

RELAZIONE

L'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67, conferisce delega al Governo per la "riforma della disciplina sanzionatoria" di reati. Più precisamente, il comma 2 di tale articolo e la lettera b) del comma 3 contengono criteri e principi direttivi per la trasformazione di reati in illeciti amministrativi, mentre le restanti disposizioni del comma 3 contengono criteri e principi direttivi per l'abrogazione di alcuni reati con contestuale previsione, per i fatti corrispondenti, di sanzioni pecuniarie civili aggiuntive rispetto al risarcimento del danno.

Il presente decreto delegato, che riprende le proposte della commissione ministeriale (costituita con D.M. 27 maggio 2014) presieduta dal prof. Francesco Palazzo, attua le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 2 e 3, lett. b), della citata legge.

Il provvedimento, in sintesi, mira a depenalizzare, ossia a trasformare taluni reati in illeciti amministrativi rispondendo ad una scelta di politica criminale, da tempo sollecitata, anche in relazione alle sottese esigenze economiche e sociali, di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione penale.

Proprio la natura di *extrema ratio* della sanzione penale trova fondamento nella Carta dei diritti dell'uomo e nella Carta costituzionale, al punto da indurre la stessa Corte costituzionale ad affermare che *"... il principio della riconoscibilità dei contenuti delle norme penali... rinvia alla necessità che il diritto penale costituisca davvero extrema ratio di tutela della società, sia costituito da norme non numerose, eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di rilievo costituzionale e tali da essere percepite anche in funzione di norme extrapenali di civiltà effettivamente vigenti nell'ambiente sociale nel quale le norme penali sono destinate ad operare..."* (sentenza n. 364 del 1988).

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 (c.d. depenalizzazione "in astratto"), 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.

In tale prospettiva, l'ambito applicativo della depenalizzazione è individuato dalla legge delega in base a due diversi criteri. Il primo, contenuto nella lettera a) del comma 2 dell'articolo 2, riferendosi a «tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda», costituisce una clausola generale per una depenalizzazione – per così dire – "cieca". Il secondo, contenuto nelle lettere b), c) e d) del comma 2 nonché nella lettera b) del comma 3 dell'articolo 2, indicando specificatamente le fattispecie su cui intervenire, opera una depenalizzazione – per così dire – "nominativa".

Quanto alla depenalizzazione "cieca", essa trova espressione nella clausola generale dell'articolo 1 del decreto (Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria). Tale criterio generale di depenalizzazione è già stato in passato utilizzato (ad esempio, nell'articolo 32 della legge n. 689 del 1981); tuttavia sono fissati alcuni limiti ulteriori rispetto a quello costituito dal tipo di pena.



In primo luogo, il legislatore delegante si è dato cura di individuare una lunga serie di materie escluse dalla depenalizzazione, elencandole nella stessa lettera a) del comma 2 dell'articolo 2. Il che, però, non può evidentemente evitare che l'effetto depenalizzante raggiunga eventualmente fattispecie che, pur punite con sola pena pecuniaria e non rientranti nelle materie escluse, siano a tutela di beni particolarmente significativi: a titolo esemplificativo, la clausola generale potrà interessare la fattispecie di cui all'articolo 19, comma 2, della legge 22 maggio 1978, n. 194, che punisce con la sola multa la donna che cagioni l'interruzione della propria gravidanza senza l'osservanza delle modalità indicate dalla legge. Ciononostante, pur considerando tale rischio, si è ritenuto che la formulazione della clausola generale di depenalizzazione prevista nella legge delega impedisca al legislatore delegato di operare un'individuazione analitica delle fattispecie destinate ad essere interessate dalla degradazione in illecito amministrativo.

Per quanto riguarda le materie escluse, si è proceduto all'individuazione delle leggi che le disciplinano, raggruppandole nell'elenco allegato al presente decreto. Conformemente alla tecnica legislativa già collaudata nel decreto legislativo n. 507 del 1999, in presenza di testi normativi dal contenuto eterogeneo, cioè concernente solo in parte una materia esclusa, si è provveduto a precisare singolarmente le disposizioni di quella legge sottratte alla depenalizzazione. Per contro, nell'ipotesi di leggi dal contenuto omogeneo, collocabili nell'alveo delle materie escluse, il riferimento è stato limitato alle leggi che contengono reati puniti con la sola pena pecuniaria. Si segnala, infine, che non sono state reperite esclusioni da operare con riguardo alla materia dei "giochi d'azzardo e scommesse".

In secondo luogo, si è posto il problema se, in assenza di un'espressa disposizione di delega al riguardo, dovessero essere escluse dalla depenalizzazione le fattispecie contenute nel codice penale punite con la sola pena pecuniaria. Si è ritenuto di escludere che la clausola generale di depenalizzazione possa operare nei confronti del codice penale: in tal senso dispone, dunque, l'articolo 1, comma 3, del decreto.

A tale risultato si è pervenuti sulla base di due argomenti.

Da un lato, e da un punto di vista letterale, non può non sottolinearsi che, nonostante il legislatore delegante abbia formulato la clausola generale di depenalizzazione facendo riferimento a "tutti" i reati puniti con la sola pena pecuniaria, tuttavia, nel dettare le direttive specifiche relative al codice (lettera b) del comma 2) dell'articolo 2), ha inserito nell'elenco dei reati da depenalizzare anche talune fattispecie punite con la sola pena pecuniaria (l'articolo 726 c.p., seppure a seguito del passaggio alla competenza del giudice di pace), lasciando così intendere chiaramente che la clausola generale non è operativa nei confronti del codice, poiché diversamente non si spiegherebbe l'inserimento delle due ipotesi contravvenzionali tra quelle da depenalizzare.

Dall'altro lato, se si ritenesse che la clausola generale di depenalizzazione operasse anche nei confronti delle fattispecie del codice si produrrebbero risultati vistosamente asistematici. Ed infatti, l'effetto depenalizzante andrebbe a colpire fattispecie delittuose, sanzionate con la sola multa inserite in un complesso normativo organicamente deputato alla tutela di beni rilevanti, come a titolo esemplificativo l'amministrazione della giustizia; mentre altre fattispecie contravvenzionali, sicuramente meno offensive, non sarebbero depenalizzate in quanto rientranti nelle materie escluse, come ad esempio quelle previste dagli articoli 727-bis, comma 2, e 703, comma 1, c.p.

Nell'intento di attribuire il massimo ambito applicativo alla clausola generale, la si è riferita anche ai reati puniti nella ipotesi base con la sola pena pecuniaria, ma la cui ipotesi aggravata è sanzionata con pena detentiva sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria. **L'articolo 1** del decreto chiarisce, dunque, espressamente che la depenalizzazione opera anche quando le violazioni punite con la sola pena pecuniaria



sono, nelle forme aggravate, punibili con la pena detentiva, precisando che, in questo caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome a seguito del venir meno della natura penale della fattispecie base.

La scelta operata dal decreto ha comportato la necessità di una disposizione di coordinamento (contenuta nell'**articolo 5**) per disciplinare le ipotesi in cui la fattispecie aggravata – punita con pena detentiva – sia fondata sulla reiterazione dell'illecito depenalizzato. In assenza della norma di coordinamento, la fattispecie aggravata sarebbe stata destinata a "cadere" in quanto sarebbe venuto meno quel suo elemento costitutivo rappresentato appunto dalla "recidiva", non essendo più possibile riferire tale istituto giuridico ad un illecito amministrativo. Si è, dunque, disposto che in tali ipotesi la "recidiva" vada intesa con riferimento alla reiterazione dell'illecito depenalizzato definitivamente accertato. A titolo esemplificativo, la norma è destinata ad operare con riguardo all'articolo 116, comma 15, del codice della strada, che punisce con la sola pena pecuniaria la condotta di guida senza patente (pertanto, depenalizzata in forza dell'articolo 1 del decreto), e che contempla, poi, la pena dell'arresto fino ad un anno nel caso di recidiva nel biennio.

Si segnala, invece, che la disposizione dell'articolo 6 del decreto non può trovare applicazione in relazione ad un'ipotesi di depenalizzazione 'nominativa' come quella che riguarda l'articolo 11 della legge n. 234 del 1931: il primo comma del citato articolo è stato depenalizzato (in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera d), n. 1, della delega), mentre il secondo comma prevede un aumento di pena per la recidiva con riferimento alla reiterazione della violazione descritta nel primo comma. Ed allora, per assicurare l'operatività della disposizione del secondo comma, si è provveduto a riformularlo, prevedendo la pena applicabile (vedi l'articolo 3, comma 1, lettera b), n. 2, del decreto).

Con riferimento alla clausola generale di depenalizzazione, si è provveduto (articolo 1, comma 5) a fissare tre gruppi di reati puniti con multa o ammenda non superiore nel massimo a 5000 euro il primo, a 20.000 euro il secondo, ovvero superiore a 20.000 euro il terzo. Ad essi corrisponde una sanzione pecuniaria amministrativa compresa, rispettivamente, tra 5.000 e 10.000 euro, tra 5.000 e 30.000, ovvero tra 10.000 e 50.000.

Le sanzioni pecuniarie amministrative sono state fissate entro un minimo e un massimo stabiliti in via generale – per tutti gli illeciti depenalizzati – dal presente decreto, rispettivamente in 5.000 e 50.000 euro. Ai citati limiti di 5.000 e 50.000 euro dovrà attenersi anche la sanzione amministrativa che prenderà il posto dell'originaria pena pecuniaria proporzionale (articolo 1, comma 6 del decreto).

Per quanto attiene alla depenalizzazione "nominativa", essa è disposta dagli **articoli 2 e 3** del decreto, recependo le indicazioni della legge delega (lettere b), c) e d) del comma 2, nonché **lettera b) del comma 3) dell'articolo 2)**. L'articolo 2 riguarda la depenalizzazione dei reati del codice penale, mentre il successivo articolo 3 si riferisce ai reati previsti da leggi speciali. Si trovano, in tali ambiti, fattispecie tanto originariamente punite con pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria, quanto punite con la sola pena pecuniaria, escluse però dalla depenalizzazione generale (è il caso, ad esempio, dell'articolo 726 c.p.).

Circa le nuove cornici edittali delle sanzioni amministrative, sia con riguardo ai reati del codice penale (di cui all'articolo 2) che agli altri casi di depenalizzazione (di cui all'articolo 3), si evidenzia di aver fissato i seguenti limiti – salve diverse specifiche previsioni - sulla base di un criterio generale ispirato a principi di proporzione, ragionevolezza e coerenza sistematica: 1) sanzione amministrativa da 5.000 a 15.000 euro per le contravvenzioni punite con l'arresto fino a sei mesi; 2) sanzione amministrativa da 5.000 a 30.000 euro per le contravvenzioni punite con l'arresto fino a un anno; 3) sanzione amministrativa da



10.000 a 50.000 euro per i delitti e le contravvenzioni puniti con una pena detentiva superiore a un anno.

Il predetto criterio non ha trovato applicazione in alcune circostanze. In primo luogo, con riguardo al reato di cui all'articolo 527 c.p., per il quale la cornice edittale rivela una severità non più aderente all'attuale disvalore sociale dell'illecito (la legge-delega consente, del resto, simili valutazioni, alla stregua di quanto stabilito nell'articolo 2, comma 2, lettera e). In secondo luogo, quando l'illecito da depenalizzare, pur essendo riconducibile all'ipotesi sanzionatoria più severa, è stato provvisto di un massimo edittale inferiore, ciò allo scopo di consentire l'operatività degli aumenti stabiliti per le ipotesi aggravate, nel rispetto del limite massimo di 50.000 euro imposto dalla delega.

Deve essere precisato che non si ritiene di esercitare la delega in riferimento al reato di cui all'articolo 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, al reato di cui all'articolo 659 c.p. e al reato di cui all'articolo 28, comma 2, del testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

È appena il caso di chiarire, perché non si corra il rischio di paventare una infedeltà alla delega passibile di censure di incostituzionalità del testo normativo che si confeziona, che ciascuna previsione di depenalizzazione ha autonomia strutturale rispetto all'intero contesto di prescrizioni impartite al legislatore delegato.

Questi, pertanto, nel momento in cui ritiene di svolgere una precisa opzione di opportunità politica, non esercitando la delega in riguardo ad uno o più dei reati oggetto delle previsioni di depenalizzazione, dà luogo ad un parziale recepimento della stessa, per esercizio frazionato del potere devolutogli che non intacca la conformità alle direttive nella parte in cui, invece, la delega è attuata.

Le ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione in riguardo ai sopra menzionati reati sono di agevole comprensione: si tratta di fattispecie che intervengono su materia "sensibile" per gli interessi coinvolti, in cui lo strumento penale appare come indispensabile per la migliore regolazione del conflitto con l'ordinamento innescato dalla commissione della violazione.

L'articolo 4 del decreto prevede le sanzioni amministrative accessorie per una serie di illeciti depenalizzati espressamente elencati nel comma 1.

Nel silenzio della delega, non si è ritenuta praticabile la soluzione di comminare sanzioni accessorie per gli illeciti risultanti dalla clausola generale di depenalizzazione c.d. "cieca": sarebbe stata, infatti, necessaria una disposizione altrettanto generale di conversione delle (eventuali) originarie pene accessorie, non solo difficile da formulare, ma altresì esposta ai rischi di eccesso di delega, se non di incostituzionalità in tutti i casi in cui il contenuto dell'originaria pena accessoria non fosse stato corrispondente a quello prescritto dalla lettera e) del comma 2 dell'articolo 2 della delega.

Quanto agli illeciti risultanti dalla depenalizzazione c.d. "nominativa", si è reputato d'intervenire su quelle norme che prevedono la pena accessoria, trasformandola in sanzione amministrativa, limitatamente all'illecito depenalizzato e in quanto corrispondente al contenuto sanzionatorio indicato dalla delega. Ciò è avvenuto con la modifica dell'articolo 8 della legge n. 234 del 1931, che contempla provvedimenti di sospensione o di revoca delle licenze in presenza di fatti costituenti reato: questa previsione è stata estesa allo scopo di renderla applicabile anche con riguardo all'illecito depenalizzato, di cui all'articolo 11, comma 1).

Si è, quindi, ritenuto di intervenire prevedendo *ex novo* sanzioni accessorie adeguate per quegli illeciti depenalizzati (quanto al codice penale, l'articolo 668, primo, secondo e terzo comma; quanto agli altri illeciti, l'articolo 171-*quater* della legge n. 633 del 1941), ad



eccezione delle ipotesi di illecito depenalizzato inserito in un più generale contesto normativo in cui siano presenti illeciti non depenalizzabili, per i quali non sono previste pene accessorie. Ciò per evitare l'incongruenza, che altrimenti ne deriverebbe, della coesistenza nello stesso corpo normativo di illeciti amministrativi muniti di sanzioni accessorie e di illeciti penali sprovvisti di pene accessorie (si consideri, in proposito, l'articolo 528 c.p. del quale sono stati depenalizzati, in attuazione della delega, il primo e il secondo comma, che pure avrebbero potuto comportare la previsione di una sanzione amministrativa accessoria; tale previsione non è stata tuttavia introdotta per evitare una dissimmetria con la disposizione del terzo comma, che mantiene la rilevanza penale, pur in assenza di una pena accessoria).

Per quanto riguarda la disciplina delle sanzioni accessorie, si è reputata ragionevole e conforme alle esigenze applicative la soluzione di limitarne il ricorso all'ipotesi di reiterazione dell'illecito, prescrivendone l'applicazione obbligatoria.

Con riferimento agli aspetti sostanziali e procedurali dei nuovi illeciti, le indicazioni di delega contenute nella lettera e) del comma 2 dell'articolo 2 della legge sono in linea con la disciplina fornita dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Conseguentemente, si è giudicato corretto dal punto di vista sistematico richiamare, in quanto compatibili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della citata legge n. 689 del 1981 per disciplinare anche i "nuovi" illeciti depenalizzati (**articolo 6** del decreto).

L'articolo 7 del decreto individua l'autorità competente all'irrogazione della sanzione secondo i consolidati criteri contenuti nella legislazione vigente in materia di depenalizzazione, in conformità con quanto disposto dalla lettera f) del comma 2 dell'articolo 2 della delega.

Deve essere, infine, segnalato che non sono state formulate proposte attuative della lettera g) del comma 2 dell'articolo 2 della legge delega, che stabilisce testualmente: *«prevedere, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, la possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa»*. La disposizione sembrerebbe riecheggiare una forma di pagamento in misura ridotta, sulla falsariga di quanto già previsto dall'articolo 16 della legge n. 689 del 1981. Tuttavia, il riferimento congiunto alla "estinzione" del procedimento e alla sanzione "irrogata" rende di difficile interpretazione la volontà del legislatore delegante. A ciò va aggiunto che non sembrano sussistere ragioni particolari per introdurre una nuova forma di estinzione anticipata del procedimento in rapporto solo ai nuovi illeciti depenalizzati dal presente decreto, rispetto ai quali – come già detto – non sono giustificabili esigenze peculiari per una disciplina differenziata e speciale.

Constatata l'assenza nella legge delega di una disciplina transitoria, si è posta la questione se tale mancanza potesse essere interpretata come segno di una volontà del delegante di lasciare che la disciplina transitoria applicabile fosse quella risultante dall'articolo 2 c.p. e dall'articolo 1 legge n. 689 del 1981. Con la conseguenza, consacrata dalla giurisprudenza di legittimità, che – in assenza di disposizioni transitorie – il reato commesso non è più sanzionabile se successivamente depenalizzato.

Si è, pertanto, deciso di non introdurre disposizioni transitorie *ad hoc* sulla base di tre argomenti. In primo luogo, si è considerato che la soluzione giurisprudenziale – peraltro, ineccepibile – consolidatasi in relazione a leggi di depenalizzazione totalmente prive di disciplina transitoria, non appare confacente con le esigenze sostanziali di tutela e neppure con quelle di parità di trattamento, dato che essa introduce una vistosa sperequazione tra chi ha commesso il fatto essendo vigente la legge penale e chi, invece, commette lo stesso fatto dopo la depenalizzazione.



In secondo luogo, si è argomentato alla luce della giurisprudenza costituzionale, e in particolare della sentenza n. 104/2014, che il rango costituzionale del principio di irretroattività delle sanzioni punitive amministrative ivi affermato presuppone l'omogeneità della natura dell'illecito penale e di quello (punitivo) amministrativo convergenti nell'identica "materia penale" come delineata, altresì, dalla giurisprudenza della Corte EDU. Proprio muovendo da quell'omogeneità, si deve ritenere che la depenalizzazione di reati "degradati" a illeciti amministrativi dia luogo ad una vicenda sostanzialmente di successione di leggi, nella quale deve, dunque, trovare attuazione il principio di retroattività *in mitius*, pienamente realizzato dall'applicazione retroattiva delle più favorevoli sanzioni amministrative in luogo di quelle originarie penali, sempre che sia garantito, come fa il comma 3 dell'**articolo 8** del decreto, che la nuova sanzione sia irrogata in un ammontare non superiore al massimo di quella originaria.

In terzo luogo, si è valutato che, a fronte del silenzio serbato sul punto dal delegante, esso non può assumere un significato univoco nel senso della irretroattività della legge amministrativa alla luce della vigente disciplina in materia di segno contrario: il riferimento va, in particolare, al decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.

Pertanto, sono stati previsti nel decreto gli articoli 8 e 9, rispettivamente dedicati all'applicabilità delle sanzioni amministrative agli illeciti commessi anteriormente e alla trasmissione degli atti del procedimento penale all'autorità amministrativa, traendo decisiva ispirazione dalle già collaudate disposizioni contenute nel citato decreto legislativo n. 507 del 1999 (articoli 100-102).



RELAZIONE TECNICA

Con il decreto legislativo in epigrafe viene data esecuzione all'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67, che conferisce delega al Governo per la "Riforma della disciplina sanzionatoria" di reati. In particolare, il comma 2 di tale articolo e la lettera b) del comma 3 contengono criteri e principi direttivi per la trasformazione di reati in illeciti amministrativi, mentre le restanti disposizioni del comma 3, contengono ulteriori criteri per l'abrogazione di alcuni reati con contestuale previsione, per i fatti corrispondenti, di sanzioni pecuniarie civili aggiuntive rispetto al risarcimento del danno.

In sintesi, il provvedimento mira a depenalizzare trasformando taluni reati in illeciti amministrativi, nell'ottica di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale nonché il sistema penitenziario.

Ciò posto si dà luogo all'esame dell'articolato:

Articolo 1 (*Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria ed esclusioni*). Tale articolo chiarisce espressamente che la depenalizzazione opera anche quando le violazioni, punite con la sola pena pecuniaria, sono, nelle forme aggravate, punibili con la pena detentiva.

In questo caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome a seguito del venir meno della natura penale della fattispecie base.

Nello specifico, si è provveduto a fissare tre gruppi di reati puniti con multa o ammenda non superiore nel massimo a 5.000 euro il primo, a 20.000 euro il secondo, ovvero superiore a 20.000 il terzo. Ad essi corrisponde una sanzione pecuniaria amministrativa compresa, rispettivamente, tra 5.000 e 10.000 euro, tra 5.000 e 30.000 euro, ovvero tra 10.000 e 50.000 euro. Ai citati limiti di 5.000 e 50.000 euro si dovrà attenere anche la sanzione amministrativa che prende il posto della originaria pena pecuniaria proporzionale.



In tali disposizioni non si rinvencono ipotesi suscettibili di determinare riflessi finanziari negativi ma, al contrario, la prospettiva – in taluni casi - di evitare l'applicazione della pena detentiva, lascia ipotizzare presumibili risparmi di spesa per l'amministrazione penitenziaria seppur, allo stato, di difficile quantificazione.

Articolo 2 (*Depenalizzazione di reati del codice penale*) e **Articolo 3** (*Altri casi di depenalizzazione*). In tali articoli si trovano fattispecie punite tanto con la pena detentiva (che può essere sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria), quanto punite con la sola pena pecuniaria che però trovano esclusione dalla depenalizzazione in generale. Si evidenziano i limiti da 5.000 a 15.000 euro previsti per le contravvenzioni punite con l'arresto fino a sei mesi; da 5.000 a 30.000 euro per le contravvenzioni punite con l'arresto fino a un anno; sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro prevista per i delitti e le contravvenzioni puniti con una pena detentiva superiore a un anno.

A tal riguardo si prevede che le disposizioni in parola daranno luogo ad un maggior gettito a favore dell'Erario, peraltro allo stato non quantificabile. Valgono, anche per tale ipotesi, le medesime considerazioni svolte precedentemente.

Articolo 4 (*Sanzioni amministrative accessorie*). Tale articolo prevede sanzioni amministrative accessorie per una serie di illeciti depenalizzati ed espressamente elencati nel comma 1. Vengono contemplati provvedimenti di sospensione o di revoca delle licenze in presenza di fatti costituenti reato.

Trattandosi di norme di carattere procedimentale non emergono profili di onerosità riguardanti la finanza pubblica.

Articolo 5 (*Disposizioni di coordinamento*). Trattasi di normativa di coordinamento, che prevede di limitare il ricorso alle sanzioni amministrative accessorie nelle ipotesi di reiterazione dell'illecito, prescrivendone l'applicazione obbligatoria. *Si ravvisa la sostanziale neutralità finanziaria della disposizione;*

Articolo 6 (*Disposizioni applicabili*). L'articolo in esame prevede l'introduzione di alcune specifiche disposizioni, peraltro già esistenti, per la disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative.



Non si rinviene alcun profilo finanziario.

Articolo 7 (Autorità competente). Tale articolo individua le autorità competenti alla irrogazione della sanzione secondo i criteri contenuti nella legislazione vigente in materia di depenalizzazione, tra le quali vengono elencate le autorità amministrative competenti già previste dalla legge, il Ministero dello sviluppo economico in relazione ad alcune fattispecie di reato ed il Prefetto con riguardo alle restanti ipotesi.

Trattandosi di attività procedimentali non si rinvergono profili di onerosità. Le amministrazioni interessate provvedono al riguardo con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 8 (Applicabilità delle sanzioni amministrative alle violazioni anteriormente commesse). Con le disposizioni in esame viene introdotto il principio della applicazione retroattiva delle più favorevoli sanzioni amministrative in luogo di quelle originarie penali.

Si ravvisa la sostanziale neutralità finanziaria della disposizione.

Articolo 9 (Trasmissione degli atti alla autorità amministrativa). La norma disciplina la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati, trasformati in illeciti amministrativi.

Tali attività potranno essere espletate dall'amministrazione della giustizia avvalendosi delle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Articolo 10 (Disposizioni finanziarie). L'articolo reca la clausola di invarianza finanziaria secondo la quale *"Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto legislativo, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"*.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2000, n. 196 ha avuto esito:

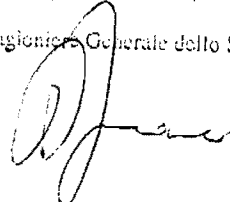


☒ POSITIVO

☐ NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

16 NOV. 2015





Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN
MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, A NORMA DELL'ART. 2, COMMA 2,
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 a depenalizzare, ossia a trasformare taluni reati in illeciti amministrativi rispondendo ad una scelta di politica criminale, da tempo sollecitata, anche in relazione alle sottese esigenze economiche e sociali, di deflazione del sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione penale.

Proprio la natura di *extrema ratio* della sanzione penale trova fondamento nella Carta dei diritti dell'uomo e nella Carta costituzionale, al punto da indurre la stessa Corte costituzionale ad affermare che *"... il principio della riconoscibilità dei contenuti delle norme penali... rinvia alla necessità che il diritto penale costituisca davvero extrema ratio di tutela della società, sia costituito da norme non numerose, eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di rilievo costituzionale e tali da essere percepite anche in funzione di norme extrapenali di civiltà effettivamente vigenti nell'ambiente sociale nel quale le norme penali sono destinate ad operare..."* (sentenza n. 364 del 1988).

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 (c.d. depenalizzazione "in astratto"), 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. 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 depenalizzare, ossia trasformare taluni reati in illeciti amministrativi nell'ambito di una rivisitazione – in un'ottica di deflazione, razionalizzazione e alleggerimento – dell'intero sistema penale, sostanziale e processuale.

L'intervento normativo consentirà, altresì, di ridurre il sovraffollamento carcerario incidendo su forme di criminalità minore che possono assumere carattere seriale con conseguenti implicazioni sulla pena e sulla sua concreta applicazione.

Si innesta sulla scia di analoghi provvedimenti che si sono succeduti nel tempo: legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "Modifiche al sistema penale"; legge 28 dicembre 1993, n. 561, recante "Trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi"; decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, recante "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205".

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

Il presente decreto legislativo introduce modifiche sia al codice penale che ad alcune leggi speciali su cui opera la depenalizzazione.

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.

Risultano pendenti i seguenti progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento:

- **S.1811**- 17^a Legislatura
Sen. Enrico Buemi (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) e altri
Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione della coltivazione domestica di piante dalle quali possono essere estratte sostanze stupefacenti o psicotrope
9 marzo 2015: *Presentato al Senato*
28 aprile 2015: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
- **C.1802**- 17^a Legislatura
On. Ivan Scalfarotto (PD) e altri
Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo e di riduzione dell'impatto penale
12 novembre 2013: *Presentato alla Camera*
24 febbraio 2014: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
- **S.937**- 17^a Legislatura
Sen. Lucio Barani (GAL)
Disposizioni in materia di depenalizzazione dell'atto medico
10 luglio 2013: *Presentato al Senato*
18 ottobre 2013: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
- **S.695**- 17^a Legislatura
Sen. Lucio Barani (GAL)
Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione della coltivazione domestica di piante dalle quali possono essere estratte sostanze stupefacenti o psicotrope
22 maggio 2013: *Presentato al Senato*
17 luglio 2013: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
- **C.971**- 17^a Legislatura
On. Sandro Gozi (PD) e altri
Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione della coltivazione domestica di piante dalle quali possono essere estratte sostanze stupefacenti o psicotrope
17 maggio 2013: *Presentato alla Camera*
2 agosto 2013: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
- **S.417**- 17^a Legislatura
Sen. Giacomo Stucchi (LN-Aut)
Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica onteotermica e per il prelievo venatorio, in materia di depenalizzazione degli illeciti penali
10 aprile 2013: *Presentato al Senato*
23 maggio 2013: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

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.

Si richiama il punto 1) della Parte II.

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 non contiene nuove definizioni normative.

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 sia al codice penale che alle leggi speciali.

- 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, nell'articolo 4 del presente decreto, del reato di cui all'articolo 10-*bis* del Testo unico sulla immigrazione.

- 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 non contempla disposizioni di carattere transitorio in deroga alla disciplina generale di cui all'articolo 2 del codice penale.

- 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 DEPENALIZZAZIONE, A NORMA DELL'ART. 2, COMMA 2, 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 a depenalizzare, ossia a trasformare taluni reati in illeciti amministrativi rispondendo ad una scelta di politica criminale, da tempo sollecitata dal Parlamento, anche in relazione alle sottese esigenze economiche e sociali, di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione penale.

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 (c.d. depenalizzazione "in astratto"), intende ovviare alla attuale criticità connessa alla notoria 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.

Nel corso degli ultimi anni si è infatti registrata una tendenza, comune a tutte le legislazioni, a corredare sistematicamente la violazione dei precetti legislativi con la sanzione penale. L'enorme numero di ipotesi di reato costituisce, tuttavia, la causa

principale di ingolfamento dell'intero sistema giudiziario, non potendosi più garantire l'applicazione certa della sanzione penale a tutte le violazioni previste in tempi ragionevolmente rapidi.

Si deve riconoscere che non c'è fenomeno, per quanto complesso, sul quale il legislatore degli ultimi decenni non sia intervenuto con la sanzione penale, ritenuta quella fornita di maggior deterrenza.

In questo contesto, 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 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.

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 DAL FURTO	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 DI TIPO MAFIOSO	2.143	3,8%
DELITTI DI ISTIG. 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%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

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 depenalizzare, ossia trasformare taluni reati in illeciti amministrativi nell'ambito di una rivisitazione - 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, nonché di deflazionare e ridurre il sovraffollamento carcerario incidendo su forme di criminalità minore che spesso assumono carattere seriale con conseguente ricorso ai più severi trattamenti sanzionatori di tipo custodiale.

Alla luce delle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee si mira a ridurre il ricorso al carcere mediante soluzioni che, lungi dall'indebolire la tutela, potranno consentire una maggiore effettività complessiva della pena.

Si tiene conto in tal modo anche del contenuto della sentenza Torreggiani che ha evidenziato come, un carico penitenziario che dia luogo a trattamenti inumani e degradanti, esponga lo Stato a pretese risarcitorie.

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 ai provvedimenti di depenalizzazione adottati e al numero delle sanzioni amministrative applicate a seguito della depenalizzazione, numero dei procedimenti penale pendenti, nonché dalla riduzione della popolazione carceraria ristretta negli istituti di pena.

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

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, la magistratura, requirente e giudicante, le amministrazioni competenti ad applicare le sanzioni amministrative.

Tra i soggetti privati, sono interessati tutti coloro che si trovino coinvolti in un procedimento penale nella veste di indagato o imputato, gli avvocati penalisti. Non è possibile una analitica categorizzazione dei destinatari privati dato che il legislatore è intervenuto operando la depenalizzazione senza individuare specifici settori o materie. Inoltre, nella applicazione delle nuove disposizioni non è dato distinguere una fase a regime ed una transitoria poiché il decreto legislativo non contempla norme transitorie e si applica già ai procedimenti in corso, trattandosi, peraltro, di norme penali *favor rei*.

Non bisogna 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. E' allora evidente che una depenalizzazione non può che avere effetti di vantaggio non solo per l'intera struttura giudiziaria, ma anche per un numero indistinto e indeterminato di persone che possono essere chiamate all'ufficio pubblico coattivo di testimone, perito, consulente, interprete e traduttore.

Il meccanismo di azione dell'intervento di depenalizzazione non crea alcun vuoto di tutela degli interessi coinvolti e dei fatti sanzionabili, sia penalmente che amministrativamente. In particolare, per coloro che sono soggetti a procedimento penale nel momento dell'entrata in vigore della legge di depenalizzazione, alla pronuncia di estinzione del reato che definirà il processo penale seguirà

immediatamente la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa per l'irrogazione della sanzione. Non vi è dubbio che la posizione dell'imputato, in tal caso, sarà di vantaggio perché la sanzione penale, anche quando è pecuniaria ovvero quantitativamente pari a quella amministrativa, 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, invece commetta un fatto dopo l'entrata in vigore della legge sulla depenalizzazione, fatto che prima aveva rilievo penale, e, quindi, ora depenalizzato, eviterà in toto ogni contatto con l'apparato repressivo penale; si instaurerà, infatti, nei suoi confronti un procedimento amministrativo con possibilità di irrogazione di una sanzione amministrativa. La precedente penalizzazione di quel fatto si ridurrà così a mero dato storico che non avrà alcuna incidenza sulle procedure e sugli effetti determinati dalla commissione dei fatti illeciti.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Il decreto delegato recepisce i 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. Tutte le opinioni e le osservazioni emerse nel corso delle sedute della Commissione sono confluite nella relazione finale di cui si riportano i punti salienti:

"... In primo luogo, il legislatore delegante si è dato cura di individuare una lunga serie di materie escluse dalla depenalizzazione, elencandole nella stessa lettera a) del comma 2. Il che, però, non può evidentemente evitare che l'effetto depenalizzante raggiunga eventualmente fattispecie che, pur punite con sola pena pecuniaria e non rientranti nelle materie escluse, siano però a tutela di beni particolarmente significativi. Così che taluno dei Commissari ha evidenziato come la clausola generale di depenalizzazione potrà investire, ad esempio, la fattispecie di cui all'art. 19, comma 2, della legge 22 maggio 1978, n. 194, che punisce con la sola multa la donna che cagioni l'interruzione della propria gravidanza senza l'osservanza delle modalità indicate dalla legge. Peraltro, pur considerando tale rischio, la Commissione ha ritenuto che la netta formulazione della clausola generale di depenalizzazione di cui alla lettera a) del comma 2 impedisse di operare mediante la previa individuazione specifica, una per una, delle fattispecie destinate ad essere colpite dalla degradazione in illecito amministrativo.

Per quanto riguarda le materie escluse, la Commissione, grazie anche al prezioso contributo e collaborazione forniti dalla Direzione Generale di Statistica del Ministero della giustizia e dal Servizio CED dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, ha proceduto all'individuazione delle leggi disciplinanti quelle materie, raggruppandole nell'elenco allegato al presente schema di decreto. Seguendo, poi, una tecnica legislativa già collaudata nel decreto legislativo 507/1999, in presenza di corpi normativi dal contenuto eterogeneo, cioè concernente solo in parte una materia esclusa, si è provveduto a precisare singolarmente le disposizioni di quella legge sottratte alla depenalizzazione. Per contro, laddove si era al cospetto di leggi dal contenuto omogeneo, collocabili nell'alveo delle materie escluse, il riferimento è stato limitato alle leggi che contengono reati puniti con la sola pena pecuniaria. Si segnala, infine, che non sono state reperite esclusioni da operare con riguardo alla materia dei "giochi d'azzardo e scommesse".

... In secondo luogo, si è posto il problema se, in assenza di un'espressa disposizione di delega al riguardo, dovessero essere escluse dalla depenalizzazione le fattispecie contenute nel codice penale punite con sola pena pecuniaria. Pur in presenza di qualche opinione contraria, la Commissione ha ritenuto di escludere che la clausola generale di depenalizzazione possa operare nei confronti del codice penale.....

A tale risultato si è pervenuti sulla base di due argomenti. Da un lato, e da un punto di vista letterale, se è vero che il legislatore delegante ha formulato la clausola generale di depenalizzazione facendo riferimento a "tutti" i reati puniti con sola pena pecuniaria, non è men

vero che nel dettare le direttive specifiche relative al codice (lettera b) del comma 2) inserisce nell'elenco dei reati da depenalizzare anche talune fattispecie punite con la sola pena pecuniaria (segnatamente, gli artt. ... 726, seppure quest'ultimo a seguito del passaggio alla competenza del giudice di pace), lasciando così intendere chiaramente che la clausola generale non è operativa nei confronti del codice, poiché altrimenti non si spiegherebbe l'inserimento di quelle due ipotesi contravvenzionali tra quelle da depenalizzare.

Dall'altro lato, e da un punto di vista sistematico, se la clausola generale di depenalizzazione operasse nei confronti del codice si produrrebbero risultati vistosamente asistematici. Invero, l'effetto depenalizzante andrebbe a colpire fattispecie delittuose, bensì sanzionate con la sola multa, ma facenti parte di complessi normativi organicamente deputati alla tutela di beni molto significativi, come ad esempio l'amministrazione della giustizia; mentre alcune fattispecie contravvenzionali sicuramente meno significative non sarebbero depenalizzate in quanto rientranti nelle materie escluse, come ad esempio quelle previste dagli artt. 727-bis, comma 2, e 703, comma 1, c.p.

Nell'intento di beneficiare al massimo della portata depenalizzatrice della clausola generale, la Commissione non ha ritenuto di escluderla rispetto ai reati puniti nella fattispecie base con la sola pena pecuniaria, ma la cui ipotesi aggravata è sanzionata con pena detentiva sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria. la depenalizzazione opera anche quando le violazioni punite con sola pena pecuniaria sono, nelle ipotesi aggravate, punibili con la pena detentiva, precisando opportunamente che, in questo caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome a seguito del venir meno della natura penale della fattispecie base.

La scelta operata ha comportato la necessità di una disposizione di coordinamento per fronteggiare le ipotesi in cui la fattispecie aggravata – punita con pena detentiva – sia fondata sulla recidiva dell'illecito che risulterà depenalizzato in virtù del decreto. In assenza della norma di coordinamento, la fattispecie aggravata sarebbe stata destinata a “cadere” in quanto sarebbe venuto meno quel suo elemento costitutivo rappresentato appunto dalla “recidiva”, non essendo più possibile tecnicamente parlare di “recidiva” in rapporto ad un illecito amministrativo. Si è, dunque, disposto che in tali ipotesi la “recidiva” va intesa con riferimento alla reiterazione dell'illecito depenalizzato definitivamente accertato, ferma rimanendo l'articolazione con cui la recidiva è stata configurata nella fattispecie, se biennale o quinquennale o diversamente strutturata. La norma è destinata ad operare, per fare un esempio, con riguardo all'art. 116, comma 15, del codice della strada, che punisce con la sola pena pecuniaria la condotta di guida senza patente, e che contempla, poi, la pena dell'arresto fino ad un anno nel caso di recidiva nel biennio.

Si segnala, invece, che non può trovare applicazione in relazione ad un'ipotesi di depenalizzazione ‘nominativa’: quella che coinvolge l'art. 11 della legge 234/1931. Il primo comma del citato articolo è stato depenalizzato (in attuazione dell'art. 2, comma 2, lett. d), n. 1, della delega); il secondo comma prevede un aumento di pena per la recidiva con riferimento alla comminatoria edittale dell'illecito penale, descritto nel primo comma. Per assicurare l'operatività della disposizione del secondo comma, altrimenti impossibile stante la trasformazione dell'editto sanzionatorio penale per effetto della ‘degradazione’ dell'illecito, si è provveduto a riformularlo, ‘recuperando’ la cornice edittale ‘penale’

La clausola generale di depenalizzazione, proprio perché “cieca”, non poteva provvedere all'individuazione delle nuove comminatorie edittali che mediante un sistema di “scaglioni di corrispondenza” tra le originarie pene dell'ammenda e della multa e le nuove sanzioni amministrative pecuniarie. Si è così provveduto a fissare tre scaglioni di reati puniti, rispettivamente, con multa o ammenda non superiore nel massimo a 5000 euro, a 20.000 euro, ovvero superiore a 20.000 euro. Ad essi corrisponderà una sanzione pecuniaria amministrativa, rispettivamente compresa tra 5.000 e 10.000 euro, tra 5.000 e 30.000, ovvero tra 10.000 e 50.000.

E' superfluo notare che gli scaglioni della sanzione pecuniaria amministrativa debbono necessariamente collocarsi all'interno dei limiti minimo e massimo assoluti stabiliti in via generale - per tutti gli illeciti depenalizzati - , rispettivamente in 5.000 e 50.000 euro. Con la conseguenza, ineliminabile da parte del legislatore delegato, di un certo qual irrigidimento sanzionatorio del sistema che ne deriva, soprattutto con riguardo ai minimi edittali, che - attestati necessariamente sul valore di 5.000 euro - potranno risultare talvolta anche molto più consistenti della attuali comminatorie penali.

Agli invalicabili limiti di 5.000 e 50.000 euro dovrà attenersi anche la sanzione amministrativa che prenderà il posto dell'originaria pena pecuniaria proporzionale

Passando ora alla depenalizzazione "nominativa", essa è disposta dagli artt. 2 e 3 dello schema, recependo ovviamente le indicazioni fornite dalla legge delega (lettera h) , c) e d) del comma 2 nonché lettera b) del comma 3). L'art. 2 riguarda la depenalizzazione dei reati del codice penale, mentre il successivo art. 3 concerne i reati collocati al di fuori del codice penale. Si trovano, in tali ambiti, tanto fattispecie originariamente punite con pena detentiva, sola, alternativa o congiunta, quanto fattispecie punite con sola pena pecuniaria, escluse però dalla depenalizzazione generale (è il caso, ad esempio, degli artt. ... 726 c.p.). Circa i criteri seguiti per ritagliare le nuove cornici edittali amministrative, sia con riguardo ai reati del codice penale (di cui all'art. 2) che agli altri casi di depenalizzazione (di cui all'art. 3), si evidenzia che, come criterio generale, si è stabilito di prevedere: 1) la sanzione amministrativa da 5.000 a 15.000 euro per le contravvenzioni punite con l'arresto fino a sei mesi; 2) la sanzione amministrativa da 5.000 a 30.000 euro per le contravvenzioni punite con l'arresto fino ad un anno; 3) la sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro per i delitti e le contravvenzioni puniti con una pena detentiva superiore ad un anno.

Il predetto criterio non ha trovato applicazione in alcune circostanze. In primo luogo, con riguardo al reato di cui all'art. 527 c.p., in cui la cornice edittale del codice rivela una severità non più aderente all'effettivo disvalore sociale dell'illecito (la legge-delega consente, del resto, simili valutazioni, alla stregua di quanto stabilito nell'art. 2, comma 2, lett. e). In secondo luogo, quando l'illecito da depenalizzare, pur potendo essere ricondotto nella comminatoria più severa, è stato nondimeno provvisto di una massimo edittale inferiore allo scopo di consentire l'operatività degli aumenti stabiliti per le ipotesi aggravate, nel rispetto del limite massimo di 50.000 euro imposto dalla delega. Sovente, poi, l'intervento di depenalizzazione ha dovuto essere accompagnato da qualche aggiustamento delle "residue" disposizioni penali, al fine di coordinarle col venir meno della natura penale dell'illecito depenalizzato di riferimento (così, per fare un esempio per tutti, il comma 2 dell'art. 527 c.p.). Ma, in ogni caso, si è trattato di interventi a "rime (assolutamente) obbligate", non implicanti alcuna discrezionalità.

.....
Nel silenzio della delega, la Commissione non ha infatti ritenuto praticabile la soluzione di comminare sanzioni accessorie per gli illeciti risultanti dalla clausola generale di depenalizzazione "cieca": sarebbe stata, infatti, necessaria una disposizione altrettanto generale di conversione delle (eventuali) originarie pene accessorie, non solo difficile da formulare ma anche esposta ai rischi di eccesso di delega e fors'anche di incostituzionalità in tutti i casi in cui il contenuto dell'originaria pena accessoria non fosse stato corrispondente a quello prescritto dalla lettera e) del comma 2 dell'art. 2 della delega.

Quanto agli illeciti risultanti dalla depenalizzazione "nominativa", si è ovviamente ritenuto d'intervenire su quelle norme che prevedono la pena accessoria, trasformandola in sanzione amministrativa, limitatamente all'illecito depenalizzato e in quanto corrispondente al contenuto sanzionatorio indicato dalla delega (è quanto avvenuto con la modifica dell'art. 8 della legge 234/1931, che contempla provvedimenti di sospensione o di revoca delle licenze in presenza di fatti costituenti reato: questa previsione è stata estesa allo scopo di renderla applicabile anche con riguardo all'illecito depenalizzato, di cui all'art. 11, comma 1). Si è poi ritenuto di poter

intervenire prevedendo ex novo sanzioni accessorie per quegli illeciti depenalizzati rispetto ai quali esse apparissero adeguate (segnatamente, quanto al codice penale, gli artt. 668, primo, secondo e terzo comma; quanto agli altri illeciti, gli artt. 171-quater della legge 633/1941 ...). Salvo, però, che si tratti di casi in cui l'illecito depenalizzato insista su un corpo normativo contraddistinto dalla presenza di altri illeciti non depenalizzabili, per i quali non sono previste pene accessorie: e ciò per evitare l'incongruenza, che altrimenti ne deriverebbe, della coesistenza nello stesso corpo normativo di illeciti amministrativi muniti di sanzioni accessorie e di illeciti penali sprovvisti di pene accessorie (si pensi, in proposito, all'art. 528 c.p.: sono stati depenalizzati, in attuazione della delega, il primo e il secondo comma, che pure avrebbero potuto comportare la previsione di una sanzione amministrativa accessoria; tale previsione non è stata operata per evitare una dissimmetria con la disposizione del terzo comma, per la quale si perpetua la rilevanza penale in assenza di una pena accessoria).

Per quanto riguarda, poi, la disciplina delle sanzioni accessorie, la Commissione ha ritenuto equilibrata e conforme alle esigenze applicative la soluzione di limitarne il ricorso all'ipotesi di reiterazione dell'illecito, stabilendo però che la loro applicazione sia obbligatoria.

La disciplina dei profili sostanziali e procedurali dei nuovi illeciti non ha potuto contare su principi e criteri direttivi di delega particolarmente esaurienti.

Pertanto, in generale, le indicazioni di delega contenute nella lettera e) del comma 2 dell'art. 2 della legge sono sicuramente sintoniche con la ben più articolata disciplina fornita dalla legge 24 novembre 1981, n. 689. Conseguentemente, la Commissione unanime ha ritenuto del tutto opportuno e sistematicamente corretto rendere applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della citata legge n. 689/1981 anche ai "nuovi" illeciti depenalizzati (art. 8 dello schema). Invero, non avrebbe avuto molto senso rompere l'unità del sistema degli illeciti punitivi amministrativi garantita dalla legge n. 689/1981, differenziando la disciplina generale degli illeciti depenalizzati dal presente schema di decreto senza che questi ultimi presentino in realtà alcuna esigenza di specificità particolare.

.....
Deve essere, infine, segnalato che la Commissione unanime non ha ritenuto di formulare proposte attuative della lettera g) del comma 2 dell'art. 2 della legge delega, ove si legge testualmente: «prevedere, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, la possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa». La disposizione sembrerebbe riecheggiare una qualche forma di pagamento in misura ridotta, sulla falsariga di quanto già previsto dall'art. 16 della legge n. 689/1981. Ma, tuttavia, il riferimento congiunto alla "estinzione" del procedimento e alla sanzione "irrogata" rende di difficile decifrazione la volontà del legislatore delegante. A ciò va aggiunto che non sembrano sussistere ragioni particolari per introdurre una nuova forma di estinzione anticipata del procedimento in rapporto solo ai nuovi illeciti depenalizzati dal presente decreto, rispetto ai quali – come già detto – non sono rintracciabili esigenze peculiari di una disciplina differenziata e speciale.

La Commissione ha molto riflettuto sull'opportunità di corredare o meno di una disciplina transitoria lo schema di decreto di depenalizzazione.

Constatata l'assenza di qualsiasi indicazione di delega in proposito, si è posta la questione se tale mancanza potesse essere interpretata come segno di una volontà del delegante di lasciare che la disciplina transitoria applicabile sia quella risultante dall'art. 2 c.p. e dall'art. 1 legge n. 689/1981. Con la conseguenza, consacrata dalla giurisprudenza di legittimità, che – in assenza di disposizioni transitorie – il fatto commesso quando esso era ancora previsto come reato non è più sanzionabile in alcun modo se successivamente depenalizzato. E, in effetti, in Commissione non sono mancate alcune voci in tal senso, fondate anche sul fatto che, in assenza di delega espressa, sarebbe dubbio che il delegante possa intervenire con una disciplina che comunque coinvolge principi fondamentali di rango costituzionale e convenzionale.

Tuttavia, la Commissione ha alla fine opinato diversamente sulla base essenzialmente di tre argomenti. In primo luogo, si è considerato che la soluzione giurisprudenziale – peraltro ineccepibile – consolidatasi in relazione a leggi di depenalizzazione totalmente prive di disciplina transitoria, non appare confacente con le esigenze sostanziali di tutela e neppure con quelle di parità di trattamento, dato che essa introduce una vistosa sperequazione tra chi ha commesso il fatto essendo vigente la legge penale e chi invece commette lo stesso fatto dopo la depenalizzazione. In secondo luogo, si è argomentato dalla giurisprudenza costituzionale, e in particolare dalla sentenza n. 104/2014, che il rango costituzionale del principio di irretroattività delle sanzioni punitive amministrative ivi affermato presuppone l'omogeneità della natura dell'illecito penale e di quello (punitivo) amministrativo convergenti nell'identica "materia penale" come delineata altresì dalla giurisprudenza di Strasburgo. Proprio muovendo da quell'omogeneità, si deve ritenere che la depenalizzazione di reati "degradati" a illeciti amministrativi dia luogo ad una vicenda sostanzialmente di successione di leggi, nella quale deve dunque trovare attuazione il principio di retroattività in mitius, pienamente realizzato dall'applicazione retroattiva delle più favorevoli sanzioni amministrative in luogo di quelle originarie penali. Sempre che sia garantito, come fa il primo comma dell'art. 10 dello schema, che la nuova sanzione sia irrogata in un ammontare non superiore al massimo di quella originaria.

In terzo luogo, la Commissione ha rilevato che, pur essendo indubbio il silenzio serbato sul punto dal delegante, esso non può assumere un significato inequivoco nel senso della non retroattività della legge punitiva amministrativa a fronte della presenza della contraria disciplina nella nostra migliore tradizione legislativa in materia: il riferimento va, in particolare, al decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.

Pertanto, la Commissione ha ritenuto di formulare nello schema di decreto gli articoli 10 e 11, rispettivamente dedicati all'applicabilità delle sanzioni amministrative agli illeciti commessi anteriormente e alla trasmissione degli atti dal procedimento penale all'autorità amministrativa, traendo decisiva ispirazione dalle già collaudate disposizioni corrispondenti contenute nel citato d.lgs. n. 507/1999 (artt. 100-102)."

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 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 I.

Va, inoltre, evidenziato che l'intervento di depenalizzazione, che fisiologicamente si dirige verso i fatti che costituiscono i reati cd. "minori", si risolve in un recupero di efficienza del sistema

repressivo e dell'efficacia dissuasiva delle norme punitive, pur quando queste siano esclusivamente di natura amministrativa.

La penalizzazione generalizzata, invero, seppure risponda a intenti di maggiore repressività, si risolve in un abbassamento della tutela degli interessi in gioco, perché la macchina repressiva penale non è calibrata per sanzionare un numero elevato di fatti, specie quando questi siano minori per grado di offensività. Non è un caso che molte delle sanzioni pecuniarie penali irrogate con le sentenze di condanna non siano effettivamente eseguite poiché il sistema si "inceppa" proprio nella fase esecutiva, quando non già impedito nella sua azione da termine di prescrizione molto brevi. L'attribuzione all'autorità amministrativa dell'intervento punitivo rappresenta, pertanto, una soluzione, oltre che saggia, obbligata (evidentemente per fatti di minore gravità) perché evita le inefficienze e le storture a cui inevitabilmente va incontro il sistema penale quando il carico degli affari diventi numericamente eccessivo.

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 particolare, a fronte della ben delimitata perimetrazione della delega e con l'obiettivo di attribuire il massimo ambito applicativo alla clausola generale di depenalizzazione, non si è proceduto ad una individuazione specifica delle fattispecie destinate ad essere interessate dalla depenalizzazione; sono state escluse, salve alcune eccezioni analiticamente indicate, dalla depenalizzazione le fattispecie contemplate dal codice penale; sono state fatte rientrare nella depenalizzazione le fattispecie punite, nella ipotesi base, con pena pecuniaria, nonostante nella ipotesi aggravata fossero sanzionate con pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria; si è esclusa l'applicabilità della sanzione accessoria agli illeciti oggetto di depenalizzazione c.d. "cieca"; si è esclusa l'introduzione di una causa di estinzione del procedimento tramite il pagamento in misura ridotta, in quanto non ritenuta conforme al principio di eguaglianza rispetto a tutti gli altri illeciti amministrativi già esistenti; non si è introdotta una disciplina transitoria *ad hoc*.

All'esito della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri del 3 novembre u.s., è emersa l'opportunità di non esercitare la delega in riferimento ai reati di cui agli articoli:

- 10-bis del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286;
- 659 del codice penale;
- 28, comma 2, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

Tanto, in considerazione del particolare allarme sociale che tali fattispecie contravvenzionali esprimono nella dimensione quotidiana della vita associata e della conseguente opportunità di mantenere integra la soglia di tutela penale oggi esistente.

Si rimanda alla Sezione 2 per l'analisi puntuale delle opzioni alternative emerse e valutate in sede di lavori Commissione, nonché delle motivazioni che hanno giustificato le scelte normative assunte.

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 del sovraffollamento carcerario incidendo su forme di criminalità minore che possono assumere carattere seriale con conseguenti implicazioni sulla pena e sulla sua concreta applicazione, allineandosi, altresì, il nostro sistema alle prescrizioni della sentenza Torreggiani v. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo e alla politica dell'Unione europea

Dai dati disponibili presso la Direzione Generale di Statistica di questo Ministero, relativi al numero dei procedimenti aperti nell'ultimo triennio per le ipotesi di reato interessate dalla depenalizzazione, è emerso come talune fattispecie criminose abbiano dato origine ad un numero significativo di procedimenti a differenza di altre di portata molto più circoscritta.

A titolo esemplificativo, gli "Atti osceni", di cui all'art. 527 del codice penale, compaiono in circa 1.500 procedimenti pendenti dinanzi al Giudice per le Indagini Preliminari e in circa 1.000 procedimenti penali pendenti in dibattimento. La "Prevenzione del riciclaggio: violazione agli obblighi di identificazione" fa registrare circa 2.000 casi dinanzi al GIP e circa 500-600 al dibattimento.

Tutti gli altri reati sono presenti in misura minore. Inoltre, va segnalato come esista una lunga lista di fattispecie che non viene neppure rilevata in alcun procedimento penale tra quelli esaminati nel triennio 2010-2013.

La stima di impatto complessiva che se ne può ricavare risulta essere, pertanto, la seguente: la somma di tutti i reati che compaiono in un procedimento penale trattato dal GIP può essere stimata in un intervallo tra 5.000 e 6.000 casi, con un impatto sul totale annuale iscritto al GIP di circa lo 0,5%. Sono circa la metà, quindi un intervallo tra 2.500 e 3.000 casi, i reati compresi fra quelli oggetto di depenalizzazione iscritti al dibattimento, con una incidenza sul totale delle iscrizioni stimata intorno allo 0,45%.

È evidente, poi, 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 depenalizzazione in esame, concorre ad 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

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

L'intervento normativo **non produce effetti** 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.

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 requirenti e giudicanti, le amministrazioni competenti all'applicazione delle sanzioni amministrative.

- 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 di depenalizzazione;
- il numero delle sanzioni amministrative applicate per effetto della depenalizzazione.

- 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 1, lettera C);
- verifica dell'effetto deterrente prodotto dalle sanzioni amministrative desumibile dall'eventuale incremento delle relative violazioni.

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.