

CAMERA DEI DEPUTATI

N.246

ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di
abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili
(246)

(articolo 2, commi 1, 3 e 4, della legge 28 aprile 2014, n. 67)

Trasmesso alla Presidenza il 17 novembre 2015

Schema di decreto legislativo recante *"Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'art. 2, comma 3, della l. 28 aprile 2014, n. 67"*.



IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 28 aprile 2014, n. 67, recante "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili", e in particolare l'articolo 2, comma 3;

Visto il regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, recante "Approvazione del testo definitivo del codice penale";

Vista la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "Modifiche al sistema penale";

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del.....;

Su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA
il seguente decreto legislativo

Capo I ABROGAZIONE DI REATI E MODIFICHE AL CODICE PENALE

Art. 1 (Abrogazione di reati)

1. Sono abrogati i seguenti articoli del codice penale:
 - a) 485;
 - b) 486;
 - c) 594;
 - d) 627;
 - e) 647.



Art. 2
(Modifiche al codice penale)

1. Al regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) l'articolo 488 è sostituito dal seguente: «**Altre falsità in foglio firmato in bianco. Applicabilità delle disposizioni sulle falsità materiali.** - Ai casi di falsità su un foglio firmato in bianco diversi da quelli preveduti dall'articolo 487 si applicano le disposizioni sulle falsità materiali in atti pubblici.»;
 - b) all'articolo 489, il secondo comma è abrogato;
 - c) all'articolo 490:
 - 1) il primo comma è sostituito dal seguente: «Chiunque, in tutto o in parte, distrugge, sopprime od occulta un atto pubblico vero o, al fine di recare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno, distrugge, sopprime od occulta un testamento olografo, una cambiale o un altro titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore veri, soggiace rispettivamente alle pene stabilite negli articoli 476, 477 e 482, secondo le distinzioni in essi contenute.»;
 - 2) il secondo comma è abrogato;
 - d) l'articolo 491 è sostituito dal seguente: «**491. Falsità in testamento olografo, cambiale o titoli di credito.** - Se alcuna delle falsità prevedute dagli articoli precedenti riguarda un testamento olografo, ovvero una cambiale o un altro titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore e il fatto è commesso al fine di recare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno, si applicano le pene rispettivamente stabilite nella prima parte dell'articolo 476 e nell'articolo 482.
Nel caso di contraffazione o alterazione degli atti di cui al primo comma, chi ne fa uso, senza essere concorso nella falsità, soggiace alla pena stabilita nell'articolo 489 per l'uso di atto pubblico falso.»;
 - e) l'articolo 491 *bis* è sostituito dal seguente: «**491 bis. Documenti informatici.** - Se alcuna delle falsità previste dal presente capo riguarda un documento informatico pubblico avente efficacia probatoria, si applicano le disposizioni del capo stesso concernenti gli atti pubblici.»;
 - f) l'articolo 493 *bis* è sostituito dal seguente: «**493 bis. Casi di perseguibilità a querela.** - I delitti previsti dagli articoli 490 e 491, quando concernono una cambiale o un titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore, sono punibili a querela della persona offesa.
Si procede d'ufficio, se i fatti previsti dagli articoli di cui al precedente comma riguardano un testamento olografo.»;
 - g) all'articolo 596:
 - 1) al comma primo, le parole «dei delitti preveduti dai due articoli precedenti» sono sostituite dalle seguenti: «dal delitto previsto dall'articolo precedente»;
 - 2) al comma quarto, le parole «applicabili le disposizioni dell'articolo 594, comma primo, ovvero» sono sostituite dalle seguenti: «applicabile la disposizione dell'articolo 595, primo comma.»;
 - h) all'articolo 597, comma primo, le parole «I delitti preveduti dagli articoli 594 e 595 sono punibili» sono sostituite dalle seguenti: «Il delitto previsto dall'articolo 595 è punibile»;
 - i) all'articolo 599:
 - 1) la rubrica è sostituita dalla seguente: «**Provocazione.**»;
 - 2) i commi primo e terzo sono abrogati;
 - 3) nel secondo comma, le parole «dagli articoli 594 e» sono sostituite dalle seguenti: «dall'articolo»;



- l) l'articolo 635 è sostituito dal seguente: «**635. Danneggiamento.** - Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui con violenza alla persona o con minaccia ovvero in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'articolo 331, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Alla stessa pena soggiace chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili le seguenti cose altrui:

1. edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto o cose di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati o altre delle cose indicate nel numero 7 dell'articolo 625;
2. opere destinate all'irrigazione;
3. piantate di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o boschi, selve o foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento;
4. attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive.

Per i reati di cui al primo e al secondo comma, la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.»;

- m) l'articolo 635-bis, secondo comma, è sostituito dal seguente: «Se il fatto è commesso con violenza alla persona o con minaccia ovvero con abuso della qualità di operatore del sistema, la pena è della reclusione da uno a quattro anni.»;
- n) l'articolo 635-ter, terzo comma, è sostituito dal seguente: «Se il fatto è commesso con violenza alla persona o con minaccia ovvero con abuso della qualità di operatore del sistema, la pena è aumentata.»;
- o) l'articolo 635-quater, secondo comma, è sostituito dal seguente: «Se il fatto è commesso con violenza alla persona o con minaccia ovvero con abuso della qualità di operatore del sistema, la pena è aumentata.»;
- p) l'articolo 635-quinquies, terzo comma, è sostituito dal seguente: «Se il fatto è commesso con violenza alla persona o con minaccia ovvero con abuso della qualità di operatore del sistema, la pena è aumentata.»;
- q) l'articolo 636, quarto comma, è sostituito dal seguente: «Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che il fatto sia commesso su fondi, terreni o edifici pubblici o destinati ad uso pubblico.».

Capo II

ILLECITI SOTTOPOSTI A SANZIONI PECUNIARIE CIVILI

Art. 3

(Responsabilità civile per gli illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie)

1. I fatti previsti dall'articolo seguente, se dolosi, obbligano, oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno secondo le leggi civili, anche al pagamento della sanzione pecuniaria civile ivi stabilita.
2. Si osserva la disposizione di cui all'articolo 2947, primo comma, del codice civile.



Art. 4

(Illeciti civili sottoposti a sanzioni pecuniarie)

1. Soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila:
 - a) chi offende l'onore o il decoro di una persona presente, ovvero mediante comunicazione telegrafica, telefonica, informatica o telematica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa;
 - b) il comproprietario, socio o coerede che, per procurare a sé o ad altri un profitto, s'impadronisce della cosa comune, sottraendola a chi la detiene, salvo che il fatto sia commesso su cose fungibili e il valore di esse non ecceda la quota spettante al suo autore;
 - c) chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, al di fuori dei casi di cui agli articoli 635, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale;
 - d) chi, avendo trovato denaro o cose da altri smarrite, se ne appropria, senza osservare le prescrizioni della legge civile sull'acquisto della proprietà di cose trovate;
 - e) chi, avendo trovato un tesoro, si appropria, in tutto o in parte, della quota dovuta al proprietario del fondo;
 - f) chi si appropria di cose delle quali sia venuto in possesso per errore altrui o per caso fortuito.
2. Nel caso di cui alla lettera a) del primo comma, se le offese sono reciproche, il giudice può non applicare la sanzione pecuniaria civile.
3. Non è sanzionabile chi ha commesso il fatto previsto dal primo comma, lettera a), del presente articolo, nello stato d'ira determinato da un fatto ingiusto altrui, e subito dopo di esso.
4. Soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro duecento a euro dodicimila:
 - a) chi, facendo uso o lasciando che altri faccia uso di una scrittura privata da lui falsamente formata o da lui alterata, arreca ad altri un danno. Si considerano alterazioni anche le aggiunte falsamente apposte a una scrittura vera, dopo che questa fu definitivamente formata;
 - b) chi, abusando di un foglio firmato in bianco, del quale abbia il possesso per un titolo che importi l'obbligo o la facoltà di riempirlo, vi scrive o fa scrivere un atto privato produttivo di effetti giuridici, diverso da quello a cui era obbligato o autorizzato, se dal fatto di farne uso o di lasciare che se ne faccia uso, deriva un danno ad altri;
 - c) chi, commettendo falsità su un foglio firmato in bianco diverse da quelle previste dalla lettera b), arreca ad altri un danno;
 - d) chi, senza essere concorso nella falsità, facendo uso di una scrittura privata falsa, arreca ad altri un danno;
 - e) chi, distruggendo, sopprimendo od occultando in tutto o in parte una scrittura privata vera, arreca ad altri un danno;
 - f) chi commette il fatto di cui al comma 1, lettera a), del presente articolo, nel caso in cui l'offesa consista nell'attribuzione di un fatto determinato o sia commessa in presenza di più persone;
5. Le disposizioni di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 4, si applicano anche nel caso in cui le falsità ivi previste riguardino un documento informatico privato avente efficacia probatoria.
6. Agli effetti delle disposizioni di cui al comma 4, lettere a), b), c), d) ed e) del presente articolo, nella denominazione di «scritture private» sono compresi gli atti originali e le copie autentiche di essi, quando a norma di legge tengano luogo degli originali mancanti.



7. Nei casi di cui al comma 4, lettere b) e c) del presente articolo, si considera firmato in bianco il foglio in cui il sottoscrittore abbia lasciato bianco un qualsiasi spazio destinato a essere riempito.
8. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo si applicano anche nel caso di cui al comma 4, lettera f), del medesimo articolo.

Art. 5

(Criteri di commisurazione delle sanzioni pecuniarie)

1. L'importo della sanzione pecuniaria civile è determinato dal giudice tenuto conto dei seguenti criteri:
 - a) gravità della violazione;
 - b) reiterazione dell'illecito;
 - c) arricchimento del soggetto responsabile;
 - d) opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze dell'illecito;
 - e) personalità dell'agente;
 - f) condizioni economiche dell'agente.

Art. 6

(Reiterazione dell'illecito)

1. Si ha reiterazione nel caso in cui l'illecito sottoposto a sanzione pecuniaria civile sia compiuto entro quattro anni dalla commissione, da parte dello stesso soggetto, di un'altra violazione sottoposta a sanzione pecuniaria civile, che sia della stessa indole e che sia stata accertata con provvedimento esecutivo.
2. Ai fini della presente legge, si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni.

Art. 7

(Concorso di persone)

1. Quando più persone concorrono in un illecito di cui al presente capo, ciascuna di esse soggiace alla sanzione pecuniaria civile per esso stabilita.

Art. 8

(Procedimento)

1. Le sanzioni pecuniarie civili sono applicate dal giudice competente a conoscere dell'azione di risarcimento del danno.
2. Il giudice decide sull'applicazione della sanzione civile pecuniaria al termine del giudizio, qualora accolga la domanda di risarcimento proposta dalla persona offesa.
3. La sanzione pecuniaria civile non può essere applicata quando l'atto introduttivo del giudizio è stato notificato nelle forme di cui all'articolo 143 del codice di procedura civile, salvo che la controparte si sia costituita in giudizio o risulti con certezza che abbia avuto comunque conoscenza del processo.



4. Al procedimento, anche ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria civile, si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili con le norme del presente capo.

Art. 9
(Pagamento della sanzione)

1. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti termini e modalità per il pagamento della sanzione pecuniaria civile, nonché le forme per la riscossione dell'importo dovuto.
2. Il giudice può disporre, in relazione alle condizioni economiche del condannato, che il pagamento della sanzione pecuniaria civile sia effettuato in rate mensili da due a otto. Ciascuna rata non può essere inferiore ad euro cinquanta.
3. Decorso inutilmente, anche per una sola rata, il termine fissato per il pagamento, l'ammontare residuo della sanzione è dovuto in un'unica soluzione.
4. Il condannato può estinguere la sanzione civile pecuniaria in ogni momento, mediante un unico pagamento.
5. Per il pagamento della sanzione pecuniaria civile non è ammessa alcuna forma di copertura assicurativa.
6. L'obbligo di pagare la sanzione pecuniaria civile non si trasmette agli eredi.

Art. 10
(Destinazione del provento della sanzione)

1. Il provento della sanzione pecuniaria civile è devoluto a favore della Cassa delle ammende.

Art. 11
(Registro informatizzato dei provvedimenti in materia
di sanzioni pecuniarie)

1. Con apposito decreto del Ministro della giustizia sono adottate le disposizioni relative alla tenuta di un registro, in forma automatizzata, in cui sono iscritti i provvedimenti di applicazione delle sanzioni pecuniarie civili, per gli effetti di cui all'articolo 6.

Art. 12
(Disposizioni transitorie)

1. Le disposizioni relative alle sanzioni pecuniarie civili del presente decreto si applicano anche ai fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso, salvo che il procedimento penale sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili.



Art. 13
(Disposizioni finanziarie)

1. Con riferimento alle minori entrate derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2, valutate in 86.582,00 euro annui a decorrere dall'anno 2016, si provvede con quota parte dei risparmi derivanti dalla attuazione dei medesimi articolo 1 e 2.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.



RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'art. 2, comma 3, lett. a), c), d) ed e), l. 28 aprile 2014, n.67, conferisce delega al Governo in ordine alla riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e alla contestuale introduzione di sanzioni civili.

In particolare, da un lato, la lett. a) della disposizione citata delega il Governo a procedere all'abrogazione dei reati previsti da specifiche disposizioni del codice penale; dall'altro, la successiva lett. c), «fermo il diritto al risarcimento del danno», conferisce mandato al Governo di «istituire adeguate sanzioni pecuniarie civili in relazione ai reati di cui alla lettera a)». Dopo aver ribadito il «carattere aggiuntivo» della sanzione pecuniaria civile rispetto al diritto al risarcimento del danno dell'offeso, la lett. d) della disposizione in esame stabilisce che il legislatore delegato indichi tassativamente: 1) le condotte alle quali si applica la sanzione pecuniaria civile; 2) l'importo minimo e massimo della sanzione; 3) l'autorità competente ad irrogarla. La successiva lett. e) individua, infine, con particolare analiticità i criteri di commisurazione della sanzione.

Il legislatore delegante intende depenalizzare alcune ipotesi delittuose previste nel codice penale a tutela della fede pubblica, dell'onore e del patrimonio, che sono accomunate dal fatto di incidere su interessi di natura privata e di essere procedibili a querela, ricollocandone il disvalore sul piano delle relazioni private. Intende riconsiderare il ruolo tradizionalmente compensativo attribuito alla responsabilità civile nel nostro ordinamento, affiancando alle sanzioni punitive di natura amministrativa un ulteriore e innovativo strumento di prevenzione dell'illecito, nella prospettiva del rafforzamento dei principi di proporzionalità, sussidiarietà ed effettività dell'intervento penale.

Il fondamento e la premessa di carattere costituzionale delle sanzioni pecuniarie civili introdotte dal presente decreto sono individuabili nell'art. 23 Cost., sotto il profilo dell'inevitabile previsione legale di presupposti e conseguenze sanzionatorie. A tale referente si collegano le «garanzie» (sostanziali e processuali) che devono essere estese all'autore del fatto, al fine dell'osservanza dei vincoli sovranazionali in tema di sanzioni punitive, tenuto conto dei profili di omogeneità funzionale intercorrenti tra le fattispecie penali oggetto di «depenalizzazione» e le nuove figure di «illecito civile».

In considerazione del carattere innovativo dell'istituto delle sanzioni pecuniarie civili si è reso necessario individuare con chiarezza i criteri di riferimento emergenti dalla delega, ovvero: a) la funzione, per un verso, ultra-compensativa e, per l'altro, preventiva e repressiva, assegnata dal legislatore alle istituende «adeguate» sanzioni civili pecuniarie; b) l'esigenza di tipizzazione legislativa degli illeciti civili e di predeterminazione dei livelli sanzionatori.

Il presente decreto legislativo, che riprende le proposte della commissione ministeriale - costituita con D.M. 27 maggio 2014 - presieduta dal prof. Francesco Palazzo, si articola in tre Capi.

Il primo (Abrogazione di reati e modifiche al codice penale) ha ad oggetto sia l'abrogazione delle disposizioni del codice penale disposta dalla legge delega (art. 2, comma 3, lett. a), sia le modificazioni che risulta necessario apportare alla formulazione di determinate disposizioni codicistiche, in conseguenza dell'intervento legislativo in esame.

L'articolo 1 (Abrogazione di reati) comma 1, lett. c), d) e), indica gli articoli del codice penale che sono integralmente ed espressamente abrogati dalla legge delega (art. 2, comma 3, lett. a), nn. 2), 3) e 6), l. 67 del 2014): si tratta degli artt. 594 (Ingiuria), 627



(Sottrazione di cose comuni) e 647 c.p. (Appropriazione di cose smarrite, del tesoro o di cose avute per errore o caso fortuito). Alla luce della prescrizione (art. 2, comma 3, lett. a), n.1) -rivolta al delegato- di abrogare i «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» (ossia dei documenti privati equiparati ad atti pubblici agli effetti della pena), l'articolo 1, comma 1, lett. a) e b), del decreto, estende l'effetto abrogativo agli artt. 485 (Falsità in scrittura privata) e 486 (Falsità in foglio firmato in bianco. Atto privato) c.p.

L'articolo 2 (Modifiche al codice penale) del decreto ha, invece, ad oggetto le modificazioni che, a seguito dell'abrogazione degli articoli sopra citati, devono essere apportate alla formulazione di: a) disposizioni che, pur non essendo integralmente abrogate, includono nel proprio campo di applicazione ipotesi oggetto di depenalizzazione; b) disposizioni che si collegano (più o meno espressamente) ad articoli oggetto di abrogazione. Nell'elaborazione del decreto si è partiti dal presupposto secondo cui l'adeguamento delle disposizioni interessate solo 'indirettamente' dall'intervento di abrogazione/depenalizzazione rappresenti un adempimento non esplicitato dalla legge delega, ma da essa inevitabilmente presupposto, in chiave di coordinamento logico-sistematico e di funzionalità applicativa.

Merita segnalare, in particolare, la riformulazione dell'art. 491 c.p. al fine di estendere la rilevanza penale delle condotte di falsificazione, previste dagli artt. 476 (e 486), 487 e 488 c.p. con riferimento agli atti pubblici, agli oggetti materiali presi in considerazione dalla legge delega in funzione delimitativa della portata della depenalizzazione: e cioè, il testamento olografo, la cambiale o il titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore.

Più dettagliatamente si dà conto di seguito degli adattamenti resisi necessari sul codice penale, sottolineando peraltro come essi derivino dalla abrogazione di cui all'art. 1 del decreto.

A) Nell'ambito dei delitti previsti in materia di falsità in atti, si è provveduto, in primo luogo, ad adattare il testo normativo degli artt. 488 (Altre falsità in foglio firmato in bianco. Applicabilità delle disposizioni sulle falsità materiali), 489 (Uso di atto falso) e 490 (Soppressione, distruzione o occultamento di atti veri) c.p. alla sopravvenuta esclusione della rilevanza penale delle condotte aventi ad oggetto scritture private diverse dal testamento olografo o dalla cambiale o titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore. Alla luce dell'abrogazione dell'art. 486 c.p. è stato riformulato l'art. 488 c.p., eliminando il riferimento alle 'scritture private' e circoscrivendo il richiamo (in precedenza esteso ai "due articoli precedenti", in funzione di applicazione 'residuale') al solo art. 487 c.p. (articolo 2, comma 1, lett. a). In conseguenza della soppressione dell'art. 485 c.p. con l'articolo 2, comma 1, lett. b), è stato abrogato il secondo comma dell'art. 489 c.p., avente ad oggetto l'ipotesi di uso di atto falso in scrittura privata, da parte di chi non sia concorso nella falsità (l'ipotesi particolare dell'uso di testamento olografo o di cambiale o titolo di credito falso, da parte di chi non sia concorso nella falsità, viene presa in considerazione dall'art. 491, comma 2 c.p.). Per quel che concerne l'art. 490 c.p., il riferimento alla scrittura privata vera è stato sostituito dal richiamo al testamento olografo o alla cambiale o titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore, in aggiunta al dolo specifico contemplato dall'art. 489, comma 2, c.p. (in origine applicabile in virtù dell'art. 490, comma 2, c.p.); risultando ormai priva di qualunque funzionalità in rapporto alle falsità in scritture private eccettuate dalla depenalizzazione (alle quali la previsione in tema di dolo specifico risulta *de plano* applicabile, per effetto della riformulazione degli artt. 490 e 491 c.p.), anche il capoverso dell'art. 490 c.p. è stato oggetto di abrogazione (articolo 2, comma 1, lett. c).

In sede di riformulazione dell'art. 491 c.p. (la cui nuova rubrica è la seguente: «Falsità in testamento olografo, cambiale o titoli di credito») ad opera dell'articolo 2, comma 1, lett. d), la rilevanza penale delle condotte di falsificazione prese in considerazione agli artt. 476 (482), 487 e 488 c.p., con riferimento agli atti pubblici, è stata estesa agli oggetti materiali presi in



considerazione dalla legge delega, in funzione limitativa della portata dell'intervento di depenalizzazione: il testamento olografo, la cambiale o il titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore. Per effetto dell'abrogazione degli artt. 485 e 486 (e della riscrittura dell'art. 488) c.p., la natura giuridica della disposizione di cui all'art. 491, comma 1, c.p. è destinata, dunque, a mutare: al posto dell'originaria circostanza aggravante (applicabile agli artt. 485, 488 e 490 c.p.), subentra una nuova fattispecie autonoma. Viene, inoltre, confermato il trattamento sanzionatorio già previsto nella formulazione originaria dell'art. 491 c.p. (in luogo della pena stabilita dall'articolo 485 c.p. per le falsità materiali in scrittura privata), ossia l'applicabilità delle pene rispettivamente stabilite nella prima parte dell'articolo 476 e nell'articolo 482 (a seconda che il fatto sia commesso dal pubblico ufficiale oppure da un soggetto privato). Il capoverso dell'art. 491 c.p. concerne la disciplina applicabile al soggetto che, non avendo preso parte alla falsificazione, faccia uso degli atti suddetti (testamento olografo, cambiale, ecc.), rinviando *-quod poenam-* alla previsione di cui all'art. 489 c.p. (uso di atto pubblico falso).

In conseguenza del venir meno della rilevanza penale delle falsità aventi ad oggetto scritture private (e della sostanziale inapplicabilità della disposizione alle falsità in scritture private eccettuate dalla depenalizzazione), è stato eliminato dalla formulazione dell'art. 491-bis c.p. (Documenti informatici) il riferimento ai documenti informatici privati aventi efficacia probatoria (articolo 2, comma 1, lett. e).

Infine, il disposto dell'art. 493-bis c.p. (Casi di perseguibilità a querela) è stato adeguato: a) all'abrogazione degli artt. 485 e 486 c.p., eliminando, appunto, il riferimento ai predetti articoli; b) alla riformulazione degli artt. 488, 489, 490 e 491 c.p., con la conseguente limitazione del campo di applicazione dell'art. 493-bis c.p. alle sole disposizioni aventi ad oggetto condotte incidenti su un testamento olografo o su una cambiale o titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore (artt. 490 e 491 c.p.), prevedendo la procedibilità d'ufficio, nel primo caso, e la punibilità a querela della persona offesa, nel secondo (articolo 2, comma 1, lett. f).

B) Nell'ambito delle disposizioni poste a tutela dell'onore, è stato necessario adattare il testo degli artt. 596 (Esclusione della prova liberatoria), 597 (Querela della persona offesa ed estinzione del reato) e 599 (Ritorsione e provocazione) c.p. all'abrogazione dell'art. 594 c.p., circoscrivendo il raggio di operatività delle previsioni in essi contenute alla sola fattispecie di diffamazione (articolo 2, comma 1, lett. g), h), i).

C) Il terzo e ultimo settore preso in considerazione in sede di adeguamento delle disposizioni codicistiche è rappresentato dai delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose. L'art. 2, comma 3, lett. a), n.4, della legge delega, prevede l'abrogazione delle ipotesi di cui agli artt. 631 (Usurpazione), 632 (Deviazione di acque e modificazioni dello stato dei luoghi) e 633 (Invasione di terreni o edifici), primo comma, c.p., «escluse le ipotesi di cui all'art. 639-bis» (Casi di esclusione della perseguibilità a querela), ovvero i casi in cui le condotte tipiche riguardino acque, terreni, fondi o edifici pubblici o destinati ad uso pubblico.

Si è ritenuto di non esercitare la delega con riferimento alla abrogazione delle fattispecie di reato di cui agli articoli 631, 632, 633 procedibili a querela aventi ad oggetto acque, fondi o immobili privati. Ciò in quanto si tratta di fenomeni criminali che, seppur attualmente ancora di scarsa incidenza sul carico giudiziario, meritano, tuttavia, rilievo penale in quanto attengono ai fenomeni di occupazione di luoghi privati (ad a titolo esemplificativo, seconde case di villeggiatura) in via di drammatica espansione.

Inoltre, giacché l'art. 2, comma 3, lett. a), n. 5, della delega prevede l'abrogazione del (solo) primo comma dell'art. 635 c.p. (Danneggiamento), si è dovuto procedere alla riformulazione di tale disposizione, con la contestuale 'trasformazione' delle ipotesi circostanziali di cui al comma secondo di tale articolo in corrispondenti fattispecie autonome (articolo 2, comma 1, lett. l). Non si tratta di una riscrittura arbitraria delle disposizioni incriminatrici ad opera del legislatore delegato, chiamato dalla legge delega soltanto ad un'opera di depenalizzazione e non certo a quella di una diversa costruzione delle fattispecie penali non toccate dall'intervento depenalizzante. Si è piuttosto apprezzata la necessità di tener conto, con piena fedeltà al testo della norma penale che tale rimane, delle espunzioni che sono conseguenza della previsione di depenalizzazione, e ciò per assicurare la piena intellegibilità della disposizione incriminatrice, preconditione di un diritto penale di garanzia.



Si è ritenuto di esplicitare quale ipotesi di condotta di danneggiamento che conserva rilievo penale quella commessa su beni, sia pubblici che privati, in occasione dello svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico. Si reputa, infatti, che l'esecuzione del danneggiamento durante lo svolgimento di una manifestazione pubblica sia una condotta intrinsecamente minacciosa, di particolare effetto intimidatorio e pericolosità sociale, tale da meritare una espressa menzione.

Le modifiche apportate in chiave di coordinamento agli artt. 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies c.p., dipendono dal fatto che il riferimento normativo alla circostanza di cui al numero 1) del secondo comma dell'articolo 635 non è più attuale, in quanto 'superato' dalla nuova formulazione dell'art. 635 c.p. (articolo 2, comma 1, lett. m), n), o), p)).

Il Capo secondo, intitolato «Illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili», ha ad oggetto sia la tipizzazione degli illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili, in attuazione dell'art. 2, comma 3, lett. c) e d), della legge delega, sia le norme di disciplina di carattere sostanziale e processuale.

Tra quest'ultime, assume particolare rilievo l'**articolo 3** (Responsabilità civile per gli illeciti sottoposti a sanzione pecuniaria), che costituisce la norma fondante del nuovo sistema.

Il primo comma della disposizione citata prevede che, qualora i fatti previsti dall'articolo seguente siano commessi dolosamente, obblighino, oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, a norma delle leggi civili, anche al pagamento della sanzione civile pecuniaria stabilita dalla legge. La commissione di uno di tali illeciti in forma dolosa può comportare, dunque, sia l'imposizione di una sanzione restitutoria o risarcitoria del danno, sia l'applicazione di una sanzione punitiva di natura civile: la previsione secondo cui in tanto l'illecito – produttivo di un obbligo di restituzione o di risarcimento del danno – può essere sottoposto a sanzione pecuniaria civile in quanto sia stato commesso dolosamente si fonda sull'esigenza di adottare una scelta disciplinare omogenea rispetto al coefficiente soggettivo d'imputazione in origine previsto in sede penale ai fini della responsabilità.

Il secondo comma chiarisce che il termine prescrizione per l'obbligo del pagamento della sanzione pecuniaria civile è lo stesso di quello concernente il risarcimento del danno (richiamando espressamente l'art. 2947, primo comma, c.c.).

Per quel che concerne la tipizzazione degli illeciti, si è tenuto conto del tenore letterale della legge delega e, cioè, da un lato, della previsione dell'istituzione di sanzioni pecuniarie civili «in relazione ai reati di cui alla lettera a)» e, dall'altro, di quanto prescritto dalla delega a proposito dell'individuazione tassativa «delle condotte alle quali si applica» la sanzione pecuniaria civile. Alla luce di tali indicazioni, si è valutato che - al fine di evitare i rischi di un eccesso di delega - dal punto di vista del fatto tipico, si dovessero, in linea di principio, mantenere immutati i confini delle fattispecie abrogate. Per quanto concerne, invece, la determinazione dei limiti edittali, in conformità della prescrizione proveniente dal delegante di indicare tassativamente «l'importo minimo e massimo della sanzione» (art. 2, comma 3, lett. d), n.1), si è ritenuto preferibile, considerata la natura civilistica delle sanzioni pecuniarie, ricorrere alla previsione di due distinte clausole generali sanzionatorie, caratterizzate da un grado di crescente afflittività: la prima spazia da euro cento ad euro ottomila; la seconda da euro duecento ad euro dodicimila. Conseguentemente, gli illeciti civili sono stati ripartiti in due gruppi corrispondenti alle due previsioni sanzionatorie sopraindicate, secondo la loro diversa gravità desunta dalle originarie pene.

Con particolare riferimento all'illecito di ingiuria, si è proceduto ad adattare i contenuti normativi dell'art. 599 c.p. al nuovo contesto della tutela sanzionatoria civile: si prevede, infatti, che il giudice possa non applicare la sanzione pecuniaria civile sia in caso di ritorsione (articolo 4, comma 2), sia in caso di provocazione (**articolo 4**, comma 3, del decreto). Si è giudicato, inoltre, inopportuno prevedere per l'illecito civile di ingiuria una



disposizione analoga a quella contemplata dall'art. 596 c.p. in tema di esclusione della prova liberatoria: alla base di tale scelta si pongono sia esigenze di semplificazione, sia, soprattutto, la convinzione che, a seguito della depenalizzazione dell'ingiuria, sia preferibile rimettere la questione al prudente apprezzamento del giudice civile. Infine, si è reputato che le ipotesi di "ingiuria qualificata", in cui l'offesa consista nell'attribuzione di un fatto determinato o sia commessa in presenza di più persone (originariamente previste dall'art. 594, commi 3 e 4, c.p.), siano punibili in base al trattamento sanzionatorio più afflittivo (articolo 4, comma 4, lett. e).

Con particolare riguardo agli illeciti civili aventi ad oggetto falsità in scritture private (articolo 4, comma 4, lett. a), b), c) e d), si è stimato – in considerazione della stretta connessione con l'azione di risarcimento del danno – di eliminare i riferimenti normativi al fine di profitto, circoscrivendo la punibilità alle sole ipotesi effettivamente produttive di danno.

La legge delega non contiene criteri che disciplinano in modo puntuale i nuovi illeciti civili. Di conseguenza, il legislatore delegato ha provveduto ad individuare due aspetti caratterizzanti il nuovo istituto: 1) affidare al giudice civile la competenza ad irrogare le sanzioni pecuniarie civili; 2) devolvere a favore dello Stato (e, in particolare, della Cassa delle ammende) i proventi delle peculiari sanzioni in esame.

Se la prima opzione appare la logica conseguenza del ruolo accessorio attribuito dal delegante all'istanza punitiva rispetto al profilo compensativo, la seconda soluzione non è imposta dalla legge delega. La previsione generale della destinazione del provento della sanzione allo Stato, che trova, ad es. nell'art. 709-ter comma 2, n. 4, c.p.c., (potere del giudice di condannare il genitore inadempiente in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità dell'affidamento al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro a favore della Cassa delle ammende) un significativo precedente legislativo, si inserisce in un quadro normativo caratterizzato da scelte dissonanti: nel nostro ordinamento sono previste, infatti, ipotesi in cui del provento della pena privata beneficia la persona offesa dall'illecito (è il caso, ad es., dell'art. 12 l. n. 47 del 1948, c.d. legge sulla stampa, in riferimento alla riparazione pecuniaria, prevista in aggiunta rispetto al risarcimento dei danni). Peraltro, sarebbe plausibile in astratto, anche una terza possibilità, ovvero quella di prevedere che il provento della sanzione sia destinato in parte alla persona offesa, in parte allo Stato.

La soluzione a favore della destinazione pubblicistica della sanzione è stata adottata sul presupposto secondo cui, tenuto conto della funzione general-preventiva e compensativa sottesa alla minaccia della sanzione pecuniaria civile, nonché della vocazione pubblicistica di quest'ultima, appare incoerente prevedere che del provento della sanzione debba beneficiare la persona offesa.

Sulla base dei predetti criteri qualificanti, il decreto fissa le regole essenziali alle quali si deve uniformare il giudice in sede di accertamento della responsabilità: in primo luogo, sono fissate le norme di disciplina sostanziale.

In osservanza delle tassative indicazioni della delega in ordine ai criteri di commisurazione delle sanzioni pecuniarie civili (art. 2, comma 3, lett. e), l'articolo 5 (Criteri di commisurazione delle sanzioni pecuniarie) stabilisce che, in sede di determinazione dell'importo, il giudice debba attenersi ad un parametro di proporzionalità alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'arricchimento del soggetto responsabile, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della propria azione, alla personalità e alle condizioni economiche dell'agente. L'espresso riferimento - da parte della delega - all'indice di commisurazione rappresentato dalla reiterazione dell'illecito, pone, peraltro, la necessità di disciplinare i presupposti e le condizioni necessari perché l'illecito sia considerato 'reiterato'.



L'articolo 6 (Reiterazione dell'illecito) è chiamato, per l'appunto, a svolgere la predetta funzione: sul presupposto secondo cui la valutazione giudiziale debba essere circoscritta ai soli illeciti sottoposti a sanzione pecuniaria civile, si prevede che si abbia reiterazione quando l'illecito civile è compiuto entro quattro anni dalla commissione, da parte dello stesso soggetto, di un'altra violazione sottoposta a sanzione pecuniaria civile che sia della stessa indole e che sia stata accertata con provvedimento esecutivo. Sempre in rapporto alla reiterazione quale indice di commisurazione della sanzione, i commi 2 e 3 della disposizione in esame precisano, rispettivamente, la nozione di "violazioni della stessa indole" in termini sostanzialmente omogenei alle indicazioni normative di cui all'art. 8-bis l. n. 689 del 1981, in tema di reiterazione della violazione amministrativa.

L'articolo 7 (Concorso di persone) prende, invece, in considerazione l'eventualità che alla realizzazione di uno o più illeciti previsti all'articolo 4 cooperino più individui, prevedendo che, in tal caso, ciascun concorrente soggiaccia alla correlativa sanzione pecuniaria civile (si tratta di soluzione in linea con quanto stabilito dall'art. 5 l. n. 689 del 1981).

Gli **articoli 8 e 9**, contenuti nel Capo II, racchiudono, altresì, le norme di disciplina processuale.

Per quel che concerne il regime di procedibilità (su cui la legge delega tace) sono prospettabili due diverse soluzioni.

Secondo un primo indirizzo, ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria civile si ritiene necessaria un'apposita richiesta della persona offesa.

In base ad altro orientamento, invece, si reputa che, tenuto conto della funzione marcatamente general-preventiva sottesa alla comminatoria della sanzione pecuniaria civile e delle connotazioni pubblicistiche del profilo 'punitivo', non sia coerente far dipendere l'applicazione della sanzione pecuniaria dalla volontà della persona offesa. Oltre che più conforme ad esigenze di "prudenza processuale" (imposte anche dal carattere particolarmente innovativo dell'istituto delle sanzioni civili punitive), l'opzione a favore dell'infrazione *ex officio* della sanzione punitiva è stata ritenuta sostanzialmente imposta dalla previsione della destinazione pubblicistica del provento della stessa.

Nella prospettiva, dunque, dell'applicazione *ex officio* si prevede che il giudice possa irrogare la sanzione pecuniaria civile solo nel caso in cui accolga la domanda di risarcimento del danno proposta dalla persona offesa.

Nel silenzio del legislatore delegante, non è stata introdotta alcuna norma di disciplina volta a incidere sul *quantum* di prova necessario ai fini dell'infrazione della sanzione punitiva, ritenendosi sufficiente il raggiungimento dello standard di prova normalmente occorrente in un processo civile e, in particolare, ai fini della decisione sulla domanda di risarcimento del danno: la scelta di uniformare lo standard probatorio, allineandolo a quello contemplato nell'ordinamento civile, è dettata da esigenze di coerenza e di funzionalità pratico-applicativa.

Il terzo comma dell'articolo 8 esame stabilisce che il giudice non possa applicare la sanzione pecuniaria civile qualora l'atto introduttivo sia stato notificato nella peculiare forma stabilita dal codice di procedura civile in caso di persona irreperibile.

Poiché nel processo penale la stessa legge n. 67 del 2014 ha introdotto norme che consentono di pervenire alla condanna solo laddove l'imputato abbia avuto conoscenza certa del procedimento a suo carico, al fine di assicurare analoghe garanzie nell'ambito della tutela sanzionatoria civile, si è escluso che il giudice possa irrogare la sanzione laddove la notifica dell'atto introduttivo sia avvenuta nelle forme di cui all'art. 143 c.p.c., concernente le modalità di notificazione a persona irreperibile.



Le predette garanzie e cautele vengono meno laddove, anche nel corso del giudizio, emerga con certezza che il convenuto, sebbene non costituitosi, abbia avuto conoscenza della pendenza del procedimento.

In funzione di 'chiusura' delle norme di disciplina di natura processuale, il comma 4 dell'articolo 8 stabilisce che, ai fini dell'applicazione della sanzione pecuniaria civile, si osservano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili con le norme del presente capo (con tale formula s'intende, a titolo esemplificativo, rinviare al predetto codice di rito per quel che concerne il regime probatorio applicabile).

Il riferimento all'applicazione delle disposizioni del codice di procedura civile serve anche ad assicurare circa il rispetto delle garanzie processuali minime per l'irrogazione di una sanzione che, per quanto di natura civilistica, ha una ineliminabile componente afflittiva che in qualche modo potrebbe assimilarla ad una sanzione tipica della "materia penale" alla stregua della giurisprudenza della Corte Edu sui diritti convenzionali all'equo processo. L'entità massima delle sanzioni pecuniarie civili non è tale da poter essere qualificate sostanzialmente penali ai fini delle necessarie verifiche di conformità, del procedimento con le quali sono irrogate, alle previsioni convenzionali sull'equo processo; in ogni caso, le garanzie offerte dal rito civile pongono al riparo dal timore che il nuovo sistema possa essere esposto a censure di incompatibilità con le statuizioni convenzionali. L'articolo 9 (Pagamento della sanzione) rinvia ad un successivo decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quel che concerne la disciplina delle modalità e del termine di pagamento, nonché delle forme di riscossione dell'importo dovuto; la medesima disposizione prevede, altresì, la possibilità e le modalità di rateizzazione dell'adempimento, il divieto di copertura assicurativa e l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligo di pagamento (sulla falsariga di quanto già previsto dall'art. 7 l. 689/1981, in tema di illeciti amministrativi), in considerazione del carattere 'personale' della responsabilità da illecito sottoposto a sanzione civile pecuniaria.

Si è prevista espressamente la rateizzazione per ragioni di omogeneità con le sanzioni amministrative, stante comunque la successiva previsione della devoluzione dei proventi alla Cassa delle ammende quale istituto pubblico e non ai privati.

Come già accennato, nel silenzio della delega, si è ritenuto maggiormente in linea con la finalità general-preventiva attribuita dal legislatore all'istituto delle sanzioni pecuniarie civili prevedere che i proventi di quest'ultime siano devoluti a favore della Cassa delle ammende: tale destinazione è stabilita dall'**articolo 10** (Destinazione del provento della sanzione).

Si è prevista, pertanto, tale devoluzione alla Cassa delle ammende - stante la funzione sanzionatoria di tali comportamenti che hanno ricadute di inefficienza sul sistema giustizia gravandolo di costi - al pari di quanto avviene in sede di ricorso dichiarato inammissibile in Cassazione (articolo 616 c.p.p.). E' appena il caso di richiamare, come importante precedente di sistema, la disposizione già menzionata dell'art. 709-ter comma 2, n. 4, c.p.c., circa il potere del giudice di condannare il genitore inadempiente in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità dell'affidamento al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro a favore proprio della Cassa delle ammende.

Al fine di assicurare la concreta operatività della disposizione in materia di reiterazione, l'**articolo 11** (Registro informatizzato dei provvedimenti in materia di sanzioni pecuniarie civili) stabilisce che, con decreto del Ministro della Giustizia, siano adottate norme aventi ad oggetto la tenuta di un registro, in forma automatizzata, per l'iscrizione dei provvedimenti con cui il giudice applica la sanzione pecuniaria civile.



La legge delega non contiene nessuna indicazione espressa riguardo alla disciplina transitoria.

Premesso che nel caso di giudizi penali definiti in modo irrevocabile troverà applicazione l'art. 2, comma 2, c.p., in rapporto ai procedimenti pendenti si pone la seguente alternativa:

1) coltivare l'esigenza di introdurre norme transitorie volte ad assicurare l'applicazione retroattiva della nuova disciplina in materia di sanzioni pecuniarie civili, al fine di evitare disparità di trattamento; 2) non prevedere l'applicazione retroattiva della nuova disciplina, al fine di privilegiare esigenze di economia processuale.

Si è ritenuto di introdurre all'articolo 12 una disciplina transitoria per i fatti commessi in epoca anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i quali non sia già intervenuta una pronuncia irrevocabile, che prevedesse l'applicazione della sanzione pecuniaria civile quando la parte danneggiata decida di agire in sede civile per ottenere il risarcimento del danno. In tal caso si applicheranno le disposizioni relative al processo civile (**articolo 12**).



RELAZIONE TECNICA

E' stato esaminato il testo del presente decreto legislativo con il quale il legislatore delegante intende depenalizzare alcune ipotesi delittuose previste nel codice penale a tutela della fede pubblica, dell'onore e del patrimonio, accomunate dal fatto di incidere su interessi di natura privata e di essere procedibili a querela, ricollocandone il disvalore sul piano delle relazioni private.

Viene, altresì, riconsiderato il ruolo compensativo attribuito alla responsabilità civile, affiancando alle sanzioni punitive di natura amministrativa, un ulteriore e innovativo strumento di prevenzione dell'illecito.

In considerazione della innovazione introdotta dall'istituto delle sanzioni pecuniarie civili, si è reso necessario individuare i criteri di riferimento emergenti dalla delega che tengono conto della funzione, per un verso compensativa e dall'altro preventiva e repressiva, assegnata dal legislatore alle istituende sanzioni civili pecuniarie. Di notevole rilievo, inoltre, è la valutazione di impatto di tale decreto sulla abrogazione di tali reati, fermo restando che alcuni di essi sono di competenza del Giudice di Pace: articoli 594 (*ingiuria*), 627 (*sottrazione di cose comuni*) e 647 (*Appropriazione di cose smarrite, ecc.*). Da una analisi svolta dai competenti uffici ministeriali, tra i reati di competenza del Giudice di Pace, ne compaiono molti al dibattimento per ingiuria; circa 12.000/15.000 casi al G.I.P. e circa 10.000/12.000 al dibattimento. Il totale complessivo in Tribunale dei reati elencati ammonta a circa 24.000/30.000 procedimenti al G.I.P. e circa 15.000/18.000 procedimenti che sfociano in dibattimento.

Per ciò che concerne la valutazione degli effetti finanziari conseguenti dalla abrogazione dei reati di minor allarme sociale, previsti dal provvedimento in esame, si segnala che questa amministrazione non dispone di dati analitici, tesi a dimostrare per ciascuno di tali reati l'ammontare delle entrate associate alla applicazione di multe ed ammende, attualmente previste dal codice penale.

Dall'analisi del capitolo di entrata 2301 del bilancio dello Stato che comprende però in un unico ambito "multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria" e dal quale non è possibile



estrapolare l'ammontare delle pene pecuniarie applicate ai singoli reati, si evince che la percentuale di recupero delle sanzioni comminate si attesta a circa il 6/7% di quanto accertato.

Considerata la tipologia dei reati, l'unico dato utilizzabile che può essere fornito al riguardo, ai fini della valutazione degli effetti finanziari recati dal provvedimento in esame, ha ad oggetto il recupero di multe ed ammende per provvedimenti penali emessi dal giudice di pace, che ammonta nel triennio 2012/2014 (fonte Sogei S.p.A - codice tributo 772T), ad importi pari ad euro 96.085,92, per l'anno 2012, ad euro 87.933,66 per l'anno 2013 e ad euro 75.726,00, per l'anno 2014, con una media annua di euro 86.581,90, da considerare quale onere annuo a regime a decorrere dall'anno 2016, a dimostrazione del basso tasso di recupero di tali tipologie di entrate.

Al riguardo, si fa presente che proprio in virtù dell'effetto derivante dalla abrogazione di reati e dalla introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, possa ritenersi che vi sarà, nel futuro, un minor ricorso all'istituto del patrocinio a spese dello Stato, con notevoli effetti di risparmio sulla finanza pubblica o, quanto meno, con effetti ampiamente compensativi sui minori introiti per l'erario derivanti dall'abrogazione delle sanzioni pecuniarie penali.

In relazione al patrocinio a spese dello Stato, sulla base dei dati statistici disponibili nella materia penale relativi all'anno 2013, è possibile determinare un costo unitario medio per patrocinio pari a 722,00 euro (costo complessivo pari a euro 93.444.275,00 a fronte di 129.350 persone ammesse) e che in funzione delle tipologie di reato è ragionevole ritenere l'applicabilità dell'istituto in misura prudenziale pari ad almeno il 5 % dei procedimenti penali in questione.

Ciò detto, considerato che a fronte di un numero complessivo di circa 25.000/30.000 procedimenti giunti alla fase dibattimentale, è possibile stimare prudenzialmente in circa 1.250 i casi di mancato ricorso al patrocinio a spese dello Stato, si segnala la possibilità di conseguire risparmi di spesa sul corrispondente capitolo di bilancio 1360 "Spese di giustizia" di questa amministrazione, con effetti ampiamente compensativi delle minori entrate derivanti dalla applicazione della disciplina riguardante l'abrogazione dei reati, come di seguito specificato: 1.250 casi X 722,00 euro = 902.500,00 euro.

Si procede, quindi, all'esame analitico dell'articolato:



Articolo 1 (*Abrogazione di reati*). Vengono abrogati i seguenti articoli del codice penale: 594 c.p. (*Ingiuria*), 627 c.p. (*Sottrazione di cose comuni*), 647 c.p. (*Appropriazione di cose smarrite, del tesoro o di cose avute per errore o caso fortuito*), 485 c.p. (*Falsità in scrittura privata*) e 486 c.p. (*Falsità in foglio firmato in bianco. Atto privato*).

Prevede l'indicazione di fattispecie di reati che, in virtù del presente decreto legislativo, vengono abrogati. Si rimanda alle valutazioni finanziarie esposte in premessa.

Articolo 2 (*Modifiche al codice penale*). Tale articolo ha ad oggetto le modificazioni che, a seguito dell'abrogazione degli articoli sopra indicati, devono essere apportate alla formulazione di disposizioni che, pur non essendo integralmente abrogate, includono nel proprio campo di applicazione, ipotesi oggetto di depenalizzazione nonché disposizioni che si collegano ad articoli oggetto di abrogazione. *Pur tenendo conto degli adattamenti che si sono resi necessari nel codice penale, sottolineando come essi derivino dalla abrogazione, ex articolo 1 del decreto, si rimanda alle valutazioni finanziarie esposte in premessa.*

Articolo 3 (*Responsabilità civile per gli illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie*). Tale articolo costituisce il perno su cui ruota il nuovo sistema. Tuttavia si sottolinea l'aspetto meramente procedimentale e dispositivo delle prescrizioni contenute nei due commi. *Per tale motivo, non si ravvisano profili o effetti finanziari derivanti dalla sua applicazione.*

Articolo 4 (*Illeciti civili sottoposti a sanzioni pecuniarie*). In tale articolo vengono elencati i casi e/o le ipotesi in cui gli illeciti civili vengono sottoposti a sanzione pecuniaria. Assai importante, in questo caso, la previsione di tale elencazione che si distingue anche, in virtù dei limiti degli importi fissati per le sanzioni pecuniarie, oscillanti da euro 100 ad euro 8.000, secondo la tipologia di illecito, fino ad arrivare, da un minimo di euro 200 ad un massimo di euro 12.000. *Si sottolineano, in tale ipotesi, gli effetti di maggiori introiti a favore della Cassa delle Ammende derivanti dalla applicazione ed irrogazione delle predette sanzioni pecuniarie, seppur allo stato non quantificabili.*

Articolo 5 (*Criteri di commisurazione delle sanzioni pecuniarie civili*). In ordine ai criteri di commisurazione delle sanzioni pecuniarie civili, tale articolo stabilisce che, in sede di determinazione dell'importo, il giudice debba attenersi ad un parametro di proporzionalità, alla



gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'arricchimento del soggetto responsabile, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della propria azione, alla personalità e alle condizioni economiche dell'agente. La norma prevede soltanto dei meri parametri di carattere oggettivo cui determinare l'importo della sanzione. *Tale importo risulta quindi fortemente condizionato dalla presenza – sola o congiunta - di una serie di fattori che danno luogo alla parametrizzazione della sanzione. Gli effetti finanziari che possono derivare risultano quindi fortemente influenzati da tali parametri e non sono prudenzialmente stimabili.*

Articolo 6 (Reiterazione dell'illecito). Tale articolo è chiamato a svolgere la funzione sul presupposto secondo cui la valutazione giudiziale debba essere circoscritta ai soli illeciti sottoposti a sanzione pecuniaria civile. Si prevede, inoltre, che si abbia reiterazione quando l'illecito civile è compiuto entro quattro anni dalla commissione, da parte dello stesso soggetto, di un'altra violazione sottoposta a sanzione pecuniaria civile che sia della stessa indole e che sia stata accertata con provvedimento esecutivo. *Trattandosi della disciplina di mere attività procedimentali, non si ravvisano elementi di natura finanziaria;*

Articolo 7 (Concorso di persone). L'articolo in esame disciplina l'eventualità che alla realizzazione di uno o più illeciti cooperino più persone, prevedendo che, in tale ipotesi, ciascuno soggiaccia alla correlativa sanzione pecuniaria civile. *Trattasi di norma avente natura ordinamentale da cui non derivano effetti finanziari se non per il solo aspetto della applicazione della sanzione pecuniaria prevista per ciascun concorrente;*

Articolo 8 (Procedimento). Tale articolo prevede esclusivamente la disciplina dello svolgimento del procedimento per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie civili. Il giudice civile decide sulla relativa applicazione al termine del giudizio, qualora accolga la domanda di risarcimento proposta dalla persona offesa. Al procedimento vengono applicate le disposizioni del codice di procedura civile in quanto compatibili. *Al riguardo si precisa che il passaggio di competenza in merito alle fattispecie di reato oggetto di depenalizzazione dal giudice penale a quello civile non dà luogo a riflessi negativi sulla ordinaria attività processuale. Tale attività potrà essere sostenuta nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.*



Articolo 9 (*Pagamento della sanzione*). La norma contiene il rinvio ad un decreto del Ministro della giustizia, da emanarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto con il quale vengono stabiliti sia i termini che le modalità per il pagamento della sanzione pecuniaria civile, nonché le forme per la riscossione dell'importo dovuto.

Trattandosi di norme aventi carattere meramente procedimentale relativo alle modalità di pagamento della sanzione, non si rilevano profili di onerosità.

Articolo 10 (*Destinazione del provento della sanzione*). L'articolo disciplina la destinazione del provento delle sanzioni che verranno versate a favore della Cassa delle ammende. *Da ciò derivano effetti finanziari che daranno luogo presumibilmente ad un maggior gettito a favore della predetta Cassa che, allo stato, non è possibile quantificare; tali risorse potranno essere utilmente destinate al rifinanziamento e al potenziamento dei programmi di riabilitazione e reinserimento dei detenuti, in attuazione delle finalità che la legge assegna alla Cassa delle Ammende.*

Articolo 11 (*Registro informatizzato dei provvedimenti in materia di sanzioni pecuniarie civili*). Al fine di assicurare la operatività della disposizione in materia di reiterazione, tale articolo stabilisce che, con decreto del Ministro della giustizia, siano adottate norme aventi ad oggetto la tenuta di un registro, in forma automatizzata, per l'iscrizione dei provvedimenti con cui il giudice applica la sanzione pecuniaria civile. *La disposizione in premessa, non determina nuovi o maggiori oneri, ravvisandosi che questa amministrazione può far fronte a tutte le attività connesse alla istituzione e alla tenuta del registro informatizzato, che potrà essere realizzato attraverso l'implementazione dei sistemi automatizzati già esistenti che gestiscono i registri dei procedimenti civili e penali, facendo quindi ricorso alle ordinarie dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente; in particolare si segnala che a tal fine potrà essere utilizzato il Cap. 1501 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo" che a legislazione vigente reca uno stanziamento per l'anno 2016 di euro 47.319.473,00;*

Articolo 12 (*Disposizioni transitorie*). Tali disposizioni prevedono che possano applicarsi le sanzioni pecuniarie civili anche ai fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto. *Ampliando le possibilità di applicazione anche a fatti commessi anteriormente*



alla data di entrata in vigore del decreto in esame, si può presumibilmente prevedere che potrà derivare un maggior gettito per la Cassa delle Ammende.

Articolo 13 (Disposizioni finanziarie).

Con riferimento alle minori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 1 e 2, valutate in 86.582,00 euro annui a decorrere dall'anno 2016, si provvede con quota parte dei risparmi derivanti dall'attuazione dei medesimi articoli 1 e 2.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2000, n. 196 ha avuto esito

☒ POSITIVO

☐ NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

16 NOV. 2015





Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ABROGAZIONE DI REATI E INTRODUZIONE DI ILLECITI CON SANZIONI PECUNIARIE CIVILI, A NORMA DELL'ART. 2, COMMA 3, DELLA L. 28 APRILE 2014, N. 67.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Il presente decreto legislativo dà attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 28 aprile 2014, n. 67, in particolare dall'articolo 2.

Il predetto provvedimento, in sintesi, mira ad abrogare alcuni reati previsti da specifiche disposizioni del codice penale e, fermo il diritto al risarcimento del danno, ad istituire adeguate sanzioni pecuniarie civili in relazione ai predetti reati.

La strategia di riduzione dell'area del penalmente rilevante, che si vuole realizzare con il presente intervento normativo, tramite uno sfoltimento del sistema delle incriminazioni sulla base di criteri razionali, intende ovviare alla evidente e attuale criticità connessa ad una espansione ipertrofica del diritto penale che rischia di determinare effetti particolarmente insidiosi, consistenti, da un lato, nello svilimento della serietà che occorrerebbe, invece, riconoscere alla pena (ed al ricorso ad essa), dall'altro, nella circostanza che l'eccesso di prescrizioni provoca disorientamento e acutizza il problema della conoscibilità delle norme penali da parte dei cittadini: la possibilità di incorrere nella commissione di un reato finisce, invero, col dipendere sempre più dal caso, aggravando in tal modo la perdita di legittimazione dell'intervento punitivo. L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di alleggerire il carico giudiziario penale ed incidere sulla durata ragionevole dei processi penali.

Tale obiettivo è pienamente coerente con il programma di Governo di deflazione del sistema penale.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il presente intervento normativo si concreta nell'esercizio della delega normativa, come sopra evidenziato, al fine di abrogare taluni reati nell'ambito di una rivisitazione – in un'ottica di deflazione, razionalizzazione e alleggerimento - dell'intero sistema penale, sostanziale e processuale.

Contestualmente vengono istituite nuove sanzioni pecuniarie civili in relazione ai reati oggetto di abrogazione.

La legge delega non contiene criteri che disciplinano in modo puntuale i nuovi illeciti civili. Di conseguenza, il legislatore delegato ha provveduto ad individuare due aspetti caratterizzanti il nuovo istituto: 1) affidare al giudice civile la competenza ad irrogare le sanzioni pecuniarie civili; 2) devolvere a favore dello Stato (e, in particolare, della Cassa delle ammende) i proventi delle peculiari sanzioni in esame.

La previsione generale della destinazione del provento della sanzione allo Stato, che trova, ad es. nell'art. 709-ter comma 2, n. 4, c.p.c., un significativo precedente legislativo, si inserisce in un quadro normativo caratterizzato da scelte dissonanti: nel nostro ordinamento sono previste, infatti, ipotesi in cui del provento della pena privata beneficia la persona offesa dall'illecito (è il caso, ad es., dell'art. 12 l. n. 47 del 1948, c.d. legge sulla stampa, in riferimento alla riparazione pecuniaria, prevista in aggiunta rispetto al risarcimento dei danni). Peraltro, sarebbe plausibile in astratto, anche una terza possibilità, ovvero quella di prevedere che il provento della sanzione sia destinato in parte alla persona offesa, in parte allo Stato.

La soluzione a favore della destinazione pubblicistica della sanzione è stata adottata sul presupposto secondo cui, tenuto conto della funzione general-preventiva e compensativa sottesa alla minaccia della sanzione pecuniaria civile, nonché della vocazione pubblicistica di quest'ultima, appare incoerente prevedere che del provento della sanzione debba beneficiare la persona offesa.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Il presente decreto legislativo introduce modifiche al codice penale.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Il decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (penale) riservata alla competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

- 7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.**

Il decreto legislativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

- 8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.**

Non risultano pendenti progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

- 9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.**

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale e della Corte di Cassazione, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

- 1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.**

Il decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

- 2) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

- 3) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

- 4) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

- 5) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

- 6) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.**

Non risultano indicazioni sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

Il provvedimento introduce le "sanzioni pecuniarie civili".

- 2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

I riferimenti normativi che figurano nel decreto sono corretti.

- 3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**

Il decreto legislativo prevede novelle al codice penale.

- 4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

E' prevista l'abrogazione degli articoli 485, 486, 594, 627, 647 del codice penale.

- 5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Il presente atto normativo contempla disposizioni di carattere transitorio aventi effetto retroattivo (riguardanti fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto).

- 6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

- 7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.**

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

- 8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con**

correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia.



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ABROGAZIONE DI REATI E INTRODUZIONE DI ILLECITI CON SANZIONI PECUNIARIE CIVILI, A NORMA DELL'ART. 2, COMMA 3, DELLA L. 28 APRILE 2014, N. 67.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.**

Il presente decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 28 aprile 2014, n. 67, e, in particolare, dall'articolo 2.

Il predetto provvedimento, in sintesi, mira ad abrogare alcuni reati previsti da specifiche disposizioni del codice penale e, fermo il diritto al risarcimento del danno, ad istituire adeguate sanzioni pecuniarie civili in relazione ai predetti reati.

La strategia di riduzione dell'area del penalmente rilevante, che si vuole realizzare con il presente intervento normativo, tramite uno sfoltimento del sistema delle incriminazioni sulla base di criteri razionali, intende ovviare alla evidente e attuale criticità connessa ad una espansione ipertrofica del diritto penale che rischia di determinare effetti particolarmente insidiosi, consistenti, da un lato, nello svilimento della serietà che occorrerebbe, invece, riconoscere alla pena (ed al ricorso ad essa), dall'altro, nella circostanza che l'eccesso di prescrizioni provoca disorientamento e acutizza il problema della conoscibilità delle norme penali da parte dei cittadini: la possibilità di incorrere nella commissione di un reato finisce, invero, col dipendere sempre più dal caso, aggravando in tal modo la perdita di legittimazione dell'intervento punitivo.

A seguito della nota sentenza della Corte europea sui diritti dell'uomo sul caso Torreggiani, che ha condannato l'Italia per il trattamento disumano e degradante dei detenuti causato dal sovraffollamento nelle carceri, lo stesso Presidente della Repubblica Napolitano, nel suo messaggio alle Camere nel 2013, ha sottolineato la necessità di un deciso intervento normativo per introdurre

sanzioni diverse da quelle penali, che ben potranno avere una efficacia di prevenzione generale al pari di queste ultime, senza tuttavia gravare sul sistema penitenziario.

Analogamente, ormai da tempo il Parlamento esprime l'allarme per l'espansione senza limiti del diritto penale, che va di pari passo con la sua accresciuta inefficienza a governare i conflitti che scaturiscono dalla dinamica e dallo sviluppo sociale.

Lo stesso Consiglio superiore della magistratura ha, peraltro, sottolineato come l'azione 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.

Sotto altro profilo, l'ordinaria attività giudiziaria in materia penale risulta estremamente gravata dall'innumerabile pendenza di procedimenti penali riguardanti anche condotte illecite di scarsa offensività e che comunque trovano collocazione in un contesto relazionale dove entrano in gioco interessi che possono essere reintegrati in modo soddisfacente mediante un ristoro patrimoniale.

Ad esemplificazione del carico di lavoro sugli uffici giudiziari, di seguito si riporta la tabella elaborata dall'ufficio statistica della Corte di Cassazione che evidenzia in valori assoluti e composizione percentuale il numero dei procedimenti sopravvenuti alla Corte di Cassazione solo nell'anno 2014.

Anno: 2014. Valori assoluti e composizione percentuale (ciascuna voce qui esposta raccoglie almeno il 3% dei procedimenti sopravvenuti)

PROC. SOPRAVV. nel 2014 per reati		
	val.ass.	comp. %
DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO DIVERSI DAI FURTI	9.999	17,9%
STUPEFACENTI	6.565	11,8%
DELITTI DI FURTO	4.214	7,5%
CIRCOLAZIONE STRADALE	2.527	4,5%
DELITTI CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	2.377	4,3%
DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	2.363	4,2%
DELITTI DI ASSOC. PER DELINQUERE ORDINARIA E DITTO MAFIOSO	2.143	3,8%
DELITTI DIST. AL SUICIDIO, PERCOSSE, OMICIDIO PRETER. RISSA, ABBANDONO DI MINORI	1.755	3,1%
DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA	1.713	3,1%
Tot.	55.822	100,0%

60,3%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

In questo ambito si sono imposte scelte normative selettive delle fattispecie connotate da una attenuata offensività e di minor allarme sociale che, come il caso dell'ingiuria, del falso in scrittura privata, del danneggiamento semplice, si ritiene possano trovare adeguata e sufficiente tutela mediante sanzioni civili pecuniarie.

Possono essere ulteriormente valorizzati, a definire il contesto dell'intervento normativo analizzato, i dati acquisiti dalla Direzione Generale di Statistica di questo Ministero relativi al numero dei procedimenti aperti per le ipotesi di reato interessate dalla abrogazione e dai quali si può ricavare la stima di impatto del provvedimento.

In particolare, risultano circa 24.000 - 30.000 procedimenti pendenti innanzi al GIP con una incidenza del 2,5% sul totale e circa 15.000 - 18.000 procedimenti in dibattimento con una incidenza percentuale di circa il 3,0% sul totale.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo risulta essere quello di esercitare la delega normativa, recependo le indicazioni contenute nella delega stessa, al fine di abrogare taluni reati in un'ottica di deflazione, razionalizzazione e alleggerimento dell'intero sistema penale, sostanziale e processuale.

L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di alleggerire il carico giudiziario penale e così incidere sulla durata ragionevole dei processi penali.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

L'indicatore che consente la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi è rappresentato dai dati statistici relativi, da un lato, alla riduzione del numero dei procedimenti penali iscritti negli uffici giudiziari e, dall'altro, al numero dei procedimenti per l'applicazione di sanzioni pecuniarie civili.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Risulta destinataria delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, la magistratura.

Tra i soggetti privati, sono interessati tutti coloro che si trovino coinvolti in un procedimento giudiziario, prima penale, in qualità di imputati, e successivamente civile, in quanto avente ad oggetto l'illecito penale ormai abrogato, nella eventuale veste di parte convenuta, nonché gli avvocati.

Non vi è dubbio che la posizione dell'autore dell'illecito, in virtù del nuovo intervento normativo in esame, sarà di vantaggio perché la sanzione penale, anche quando è pecuniaria ovvero quantitativamente pari a quella civile, è accompagnata da un corredo di cosiddetti effetti penali della condanna che rendono di per sé maggiormente gravosa e stigmatizzante la situazione di chi si vede riconosciuto responsabile.

Il soggetto che, pertanto, commetta un fatto dopo l'entrata in vigore della legge sulla abrogazione dei reati, fatto che prima aveva rilievo penale, e, quindi, ora civile, eviterà *in toto* ogni contatto con l'apparato repressivo penale; si instaurerà, infatti, nei suoi confronti un procedimento civile con possibilità di irrogazione di una sanzione civile.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Il decreto delegato è frutto dei lavori svolti dalla Commissione ministeriale di studio presieduta dal prof. Francesco Palazzo, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 27 maggio 2014, e composta da professori universitari, magistrati e avvocati.

Nel corso dell'istruttoria non si è ritenuto opportuno consultare soggetti esterni all'amministrazione pubblica, stante la natura prettamente tecnica dell'intervento: in proposito si osserva, infatti, che, in primo luogo, la composizione della Commissione ministeriale, cui sono stati chiamati a partecipare avvocati, professori universitari e magistrati, ha sostanzialmente garantito l'apporto qualificato di esponenti delle categorie professionali maggiormente coinvolte. Inoltre, la compiuta descrizione del

perimetro dell'intervento, ad opera della legge delega, ha ridotto entro ambiti squisitamente tecnico-giuridici ogni conseguente riflessione in ordine alla collocazione sistematica degli istituti e alla disciplina dei relativi presupposti.

Si riportano alcuni passi della relazione finale elaborata dalla Commissione di studio che danno conto delle problematiche affrontate e discusse all'interno della stessa:

“La Commissione si è preliminarmente ed approfonditamente impegnata nel tentativo di delineare la “fisionomia” di un istituto che non trova sostanzialmente precedenti in termini nel nostro ordinamento. Sono stati individuati quali criteri di riferimento emergenti dalla delega: a) la funzione, per un verso, ultra-compensativa e, per l'altro, preventiva e repressiva, assegnata dal legislatore all'istituzione di “adequate sanzioni civili pecuniarie”; b) l'esigenza di tipizzazione legislativa degli illeciti civili e di predeterminazione dei livelli sanzionatori.

In conclusione, il presente schema di decreto delegato muove dal presupposto che il legislatore delegante intenda introdurre nel nostro ordinamento una nuova categoria di illeciti, nella prospettiva della valorizzazione della funzionalità preventiva della responsabilità civile. Il fondamento e la premessa di carattere costituzionale delle sanzioni pecuniarie civili sono individuabili nell'art. 23 Cost., sotto il profilo dell'indefettibile previsione legale di presupposti e conseguenze sanzionatorie. A tale referente si collegano le “garanzie” (sostanziali e processuali) che devono essere estese all'autore del fatto, al fine dell'osservanza dei vincoli sovranazionali in tema di sanzioni punitive, tenuto conto dei profili di omogeneità funzionale intercorrenti tra le fattispecie penali oggetto di “depenalizzazione” e le nuove figure di “illecito civile”.

Si osserva, comunque, che l'adozione dei testi dei decreti legislativi presuppone, infine, sempre un confronto tra tutte le amministrazioni interessate, ciascuna delle quali è portatrice delle istanze proprie del settore di competenza.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (“OPZIONE ZERO”)

L'opzione di non intervento è stata valutata, ma disattesa in quanto l'intervento regolatorio è necessario per dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge n. 67 del 2014.

A tale preliminare considerazione, si aggiunga che l'opzione di non intervento non avrebbe consentito di rivisitare l'intero sistema penale per superare le criticità evidenziate alla Sezione 1.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Nel merito sono state valutate opzioni alternative, ma si è preferita la presente in quanto frutto di lavori specialistici di cui alla Sezione 2.

In primo luogo, in considerazione della circostanza che la legge delega non contiene criteri che disciplinano in modo puntuale i nuovi illeciti civili, il legislatore delegato ha provveduto ad individuare due aspetti caratterizzanti il nuovo istituto: 1) affidare al giudice civile la competenza ad irrogare le sanzioni pecuniarie civili; 2) devolvere a favore dello Stato (e, in particolare, della Cassa delle ammende) i proventi delle peculiari sanzioni in esame.

Se la prima opzione appare la logica conseguenza del ruolo accessorio attribuito dal delegante all'istanza punitiva rispetto al profilo compensativo, la seconda soluzione non è imposta dalla legge delega. La previsione generale della destinazione del provento della sanzione allo Stato, che trova, ad es. nell'art. 709-ter, comma 2, n. 4, c.p.c., un significativo precedente legislativo, si inserisce in un quadro normativo caratterizzato da scelte dissonanti: nel nostro ordinamento sono previste, infatti, ipotesi in cui del provento della pena privata beneficia la persona offesa dall'illecito (è il caso, ad es., dell'art. 12 l. n. 47 del 1948, c.d. legge sulla stampa, in riferimento alla riparazione pecuniaria, prevista in aggiunta rispetto al risarcimento dei danni). Peraltro, sarebbe plausibile in

astratto, anche una terza possibilità, ovvero quella di prevedere che il provento della sanzione sia destinato in parte alla persona offesa, in parte allo Stato.

La soluzione a favore della destinazione pubblicistica della sanzione è stata adottata sul presupposto secondo cui, tenuto conto della funzione general-preventiva e compensativa sottesa alla minaccia della sanzione pecuniaria civile, nonché della vocazione pubblicistica di quest'ultima, appare incoerente prevedere che del provento della sanzione debba beneficiare la persona offesa.

In secondo luogo, per quel che concerne il regime di procedibilità (su cui la legge delega tace) sono prospettabili due diverse soluzioni.

Secondo un primo indirizzo, ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria civile si ritiene necessaria un'apposita richiesta della persona offesa.

In base ad altro orientamento, invece, si reputa che, tenuto conto della funzione marcatamente general-preventiva sottesa alla comminatoria della sanzione pecuniaria civile e delle connotazioni pubblicistiche del profilo 'punitivo', non sia coerente far dipendere l'applicazione della sanzione pecuniaria dalla volontà della persona offesa. Oltre che più conforme ad esigenze di "prudenza processuale" (imposte anche dal carattere particolarmente innovativo dell'istituto delle sanzioni civili punitive), l'opzione a favore dell'inflizione *ex officio* della sanzione punitiva è stata ritenuta sostanzialmente imposta dalla previsione della destinazione pubblicistica del provento della stessa.

In terzo luogo, l'articolo 8 prevede che il giudice possa irrogare la sanzione pecuniaria civile solo nel caso in cui accolga la domanda di risarcimento del danno proposta dalla persona offesa. Nel silenzio del legislatore delegante, non è stata introdotta alcuna norma di disciplina volta a incidere sul *quantum* di prova necessario ai fini dell'inflizione della sanzione punitiva, ritenendosi sufficiente il raggiungimento dello *standard* di prova normalmente occorrente in un processo civile e, in particolare, ai fini della decisione sulla domanda di risarcimento del danno: la scelta di uniformare lo *standard* probatorio, allineandolo a quello contemplato nell'ordinamento civile, è dettata da esigenze di coerenza e di funzionalità pratico-applicativa.

In quarto luogo, la legge delega non contiene nessuna indicazione espressa riguardo alla disciplina transitoria. Premesso che nel caso di giudizi penali definiti in modo irrevocabile troverà applicazione l'art. 2, comma 2, c.p., in rapporto ai procedimenti pendenti si pone la seguente alternativa: 1) coltivare l'esigenza di introdurre norme transitorie volte ad assicurare l'applicazione retroattiva della nuova disciplina in materia di sanzioni pecuniarie civili, al fine di evitare disparità di trattamento; 2) non prevedere l'applicazione retroattiva della nuova disciplina, al fine di privilegiare esigenze di economia processuale.

Si è ritenuto di introdurre all'articolo 12 una disciplina transitoria per i fatti commessi in epoca anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i quali non sia già intervenuta una pronuncia irrevocabile, che prevedesse l'applicazione della sanzione pecuniaria civile quando la parte danneggiata decida di agire in sede civile per ottenere il risarcimento del danno. In tal caso si applicheranno le disposizioni relative al processo civile.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

L'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, poiché risponde all'esigenza di deflazionare, razionalizzare e alleggerire il sistema penale, sostanziale e processuale.

Gli effetti non potranno che essere positivi non solo per l'organizzazione e le attività degli uffici giudiziari, ma, altresì, per garantire una più efficace amministrazione della giustizia.

Nel medio e lungo termine, il provvedimento normativo consentirà una riduzione dei tempi di celebrazione dei processi penali.

In relazione alla incidenza e agli effetti, a livello di dati quantitativi, si veda quanto argomentato nella Sezione I, lettera A).

È evidente che l'intervento non può che presentare vantaggi per le piccole e medie imprese posto che l'eccesso di prescrizioni penali provoca disorientamento e acutizza il problema della conoscibilità delle norme da parte dei cittadini: la possibilità di incorrere nella commissione di un reato finisce, invero, col dipendere sempre più dal caso, aggravando in tal modo la perdita di legittimazione dell'intervento punitivo.

L'intervento normativo in esame completa un più ampio disegno riformatore iniziato con la legge delega n. 67 del 2014 che ha introdotto gli istituti della sospensione del processo per gli irreperibili; la sospensione del processo con messa alla prova in funzione estintiva del reato; l'archiviazione per particolare tenuità del fatto; senza dimenticare che con il ddl n. 2798, approvato di recente dalla Camera dei Deputati e trasmesso al Senato della Repubblica, si intende introdurre nel sistema l'istituto della giustizia riparativa in funzione di anticipata estinzione del reato e, quindi, del processo. Si tratta di un complesso e articolato disegno riformatore ove ogni tassello, come la introduzione di sanzioni civili e l'abrogazione di alcuni reati, concorre a un unico effetto di deflazione del carico giudiziario, per rendere il servizio giustizia più celere, più prevedibile e più efficiente.

La quantificazione degli effetti è opera impossibile perché il sistema giustizia reagirà alle indicate innovazioni in modo non rilevabile attraverso un giudizio prognostico. Quel che è certo è che si avrà comunque un complessivo vantaggio in termini di medio e lungo periodo.

Con riferimento agli aspetti finanziari assai importante è la introduzione di sanzioni civili oscillanti da euro 100 ad euro 8.000, secondo la tipologia di illecito, fino ad arrivare, da un minimo di euro 200 ad un massimo di euro 12.000 che andranno a favore della Cassa delle ammende. Si sottolineano, pertanto, i conseguenti effetti rappresentati dai maggiori introiti a favore dell'amministrazione della giustizia derivanti dalla applicazione e irrogazione delle predette sanzioni pecuniarie, seppur allo stato non quantificabili. Tali risorse potranno essere utilmente destinate al rifinanziamento e al potenziamento dei programmi di riabilitazione e reinserimento dei detenuti, in attuazione delle finalità che la legge assegna alla Cassa delle Ammende.

Non bisogna, poi, dimenticare che il processo penale coinvolge ulteriore figure, con aggravio di costi e di conseguenze potenzialmente negative nella vita privata e professionale di un numero indeterminato di soggetti. Il riferimento è ai testimoni, ai consulenti, ai periti, al personale di polizia giudiziaria, agli ufficiali giudiziari e al personale amministrativo. Il processo è, invero, una macchina complessa che vede il concorso di più figure professionali e l'apporto di conoscenze comuni non qualificabili in via preventiva e predeterminata, poiché coinvolge tutti coloro che hanno conoscenze utili alla ricostruzione del singolo fatto di cui al capo di imputazione.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento normativo non incide sulle micro, piccole e medie imprese.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

Le strutture pubbliche sono in grado di dare attuazione alle nuove norme in quanto le stesse si inseriscono in procedure già in atto. L'attuazione immediata delle nuove norme avviene, infatti, tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della giustizia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, anche grazie ad una redistribuzione delle risorse umane e strumentali disponibili.

E' da evidenziare, infine, come le attività di quantificazione del credito nonché di iscrizione a ruolo dello stesso, con riferimento alle spese di giustizia e alle pene pecuniarie previste dal Testo Unico di cui al D.P.R. n. 115/2002, sono state demandate ad Equitalia Giustizia, che svolge la propria attività mediante apposita convenzione con il Ministero della giustizia, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Al fine di assicurare la operatività della disposizione in materia di reiterazione dell'illecito, viene previsto che, con decreto del Ministro della giustizia, siano adottate norme aventi ad oggetto la tenuta di un registro, in forma automatizzata, per l'iscrizione dei provvedimenti con cui il giudice applica la sanzione pecuniaria civile. Tale disposizione non determina nuovi o maggiori oneri posto che questa amministrazione è in grado di far fronte a tutte le attività connesse alla istituzione e alla tenuta del registro informatizzato attraverso l'implementazione dei sistemi automatizzati già esistenti che gestiscono i registri dei procedimenti civili e penali, facendo, quindi, ricorso alle ordinarie dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Il decreto legislativo, attenendo alla materia strettamente penale, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, ma al contrario aumenta la fiducia, garantendo una maggiore efficienza della giustizia, nel sistema giudiziario con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo in esame i magistrati.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento, perché diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse strumentali e umane a disposizione, senza l'introduzione di nuovi oneri per la finanza pubblica. I dati ricavati serviranno, altresì, a valutare l'efficienza e bontà dell'intervento.

Il monitoraggio potrà essere attuato verificando:

- il numero dei provvedimenti che definiscono i procedimenti pendenti per i reati oggetto del presente intervento normativo con declaratoria di abrogazione;
- il numero dei procedimenti civili in cui si applica la sanzione pecuniaria civile.
- verifica dell'effetto deterrente prodotto dalle sanzioni civili desumibile dall'eventuale incremento delle relative violazioni.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prescritta V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei flussi e dei provvedimenti di cui alla Sezione I, lettera C).

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi a un livello minimo di regolazione europea, riguardando materia non compresa nelle competenze dell'Unione europea, non provvedendosi, infatti, al recepimento di una direttiva.