l'importanza dei beni giuridici tutelati, alla luce dei valori costituzionali, consiglia di mantenere il controllo penale. Tuttavia, anche in questi settori si prevede una parziale rideterminazione delle aree di rilevanza penale, applicando il criterio qualitativo in conformità ai principi di proporzione, sussidiarietà ed efficacia della sanzione penale. In particolare gli ambiti sottratti al criterio di depenalizzazione sono i seguenti:

1. Reati previsti dal codice penale. Sono esclusi dalla depenalizzazione quei delitti previsti dal libro II del codice penale che, pur essendo puniti con la sola pena della multa (es. delitti di vilipendio, rissa, minaccia, ingiuria), è opportuno mantenere nel sistema penale in ragione della importanza dei beni giuridici tutelati. Quanto alle contravvenzioni del libro terzo del codice penale, queste sono già state oggetto di precedenti interventi di

depenalizzazione. Si propone di applicare anche alle fattispecie residue ivi previste il criterio di depenalizzazione dell'art. 1, eccettuando tuttavia alcune contravvenzioni che appare necessario mantenere (650, 651, 658, 660, 673, 674, 677, 679, 682, 683, 684, 685, 697, 703, 712, 720, 727, 727-bis, commi 1 e 2, 728, 733, 734 c.p.). Con particolare riferimento all'art. 650 c.p., la Commissione ha ampiamente discusso l'opportunità della sua depenalizzazione trattandosi di fattispecie, come noto, problematica sul piano teorico e la cui depenalizzazione avrebbe sortito effetti benefici sul piano della deflazione. Tuttavia, la delicatezza della fattispecie, posta a presidio di molte funzioni amministrative, suggerisce l'opportunità di un approfondimento ulteriore, anche nel confronto con i dicasteri interessati.

2. Reati in materia di edilizia e urbanistica. Questo settore è stato sottratto alla depenalizzazione in ragione dell'importanza del territorio, quale bene di rilievo costituzionale. Una eventuale più ampia revisione della disciplina penale del governo del territorio implicherebbe un complessivo riesame del rapporto tra norme penali e disciplina amministrativa non rientrante nel mandato della Commissione. Si propone comunque di depenalizzare la contravvenzione prevista dall'art. 44, lett. a) d.p.r. 380/2001, che sanziona «l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire». Trattandosi di norma penale in bianco, punita con la sola ammenda, meramente sanzionatoria della violazione di norme anche di fonte subordinata, si ritiene opportuna e sufficiente la previsione di una sanzione pecuniaria amministrativa. Si propone altresì la depenalizzazione delle fattispecie contravvenzionali, punite con la sola pena dell'ammenda, previste dagli artt. 73, commi 1 e 2, 82, comma 7, del d.P.R. n. 380/2001, trattandosi di violazioni meramente formali: l'art. 73 sanziona il direttore dei lavori che non ottempera alle prescrizioni indicate nell'articolo 66 di conservazione di atti in cantiere, ovvero che omette o ritarda la presentazione al competente ufficio tecnico regionale dalla relazione sull'adempimento degli obblighi prescritti dalla legge; l'art. 82, comma 7, prevede una contravvenzione, punita solo con ammenda, per qualificati soggetti ivi indicati che eseguono opere in violazione delle disposizioni sui portatori di handicap (la sanzione amministrativa pecuniaria appare più efficace, in quanto non consente né oblazione né la sospensione condizionale della pena).
3. Quanto ai reati in materia di tutela dell'ambiente, beni culturali, territorio e paesaggio, l'importanza dei beni giuridici offesi sconsiglia un intervento di depenalizzazione, fatta eccezione per la contravvenzione prevista dall'art. 137, comma 10, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Un più ampio intervento di riforma, anche attraverso l'eventuale introduzione di fattispecie delittuose d'evento, richiederebbe, d'altra parte, una complessiva revisione della materia, estranea al mandato ministeriale. Emerge peraltro che un considerevole effetto deflattivo potrebbe conseguire in questa

materia all'attuazione del disegno di legge delega in punto di estinzione del reato a seguito di condotte riparatorie (vd. infra).

4. Quanto ai reati in materia di alimenti e bevande, la disciplina è già stata oggetto di ampia depenalizzazione nel 1999 e un'ulteriore depenalizzazione non sembra opportuna.
5. Reati in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. L'attuale disciplina delle contravvenzioni previste in materia dalla legislazione complementare, in particolare dal d. lgs. n. 81/2008, garantisce una efficace tutela preventiva della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso la disciplina del d.lgs. 19.12.1994 n. 758, che prevede una procedura amministrativa consistente nell'imposizione di prescrizioni da parte degli organi di vigilanza, nella verifica dell'adempimento delle stesse nel termine previsto e nel pagamento di una somma in sede amministrativa, che consente la sospensione del procedimento e l'estinzione del reato. La depenalizzazione delle fattispecie contravvenzionali comporterebbe l'esclusione di questa tecnica ingiunzionale, particolarmente efficace sul piano preventivo e si porrebbe, peraltro, in contrasto con l'orientamento di politica criminale del presente disegno di legge che potenzia l'istituto dell'oblazione (v. art. 15).
6. Reati in materia di immigrazione. In questo settore di disciplina si propone l'abrogazione di due fattispecie (v. art. 2 n. 2).
7. Reati previsti dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Le norme penali ancora presenti nel testo unico di pubblica sicurezza (molte sono già state oggetto di depenalizzazione, altre sono superate da norme successive, come nel caso della disciplina della prostituzione o delle misure di prevenzione) sono strutturate secondo la tecnica del rinvio nel seguente modo: la violazione di alcune disposizioni del t.u.l.p.s. è sanzionata con specifiche sanzioni penali o con specifiche sanzioni amministrative; a queste si affianca la disposizione di carattere generale dell'art. 17, il quale prevede, con una discutibile tecnica sanzionatoria, che «le violazioni alle disposizioni di questo testo unico, per le quali non è stabilita una pena od una sanzione amministrativa ovvero non provvede il codice penale, sono punite con l'arresto fino a tre anni o con l'ammenda fino a 206 euro». Il principio di extrema ratio del diritto penale deve portare ad invertire il rapporto tra illecito penale ed illecito amministrativo: se si vuole mantenere una disposizione di carattere generale come l'art. 17, allora questa deve prevedere la sanzione pecuniaria amministrativa per le violazioni al testo unico, salvo la previsione di specifiche sanzioni amministrative o di sanzioni penali, là dove sia opportuno mantenere la rilevanza penale in ragione dei particolari interessi tutelati: ad es. in materia di armi – art. 28 ss. – il testo unico prevede già specifiche norme penali che non sarebbero toccate dalla depenalizzazione dell'art. 17. Si propone altresì di applicare il criterio di depenalizzazione dell'art. 1 del presente disegno di legge alla

contravvenzione prevista dall'art. 32 comma 3, che sanziona con una irrisoria pena dell'ammenda (fino a 516 euro) l'omessa denuncia al questore dei cambiamenti sostanziali delle collezioni di armi artistiche, rare o antiche o del loro luogo di deposito.

8. Reati previsti dai decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie, compresi nell'elenco allegato alla presente legge. Si tratta di leggi attuative di direttive comunitarie in materia alimentare e sanitaria, che si ritiene opportuno sottrarre alla depenalizzazione, al fine di escludere un arretramento della tutela della salute rispetto alle previsioni europee, evitando anche la violazione di obblighi di fonte sovranazionale.

3. Abrogazioni

Il presente disegno di legge prevede l'abrogazione di alcune norme previste dal codice penale:

- art. 266, limitatamente all'ipotesi di cui al comma 4, numero 3): la terza ipotesi di «fatto commesso pubblicamente» è troppo ampia ed indeterminata; l'abrogazione proposta limita indirettamente l'applicazione delle fattispecie che presentano come elemento costitutivo il requisito della commissione pubblica del fatto;
- art. 270: a seguito della riforma dell'art. 270-bis c.p., in combinato disposto con l'art. 270-sexies c.p., l'associazione sovversiva è stata definitivamente assorbita dall'art. 270-bis c.p. (l'abrogazione dell'art. 270 non determina, pertanto, alcun arretramento di tutela);
- artt. 341-bis e 342: si propone l'abrogazione delle fattispecie di oltraggio, lasciando esclusivamente il delitto di oltraggio a magistrato in udienza (art. 343 c.p.) in considerazione della particolare delicatezza della funzione svolta dal magistrato nel corso dell'udienza;
- art. 415: si tratta di un reato di opinione di fatto disapplicato;
- artt. 503, 504, 505, 507, 510, 511 e 512, ossia le residue fattispecie in tema di sciopero, serrata, boicottaggio;
- art. 565: la genericità del riferimento alla «offesa alla morale familiare» rende questa fattispecie non conforme all'art. 21 Cost. ed al fondamento pluralista della Costituzione;
- artt. 636 e 637: si tratta di delitti contro il patrimonio che sanzionano offese bagatellari (introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo; ingresso abusivo nel fondo altrui), rispetto alle quali si giustifica l'abrogazione (il fatto potrebbe integrare gli estremi di un altro reato – es. danneggiamento –); ◦ art. 645: i mutamenti dei flussi migratori giustificano l'abrogazione del delitto di frode in emigrazione (sussistendone gli estremi, potrà essere applicato il delitto di truffa);

- artt. 654 e 655: l'abrogazione dell'illecito amministrativo di grida e manifestazioni sediziose e della contravvenzione di radunata sediziosa si giustifica in ragione della indeterminatezza del termine "sedizione" che costituisce un inaccettabile limite a libertà costituzionalmente garantite;
- art. 661: l'indeterminatezza del riferimento alla credulità popolare giustifica l'abrogazione della contravvenzione (i fatti più gravi potranno essere sanzionati attraverso il reato di truffa, qualora ne sussistano gli estremi);
- art. 668: la contravvenzione di rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive contrasta con l'art. 21 Cost.;
- artt. 690 e 691: l'abrogazione di queste due fattispecie si giustifica in ragione della proposta di riformulazione dell'art. 689 c.p., che viene parzialmente ad includere i fatti puniti da queste due contravvenzioni (v. art. 3, comma 1 lett. d);
- art. 707: si tratta di un reato connotato da una forte anticipazione dell'intervento penale ai limiti della punizione della mera pericolosità. La funzione preventiva, tradizionalmente attribuita a questa contravvenzione, è stata già peraltro molto ridimensionata dall'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale (sent. n. 225/2008) che posticipa la rilevanza penale del fatto a un momento prossimo alla soglia di punibilità del tentativo;
- art. 716: l'irrisorietà della pena pecuniaria giustifica la totale abrogazione della fattispecie (laddove sussistano gli elementi dell'omessa denuncia, sono applicabili i più gravi delitti previsti dagli artt. 361 e 362 c.p.);
- art.723: si propone di mantenere le fattispecie penali in tema di gioco d'azzardo, ad eccezione della contravvenzione di cui all'art. 723 c.p. (esercizio abusivo di un gioco non d'azzardo).

La Commissione ha ampiamente discusso l'opportunità di abrogare il delitto di incesto (art. 564 c.p.), in quanto una parte dei Commissari ritiene che tale fattispecie incrimini condotte immorali, non offensive di beni giuridici meritevoli di tutela penale in uno Stato laico. Considerato che in Commissione non si è registrata unanimità di opinioni ed essendo, peraltro, nullo l'impatto deflattivo dell'abolitio criminis, non si è alla fine proposta l'abrogazione dell'art. 564 c.p..

L'art. 2 comma 2 del presente disegno di legge prevede l'abrogazione di altre disposizioni:

1. gli artt. 57, 125, 139, 258 del regio decreto 2 luglio 1934, n. 1265, in quanto si tratta di fattispecie che non presentano un autonomo disvalore meritevole di sanzione penale o in relazione alle quali il ricorso alla sanzione penale appare del tutto sproporzionato: l'art. 57 punisce il medico che contravviene all'obbligo di assunzione dell'incarico di medico chirurgo condotto a seguito di decreto del prefetto (ora della Regione): pena dell'arresto e ammenda; l'art. 125 punisce il farmacista che contravvenga alle disposizioni del Ministero della Sanità sul prezzo di vendita al pubblico dei medicinali: pena dell'ammenda e, in caso di recidiva, dell'arresto; l'art. 139

punisce l'ostetrica che non rilevi con diligenza e segnali al medico i fatti irregolari che si svolgono nella gestazione, nel parto o nel puerperio; l'art.258 punisce il cittadino dimorante in un comune in cui si sia manifestata una malattia infettiva di carattere epidemico che non compia le prestazioni conformi alla sua condizione o professione richiestegli dal sindaco;

2. l'art. 22, comma 3, della legge 21 ottobre 2005, n. 219 punisce chiunque cede il proprio sangue o i suoi componenti a fini di lucro (il ricorso alla sanzione penale appare del tutto inefficace);
3. artt. 6, comma 3 e 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. L'art. 6, comma 3 prevede una disciplina speciale per il cittadino extracomunitario che non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato: l'abrogazione di questa norma comporta la riconduzione del fatto all'art. 651 c.p., con l'equiparazione tra stranieri e cittadini. Il reato c.d. di "immigrazione clandestina" (art. 10 bis d.lgs. n. 286 del 1998) è stato introdotto dal pacchetto-sicurezza del 2009 (l. n. 94 del 200) con l'intento di salvaguardare, attraverso la previsione dell'espulsione quale sanzione sostitutiva irrogata dal giudice, il carattere immediato dell'esecuzione dell'allontanamento. Tale contravvenzione rivela una marcata impronta "simbolica", cui si associano rilevanti "effetti collaterali" (connessi, in particolare, all'obbligo di denuncia dello straniero irregolare). Si propone l'abrogazione di questa fattispecie: non persuade la sentenza n. 250/2011 della Corte costituzionale che ha salvato l'art. 10-bis, in quanto questa norma è affine all'aggravante ex art. 61, n. 11-bis c.p. dichiarata illegittima (Corte cost. sent. n. 249/2010); entrambe le norme sono quindi espressione di colpevolezza d'autore e non per il fatto; si tratta di una norma penale del tutto inefficace e simbolica, che prevede un regime sanzionatorio irrazionale, in quanto alla pena principale, di carattere pecuniario, che sicuramente il soggetto non sarà in grado di pagare, viene sostituita la sanzione dell'espulsione. più grave della pena principale. A garantire la disciplina dei flussi in ingresso, è quindi sufficiente il procedimento amministrativo di espulsione, presidiato anche dalla sanzione penale.

4. Modificazioni al codice penale

L'art. 3 prevede la modificazione di alcune disposizioni del codice penale.

Il presente disegno di legge interviene sulla disciplina penale in materia di osceno. Per comprendere il significato complessivo dell'intervento, è necessario considerare congiuntamente gli interventi proposti dagli artt. 1 e 3 del presente disegno di legge.

La discussa nozione di «osceno», contenuta nell'art. 529 c.p., pur nella indeterminatezza del parametro valutativo, è stata oggetto di una apprezzabile opera di reinterpretazione da parte della giurisprudenza e della dottrina che ne hanno ridefinito la nozione, contemperandola con l'esigenza di garantire la libertà di atti che esauriscono i propri effetti nella sfera privata. Si è ritenuto di non modificare la nozione di «osceno», in quanto il diritto vivente garantisce sufficiente determinatezza a tale nozione, ma si propone di delimitare fortemente l'area dell'intervento penale nella sostanza alla sola tutela dei minori. In tale direzione, l'articolato:

1. delimita il delitto di atti osceni ai soli fatti che attualmente costituiscono la circostanza aggravante prevista dall'art. 527, comma 2 c.p.: non rileva più la commissione di atti osceni in luogo pubblico o aperto al pubblico, ma solo gli atti osceni commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di luoghi abitualmente frequentati da minori e se da ciò deriva il pericolo che essi vi assistano;
2. riformula l'art. 527, abrogando l'illecito amministrativo degli atti osceni colposi, attualmente previsto dall'art. 527, comma 3 c.p., in quanto il carattere soggettivamente pregnante del delitto richiede la realizzazione dolosa del fatto;
3. propone inoltre la depenalizzazione della contravvenzione di atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 c.p.) secondo i criteri di depenalizzazione dell'art.1;
4. modifica l'art. 528 c.p., incentrando la fattispecie sulle pubblicazioni e spettacoli pornografici; l'ambito di applicazione della fattispecie è ulteriormente delimitato dall'interesse a fare in modo che tale materiale non sia esposto o messo in circolazione in modo che minori di anni quattordici possano prenderne visione; è previsto altresì il divieto di accesso di minori di quattordici anni in luoghi in cui si svolgono spettacoli pornografici o esercizi commerciali di oggetti pornografici; al fine di garantire la libertà d'arte e di scienza, si precisa che «non è pornografica l'opera d'arte o di scienza».

Oltre alla disciplina penale in tema di osceno, si prevede la modificazione dell'art.689 c.p. (Determinazione dello stato di ubriachezza in minori, infermi di mente, persone manifestamente ubriache), riformulato, a seguito dell'abrogazione degli artt. 690 e 691 c.p., in modo da garantire la tutela penale esclusivamente rispetto ai fatti che offendono soggetti "deboli" (minori, infermi di mente e soggetti in stato di manifesta ubriachezza).

È stato infine soppresso l'aggettivo "sediziose" nella rubrica della sezione I del capo II del titolo I, libro III del codice penale, in ragione della scelta fatta di abrogare le fattispecie in tema di sedizione.

5. Modificazioni al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773

Il disegno di legge prevede l'abrogazione e la modificazione di alcune norme del testo unico. Poiché in questo testo normativo le disposizioni sanzionatorie sono costruite utilizzando la tecnica del rinvio, una revisione delle norme del testo unico comporta di riflesso una restrizione degli illeciti penali o amministrativi che sanzionano la violazione di quelle norme.

In particolare, all'art. 4, si prevede l'abrogazione dei seguenti articoli del R. D. n. 773:

1. art. 18, comma 2 («E' considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata»);
2. art. 21 («È sempre considerata manifestazione sediziosa l'esposizione di bandiere o emblemi, che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il governo o le autorità. È manifestazione sediziosa anche la esposizione di distintivi di associazioni faziose»);
3. art. 85 (divieto di comparire mascherato in luogo pubblico o dell'uso della maschera nei teatri e negli altri luoghi aperti al pubblico, tranne nelle epoche e con l'osservanza delle condizioni che possono essere stabilite dall'autorità locale di pubblica sicurezza con apposito manifesto);
4. art. 104 (divieto di corrispondere, in tutto o in parte, mercedi o salari in bevande alcoliche di qualsiasi specie);
5. art. 105 (divieti inerenti alla fabbricazione, importazione, vendita di assenzio);
6. art. 112 (divieto di fabbricare, introdurre nel territorio dello Stato, acquistare, detenere, esportare, allo scopo di farne commercio o distribuzione, o mettere in circolazione scritti, disegni, immagini od altri oggetti di qualsiasi specie contrari agli ordinamenti politici, sociali ed economici costituiti nello Stato o lesivi del prestigio dello Stato o dell'autorità o offensivi del sentimento nazionale, del pudore o della pubblica decenza);
7. art. 114, comma 3 (divieto di pubblicare, nei giornali o in altri scritti periodici, ritratti dei suicidi o di persone che abbiano commesso delitti);
8. art. 154 (divieto di mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico);
9. art. 157 (trattasi di disciplina oggi prevista dal d. lgs. 159/2011 sulle misure di prevenzione personali).

Si propone, inoltre, la modifica di alcuni articoli del testo unico che risentono ancora dell'impostazione etica dello Stato fascista (in particolare il riferimento a concetti generici come «moralità», «sedizione», «prestigio dell'autorità»):

10. sopprimere, nell'articolo 18, comma 4, le parole “di moralità,”;
11. sopprimere nell'articolo 20 le parole “o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità”;

12. sopprimere nell'articolo 69 le parole: "esporre alla pubblica vista rarità, persone, animali, gabinetti ottici o altri oggetti di curiosità, ovvero dare audizioni all'aperto";
13. sostituire l'articolo 100 con il seguente: "Art. 100. – Il Questore può sospendere la licenza di un esercizio nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini o che comunque costituisca un pericolo per la sicurezza dei cittadini."

6. La depenalizzazione 'in concreto'. Alcune premesse

La presente proposta punta anche ad affiancare agli interventi destinati ad operare sul tradizionale terreno della depenalizzazione c.d. 'in astratto', altri strumenti di selezione e sfolgimento endoprocessuale (la c.d. depenalizzazione in concreto), capaci di conferire una maggiore flessibilità al sistema della "giustizia penale".

I poli dell'intervento sono da un lato la procedibilità, dall'altro le vicende estintive del reato. Su entrambi i terreni, in ogni caso, si è operato in modo da individuare punti soddisfacenti di equilibrio tra le esigenze di alleggerimento delle pendenze e la tutela degli interessi protetti.

L'articolato è redatto per gran parte sotto forma di disegno di legge. Descrive cioè fattispecie di immediata operatività.

In particolare, prevede:

l'estensione della punibilità a querela e l'introduzione della particolare tenuità del fatto come causa ostativa alla procedibilità; l'ampliamento e la revisione dei casi e dei presupposti dell'oblazione e l'introduzione di ipotesi di estinzione del reato conseguenti a condotte riparatorie.

La delicatezza della materia e l'opportunità di un confronto con gli altri dicasteri interessati hanno invece suggerito di ricorrere allo schema del disegno di legge delega con riferimento alla previsione di adeguati meccanismi estintivi in materia ambientale e tributaria.

7. L'estensione della punibilità a querela

In un'ottica di deflazione del sistema processuale si è pensato innanzitutto ad un ampliamento delle ipotesi di procedibilità a querela della persona offesa.

La procedibilità a querela costituisce, infatti, un punto di equilibrio e di mediazione fra due opposte esigenze: da un lato, quella di evitare che, nel rispetto del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, si determinino meccanismi repressivi automatici che impediscano qualsiasi possibilità di governo effettivo dei fatti realmente offensivi e meritevoli di tutela penale; dall'altro, quello di far emergere e valorizzare l'interesse privato alla punizione del colpevole onde evitare che restino impuniti fatti comunque lesivi di beni primari o che resti frustrata l'esigenza di ristoro, anche morale, della vittima del reato. Ampliando la procedibilità a querela si può ottenere anche l'effetto

secondario ma parimenti importante, in una logica di riduzione dei carichi processuali, di favorire le ipotesi conciliative che spesso riescono a perfezionarsi proprio nelle fasi preliminari del giudizio, quando si avverte più impellente l'esigenza di evitare l'aggravio ed il rischio del processo prima ancora che della condanna.

Il sistema non è nuovo all'ampliamento delle ipotesi di perseguibilità a querela per ottenere effetti deflattivi o depenalizzanti. L'ultimo intervento sistematico è stato quello realizzato dalla legge 24 novembre 1981 n. 689 la quale, con un intento analogo a quello che accompagna la presente proposta, ha operato su due diversi fronti, trasformando taluni reati in illeciti amministrativi e facendone diventare altri, originariamente perseguibili d'ufficio, come procedibili a querela⁸.

Nella presente proposta s'intende estendere la procedibilità a querela per alcuni reati contro la persona (in particolare alcuni di quelli contro la incolumità e la libertà morale) e contro il patrimonio. Ciò in ragione del carattere essenzialmente privato dell'offesa ed in virtù del fatto che, dal panorama della attuale casistica giurisprudenziale, le fattispecie considerate vedono concreta applicazione in casi molto limitati e per situazioni "bagatellari". Alle classi di reato sopra indicate (sulle quali l'incidenza della progettata riforma è più ampia) si aggiungono, peraltro, anche le seguenti fattispecie, rispetto alle quali pure si propone, in generale ovvero con riferimento a specifiche sotto-ipotesi, la procedibilità a querela. Esse sono: l'induzione al matrimonio mediante inganno e la molestia o disturbo alle persone. D'altro canto, in relazione a reati che già prevedono la procedibilità a querela nella ipotesi-base, si è proceduto a ridurre il novero delle circostanze aggravanti cui la legge collega l'effetto della procedibilità d'ufficio (ad esempio gli artt. 582 e 590 c.p. nonché l'art. 612 c.p.).

Si prevede, inoltre, la trasformazione della violenza privata (art.610 c.p.) in delitto perseguibile a querela. In questo caso la procedibilità d'ufficio scatta solo al ricorrere di alcune circostanze aggravanti.

La medesima tecnica di restringere i fattori che determinano la procedibilità d'ufficio è stata seguita per i reati contro il patrimonio individuale: furto, truffa, frode informatica e appropriazione indebita.

⁸ In particolare, a seguito di quell'intervento, sono diventati perseguibili a querela: il falso in scrittura privata nonché su foglio firmato in bianco nonché le condotte di falso di cui agli artt. 488, 489 e 490 c.p. in relazione alla scrittura privata; la violazione degli obblighi di assistenza familiare art. 570 c.p.); le lesioni personali "lievissime" (quando la durata della malattia sia inferiore a venti giorni, non ricorrendo talune aggravanti, art. 582, 2° co., c.p.); le lesioni colpose (escluse le gravi e le gravissime) se il fatto viola norme intese a prevenire gli infortuni sul lavoro o attinenti alla igiene, ovvero ha causato una malattia professionale (art. 590, 5° comma, c.p.); sottrazione di cose comuni (art. 627 c.p.), usurpazione (art. 631 c.p.), deviazione di acque o atti che alterino lo stato dei luoghi (art. 632 c.p.) introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo (art. 636 c.p.), salvo che siano commessi su acque, terreni, fondi pubblici o destinati a uso pubblico (art. 639 – bis c.p.) e la truffa semplice (art. 640, 3° comma, c.p.).

Si segnala infine che, con riguardo ai delitti di cui agli artt. 610, 612 e 640 c.p., al fine di meglio garantire la posizione delle vittime “deboli”, si è introdotta una formulazione generale che prevede la procedibilità d’ufficio quando il fatto è commesso in danno di minore o di persona in stato di infermità o deficienza psichica, categorie già presenti nel codice.

La proposta prevede i nuovi casi di procedibilità a querela negli articoli da 5 a 13.

7.1 Lesioni personali

L’art. 5 attiene all’estensione della procedibilità a querela nella ipotesi di lesioni di cui al primo comma dell’art. 582 c.p., ossia lesioni che determinino una malattia di durata superiore a venti giorni, con esclusione del caso in cui ricorrano le aggravanti di cui all’art. 583 e 585 c.p.. La ratio è quella di estendere la logica dell’ “azione” privata in relazione unicamente al parametro della gravità sostanziale della lesione, procedendo in progressione rispetto all’intervento già operato dal legislatore del 1981.

7.2 Violenza privata

L’art. 6 prevede l’estensione della procedibilità a querela nel caso di violenza privata di cui all’art. 610 c.p.

La previsione tiene conto del fatto che le condotte che sono ritenute integrare il reato di violenza privata, nella giurisprudenza prevalente, spesso non vanno oltre la dimensione strettamente interindividuale; dimensione che, quindi, si è inteso valorizzare escludendo la procedibilità d’ufficio. Ad esempio, viene ritenuto integrare il reato di violenza privata ai sensi dell’art. 610 c.p. il comportamento di colui che, avendo parcheggiato l’auto in maniera da ostruire l’ingresso al garage condominiale, si rifiuta di rimuoverla nonostante la richiesta della persona offesa (Cass. Sez. 5, n. 603 del 18/11/2011). E’ ampia la casistica di comportamenti simili a quello descritto, in cui l’autore si limita a frapporre ostacoli al passaggio di un altro soggetto. Quando l’offesa assume caratteri più gravi, si passa quasi sempre a ravvisare altre ipotesi specifiche di reato quali resistenza a pubblico ufficiale, violenza sessuale, estorsione, etc. Restano procedibili d’ufficio le fattispecie di cui al secondo e terzo comma dell’art. 610 c.p.

7.3. Minaccia

L’art. 7 prevede l’estensione della procedibilità a querela nell’ipotesi prevista dall’art. 612, comma 2.

Si ritiene che il concetto di “gravità” della minaccia introduca un elemento di valutazione troppo ampio, lasciato all’interprete, con la conseguenza che possono determinarsi, in ordine alla perseguibilità in assenza di querela, disparità notevoli

di trattamento a seconda delle diverse sensibilità del giudice, che ritenga tali situazioni gravi o meno. In questo modo si sottrae il parametro della gravità alla sfera della procedibilità per ricondurlo, più razionalmente, nell'ambito della misura della pena. Resta invece perseguibile d'ufficio la minaccia fatta in uno dei modi indicati dall'articolo 339 c.p., stante la intrinseca pericolosità della fattispecie e la minaccia commessa in danno di soggetto "debole".

7.4 Furto

Con l'art. 8 si passa all'ambito dei reati contro il patrimonio e, segnatamente, al furto. La logica è quella di consentire che non solo il furto "semplice" – quasi mai ravvisabile e ravvisato – ma anche alcune ipotesi socialmente meno allarmanti di furto aggravato possano rientrare nell'alveo dei reati perseguibili a querela. Rimane invece perseguibile d'ufficio il furto aggravato dalle circostanze previste nei numeri 3) (in ragione della pericolosità) e 7) (in ragione del bene pubblico protetto) dell'art. 625 c.p.

7.5 Truffa e frode informatica

Analogo ragionamento vale con riferimento agli artt. 9 e 10 che hanno ad oggetto, rispettivamente, i delitti di truffa e di frode informatica. Quanto all'art. 9, esso estende la procedibilità a querela alla truffa aggravata a meno che non si tratti delle aggravanti di cui al numero 1 del 2 comma (in ragione della pubblicità del bene giuridico protetto) dell'art. 640 c.p., o numeri 5 (per il pericolo) e 9 (per l'insidiosità della condotta) dell'art. 61 c.p. ovvero, in generale, per la tutela dei soggetti più deboli. Anche per l'art. 640-ter c.p. viene ristretto il novero delle circostanze aggravanti in grado di far scattare la procedibilità d'ufficio, alla sola ipotesi di cui al numero 9 dell'art. 61 c.p.

7.6 Appropriazione indebita

L'art. 12 limita la procedibilità d'ufficio per l'appropriazione indebita al ricorrere solo di alcune delle circostanze di cui all'art. 61 n. 11, che l'attuale formulazione della disposizione richiama. In particolare, viene introdotta la necessità della querela nelle ipotesi in cui l'appropriazione indebita avvenga con "abuso di relazioni di coabitazione o di ospitalità", sembrando opportuno, in relazioni alle situazioni comprese dalle relazioni sopra indicate, lasciare che l'attivazione della pretesa punitiva sia condizionata dalla dichiarazione di volontà del privato. Anche in ragione dell'esigenza di mantenere nel sistema un efficace strumento di contrasto alle attività offensive di patrimoni collettivi, ed in particolare alla criminalità economica, si è scelto di mantenere ferma la regola della procedibilità d'ufficio per l'appropriazione indebita commessa, oltre che con abuso di autorità o di relazioni domestiche, anche con abuso di relazioni di ufficio o di prestazioni d'opera.

7.7 Induzione al matrimonio mediante inganno

L'art. 13, in ragione del contenuto dell'offesa, prevede per il reato di cui all'art. 558 c.p. la procedibilità a querela della persona offesa.

7.8. Molestia o disturbo alle persone

Il regime della procedibilità a querela, infine, è proposto (art. 14) per la contravvenzione di cui all'art. 660 c.p., della quale accentua il profilo della tutela degli interessi personali del soggetto molestato piuttosto che dei generici ed indeterminati beni dell'ordine pubblico e della tranquillità pubblica.

8. L'esclusione della procedibilità per la particolare tenuità del fatto

Tra i meccanismi deflativi proposti, la previsione generalizzata della 'particolare tenuità del fatto' rappresenta probabilmente la novità più significativa. Già sperimentato nel procedimento minorile e in quello dinanzi al giudice di pace, questo meccanismo di 'auto-riduzione', finalizzato a restituire razionalità ed economicità al sistema, fa dunque ingresso nella giustizia ordinaria. Come noto, l'istituto non prende in considerazione fatti inoffensivi, che in quanto tali non hanno rilevanza penale, bensì fatti che, seppur offensivi e quindi 'tipici', sono però caratterizzati da un disvalore così attenuato da non giustificare l'esercizio dell'azione penale. Prendendo a riferimento la disposizione dell'art. 34 d.lgs. 274/2000, la disposizione proposta prevede che non si proceda quando il fatto è di particolare tenuità per le modalità della condotta, l'esiguità del danno o del pericolo, il grado di colpevolezza e l'occasionalità.

8.1 L'inquadramento della tenuità del fatto tra le cause di improcedibilità

Con riferimento alla natura giuridica dell'istituto, si è optato, dopo ampia discussione, per la collocazione della figura della tenuità del fatto nel quadro della procedibilità, in modo da ottenere che risultati di 'sbarramento' possano realizzarsi già per effetto delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale. In particolare, si è ritenuto opportuno inserire la nuova figura all'interno del codice penale e, precisamente, nell'art. 131 bis, all'interno del capo IV del titolo IV del libro I, dedicato, appunto, alla disciplina sostanziale delle condizioni di procedibilità. A tale opzione 'sostanzialistica' seguiranno i naturali assestamenti della disciplina processuale, secondo la logica generale del sistema.

Così, la qualificazione dell'istituto come condizione di non procedibilità ("...non si procede quando..."), consentirà di collocare il giudizio sulla tenuità del fatto già nel quadro dell'archiviazione, ai sensi dell'art. 411 c.p.p. la cui formulazione ovviamente non necessita interventi.

Ugualmente, non sembra necessario introdurre per il caso della tenuità del fatto una norma che chiarisca la logica sulla quale dovrebbero basarsi la richiesta e l'eventuale successivo provvedimento di archiviazione. I parametri di riferimento, infatti, andranno necessariamente coordinati con le disposizioni vigenti che governano gli epiloghi decisionali nelle sequenze procedurali in questione (in particolare art. 125 att. c.p.p.). Infine, per quanto concerne le fasi successive, e comunque in ogni stato e grado del processo, la tenuità del fatto potrà comunque operare attraverso l'art. 129 c.p.p.

8.2 I requisiti costitutivi della tenuità del fatto

Come emerge dalla lettura della norma, l'effetto della non procedibilità scaturisce all'esito di una valutazione globale di tutti gli elementi che concorrono a definire la gravità del reato: tenuità, infatti, è caratteristica che coinvolge tutto il reato e sta ad indicare l'esiguità del disvalore complessivo dell'illecito. In particolare, i primi due criteri indicati – le modalità della condotta e l'esiguità del danno o del pericolo – attengono alla dimensione oggettiva del reato. Quanto in particolare, all'esiguità del danno o del pericolo, occorre forse precisare che tale criterio si riferisce al livello quantitativo dell'offesa e dovrà essere valutato in relazione all'interesse tutelato dalla norma. Il terzo criterio, relativo al grado della colpevolezza, concorre a connotare la tenuità del fatto sotto il profilo soggettivo: sotto questo punto di vista, dovranno quindi essere valutati l'intensità del dolo, il grado della colpa, ma anche la presenza di semi-scusanti, l'eventuale riduzione della capacità di intendere e di volere e la scarsa conoscibilità del precetto penale. Il quarto criterio, infine, riguarda l'occasionalità del fatto: accogliendo l'interpretazione che la dottrina e la giurisprudenza maggioritaria hanno dato a questo requisito con riferimento all'istituto del giudice di pace, è da ritenersi occasionale la condotta che appaia destinata a non ripetersi ad opera dell'imputato, ossia la condotta che appaia estranea al *modus vivendi* dello stesso. Al fine di assicurare al magistrato la possibilità di accertare l'occasionalità del fatto, è stato previsto, tra le norme di coordinamento (art. 18, comma 4), l'inserimento nel casellario giudiziale anche dei provvedimenti che dichiarano l'improcedibilità ai sensi dell'art. 131-bis c.p.. La tipizzazione dei parametri costitutivi della tenuità del fatto, il cui accertamento è rimesso alla valutazione discrezionale del giudice, risponde all'esigenza di individuare in via generale ed astratta i canoni che regolano l'esercizio dell'azione penale, precludendo qualsiasi spazio di apprezzamento ispirato a valutazioni di opportunità e rendendo così l'istituto conforme al principio dell'obbligatorietà di cui all'art. 112 Cost.

8.3 L'ambito applicativo

Un aspetto delicato riguarda la determinazione dell'ambito applicativo della figura, aspetto che ha costituito l'oggetto di una articolata discussione all'interno

della Commissione. Secondo una prima prospettazione, la tenuità del fatto potrebbe considerarsi meccanismo idoneo ad operare in relazione a tutti i reati, senza considerazione dunque della astratta gravità del reato. Tale soluzione muove dall'idea che anche reati astrattamente 'gravi' possono, in concreto, risultare esigui.

Secondo una diversa prospettazione, poi accolta, la causa di improcedibilità in esame dovrebbe operare solo per reati puniti con pene contenute entro un certo limite edittale: ciò in considerazione del fatto che l'intrinseca gravità dei reati puniti con pene molto elevate contrasta con la possibilità di individuare, sulla base di valutazioni di tipo gradualistico, fatti 'in concreto' esigui.

Si è così ritenuto di limitare l'ambito di applicabilità della clausola di irrilevanza del fatto alle contravvenzioni e ai delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel minimo a tre anni. La scelta di riferirsi al minimo edittale si spiega con il fatto che esso esprime il quantum di pena pensato dal legislatore per le sottofattispecie bagatellari di ogni fattispecie di reato.

Al fine di evitare dubbi interpretativi sul computo della pena, è stata espressamente esclusa la valutazione delle circostanze, salvo che si tratti di circostanze ad effetto speciale o di circostanze per le quali la legge prevede una pena diversa da quella ordinaria del reato o per le quali determina la misura in modo indipendente. La scelta di attribuire rilevanza esclusivamente a queste circostanze si giustifica in ragione della loro peculiarità: come noto, infatti, le modalità di determinazione autonoma della pena riflettono una valutazione legislativa in ordine al disvalore del fatto che avvicina tali circostanze ad elementi di fattispecie autonome di reato.

Infine, la presenza, all'interno dell'ordinamento, di circostanze attenuanti o di fattispecie autonome che danno rilievo alla tenuità del fatto ha convinto dell'opportunità di specificare, in via normativa, il rapporto tra quelle disposizioni e la causa di non procedibilità qui prevista: lo scopo della previsione è di evitare che le norme che contemplano la tenuità del fatto siano considerate prevalenti, in virtù di un supposto rapporto di specialità, e di chiarire, al contrario, che esse hanno un carattere residuale, essendo destinate ad operare laddove l'art. 131-bis c.p. non possa trovare applicazione (come, ad esempio, nel caso in cui il fatto, pur tenue, non sia occasionale).

9. Le disposizioni in materia di estinzione del reato. L'estensione dell'oblazione ai delitti

Tra gli strumenti presumibilmente in grado di realizzare apprezzabili effetti di deflazione processuali vi è l'estensione dell'oblazione anche ai delitti (capo II). In particolare, la proposta è quella di modificare sia l'art. 162 c.p., prevedendo l'oblazione c.d. obbligatoria anche per i delitti puniti con la sola pena pecuniaria, sia l'art. 162 bis, prevedendo l'oblazione c.d. facoltativa anche per i delitti puniti con pene alternative. Con riferimento ai termini di proposizione dell'oblazione, restano fermi quelli attualmente vigenti, nel senso cioè che il reo è ammesso (o

può essere ammesso) al pagamento della somma stabilita prima dell'apertura del dibattimento ovvero prima del decreto di condanna. Resta ugualmente invariata anche la disciplina dettata dall'art. 141-bis att. c.p.p.

10. Estinzione del reato in seguito al compimento di condotte riparatorie

A fianco dell'oblazione, si propone anche l'introduzione di una ipotesi generale di estinzione del reato in presenza di condotte riparatorie: tale strumento permette di affiancare all'istanza deflattiva il rafforzamento dell'idea della cd. giustizia riparativa, con l'attribuzione al procedimento di una funzione conciliativa tra autore e vittima del reato. Ciò è in linea con un diritto penale informato al principio della sussidiarietà – di cui del resto anche la clausola dell'irrelevanza del fatto è espressione: principio in base al quale la pena non deve essere applicata se gli scopi di prevenzione possono essere raggiunti con strumenti meno afflittivi.

Secondo la proposta formulata nell'articolato, il meccanismo estintivo legato a condotte di tipo riparatorio – ora operante, come noto, nel solo sistema del giudice di pace - fa ingresso nel sistema della giustizia ordinaria attraverso l'art. 162-ter c.p., la cui disciplina si richiama, in gran parte, all'art. 35 d.lgs. 2000/274. Innanzitutto, quanto all'ambito applicativo, il nuovo 162-ter c.p. riguarda tutti i delitti procedibili a querela: tale previsione muove dall'idea che il giudice possa 'scavalcare' l'eventuale persistenza della volontà punitiva del querelante, in presenza di condotte idonee a reintegrare l'offesa recata agli interessi lesi dal reato. Subordinare l'estinzione del reato alla congruità ed all'effettività delle attività risarcitorie e riparatorie in realtà non vanifica gli interessi tutelati dalla norma penale ma, al contrario, ne riafferma e rafforza il valore, promuovendone la reintegrazione. Del resto, è questa la ragione per la quale, discostandosi dalla disciplina prevista nell'art. 35 d.lgs. 274/2000, non si è ritenuto di dover affiancare alla valutazione circa l'idoneità delle attività risarcitorie e riparatorie anche la considerazione delle esigenze di riprovazione del reato e di prevenzione. Quanto al procedimento, al fine di porre un argine ad eventuali ravvedimenti 'tardivi', si è previsto che la dichiarazione di estinzione del reato debba intervenire entro l'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna. Analogamente a quanto previsto dall'art. 35 d.lgs. 274/2000, un'eccezione a tale barriera temporale è prevista nell'ipotesi in cui l'imputato dimostri di non aver potuto adempiere in precedenza: in questo caso, il giudice, oltre che assegnare un termine per l'adempimento, può altresì impartire prescrizioni finalizzate, ove possibile, all'eliminazione delle conseguenze del reato. Il termine, che ai sensi dell'art. 35 d.lgs. 274/2000, è di tre mesi, è in questo caso di un anno, in considerazione di richieste risarcitorie o riparatorie presumibilmente più consistenti di quelle ipotizzabili per i reati di competenza del giudice di pace ed è inoltre suscettibile di rateizzazione.

Territorio 'ideale' dei meccanismi estintivi fondati su condotte riparatorie è quello dei reati contro il patrimonio: in tale ambito, proprio in ragione della

natura patrimoniale degli interessi offesi, si è prevista l'operatività dell'art. 162-ter c.p. anche per i delitti procedibili d'ufficio, ma con l'eccezione dei delitti caratterizzati da violenza. Da qui la previsione dell'art. 649-bis che consente appunto l'applicazione dell'art. 162-ter per tutti i delitti, anche procedibili d'ufficio, contenuti nel titolo XIII del libro II del codice penale, con le eccezioni delle ipotesi di cui agli artt. 628, 629, 630, 644, 648 bis, 648 ter c.p..

11. Gli interventi in materia ambientale e tributaria

In considerazione del fatto che la tutela penale dell'ambiente costituisce un territorio difficilmente accessibile ad interventi di depenalizzazione in astratto (sia in considerazione della rilevanza dei beni giuridici coinvolti, sia degli obblighi di conformazione alle normative europee: risulta quanto mai opportuno introdurre in questo settore meccanismi estintivi legati all'adempimento di prescrizioni: meccanismi che, oltre ad essere funzionali ad un obiettivo di deflazione del sistema, permettono anche di conseguire utili risultati sul versante della tutela dei beni giuridici.

Stante la complessità del sistema e la necessità di approfondite conoscenze delle tematiche ambientali, è apparso più corretto indicare dei criteri direttivi per una legge delega al Governo in materia. Le ipotesi prese in considerazione sono quelle relative alle violazioni delle autorizzazioni. Si segnala, infine, la necessità di coordinare il sistema delle prescrizioni con le norme che assegnano all'Amministrazione poteri di diffida.

Si è ritenuto utile di estendere analogo intervento al settore dei reati in materia tributaria. Qui il regime della non punibilità, previsto per le ipotesi dei reati di cui agli artt. 10 bis e ter d.lgs. 74/2000, è stato allineato, per ragioni di coerenza del sistema, con quello previsto dall'art. 2 d.l. 463/1983.

12. Disposizioni di coordinamento, transitorie e finali

Con riferimento al titolo III del presente disegno di legge, si segnalano l'art. 18, comma 4, che prevede la modificazione della disciplina del casellario giudiziale con inserimento anche dei provvedimenti che dichiarano l'improcedibilità ai sensi dell'art. 131-bis c.p.(v. la presente relazione al § 8.2), e l'art. 21, nel quale si è voluta raccogliere l'indicazione del Presidente Prof. Fiorella circa l'introduzione di una "anagrafe delle fattispecie penali" che, consentendo finalmente di stabilire il numero esatto dei reati esistenti nel nostro ordinamento, permetterebbe di calibrare in modo razionale gli interventi di depenalizzazione. Si tratterebbe inoltre di un fondamentale strumento per il cittadino, che realizzerebbe efficacemente la funzione di orientamento della norma.

Commissione Fiorella per la revisione del sistema penale (23 aprile 2013) - Proposta di articolato

Disegno di legge in materia di depenalizzazione e di deflazione del sistema penale

Titolo I Depenalizzazione

Capo I Trasformazione dei reati in illeciti amministrativi

Art. 1

Delega al Governo per la trasformazione da illecito penale in illecito amministrativo dei reati puniti con pene pecuniarie o con pena alternativa

1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la trasformazione da illecito penale in illecito amministrativo dei reati puniti con pene pecuniarie o con pena alternativa e la conseguente riforma della disciplina sanzionatoria, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a. trasformare da illecito penale in illecito amministrativo, i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, nonché le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda;
 - b. prevedere che gli illeciti amministrativi, di cui alla lettera a), siano soggetti a una sanzione pecuniaria il cui ammontare è così determinato:
 1. se la violazione è punita con la sola pena della multa o dell'ammenda, la somma dovuta è pari all'ammontare della pena pecuniaria stabilita per la violazione stessa, e comunque non inferiore a euro 258;
 2. se la violazione è punita con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, prevedere una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a euro 1.000 né superiore a euro 30.000, graduata in rapporto alla gravità degli illeciti; qualora l'importo dell'ammenda, prevista per la contravvenzione, sia superiore nel massimo a euro 30.000, la sanzione amministrativa pecuniaria potrà essere prevista in misura non superiore al doppio;
 3. se la violazione è punita con una pena pecuniaria proporzionale, con o senza la fissazione di limiti minimi o massimi, la somma dovuta è pari all'ammontare della multa o dell'ammenda, se prevista in via esclusiva; detta somma è aumentata di un terzo, ove le pene della multa e dell'ammenda siano previste in alternativa alla reclusione o all'arresto;

- c. prevedere la trasformazione in sanzioni amministrative accessorie delle pene accessorie già previste per i reati depenalizzati, introducendo, se necessario, con riferimento alla gravità della violazione, nuove sanzioni accessorie idonee a prevenire ulteriori violazioni;
- d. la trasformazione da illecito penale in illecito amministrativo dei reati puniti con pene pecuniarie non può essere operata nelle seguenti materie:
 - 1. delitti previsti dal Libro II del codice penale;
 - 2. contravvenzioni previste dagli articoli 650, 651, 658, 660, 673, 674, 677, 679, 682, 683, 684, 685, 697, 703, 712, 720, 727, 727-bis, commi 1 e 2, 728, 733, 734 del codice penale;
 - 3. reati in materia di edilizia e urbanistica, salvo che si tratti delle contravvenzioni previste dagli articoli 44, comma 1, lettera a), 73, commi 1 e 2, 82, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;
 - 4. reati in materia di tutela dell'ambiente, beni culturali, territorio e paesaggio, salvo che si tratti della contravvenzione prevista dall'art. 137, comma 10, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
 - 5. reati in materia di alimenti e bevande;
 - 6. reati in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
 - 7. reati in materia di immigrazione;
 - 8. reati previsti dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, salvo che per le contravvenzioni di cui agli articoli 17 e 32, comma 3;
 - 9. reati previsti dai decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie, compresi nell'elenco allegato alla presente legge.

Capo II

Codice Penale e leggi complementari: Abrogazioni e modificazioni

Art. 2

Abrogazioni

- 1. Sono abrogati gli articoli 266, limitatamente all'ipotesi di cui al comma 4, numero 3), 270, 341-bis, 342, 415, 503, 504, 505, 507, 510, 511, 512, 565, 636, 637, 645, 654, 655, 661, 668, 690, 691, 707, 716, 723 del codice penale.
- 2. Sono abrogati gli articoli 57, 125, 139, 258 del regio decreto 2 luglio 1934, n. 1265, 22, comma 3, della legge 21 ottobre 2005, n. 219, nonché 6, comma 3, e 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Art. 3

Modificazioni al codice penale

- 1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a. l'art. 527 è sostituito dal seguente: "527. - (Atti osceni). È punito con la reclusione da tre mesi a tre anni chiunque compie atti osceni all'interno o

- nelle immediate vicinanze di luoghi abitualmente frequentati da minori e se da ciò deriva il pericolo che essi vi assistano.”;
- b. l'articolo 528 è sostituito dal seguente: “528. - (Pubblicazioni e spettacoli pornografici). – Chiunque espone o mette in circolazione scritti, disegni, immagini o altri oggetti di natura pornografica, in modo tale che i minori di anni quattordici possano prenderne visione, è punito con la reclusione fino a due anni. Alla stessa pena soggiace chiunque, organizzando spettacoli pornografici o esercitando il commercio degli oggetti di cui al comma precedente, consente l'accesso ai minori di anni quattordici. Non è pornografica l'opera d'arte o di scienza.”;
 - c. l'art. 529 è sostituito dal seguente: “529. - (Atti osceni: nozione). Agli effetti della legge penale, si considerano osceni gli atti che, secondo il comune sentimento, offendono il pudore.”;
 - d. l'articolo 689 è sostituito dal seguente: “689. – (Determinazione dello stato di ubriachezza in minori, infermi di mente, persone manifestamente ubriache). – Chiunque cagiona l'ubriachezza di un minore di anni sedici o di persona che appaia affetta da malattia mentale o che si trovi in manifeste condizioni di deficienza psichica, oppure somministra bevande alcoliche a persona in stato di manifesta ubriachezza, è punito con l'arresto fino ad un anno. Qualora il colpevole sia esercente un'osteria o un altro pubblico spaccio di cibi o bevande, la condanna comporta la sospensione dell'esercizio.”;
 - e. nel paragrafo 1 della sezione I, capo I, titolo I del Libro terzo del codice penale le parole “sediziose e” sono soppresse.

Art. 4

Modificazioni al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773

- 1. Il regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è così modificato:
 - a. gli articoli 18, comma 2, 21, 85, 104, 105, 112, 114, comma 3, 154, comma 1, 157 sono abrogati;
 - b. sopprimere, nell'articolo 18, comma 4, le parole “di moralità.”;
 - c. sopprimere nell'articolo 20 le parole “o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità”;
 - d. sopprimere nell'articolo 69 le parole: “,esporre alla pubblica vista rarità, persone, animali, gabinetti ottici o altri oggetti di curiosità, ovvero dare audizioni all'aperto”;
 - e. sostituire l'articolo 100 con il seguente: “Articolo 100. – Il Questore può sospendere la licenza di un esercizio nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini o che comunque costituisca un pericolo per la sicurezza dei cittadini.”

Titolo II
Strumenti per la deflazione del sistema penale

Capo I
Estensione dei casi di procedibilità a querela. Improcedibilità dell'azione penale per la particolare tenuità del fatto

Art. 5
Lesioni personali

1. Nel secondo comma dell'articolo 582 del codice penale, le parole «Se la malattia ha una durata non superiore a venti giorni e non ricorre alcuna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583 e 585» sono sostituite dalle seguenti: «Se non ricorre alcuna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583 e 585».

Art. 6
Violenza privata

1. Nel primo comma dell'articolo 610 del codice penale, le parole «è punito con la reclusione fino a quattro anni» sono sostituite dalle seguenti: «è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a quattro anni».
2. Nel secondo comma del medesimo articolo, dopo le parole «La pena è aumentata» sono inserite le seguenti: «, e si procede d'ufficio,».
3. Dopo il secondo comma del medesimo articolo è aggiunto il seguente: «Si procede in ogni caso di ufficio se il fatto è commesso a danno di minore o di persona in stato di infermità o deficienza psichica».

Art. 7
Minaccia

1. Nel secondo comma dell'articolo 612 del codice penale, le parole «Se la minaccia è grave o è fatta in uno dei modi indicati nell'articolo 339» sono sostituite dalle seguenti: «Se la minaccia è fatta in uno dei modi indicati dall'articolo 339 o se è commessa a danno di minore o di persona in stato di infermità o deficienza psichica».

Art. 8
Furto

1. Nel terzo comma dell'articolo 624 del codice penale, le parole «salvo che ricorra una o più delle circostanze di cui agli articoli 61, numero 7), e 625» sono sostituite dalle seguenti: «salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dall'articolo 625, numeri 3) e 7)».

Art. 9
Truffa

1. Nel terzo comma dell'articolo 640 del codice penale, le parole «salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal capoverso precedente o un'altra circostanza aggravante» sono sostituite dalle seguenti: «salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal numero 1 del capoverso precedente o dall'articolo 61, numeri 5) e 9) ovvero nel caso in cui il fatto sia commesso a danno di minore o di persona in stato di infermità o deficienza psichica».

Art. 10
Frode informatica

1. Nel terzo comma dell'articolo 640-ter del codice penale, le parole «o un'altra circostanza aggravante» sono sostituite dalle seguenti: «o la circostanza prevista dall'articolo 61, numero 9)».

Art. 11
Appropriazione indebita

1. Nel terzo comma dell'articolo 646 del codice penale, le parole «o taluna delle circostanze indicate nel numero 11 dell'articolo 61» sono sostituite dalle seguenti: «o l'aver il colpevole commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio o di prestazione d'opera».

Art. 12
Induzione al matrimonio mediante inganno

1. Nell'articolo 558 del codice penale, dopo le parole “è punito,” sono inserite le seguenti: “a querela della persona offesa,”.

Art. 13
Molestia o disturbo alle persone

1. Nell'articolo 660 del codice penale, dopo le parole: “è punito” aggiungere le seguenti: “, a querela della persona offesa,”.

Art. 14
Improcedibilità per la particolare tenuità del fatto

1. L'intestazione del capo IV del titolo IV del Libro I del codice penale è sostituita dalla seguente: “CAPO IV - DELLA PERSONA OFFESA DAL

REATO E DELLA IMPROCEDIBILITA' PER LA PARTICOLARE TENUITA' DEL FATTO".

2. Dopo l'articolo 131 del codice penale è inserito il seguente: "131-bis. – (Esclusione della procedibilità per la particolare tenuità del fatto). Nelle contravvenzioni e nei delitti per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel minimo a tre anni o la pena della multa, sola o congiunta alla predetta pena detentiva, non si procede quando per le modalità della condotta, per l'esiguità del danno o del pericolo, per il grado della colpevolezza e per la sua occasionalità, il fatto è di particolare tenuità. Ai fini della determinazione della pena prevista nel comma precedente non si tiene conto delle circostanze, salvo che si tratti di circostanze attenuanti ad effetto speciale o per le quali la legge prevede una pena diversa da quella ordinaria del reato o ne determina la misura in modo indipendente. La disposizione prevista nel primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare la particolare tenuità del fatto come circostanza attenuante."

Capo II

Estinzione del reato in seguito ad oblazione e al compimento di condotte riparatorie

Art. 15

Oblazione

1. L'art. 162 del codice penale è sostituito dal seguente: "162. (Oblazione nei reati puniti con pena pecuniaria). - Nei reati per i quali la legge stabilisce la sola pena della multa o dell'ammenda, il reo è ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo della multa stabilita per il delitto ovvero alla terza parte dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione, oltre le spese del procedimento. Il pagamento estingue il reato".
2. L'art. 162-bis del codice penale è sostituito dal seguente: "162-bis. (Oblazione nei reati puniti con pene alternative). - Nei reati per i quali la legge stabilisce la pena alternativa della reclusione o della multa, ovvero dell'arresto o dell'ammenda, il reo può essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente ai due terzi del massimo della multa stabilita dalla legge per il delitto ovvero alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione, oltre le spese del procedimento. L'oblazione non è ammessa quando il reo è già stato condannato per un reato della stessa indole. L'oblazione non è comunque ammessa quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del reo. Il pagamento delle somme indicate nel primo comma del presente articolo estingue il reato."

Art. 16
Condotte riparatorie

1. Dopo l'art. 162-bis del codice penale è inserito il seguente: “Articolo 162-ter. – (Estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie). - Per i delitti procedibili a querela, il giudice dichiara estinto il reato, sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato ha proceduto, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, alla riparazione del danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato. Qualora l'imputato dimostri di non avere potuto procedere agli adempimenti di cui al comma precedente, può chiedere al giudice di provvedervi in un tempo non superiore a un anno, anche tramite pagamento rateale; in tal caso, il giudice, se accoglie la richiesta, ordina la sospensione del processo, fissando una nuova udienza non oltre un anno dalla richiesta, imponendo, se necessario, specifiche prescrizioni. In tal caso, il corso della prescrizione resta sospeso. Il giudice dichiara l'estinzione del reato, di cui al primo comma, all'esito delle condotte riparatorie.
2. Dopo l'articolo 649 del codice penale, è inserito il seguente: “Articolo 649-bis. – (Estinzione del reato in seguito a condotte riparatorie). – Si osservano le disposizioni dell'articolo 162-ter per i delitti procedibili d'ufficio previsti da questo titolo. Le disposizioni del comma precedente non si applicano ai delitti previsti dagli articoli 628, 629, 630, 644, 648-bis, 648-ter, nonché ad ogni altro delitto contro il patrimonio commesso con violenza alle persone.”.

Capo III
Estinzione del reato derivante dall'adempimento di prescrizioni o di debiti tributari

Art. 17
Delega al Governo per l'introduzione di cause di estinzione dei reati derivanti dall'adempimento di prescrizioni o di debiti tributari

1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per l'introduzione di cause estintive del reato legate all'adempimento di prescrizioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, di emissioni in atmosfera e di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti contaminati, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a. prevedere che, per le contravvenzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, di emissioni in atmosfera e di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti contaminati, consistenti nella violazione delle prescrizioni contenute in atti autorizzativi, il reato si estingue quando il contravventore ha ottemperato alle prescrizioni degli organi di vigilanza,

- dirette ad eliminare la violazione, e ha versato una somma pari ad un terzo della ammenda stabilita per la contravvenzione;
- b. prevedere che, nei casi previsti dalla precedente lettera a), l'adempimento delle prescrizioni e il versamento della somma vengano comunicati dall'organo di vigilanza al pubblico ministero e che si proceda allo stesso modo nel caso di inadempimento; qualora il pubblico ministero prenda notizia della contravvenzione di propria iniziativa o la riceva da privati o da altri organi pubblici, ne dà immediata comunicazione agli organi competenti per le determinazioni inerenti alle prescrizioni che si rendano necessarie allo scopo di eliminare la violazione;
 - c. prevedere, nei casi dei delitti di cui agli articoli 10-bis e 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74, l'estinzione del reato, quando il reo, entro il termine di tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione, estingue i debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti medesimi mediante pagamento, anche a seguito delle speciali procedure conciliative o di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie.

Titolo III

Disposizioni di coordinamento, transitorie e finali

Art. 18

Norme di coordinamento

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati l'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, nonché gli articoli 34 e 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
2. Nell'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, le parole “, nonché dall'articolo 34, commi 1 e 2 del presente decreto” sono soppresse.
3. Nell'articolo 63 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, le parole “34, 35” sono soppresse.
4. Nell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, dopo la lettera u), è inserita la seguente lettera: “v) i provvedimenti che dichiarano l'improcedibilità ai sensi dell'art. 131-bis c.p.”.

Art. 19

Disposizioni transitorie in materia di perseguibilità a querela

1. Per i reati perseguibili a querela, ai sensi delle disposizioni della presente legge, commessi prima della entrata in vigore della presente legge, il termine per presentare la querela decorre dalla data predetta, se la persona ha avuto in precedenza notizia del fatto costituente reato.

2. Se è pendente il relativo procedimento, il giudice informa la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela e il termine decorre dal giorno in cui la persona offesa è stata informata.

Art. 20

Esercizio delle deleghe

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli 1 e 18, corredati di relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi di decreto. Decorso il termine di cui al periodo precedente senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.
2. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi stabiliti dagli articoli 1 e 18, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.
3. In sede di emanazione dei decreti legislativi, di cui agli articoli 1 e 18, il Governo è altresì delegato ad individuare le autorità competenti ad irrogare le sanzioni amministrative inerenti agli illeciti depenalizzati, tenendo conto della natura delle violazioni e delle attribuzioni delle amministrazioni interessate.
4. Con i decreti di cui agli articoli 1 e 18, il Governo è altresì delegato ad emanare le norme di coordinamento con altre leggi dello Stato, nonché le norme transitorie e di attuazione.

Art. 21

Ufficio dell'Anagrafe dei reati

1. È istituito presso il Ministero della Giustizia l'Ufficio dell'Anagrafe dei reati, al quale il Parlamento e il Governo segnalano l'introduzione di ogni nuova fattispecie punita con sanzioni penali.
2. L'Ufficio è incaricato di svolgere le apposite indagini statistiche e di promuoverne la diffusione.

Elenco dei decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie esclusi dalla depenalizzazione a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera l)

1. Decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 91 (attuazione della direttiva CEE concernente l'impiego di microrganismi geneticamente modificati);
2. decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 174 (attuazione della direttiva Ce in materia di immissione sul mercato di biocidi);

3. decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 (attuazione di altra direttiva Ce sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati);
4. decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (attuazione della direttiva CE relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano);
5. decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 191 (attuazione della direttiva CE sulla definizione delle norme di qualità e di sicurezza per la donazione, l'approvvigionamento, il controllo e la distribuzione di tessuti e cellule umane);
6. decreto legislativo 20 dicembre 2007, n. 261 (attuazione della direttiva CE in materia di qualità e sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti)
7. decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 9 (attuazione della direttiva CE relativa a misura comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria).

ALLEGATO



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PALMA e CALIENDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013

Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge contiene una delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio, penale e civile, secondo il principio di effettività.

Il progressivo allontanamento della pena dalla sua natura di *extrema ratio* ha provocato externalità negative, tra cui la perdita di capacità general-preventiva e di effettività della sanzione, connesse al fatto che il sistema giudiziario nel suo complesso non è in grado di accertare e reprimere tutti i reati.

La sanzione penale deve operare solo se non esistono altri adeguati strumenti di tutela; essa non è giustificata se risulta sostituibile con una sanzione amministrativa avente pari efficacia e, anzi, dotata di maggiore effettività perché si applica anche alle persone non fisiche, non può essere sospesa condizionalmente e ha tempi di prescrizione più lunghi.

Sulla base di questi principi, l'articolo 2 del disegno di legge, nella lettera *a*), prevede la classificazione come illeciti amministrativi dei reati per i quali la legge preveda la sola pena della multa o dell'ammenda. La natura solo pecuniaria della pena costituisce un indice oggettivo della minore gravità di tali illeciti e ne consente la riqualificazione in termini di illecito amministrativo coerentemente al principio di *extrema ratio* del diritto penale. Dalla nuova classificazione come illeciti amministrativi sono escluse quelle materie che attengono a beni che si riflettono direttamente sulla vita dei cittadini e che, pertanto, meritano di essere tuttora protetti con il sistema penale: si tratta di edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; immigrazione; alimenti e be-

vande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica.

Le lettere *b*) e *c*) dell'articolo 2 e la lettera *a*) dell'articolo 3 contemplano la trasformazione in illeciti amministrativi anche di taluni delitti per i quali è prevista la pena della reclusione e di una serie di contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

In questi casi, la selezione delle fattispecie riflette la loro ridotta offensività nell'attuale contesto storico. L'elenco comprende la falsità in scrittura privata, salvo che riguardi il testamento o i titoli di credito; gli atti osceni in luogo pubblico e la pubblicazione e gli spettacoli osceni, salvo che il fatto sia stato commesso nonostante il divieto dell'autorità; l'ingiuria e la diffamazione, anche a mezzo stampa; la sottrazione di cose comuni; l'usurpazione; la deviazione di acque, salvo che si tratti di acque destinate ad uso pubblico; il danneggiamento non aggravato; l'appropriazione di cose smarrite.

Con riferimento a questi delitti, l'articolo 3 del disegno di legge prevede che il giudice civile, quando accerti la lesione del diritto soggettivo (determinata, ad esempio, da comportamenti ingiuriosi o diffamatori o dalla commissione di una falsità in scrittura privata o da un danneggiamento o dall'appropriazione di cose smarrite), in aggiunta al tradizionale risarcimento del danno, possa applicare anche una ulteriore sanzione pecuniaria, che corrisponde al concetto di «pena privata». Mentre il risarcimento ha una funzione riparatoria, la pena privata ha una funzione sanzionatoria e preventiva e si giustifica allorché l'illecito, oltre a determinare un danno patrimoniale, consente di ot-

tenere un arricchimento ingiustificato. In tali casi, se il legislatore si limitasse all'eliminazione dell'illiceità penale, gli autori - a prescindere dal risarcimento dovuto alla persona danneggiata - si gioverebbero del vantaggio patrimoniale provocato dal fatto illecito.

Con riferimento alla decriminalizzazione dei reati di ingiuria e diffamazione, va precisato che la tutela dell'onore trova la sua sede naturale nella giurisdizione civile, soprattutto in ragione della scarsa capacità general-preventiva delle norme penali in questo settore. Inoltre, tale scelta produce un immediato beneficio sul carico degli uffici giudiziari, in quanto elimina le pendenze dinanzi ai giudici di pace e alleggerisce anche il carico degli uffici giudiziari ordinari, dal momento che i reati di diffamazione a mezzo stampa prevedono la necessità dell'udienza preliminare e la competenza del tribunale in composizione collegiale.

Allo scopo di mantenere alto il potere dissuasivo verso condotte di diffamazione è stato previsto che la pena privata che deve irrogare il giudice civile sia commisurata all'arricchimento del soggetto responsabile e che, nei casi di diffamazione a mezzo stampa, la sanzione non può essere inferiore ad euro 20.000 e, nel caso in cui il fatto determinato attribuito dallo scritto non sia vero, la sanzione non può essere inferiore ad euro 50.000.

Sul piano sanzionatorio, i nuovi illeciti amministrativi sono puniti con sanzioni pecuniarie comprese tra 300 e 15.000 euro e con sanzioni interdittive, che rispondono a finalità di prevenzione speciale e consistono nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione.

Le sanzioni saranno irrogate dall'autorità amministrativa individuata secondo i criteri di riparto previsti dall'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e, nei casi in cui sia stata applicata la sola sanzione pecuniaria, sarà possibile definire la procedura mediante il pagamento, anche rateizzato, di un

importo pari alla metà della stessa, al fine di limitare la contestazione del provvedimento e, con essa, il contenzioso giurisdizionale.

L'articolo 4 del disegno di legge prevede significative modifiche del sistema sanzionatorio penale, che si arricchisce di due nuove pene detentive e del lavoro di pubblica utilità. Le nuove pene detentive sono la «reclusione domiciliare» e l'«arresto domiciliare»: la prima si applica ai delitti puniti con pene non superiori a quattro anni; la seconda, alle contravvenzioni.

La reclusione domiciliare è applicata direttamente dal giudice della cognizione, con notevoli vantaggi processuali, nei limiti già previsti dall'ordinamento penitenziario per la detenzione domiciliare; tuttavia, la pena potrà essere applicata anche nei casi in cui venga dichiarata la recidiva «qualificata».

Negli stessi casi, il giudice potrà applicare il «lavoro di pubblica utilità», che consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. È richiesto, naturalmente, il consenso dell'imputato.

Il limite di quattro anni di reclusione, quale massimo edittale per i delitti ammessi alle nuove pene non carcerarie, definisce convenientemente l'ambito dei delitti interessati dalla modifica legislativa, che riserva naturalmente al giudice la commisurazione in concreto della gravità oggettiva e soggettiva dei fatti con eventuale decisione finale a favore dell'applicazione delle nuove pene.

Queste disposizioni sono coerenti con le altre misure del provvedimento legislativo e con i suoi obiettivi generali; esse hanno il pregio di realizzare un'apprezzabile politica di «decarcerizzazione» e di attuare il principio del minor sacrificio possibile della libertà personale, ripetutamente affermato anche dalla Corte costituzionale. In tale prospettiva, può essere apprezzato anche il fatto

che il condannato non è chiamato a subire l'inadeguatezza del sistema penitenziario e la relativa, ingiustificata, compressione del diritto a un'esecuzione della pena ispirata non solo al principio di rieducazione, ma anche di umanità. Si tratta, pertanto, di disposizioni che conciliano i fondamentali obiettivi di un moderno sistema penale.

Infine, l'articolo 4 del disegno di legge prevede una nuova causa di non punibilità, destinata ad operare per reati puniti con pene detentive non superiori nel massimo a tre anni, e alcune modifiche in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive e di detenzione domiciliare.

Quanto al primo aspetto, l'articolo 4, lettera f), del disegno di legge codifica il principio di «irrelevanza del fatto», in linea con un sistema penale ispirato al principio di sussidiarietà. L'irrelevanza del fatto è ancorata al duplice presupposto, oggettivo e sog-

gettiva, della particolare tenuità del fatto e dell'occasionalità del comportamento, che si debbono congiuntamente verificare affinché il giudice decida per l'esclusione della responsabilità penale. Tra gli scopi della disposizione vi è anche quello di una razionale riduzione del carico giudiziario perché essa dovrebbe garantire un'efficace selezione di ciò che merita di essere concretamente perseguito e di quello che non risulta tale sin dalle prime valutazioni dell'autorità inquirente.

Per quanto concerne, invece, le modifiche in materia di esecuzione penale, la lettera g) dell'articolo 4 amplia il novero dei condannati nei cui confronti è ammessa sia la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva sia la detenzione domiciliare, eliminando le preclusioni oggi previste per i condannati ai quali sia stata riconosciuta la recidiva.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine e con le procedure di cui all'articolo 5, uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati di cui agli articoli 2 e 3 e la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili, nonché per la riforma del sistema delle pene, secondo i principi e criteri direttivi specificati negli articoli 2, 3 e 4.

Art. 2.

(Trasformazione di reati in illeciti amministrativi)

1. La riforma della disciplina sanzionatoria nelle materie di cui al presente articolo è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, ad eccezione delle seguenti materie:

- 1) edilizia e urbanistica;
- 2) ambiente, territorio e paesaggio;
- 3) immigrazione;
- 4) alimenti e bevande;
- 5) salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- 6) sicurezza pubblica;

b) trasformare in illeciti amministrativi i seguenti reati previsti dal codice penale:

- 1) i delitti previsti dagli articoli 527, primo comma, e 528, limitatamente alle ipotesi di cui al primo e al secondo comma;

2) le contravvenzioni previste dagli articoli 652, 659, 661, 668 e 726;

c) trasformare in illeciti amministrativi le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, previste dalle seguenti disposizioni di leggi speciali:

1) articolo 11, primo comma, della legge 8 gennaio 1931, n. 234;

2) articolo 171-*quater* della legge 22 aprile 1941, n. 633;

3) articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 506;

4) articolo 4, settimo comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628;

5) articolo 15, secondo comma, della legge 28 novembre 1965, n. 1329;

6) articolo 16, quarto comma, del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034;

7) articolo 4, comma 3, della legge 13 dicembre 1989, n. 401;

8) articolo 18, comma 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;

9) articolo 7, comma 1, della legge 17 agosto 2005, n. 173;

10) articoli 37, comma 5, 38, comma 4, e 55-*quinqies*, comma 9, del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198;

d) prevedere, per i reati trasformati in illeciti amministrativi, sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche; prevedere come sanzione principale il pagamento di una somma compresa tra un minimo di euro 300 ed un massimo di euro 15.000; prevedere, nelle ipotesi di cui alle lettere b) e c), l'applicazione di eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione;

e) indicare, per i reati trasformati in illeciti amministrativi, quale sia l'autorità competente ad irrogare le sanzioni di cui alla lettera d), nel rispetto dei criteri di riparto indicati nell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

f) prevedere, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, la possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa.

Art. 3.

(Sanzioni pecuniarie civili)

1. La riforma della disciplina sanzionatoria nelle materie di cui al presente articolo è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) abrogare i delitti previsti dalle seguenti disposizioni del codice penale:

1) delitti di cui al libro secondo, titolo VII, capo III, limitatamente alle condotte relative a scritture private, ad esclusione delle fattispecie previste all'articolo 491;

2) articoli 594 e 595;

3) articolo 627;

4) articoli 631, 632 e 633, primo comma, escluse le ipotesi di cui all'articolo 639-bis;

5) articolo 635, primo comma;

6) articolo 647;

b) fermo il diritto al risarcimento del danno, istituire adeguate sanzioni pecuniarie civili in relazione ai delitti di cui alla lettera a);

c) prevedere che le sanzioni civili relative alle condotte di cui agli articoli 594 e 595 del codice penale siano commisurate anche all'arricchimento del soggetto responsabile e stabilire che, per la diffamazione a mezzo stampa, le stesse non possano essere inferiori ad euro 20.000 e, in caso di fatto determinato non vero, ad euro 50.000.

Art. 4.

(Riforma del sistema delle pene)

1. La riforma del sistema delle pene è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) per i delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, prevedere che il giudice possa applicare la reclusione domiciliare, anche per fasce orarie o giorni della settimana, in misura non inferiore a un mese e non superiore a quattro anni, nei limiti di cui alla lettera *e*);

b) per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto, prevedere che il giudice, nel commisurare la pena, possa applicare gli arresti domiciliari, anche per fasce orarie o giorni della settimana, in misura non inferiore a quindici giorni e non superiore a due anni, nei limiti di cui alla lettera *e*);

c) prevedere altresì che per i reati di cui alle lettere *a)* e *b)* il giudice possa applicare anche la sanzione del lavoro di pubblica utilità, con le modalità di cui alla lettera *d*);

d) prevedere che il lavoro di pubblica utilità non possa essere inferiore a dieci giorni e consista nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato; prevedere che la prestazione debba essere svolta con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato; prevedere che la durata giornaliera della prestazione non possa comunque oltrepassare le otto ore; prevedere che l'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità sia subordinata al consenso dell'imputato;

e) prevedere che la reclusione domiciliare, gli arresti domiciliari e il lavoro di pubblica utilità di cui al presente articolo non possano applicarsi a soggetti condannati

per i reati di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354;

f) escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori a tre anni, quando risulti la particolare tenuità del fatto e l'occasionalità del comportamento;

g) in materia di esecuzione delle pene detentive e di misure alternative alla detenzione, eliminare le preclusioni previste nell'articolo 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, ad esclusione dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e nell'articolo 47-*ter*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354, limitatamente ai condannati cui sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale.

Art. 5.

(Disposizioni comuni)

1. I decreti legislativi previsti dall'articolo 1 sono adottati entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal primo periodo o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

2. Nella predisposizione dei decreti legislativi il Governo tiene conto delle eventuali modificazioni della normativa vigente co-

munque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 contengono altresì le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia.

4. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti di cui all'articolo 1, possono essere emanati uno o più decreti correttivi ed integrativi, nel rispetto della procedura di cui al comma 1.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>38</u>	Dossier	Atto del Governo n. 16 Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, in materia di controllo della acquisizione e detenzione di armi
<u>39</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 941 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale"
<u>40</u>	Dossier	Verso il Consiglio Europeo di dicembre 2013 sulla difesa: contributi di <i>stakeholders</i>
<u>41</u>	Schede di lettura	Atto del Governo n. 18 - Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)
<u>42</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 925 "Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili"
<u>43</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 890 Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti - Sintesi per l'Aula
<u>44/I</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 974 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Vol. I (Sintesi e artt. 1-27) - Ed. provvisoria
<u>44/II</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 974 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Vol. II (Sintesi e artt. 28-85) - Ed. provvisoria
<u>45</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 974 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" - Sintesi degli emendamenti approvati e dei relativi articoli - Ed. provvisoria
<u>46</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 896-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"
<u>47</u>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 958 - Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".