CAMERA DEI DEPUTATI N. 1850-C

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

presentata alla Presidenza il 21 maggio 1999

(Relatore: **CAROTTI**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

APPROVATA DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

il 25 giugno 1997 (v. stampato Senato n. 2570)

MODIFICATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 3 marzo 1999

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BONITO, FOLENA, SERAFINI, MUSSI, ALTEA, CARBONI, CESETTI, LUCIDI, OLIVIERI, PARRELLI, SARACENI, SCHIETROMA, SINISCALCHI

Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica il 5 marzo 1999

ONOREVOLI COLLEGHI ! — All'interno delle economie giurisdizionali di ciascun ordinamento appare sempre centrale e delicatissima l'operazione di preselezione dei fatti penali dal gruppo generale dei fatti offensivi.

Non tutte le trasgressioni – offesa compresa – costituiscono, infatti, un illecito penale ma possono qualificarsi tali quelle sanzionate attraverso una pena e sono pene le sanzioni indicate tipicamente dal sistema penale.

È a partire da tale selezione che criteri e orientamenti statali di politica criminale si traducono in modalità di intervento legislativo, talvolta, con funzioni di ridimensionamento quantitativo e ripensamento qualitativo del tipo di tutela di alcuni beni giuridici.

Nel corso degli anni, l'intenso incremento dei reati cosiddetti artificiali (o di costruzione, in relazione ai tradizionali delitti naturali) indotto dalla criminalizzazione di condotte nuove, unito a una sostanziale staticità delle fattispecie già sanzionate penalmente (rare le vere « uscite » da una tale area di rilevanza) dirigeva verso un panpenalismo irragionevole pressoché illusorio.

Ciò in contrasto con la previsione fisiologica di interventi di penalizzazione e/o depenalizzazione finalizzati a rappresentare legislativamente, nel modo il più possibile essenziale, organico e complementare, le naturali evoluzioni del diritto in oggetto.

Il diritto penale italiano vigente, di matrice codicistica, si delinea come un sistema ad altissima penalizzazione, con una malgestita tendenza alla legislazione speciale e alla stratificazione normativa poco adatta alle esigenze di legalità e di certezza di tale settore giuridico.

Le scelte di depenalizzazione che da circa un decennio trovano diverse voci di sostegno si inseriscono, oggi, in un progetto di riforma complesso, orientato al recupero della perduta effettività del diritto sostanziale-procedurale penale, anche in ordine a un soddisfacente equilibrio tra domanda di giustizia e risposta.

In linea generale si individuano almeno due piani di intervento: l'uno è connesso alla sintomatica urgenza di una deflazione del carico di lavoro degli uffici giudiziari, che non comporti una ingiustificata caduta di garanzie; l'altro trova, invece, ragione nella esigenza di « snellimento e superamento » circa fattispecie sostanzialmente desuete non conformi all'attuale sensibilità penale.

Ciascuna proposta muove consapevolmente dalla distinzione tra sanzione *tout court* e pena (quale tipica sanzione penale) prevedendo per talune materie – individuate attraverso l'oggetto di tutela – lo spostamento dell'illecito da un campo dell'ordinamento all'altro o prospettando nuove soluzioni.

In primo luogo, non appare fuor di luogo osservare come parte delle fattispecie candidate all'abrogazione – tutte di sporadica ricorrenza e perciò solo fuori dalla tematica deflattiva – siano, nella loro formulazione originaria, già state oggetto di parziale censura costituzionale (mendicità, istigazione, propaganda e apologia).

Per quanto attiene, invece, alle proposte « deflattive » di cui si è detto sopra, si evidenzia come tutte coinvolgano figure di reato statisticamente assai incidenti sugli affari penali di competenza soprattutto ex pretorile (violazioni della legge sugli assegni bancari e postali, furti semplici; incauto acquisto).

In tale direzione appaiono dunque utili studi preliminari di verifica della reale insistenza di tali fattispecie sul carico penale e sul funzionamento della sanzione di tipo amministrativo nell'esperienza attuativa delle precedenti leggi di depenalizzazione: una sorta di prognosi di deflazione

e di effettività della nuova previsione sanzionatoria.

Sui singoli punti non mancano, certo, opinioni diverse evidenziate anche durante l'*iter* parlamentare della proposta di legge C. 1850, riformulata con passaggi sotto taluni profili alternativi tra Camera e Senato, pur nella prospettiva comune di uno spostamento dell'area della penalità tipica, e con « stralci » importanti in relazione a materie così destinate a una più specifica sede di trattazione.

A partire dai riferimenti di fondo, che vanno dalla qui condivisa teorizzazione di un diritto penale minimo, a quella opposta da una esigenza di depenalizzazione essenziale che elimini solo le « punte » della iperlegificazione speciale, il criterio base nella valutazione di ciascuna posizione può attualmente trovare luogo nella adeguatezza della indicazione di percorso che si propone.

In concreto, è un dato acquisito che sul tipo di emergenze da superare (iperlegificazione, carichi di lavoro eccessivi, sproporzione tra domanda e risposta, dispendio di mezzi in relazione all'entità di alcuni fatti di reato, ritardo nelle decisioni, depenalizzazione di fatto e facoltatività di fatto dell'azione penale) ci sia ormai larga condivisione; confermata, quindi, la fiducia nella sanzione penale come strumento di difesa sociale di estrema *ratio,* il confronto si apre sull'azione di intervento.

A tale fine e a integrazione di quanto già esposto si ritiene interessante verificare – per articolo o per argomento – le modifiche apportate dal Senato in data 3 marzo 1999 al testo della proposta di legge C. 1850-B precedentemente approvato dalla Camera dei deputati (25 giugno 1997).

Già dall'esame del titolo e dalla struttura delle due stesure è possibile assumere qualche elemento utile ai fini della nostra indagine:

la proposta di legge modificata dal Senato aggiunge alla titolazione iniziale « Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori » le parole « ... e modifiche del sistema penale tributario » con ciò dando autonomo rilievo alla disciplina prevista nel così modificato articolo 9 del testo del Senato: « Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto », in qualche modo superando i limiti della proposta di depenalizzazione di cui alle soppresse lettere *b), c)* dell'articolo 6 (decreto del Presidente della Repubblica 633 del 1972 e legge 516 del 1982 con alcune esclusioni).

Nel testo del Senato, le disposizioni in analisi, staccate dall'ambito dell'attuale articolo 6 della proposta (Leggi finanziarie tributarie e concernenti i mercati finanziari e mobiliari), delegano al Governo la riscrittura di una disciplina organica dell'argomento, informata alle direttive descritte nei commi seguenti, incentrate sulla massima riduzione dell'area penale da circoscrivere ai casi di rilevante offensività.

Si rileva inoltre come il comma 1, lettera *d),* articolo 6, del testo del Senato preveda, oggi, « l'abolizione del principio di ultrattività delle norme penali tributarie » prendendo spunto dalla più contenuta deroga all'articolo 20 della legge 4/1929 inserita dal comma 3 dell'articolo 6 del testo approvato dalla Camera, solo in relazione al contenuto dispositivo di detto articolo.

Altra determinazione di rilievo, presente nel testo modificato dal Senato, è quella relativa allo stralcio dell'articolo 11 su ambiente e territorio che delegava il riordino e la semplificazione – ora destinati a un diverso contesto di formulazione – del sistema sanzionatorio penale ed amministrativo in materia di salvaguardia del territorio, indicando la necessità di limitatissime previsioni penali e la strada di efficaci misure ripristinatorie.

Si segnala come il doppio stralcio, che fa seguito all'altro « eccellente » in materia di sostanze stupefacenti, coinvolga le sorti di ambiti di discussa collocazione penalistica, intorno ai quali l'attenzione dell'opinione pubblica oltre che l'attesa degli operatori di giustizia è particolarmente sviluppata, per la rilevanza qualitativo-culturale oltreché la particolare diffusività sociale.

Sarà, quindi, opportuno non leggere l'opzione del Senato come un arresto quanto come una riserva di tempi e spazi di elaborazione più congrui, in ordine a una disciplina (ambiente, tributi e finanze) capace di ridefinire la rilevanza più o

meno penale di comportamenti già sanzionati, in molti sistemi civili, in via esclusivamente amministrativa.

Accanto a limitate prospettive abrogative (articolo 18, commi 1 e 2 del testo del Senato) o a quelle (articolo 7) davvero più estese di passaggio di competenza alla pubblica amministrazione, la proposta di legge, in risposta a taluni illeciti non gravi ma, per ragioni diverse, non trasferibili dalla sfera penalistica (sempre dispendiosa e stigmatizzante) all'area amministrativa o dell'indifferenza, rinvia alla « creatività » del legislatore.

Ciò accade in diverse disposizioni della proposta di legge che, ben oltre il tema suggerito dalla laconica dizione del titolo, indica anche la possibilità di soluzioni diverse: dall'incentivazione di aspetti premiali del diritto penale, alla previsione di speciali cause estintive ed estensione della perseguibilità a querela (articoli 12 e 19) fino a nuove possibilità oblative e inedite sanzioni alternative alla detenzione (articolo 10).

Come è evidente, anche nella giustizia penale si interviene finalmente, sulle basi di una acquisita consapevolezza circa la opportunità di diversificazione degli strumenti e degli obiettivi, in relazione in primo luogo all'oggetto di tutela e al grado di offesa.

Alla luce di queste considerazioni è utile procedere nella già avviata analisi del testo, individuando brevemente, secondo la progressione degli articoli, le modifiche più significative non ancora trattate.

La previsione dell'articolo 1, di attribuzione al giudice di pace della competenza in materia di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, di cui agli articoli 22, 23 e 24 della legge 689 del 1981, è esclusa dall'articolo 2 del testo del Senato (Competenza del giudice di pace) per le materie – che il legislatore delegato dovrà indicare tassativamente – caratterizzate da una particolare difficoltà di accertamento o dal coinvolgimento di rilevanti interessi collettivi nonché da sanzioni di notevole entità.

A tale proposito si precisa come i limiti di cui all'articolo 2 attribuiscano, in modo forse non sufficientemente ponderato, la competenza residua di cui all'articolo 1 al futuro tribunale di primo grado, appesantendo in modo non del tutto giustificato il carico di lavoro di tale ufficio, in chiara controtendenza con la nuova distribuzione degli affari giurisdizionali prevista dalla riforma del giudice unico e dalle norme complementari in corso di attuazione.

L'articolo 4 (Disciplina della navigazione) limita in relazione a talune disposizioni, specificate nella lettera *a)* dell'unico suo comma, la portata del testo originario (Codice della navigazione) che prevedeva genericamente la trasformazione di tutte le contravvenzioni contenute nel codice della navigazione in illeciti amministrativi.

Comunque l'attuale articolo 4 mantiene l'intento di rivisitare una disciplina superata, da tempo, da una evoluzione normativa che ha determinato evidenti e problematici casi di sovrapposizione.

L'articolo 5 (Circolazione stradale e autotrasporti) amplia, invece, il campo di intervento della depenalizzazione del codice della strada previsto dal testo della Camera, escludendo nel passaggio dall'area penale a quella amministrativa le sole fattispecie di cui agli articoli 100, comma 4, 184, 187 e 189 della legge 285 del 1992; la residua disciplina delle sanzioni amministrative dispone, poi, in maniera sostanzialmente conforme alla formulazione di riferimento.

Per quanto attiene gli articoli 4 e 5 si può osservare come gli stessi intervengano su una categoria di reati di natura per così dire « artificiale », in quanto riferibili a condotte tendenzialmente non punite o perseguite in tutti gli ordinamenti ma di creazione, appunto, sistematica.

È proprio in ordine a tali figure di reato che la previsione e l'intervento penale, al di là dell'indiscusso valore simbolico, spesso, non sono in grado di assicurare una incisività maggiore né una deterrenza più efficace di quella di una pronta risposta amministrativa (come è evidente nel caso di sanzioni quali la confisca o il sequestro

obbligatori), con costi e tempi d'azione naturalmente ridotti.

Per concludere, la direzione della proposta in esame, nonostante le modifiche, appare univocamente quella di un uso efficace ed effettivo del diritto e della sanzione penale attraverso il contenimento delle incriminazioni e una diversificazione degli strumenti e degli obbiettivi in relazione a gerarchie di valori, bilanciamenti di interessi ed esigenze concrete.

In questo senso appare esemplare il disposto dell'articolo 10 sulle sanzioni alternative alla detenzione, in cui il tema della qualità della pena trova finalmente uno spazio normativo adeguato e inusuale, a fronte di un consolidato problema di ineffettività e più genericamente di crisi della risposta sanzionatoria penale tradizionale.

La Commissione Giustizia non ha ritenuto di modificare il testo trasmesso dal Senato in alcuna parte. Appare infatti prevalente l'esigenza di giungere ad un'approvazione definitiva, che consenta di mettere davvero mano all'opera di depenalizzazione. In questa ottica non ha inteso neppure dare seguito alle condizioni ed alle osservazioni contenute nei pareri espressi dalle competenti Commissioni, di cui comunque non sono parsi condivisibili i contenuti. In particolare, sembrano sufficientemente definiti i principi e i criteri direttivi contenuti nell'articolo 9, concernente i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto. Tali principi e criteri direttivi sono evidentemente da applicarsi congiuntamente ed integrano pertanto una fattispecie ben definita per l'esercizio della delega da parte del legislatore delegato. Neppure potranno emergere problemi interpretativi in riferimento all'articolo 11.

Si chiede quindi all'Assemblea di approvare il provvedimento in esame senza ulteriori modificazioni.

CAROTTI, *Relatore*.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

La I Commissione,

esaminata la proposta di legge C. 1850-B;

premessa in linea generale la disomogeneità nel contenuto del provvedimento, che reca una delega per la depenalizzazione dei reati minori e contemporaneamente prevede modifiche al sistema penale tributario;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

l'articolo 9 sia soppresso ovvero sia riformulato in modo da chiarire i principi e i criteri direttivi ivi indicati, con particolare riferimento al comma 2, lettera *a)* e lettera *c),* nn. 2, 3 e 4;

e con la seguente osservazione:

all'articolo 18, comma 1, non appare sufficientemente individuato il criterio di scelta dell'abrogazione di alcuni reati piuttosto di altri.

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

La VI Commissione finanze,

esaminata la proposta di legge n. 1850-B,

considerato che la riforma della normativa penale in materia fiscale appare opportuna, in considerazione dei problemi emersi in sede di attuazione della legge n. 516 del 1982, ed alla luce della esigenza di garantire l'effettività delle sanzioni da applicare in presenza di violazioni degli obblighi tributari;

rilevato che sarebbe stato forse opportuno accorpare in un unico articolo le disposizioni, previste al comma dell'articolo 6 e all'articolo 9, concernenti il settore tributario, mediante il conferimento di un'unica specifica delega;

considerato che le disposizioni di cui all'articolo 11 appaiono pleonastiche, in quanto il testo vigente della legge n. 447 del 1995 già contiene le modifiche prospettate;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito se l'espressione: « aspetti comunque connessi », di cui al comma 3 dell'articolo 6, non possa determinare qualche incertezza in ordine all'oggetto della delega;

b) sempre in riferimento all'articolo 6, valuti altresì la Commissione di merito l'opportunità di stabilire, almeno in linea di massima, la tipologia di sanzioni amministrative accessorie applicabili ai sensi della lettera *b)* del medesimo comma;

c) con riferimento all'articolo 8, valuti la Commissione di merito se la formulazione della lettera *f)* non possa determinare una disparità di trattamento tra le banche e le Poste italiane S.p.A.;

d) relativamente al medesimo articolo 8, valuti la Commissione di merito se il mantenimento di sanzioni penali nei casi di violazione dei divieti di cui alla lettera *b),* non risulti parzialmente incoerente con l'impianto complessivo della delega, trattandosi di divieti che sono qualificati come sanzioni amministrative accessorie;

e) valuti la Commissione di merito l'opportunità di chiarire, al comma 2, lettera *a),* n. 1, dell'articolo 9, che tra le fattispecie penalmente sanzionate rientrano anche le violazioni di obblighi contabili, esplicitamente richiamate nel testo del disegno di legge A.S. 2979;

f) con riferimento al medesimo articolo 9, valuti la Commissione di merito l'opportunità di introdurre ulteriori disposizioni, atte a distinguere più precisamente la fattispecie delle dichiarazioni fraudolente da quella delle dichiarazioni infedeli;

g) relativamente al comma 2, lettera *c),* dello stesso articolo 9, valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare parzialmente la formulazione delle disposizioni di cui ai numeri 1 e 3, in modo da evitare il rischio che il riferimento all'« entità di evasione » nonché « ai componenti reddituali o al volume di affari evasi », il quale appare, soprattutto per quanto riguarda tale seconda espressione, tecnicamente non corretto, riproponga i problemi determinati dalla pregiudiziale tributaria superata con la legge n. 516 del 1982, a tal fine potendosi piuttosto fare riferimento ai componenti reddituali e ai volumi di affari non dichiarati;

h) valuti la Commissione di merito l'opportunità di stabilire, al numero 2 del medesimo comma, una soglia di punibilità di importo tale da non tradursi nell'ammissione di un limite di evasione tollerata che, di fatto, avvantaggerebbe i grandi evasori, caratterizzati da volumi di affari e redditi particolarmente elevati.

PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

L'VIII Commissione,

esaminato il disegno di legge n. 1850-B recante « Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori »;

considerato che la disposizione di cui all'articolo 11, introdotta dal Senato, è identica ad altra già inserita all'articolo 4, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 426,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

a condizione che sia soppresso l'articolo 11.

PARERE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

La IX Commissione,

esaminato il disegno di legge recante: « Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario » (C. 1850-B), già approvato dal Senato (S. 2570),

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA X COMMISSIONE PERMANENTE

(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

La X Commissione,

esaminata la proposta di legge C. 1850/B,

rilevato che:

essa contiene una scelta precisa nel senso di prevedere singole depenalizzazioni, poiché per molte violazioni riguardanti la produzione, la commercializzazione e l'igiene degli alimenti, ritenute non più

meritevoli della sanzione penale, l'efficacia della sanzione amministrativa è prevalente rispetto a quella della sanzione penale;

nel contesto della proposta in esame, la depenalizzazione da un lato avrebbe potuto assumere una portata più ampia, dall'altro avrebbe potuto essere evitata per taluni reati;

comunque il testo rappresenta un significativo contributo affinché numerosi fatti illeciti riguardanti il settore degli alimenti ed altre attività di produzione e commercializzazione di altri beni trovino, secondo la generale coscienza sociale, una sanzione appropriata nella sede amministrativa e non in quella giudiziaria,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

TESTO APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
(Delega).	*(Delega).*
1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la trasformazione da illecito penale in illecito amministrativo e per la riforma della disciplina sanzionatoria nelle materie indicate negli articoli **3,** 4, 5, 6, 7 e 8, e per attribuire al giudice di pace, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi previsti dall'articolo 2, la competenza in materia di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, di cui agli articoli 22, 23 e 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689.	*Identico.*
ART. 2.	ART. 2.
(Competenza del giudice di pace).	*(Competenza del giudice di pace).*
1. L'attribuzione al giudice di pace della competenza di cui all'articolo 1 è esclusa per le opposizioni nelle materie, da elencare tassativamente nel decreto legislativo, che comportano una particolare difficoltà di accertamento o coinvolgono rilevanti interessi collettivi nonché per quelle per le quali sono previste sanzioni di notevole entità.	*Identico.*
ART. 3.	ART. 3.
(Disciplina degli alimenti).	*(Disciplina degli alimenti).*
1. La riforma della disciplina sanzionatoria in materia di produzione, commer-	*Identico.*

cializzazione e igiene degli alimenti e delle bevande, nonché di tutela della denominazione di origine dei medesimi è ispirata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) trasformare in violazioni amministrative i reati previsti da leggi speciali, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria non superiore a lire duecento milioni, graduata in rapporto alla gravità degli illeciti, e prevedendo altresì, a titolo di sanzioni accessorie, in caso di reiterazione specifica delle violazioni, la chiusura temporanea dello stabilimento o dell'esercizio, la sospensione per un periodo fino a tre mesi o la revoca della relativa licenza in relazione alla gravità dei fatti;

b) mantenere le sanzioni penali per le violazioni di cui agli articoli 5, 6 e 12, limitatamente, quanto a quest'ultima ipotesi, all'introduzione nel territorio della Repubblica di sostanze destinate al commercio, della legge 30 aprile 1962, n. 283, prevedendo l'alternatività delle pene dell'arresto e dell'ammenda, graduate in rapporto alla gravità degli illeciti, anche in deroga al principio di specialità di cui all'articolo 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

c) prevedere la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio nonché la revoca della relativa licenza, in relazione ai singoli illeciti amministrativi ovvero alle violazioni cui alla lettera *b),* oltre che nel caso di reiterazione anche non specifica di queste ultime, per i fatti di maggiore gravità dai quali derivi pericolo per la salute;

d) prevedere specifiche circostanze aggravanti per le fattispecie di cui agli articoli 515, 516 e 517 del codice penale, con riferimento alle condotte che siano altresì lesive dell'interesse protetto dal riconoscimento della denominazione di origine o dall'individuazione delle relative caratteristiche;

e) fatto salvo quanto stabilito dal primo comma dell'articolo 15 della legge 30 aprile 1962, n. 283, prevedere la chiusura obbligatoria dello stabilimento e del-

l'esercizio nei casi di insussistenza dei requisiti igienico-sanitari previsti per il rilascio della autorizzazione all'esercizio stesso, fermo restando quanto disposto dalla lettera *c)* del presente comma e salva la possibilità di revoca immediata qualora la situazione sia compiutamente regolarizzata;

f) prevedere la trasformazione in sanzioni amministrative accessorie delle pene accessorie già previste per i reati depenalizzati, introducendo, con riferimento alla gravità della violazione, nuove sanzioni accessorie idonee a prevenire violazioni della normativa nelle materie indicate nel presente articolo.

ART. 4.

(Disciplina della navigazione).

1. La riforma del sistema sanzionatorio in materia di disciplina della navigazione è ispirata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) trasformare in illeciti amministrativi le contravvenzioni contenute nel codice della navigazione, escluse quelle previste dagli articoli 1161 (abusiva occupazione di spazio demaniale e inosservanza di limiti alla proprietà privata), 1176 (inosservanza del divieto di mediazione) e 1177 (aggravanti) nonché dal Capo VI del titolo III del Libro I della Parte III (contravvenzioni concernenti le disposizioni sulla sicurezza della navigazione), prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria non superiore a lire sessanta milioni, graduata in rapporto alla gravità degli illeciti;

b) prevedere la trasformazione in sanzioni amministrative accessorie delle pene accessorie già previste per le contravvenzioni trasformate in illeciti amministrativi ai sensi della lettera *a)*.

ART. 5.

(Circolazione stradale ed autotrasporto).

1. La riforma del sistema sanzionatorio penale in materia di disciplina della cir-

ART. 4.

(Disciplina della navigazione).

Identico.

ART. 5.

(Circolazione stradale ed autotrasporto).

Identico.

colazione stradale e dell'autotrasporto di cose è ispirata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) trasformare in violazioni amministrative, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a lire un milione e cinquecentomila e non superiore a lire diciotto milioni, graduata in relazione alla gravità dell'illecito, i reati di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, ad eccezione degli articoli 100, comma 14, 186, 187 e 189;

b) trasformare in violazioni amministrative, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a lire due milioni e non superiore a lire venti milioni, graduata in relazione alla gravità dell'illecito, i reati di cui all'articolo 1, primo comma, del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, ad eccezione dell'abbandono o del deposito di congegni o altri oggetti in strada ferrata;

c) trasformare in violazioni amministrative, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a lire tre milioni e non superiore a lire trenta milioni, graduata in relazione alla gravità e all'eventuale reiterazione dell'illecito, i reati previsti dagli articoli 26 e 46 della legge 6 giugno 1974, n. 298;

d) prevedere per le violazioni di cui alle lettere *a)* e *c)* del presente comma e per quella prevista dall'articolo 126, comma 7, del citato decreto legislativo n. 285 del 1992, a titolo di sanzione amministrativa accessoria, il sequestro del mezzo per un periodo non superiore a tre mesi, nonché, in caso di reiterazione delle condotte, la confisca del mezzo;

e) prevedere l'inserimento nell'anagrafe di cui all'articolo 226 del citato decreto legislativo n. 285 del 1992 delle notizie inerenti alle violazioni previste dal medesimo decreto legislativo e dalla legge 6 giugno 1974, n. 298, e che comportano l'applicazione di sanzioni accessorie.

ART. 6.

(Leggi finanziarie, tributarie e concernenti i mercati finanziari e mobiliari).

1. La riforma della disciplina sanzionatoria per le violazioni di leggi finanziarie e tributarie è ispirata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) sostituire con sanzioni amministrative proporzionate all'entità dei tributi evasi, alla reiterazione delle condotte ed alla gravità delle violazioni le sanzioni penali previste dagli articoli 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 294, 295, primo comma, e 296 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, limitatamente ai casi in cui l'ammontare dei diritti di confine non superi lire sette milioni; i poteri di sequestro e di confisca delle cose indicate nell'articolo 301 del medesimo testo unico sono attribuiti all'autorità amministrativa;

b) sostituire con sanzioni amministrative proporzionate all'entità dei tributi evasi ed alla gravità delle violazioni le sanzioni penali previste dall'articolo 2, comma 26, del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17;

c) prevedere eventuali sanzioni accessorie alle predette sanzioni amministrative;

d) prevedere l'abolizione del principio di ultrattività delle norme penali tributarie.

2. Il comma 1 non si applica alle violazioni in materia di contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

3. La riforma del sistema sanzionatorio nelle materie concernenti gli intermediari, i mercati finanziari e mobiliari, le società e gli enti emittenti strumenti finanziari sui mercati regolamentati e gli aspetti comunque connessi è ispirata ai seguenti princìpi e criteri direttivi;

a) trasformare in illeciti amministrativi i reati puniti con la sola multa ovvero

ART. 6.

(Leggi finanziarie, tributarie e concernenti i mercati finanziari e mobiliari).

Identico.

con le pene, sole, alternative o congiunte, dell'arresto e dell'ammenda, fatta eccezione per le condotte volte ad ostacolare l'attività delle autorità di vigilanza o consistenti nella produzione di documentazione non veritiera ovvero che offendono in maniera rilevante il bene tutelato;

b) prevedere, per le violazioni depenalizzate, sanzioni amministrative pecuniarie fino ad un ammontare massimo di lire trecento milioni, nonché eventuali sanzioni amministrative accessorie idonee a prevenire nuove violazioni;

c) prevedere, nell'ambito delle violazioni amministrative, sanzioni omogenee per condotte di pari offensività, a tal fine eventualmente adeguando anche quelle già stabilite da norme vigenti;

d) prevedere che l'applicazione delle sanzioni amministrative abbia luogo, su proposta delle autorità di vigilanza secondo le rispettive competenze, con decreto motivato del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica soggetto a reclamo davanti alla corte d'appello del luogo in cui ha sede la società o l'ente cui appartiene l'autore della violazione ovvero, nei casi in cui tale criterio non sia applicabile, del luogo in cui la violazione è stata commessa.

ART. 7.

(Trasformazione di reati in illeciti amministrativi).

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

a) trasformare in illeciti amministrativi le contravvenzioni di cui agli articoli 666 e 686 del codice penale, prevedendo sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori a lire cinquantamila e non superiori a lire cinque milioni graduate in relazione alla gravità degli illeciti;

ART. 7.

(Trasformazione di reati in illeciti amministrativi).

Identico.

b) trasformare in illecito amministrativo la contravvenzione prevista dall'articolo 705 del codice penale, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria non superiore a lire cinque milioni, graduata in relazione alla gravità dell'illecito e all'eventuale reiterazione della condotta;

c) trasformare in illeciti amministrativi i reati di cui agli articoli 345, 350, 352, 465, 466, 498, 527, secondo comma, 654, 663, 663-*bis*, 664, 675, 676, limitatamente alle ipotesi di cui al primo comma, 677, limitatamente alle ipotesi di cui al primo e al secondo comma, 688, primo comma, 692, primo comma, 724 e 725 del codice penale, prevedendo sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori a lire centomila e non superiori a lire due milioni graduate in relazione alla gravità degli illeciti;

d) trasformare in illeciti amministrativi, prevedendo sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori a lire duecentomila e non superiori a lire cinque milioni, i reati previsti:

1) dall'articolo 2 della legge 2 agosto 1897, n. 378;

2) dagli articoli 15, 23 e 24 del regolamento per la repressione dell'abigeato e del pascolo abusivo in Sardegna, approvato con regio decreto 14 luglio 1898, n. 404;

3) dall'articolo 142 del regio decreto 8 maggio 1904, n. 368;

4) dall'articolo 1 della legge 30 giugno 1912, n. 740;

5) dagli articoli 54 e 55 del testo unico approvato con regio decreto 11 luglio 1913, n. 959;

6) dall'articolo 13 del decreto-legge luogotenenziale 18 gennaio 1917, n. 148;

7) dall'articolo 4 della legge 19 aprile 1925, n. 475;

8) dagli articoli 19 e 20 del regio decreto-legge 9 luglio 1926, n. 1331, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 giugno 1927, n. 1132;

9) dall'articolo 11 del regio decreto-legge 14 novembre 1926, n. 1923, convertito dalla legge 7 luglio 1927, n. 1495;

10) dall'articolo 20 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383;

11) dall'articolo 24 della legge 26 aprile 1934, n. 653, in quanto riferibili a disposizioni non abrogate;

12) dall'articolo 221 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265;

13) dagli articoli 115 e 116 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155;

14) dall'articolo 116 del regio decreto-legge 19 ottobre 1938, n. 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 1939, n. 973;

15) dall'articolo 76 del testo unico approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016;

16) dall'articolo 3 della legge 22 giugno 1939, n. 1239;

17) dall'articolo 32 della legge 10 giugno 1940, n. 653;

18) dall'articolo 6 della legge 27 maggio 1949, n. 260;

19) dall'articolo 23 della legge 4 aprile 1952, n. 218;

20) dall'articolo 9 della legge 17 maggio 1952, n. 619;

21) dagli articoli 23 e 29 della legge 19 gennaio 1955, n. 25;

22) dall'articolo 82 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797;

23) dall'articolo 14 della legge 14 febbraio 1958, n. 138;

24) dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 326;

25) dall'articolo 4 della legge 29 novembre 1961, n. 1325, in quanto riferibili a disposizioni non abrogate;

26) dall'articolo 15 della legge 21 aprile 1962, n. 161;

27) dall'articolo 26 della legge 9 gennaio 1963, n. 9;

28) dagli articoli 54 e 55 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223;

29) dall'articolo 40 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488;

30) dall'articolo 14 della legge 29 ottobre 1971, n. 889;

31) dall'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640;

32) dall'articolo 11 della legge 2 febbraio 1973, n. 7;

33) dall'articolo 5 della legge 25 febbraio 1987, n. 67;

e) trasformare in illeciti amministrativi le contravvenzioni di cui ai numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria fino a lire duecentomila;

f) trasformare in illeciti amministrativi i reati previsti dagli articoli 6 e 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 541, e dall'articolo 201 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a lire cinque milioni;

g) prevedere nelle ipotesi di cui alle lettere *a), b)* e *d)* eventuali sanzioni amministrative accessorie.

ART. 8.

(Assegni bancari e postali).

1. La riforma della disciplina sanzionatoria relativa agli assegni bancari e postali è ispirata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) trasformare in violazioni amministrative i reati di emissione di assegno senza autorizzazione e senza provvista previsti dagli articoli 1 e 2 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a lire trecentomila e non superiore a lire ventiquattro milioni, graduata in relazione alla gravità dell'illecito e all'importo dell'assegno, escludendo il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

b) prevedere, per le violazioni depenalizzate ai sensi della lettera *a)*, sanzioni amministrative accessorie, tra cui il divieto di emettere assegni bancari e postali per un periodo da due a cinque anni nonchè, nei casi più gravi, il divieto temporaneo di esercitare attività professionali od imprenditoriali e di assumere uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;

c) mantenere la sanzione penale per la violazione dei divieti di cui alla lettera *b)*, prevedendo la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e, a titolo di pene accessorie, la pubblicazione della sentenza e il divieto di emettere assegni bancari e postali per un periodo non inferiore a due anni;

d) modificare la disciplina della revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni di cui all'articolo 9 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, prevedendo l'obbligo di revoca, ovvero il divieto di autorizzazione, anche nei confronti di altre banche, anche sulla base degli accertamenti effettuati per il tramite dell'archivio di cui alla lettera *e);*

ART. 8.

(Assegni bancari e postali).

Identico.

e) prevedere l'istituzione presso la Banca d'Italia di un apposito archivio informatizzato, in cui vengono inseriti, con le occorrenti informazioni, i nominativi di coloro che hanno emesso assegni senza autorizzazione o senza provvista ovvero ai quali è stata revocata l'autorizzazione all'utilizzo di carte di pagamento, nonché l'indicazione di assegni o carte di pagamento di cui sia stato denunciato il furto o lo smarrimento;

f) prevedere la responsabilità solidale della banca trattaria, qualora la stessa abbia autorizzato il rilascio di libretto di assegni a chiunque risulti segnalato per l'emissione di assegno a vuoto presso l'archivio di cui alla lettera *e);*

g) riformulare gli articoli 124 e 125 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, coordinandoli con la nuova disciplina dei divieti e delle revoche, mantenendo la pena della reclusione per l'illecito rilascio di moduli di assegno bancario o postale, da determinare in misura non superiore a due anni.

ART. 9.

(Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto).

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante la nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, procedendo all'abrogazione del titolo I del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, e delle altre norme vigenti incompatibili con la nuova disciplina.

2. Il decreto legislativo sarà informato ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) prevedere un ristretto numero di fattispecie, di natura esclusivamente delittuosa, punite con pena detentiva compresa

ART. 9.

(Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto).

Identico.

tra sei mesi e sei anni con esclusione del ricorso a circostanze aggravanti ad effetto speciale, caratterizzate da rilevante offensività per gli interessi dell'erario e dal fine di evasione o di conseguimento di indebiti rimborsi di imposta, aventi ad oggetto:

1) le dichiarazioni annuali fraudolente fondate su documentazione falsa ovvero su altri artifici idonei a fornire una falsa rappresentazione contabile;

2) l'emissione di documenti falsi diretti a consentire a terzi la realizzazione dei fatti indicati nel numero 1);

3) l'omessa presentazione delle dichiarazioni annuali e le dichiarazioni annuali infedeli;

4) la sottrazione al pagamento o alla riscossione coattiva delle imposte mediante compimento di atti fraudolenti sui propri beni o altre condotte fraudolente;

5) l'occultamento o la distruzione di documenti contabili;

b) prevedere, salvo che per le fattispecie concernenti l'emissione o l'utilizzazione di documentazione falsa e l'occultamento o la distruzione di documenti contabili, soglie di punibilità idonee a limitare l'intervento penale ai soli illeciti economicamente significativi;

c) prevedere che le soglie di cui alla lettera *b)* siano articolate in modo da:

1) escludere l'intervento penale al di sotto di una determinata entità di evasione, indipendentemente dai valori dichiarati;

2) comportare l'intervento penale soltanto quando il rapporto tra l'entità dei componenti reddituali o del volume di affari evasi e l'entità dei componenti reddituali o del volume d'affari dichiarati sia superiore ad un determinato valore;

3) comportare, in ogni caso, l'intervento penale quando l'entità dei componenti reddituali o del volume di affari evasi raggiunga, indipendentemente dal superamento della soglia proporzionale, un determinato ammontare in termini assoluti;

4) prevedere nelle ipotesi di omessa dichiarazione una soglia minima di punibilità inferiore a quella prevista per i casi di infedeltà;

d) prevedere sanzioni accessorie adeguate e proporzionate alla gravità delle diverse fattispecie, desunta in particolare dalle caratteristiche della condotta e della sua offensività per gli interessi dell'erario;

e) prevedere meccanismi premiali idonei a favorire il risarcimento del danno;

f) prevedere la non punibilità di chi si sia uniformato al parere del comitato consultivo per l'applicazione delle norme antielusive, istituito ai sensi dell'articolo 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413;

g) uniformare la disciplina della prescrizione dei reati a quella generale, salvo le deroghe rese opportune dalla particolarità della materia penale tributaria;

h) individuare la competenza territoriale sulla base del luogo in cui il reato è stato commesso, ovvero, ove ciò non fosse possibile, del luogo in cui il reato è stato accertato;

i) prevedere l'applicazione della sola disposizione speciale quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa;

l) coordinare le nuove disposizioni con il sistema sanzionatorio amministrativo, in modo da assicurare risposte punitive coerenti e concretamente dissuasive.

ART. 10.

(Sanzioni alternative alla detenzione).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo in materia di sanzioni alternative alla detenzione, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) per i reati di cui al libro terzo del codice penale nonchè per le altre contravvenzioni previste da leggi speciali, non tra-

ART. 10.

(Sanzioni alternative alla detenzione).

Identico.

sformate in illeciti amministrativi ai sensi della presente legge, previsione di sanzioni alternative alla detenzione o sostitutive della medesima detenzione, quali la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività o di altre forme di lavoro sostitutivo, l'obbligo di permanenza in casa o misure prescrittive specifiche;

b) individuazione dei diversi tipi di sanzioni di cui alla lettera *a)* in relazione alle diverse fattispecie di reato, con attribuzione al giudice del potere di scegliere la sanzione alternativa applicabile e di individuare obblighi specifici per il condannato relativi all'applicazione della stessa;

c) previsione di uno specifico delitto punito con pena detentiva fino ad un anno non sostituibile in caso di inosservanza o di violazione reiterata degli obblighi connessi alle sanzioni alternative alla detenzione.

ART. 11.

(Modifica all'articolo 10 della legge 26 ottobre 1995, n. 447).

1. All'articolo 10, comma 2, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, le parole: « supera i valori limite di emissione e di immissione » sono sostitute dalle seguenti: « supera i valori limite di emissione o di immissione ».

ART. 11.

(Modifica all'articolo 10 della legge 26 ottobre 1995, n. 447).

Identico.

ART. 12.

(Modifica all'articolo 624 del codice penale).

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 624 del codice penale è aggiunto il seguente:

« Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra una o più delle circostanze di cui agli articoli 61, numero 7), e 625 ».

ART. 12.

(Modifica all'articolo 624 del codice penale).

Identico.

ART. 13.	ART. 13.
(Modifica all'articolo 340 del codice di procedura penale).	*(Modifica all'articolo 340 del codice di procedura penale).*
1. Il comma 4 dell'articolo 340 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:	*Identico.*
« *4.* Le spese del procedimento sono a carico del querelato, salvo che nell'atto di remissione sia stato diversamente convenuto ».	
ART. 14.	ART. 14.
(Modifica all'articolo 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533).	*(Modifica all'articolo 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533).*
1. Al primo comma dell'articolo 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533, dopo le parole: « adibiti alla custodia di essi, » sono inserite le seguenti: « si procede d'ufficio e ».	*Identico.*
ART. 15.	ART. 15.
(Modifica all'articolo 214 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58).	*(Modifica all'articolo 214 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58).*
1. La lettera *gg)* del comma 1 dell'articolo 214 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, è sostituita dalla seguente:	*Identico.*
« *gg)* l'articolo 1, comma 1, lettera *m)*, e l'articolo 2, comma 1, lettera *f)*, della legge 28 dicembre 1993, n. 561; ».	
2. La legge 28 dicembre 1993, n. 561, per le parti diverse da quelle indicate nel capoverso del comma 1, si considera non abrogata dall'articolo 214 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.	

ART. 16.	ART. 16.
(Disposizioni finali).	*(Disposizioni finali).*
1. In sede di emanazione dei decreti legislativi di cui agli articoli 1, 9 e 10, il Governo è altresì delegato:	*Identico.*
a) ad adeguare l'importo minimo di cui all'articolo 10 della legge 24 novembre 1981, n. 689, prevedendone l'aumento ed a prescrivere eventuali limitazioni alla facoltà di pagamento in misura ridotta, in ragione della gravità dell'illecito;	
b) ad emanare le norme di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge, le norme di coordinamento con tutte le altre leggi dello Stato, nonchè le norme di carattere transitorio;	
c) ad individuare l'autorità competente ad irrogare le sanzioni amministrative inerenti agli illeciti depenalizzati, tenendo conto della natura delle violazioni e delle attribuzioni delle amministrazioni interessate.	
ART. 17.	ART. 17.
(Esercizio delle deleghe).	*(Esercizio delle deleghe).*
1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui agli articoli 1, 9 e 10 sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica almeno sessanta giorni prima della scadenza prevista per l'esercizio delle deleghe. Decorsi trenta giorni dalla data di trasmissione senza che le competenti Commissioni permanenti abbiano espresso il loro parere, i decreti possono essere adottati.	*Identico.*
ART. 18.	ART. 18.
(Abrogazioni e modifiche al codice penale).	*(Abrogazioni e modifiche al codice penale).*
1. Sono abrogati gli articoli 275, 297, 298, 303, 327, 332, 341, 344, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 657, 670, 692,	*Identico.*

secondo comma, 710, 711, 726, secondo comma, e 732 del codice penale.

2. È abrogato il comma 3 dell'articolo 6 della legge 18 gennaio 1994, n. 50.

3. All'articolo 342, primo comma, del codice penale, le parole: « è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni » sono sostituite dalle seguenti: « è punito con la reclusione fino a tre anni ».

4. All'articolo 343, primo comma, del codice penale, le parole: « è punito con la reclusione da uno a quattro anni » sono sostituite dalle seguenti: « è punito con la reclusione fino a tre anni ».

ART. 19.

(Disposizioni transitorie in materia di perseguibilità a querela).

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

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

ART. 19.

(Disposizioni transitorie in materia di perseguibilità a querela).

Identico.

ART. 20.

(Riferimenti a provvedimenti normativi).

1. I riferimenti a provvedimenti normativi contenuti nella presente legge e nei decreti legislativi da essa previsti sono estesi ai successivi provvedimenti di modificazione.

ART. 20.

(Riferimenti a provvedimenti normativi).

Identico.

PAGINA BIANCA

DDL13-1850C
Lire 1000