

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n.103, recante *“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario”*, con specifico riferimento al comma 85, lettera q), dell’articolo 1.

In particolare, il Governo - proprio secondo i principi e criteri direttivi previsti dal citato comma 85 - è delegato alla riforma dell’ordinamento penitenziario.

In tale ambito, tra i criteri direttivi, la lettera q) del comma 85 contempla l’*“attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell’effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l’intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l’inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell’ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell’integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato”*.

Lo schema di decreto si avvale dei risultati del lavoro della Commissione, presieduta dal dott. Gennaro Marasca, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 3 maggio 2016, e composta da magistrati e professori universitari, espressamente per l’elaborazione di una proposta attuativa della delega di recepimento del principio della cd. *“tendenziale riserva di codice in materia penale”*.

Il progetto prevede un *“riordino”* della materia penale, *“ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal Legislatore”*, così da preservare la centralità del codice penale secondo la gerarchia di interessi che la Costituzione delinea.

In questo senso deve essere letta la delega nella parte in cui discorre di *“inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore”*: tale dizione sembra, pertanto, escludere che l’attività delegata possa consistere in modifiche alle fattispecie criminose vigenti, contenute in contesti diversi dal codice penale.



L'intento del legislatore delegante risulta essere, infatti, quello di razionalizzare e rendere, quindi, maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale e di porre un freno alla eccessiva, caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa di settore.

Sotto questo profilo, dunque, non sarebbe consentita un'opera di razionalizzazione che passasse attraverso la revisione generale della parte speciale del codice penale e della legislazione complementare.

La delega non contempla un intervento di tale ampia portata, mirando ad attuare il principio della riserva di codice – presupposto per una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni da parte dei destinatari – senza dimenticare che l'inserimento del precetto penale in un contesto di disposizioni omogenee per settore, spesso anche di minuziosa regolazione di fenomeni e ambiti molto specifici, esprime un bisogno di razionalità legislativa, il cui soddisfacimento crea le premesse per riservare al codice penale la tutela soltanto dei beni e interessi di rilevanza costituzionale, nella prospettiva di un diritto penale minimo o essenziale.

Da qui l'enunciazione di una norma di principio che riserva al codice un ruolo propulsivo di un processo virtuoso che ponga freno alla proliferazione della legislazione penale, rimettendo al centro del sistema il codice penale e ponendo le basi per una futura riduzione dell'area dell'intervento punitivo, secondo un ragionevole rapporto fra rilievo del bene tutelato e sanzione penale.

D'altra parte, appare essere certamente vero che una disposizione sulla riserva di codice inserita nel codice penale e non nella Costituzione costituisce un argine alquanto labile all'espansione poco meditata del diritto penale, trattandosi di norma ordinaria e non di rango costituzionale; ma è pur vero che, inserita nella parte generale del codice penale, si eleva a principio generale di cui il futuro legislatore dovrà necessariamente tenere conto, spiegando le ragioni del suo eventuale mancato rispetto.

Si costruisce in tal modo una norma di indirizzo, di sicuro rilievo, in grado di incidere sulla produzione legislativa futura in materia penale.

In questo senso va letto l'articolo 1 dello schema di decreto che introduce l'articolo 3-bis nel codice penale: *“Nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell'ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia”*.

Sul piano generale, va evidenziato che non si interviene, operando una trasposizione dalla legge speciale al codice penale della relativa fattispecie incriminatrice, nei casi in cui



sussista una forte interrelazione dei singoli precetti penali con la disciplina di base che già li contiene.

È infatti sconsigliabile esportare precetti penali dal corpo originario che li contiene, quando già organico o di tipo anch'esso codicistico: per esempio, le disposizioni penali in materia di sicurezza nella circolazione stradale, anche se comunque preposte alla tutela della vita e dell'incolumità personale.

Analogamente per il settore degli infortuni sul lavoro (da intendere in senso ampio, e dunque comprensivo anche delle malattie professionali), la specificità della materia è sottolineata dalla presenza nel testo unico n. 81/2008 di disposizioni di parte generale, come quelle sulla delega di funzioni o sui meccanismi estintivi del reato: ciò ha indotto a ritenere che la modifica della attuale collocazione sistematica della relativa disciplina avrebbe potuto compromettere il già consolidato assetto di tutela.

Conclusioni analoghe valgono per la materia della prostituzione, della tutela dell'ambiente, del settore del gioco e delle scommesse nonché delle armi.

Come anche rilevato dalla Commissione Marasca a tale ultimo riguardo, l'inserimento nel codice penale di norme in materia di armi, per quanto tecnicamente possibile in astratto, si scontra con la varietà e disomogeneità delle definizioni disseminate nelle varie norme.

Una razionalizzazione dell'intero settore sarebbe realizzabile mediante la compilazione di un testo unico intermedio, dedicato alla disciplina amministrativa e penale delle armi: testo unico che tuttavia esula completamente dalla delega soprattutto perché, data la materia di rilevante interesse pubblico, implicherebbe scelte sulle definizioni da privilegiare e sulle norme da espungere.

Si tratta, infatti, di una ampia normativa in buona parte connotata da fattispecie di pericolo (spesso integranti delle contravvenzioni) poste a tutela di funzioni e non di beni giuridici, che reprimono l'aggiramento o la diretta violazione delle disposizioni amministrative che regolamentano il rilascio di autorizzazioni o i controlli. Nella quasi integralità si è in presenza di norme meramente sanzionatorie che rinviano, per l'identificazione del precetto ad assai complesse e articolate disposizioni amministrative, talché il loro "trasferimento" comporterebbe o l'estrapolazione delle sole norme formalmente incriminatrici (con la necessità di elaborare una serie di rinvii alla normativa speciale che contrasta con gli intenti di semplificazione della legge delega e comunque poco coerenti con la struttura tradizionale delle norme codicistiche) o l'inglobamento nel codice di interi e prolissi testi normativi: operazione di per sé complessa ed evidentemente poco

funzionale nonché tale da richiedere sostanzialmente di dedicare un inedito Libro IV alla materia.

Peraltro, sotto il profilo sistematico, una eventuale introduzione delle norme comunque individuate come astrattamente collocabili all'interno del codice penale non risponderebbe alle esigenze poste a fondamento della delega, perché comunque una parte rilevante della disciplina di settore concernente i materiali d'armamento, le armi chimiche, le mine antiuomo ecc. rimarrebbe all'interno di testi normativi "chiusi" ed autosufficienti, i quali – come anzi detto – potrebbero più opportunamente essere raccolti in un testo unico.

Ciò posto, nell'illustrare il contenuto dello schema di decreto legislativo in oggetto, si dà conto delle scelte di trasposizione nel codice o di non intervento in riferimento a fattispecie penali che pure incidono sui beni costituzionali elencati nella disposizione di delega.

Lo schema di decreto si compone di 9 articoli.

All'articolo 1 si introduce l'articolo 3-bis nel codice penale intitolato al "*principio della riserva di codice*".

L'articolo 2 reca le modifiche al codice penale in materia di tutela della persona.

In tale ambito la Commissione Marasca ha avuto modo di osservare come *«da ricognizione degli ambiti normativi riconducibili con maggior sicurezza al novero delle offese contro la persona ed i beni ad essa facenti capo ha vieppiù confermato la sensazione che in questo settore la legislazione»* possa giovare di un'opera di chiarificazione.

Ha poi proseguito osservando che *«il divieto di toccare i confini delle incriminazioni vigenti, contenuto nella delega, preclude ... interventi manipolativi»* che pure potrebbero in alcuni casi favorire esiti applicativi univoci. *Di conseguenza, le operazioni realizzabili mediante mera asportazione "chirurgica" di fattispecie dal corpo originario e relativo inserimento all'interno del codice penale, sono risultate esigue dal punto di vista numerico»*.

Si è, quindi, intervenuti in materia di sequestro di persona a scopo di coazione, che realizza una significativa limitazione personale e compressione della libertà di autodeterminazione del singolo individuo.

Sempre nell'ambito della tutela della persona, si è inteso esercitare la delega prevedendo espressamente, mediante una interpolazione dell'articolo 388 del codice penale, la violazione dell'ordine di protezione di cui all'articolo 342-ter del codice civile.

Si è, pertanto, riprodotto l'articolo 6 (*Sanzione penale*) della legge n. 154 del 2001 che dispone che: *«Chiunque elude l'ordine di protezione previsto dall'articolo 342-ter del codice civile, ovvero un provvedimento di eguale contenuto assunto nel procedimento di*



*separazione personale dei coniugi o nel procedimento di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio è punito con la pena stabilita dall'articolo 388, primo comma, del codice penale. Si applica altresì l'ultimo comma del medesimo articolo 388 del codice penale».*

La disposizione, che contempla una sanzione per la violazione di misure previste nel codice civile essenzialmente a tutela delle donne e dei bambini vittime di violenza, ben si presta ad essere collocata nel codice penale, sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista della *ratio* di tutela.

Analogamente, con funzione di salvaguardia degli soggetti più deboli, si pone l'intervento sull'articolo 570 c.p. che assorbe le previsioni di cui all'articolo 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (*Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio*), a mente del quale: «*Al coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione dell'assegno dovuto a norma degli articoli 5 e 6 della presente legge si applicano le pene previste dall'articolo 570 del codice penale*», e di cui all'articolo 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54 (*Disposizioni in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli*), che a sua volta recita: «*In caso di violazione degli obblighi di natura economica si applica l'articolo 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898*».

Si è, poi, reputato di attrarre nel codice penale la materia del “*doping*”, nonostante l'evidente intreccio con la disciplina extrapenale di cui alla legge n. 376/2000, sull'assunto che il bene tutelato è essenzialmente quello della salute individuale. La collocazione all'interno del codice penale, tra i delitti contro la persona e specificamente a seguire dell'articolo 586 c.p., ha il chiaro significato di una presa di posizione a favore della salvaguardia della integrità fisica del singolo piuttosto che della tutela del *fair play* sportivo, attribuibile all'incriminazione in esame.

Ai fini dell'inserimento nel codice penale, la norma è stata tuttavia modificata rendendo per esteso l'acronimo “*CONP*”, contenuto nella legge speciale, contestualmente oggetto della specifica abrogazione, e i rinvii alla legge n. 376 del 2000 sono stati sostituiti con un riferimento generico alla normativa vigente.

Si è inteso, poi, trasferire nel codice penale anche le uniche disposizioni che presentano una “*struttura chiusa*”, e che quindi mostrano affinità di tecnica descrittiva, vale a dire gli articoli 17 e 18 della legge n. 194/1978, che puniscono l'interruzione di gravidanza non consensuale, nelle forme colposa (il primo) e dolosa nonché preterintenzionale (il secondo). Tale operazione risulta essere altresì preordinata a rafforzare la salvaguardia di soggetti deboli, quando vi sia un'offesa alla donna, e in particolare alla sua integrità fisica e



al suo progetto di maternità, nonché al nascituro, prendendo in considerazione un disvalore del tutto eterogeneo rispetto a quello sotteso alle fattispecie criminose di aborto consensuale ma illecito, meritevole invece di rimanere nel corpo della legge speciale.

Per tutte tali fattispecie – connotate dal medesimo disvalore di evento - si è pensato a una collocazione "*in blocco*" dopo i delitti contro la vita e l'incolumità personale, e dunque in un Capo I-*bis* del Titolo XII del Libro II del codice penale, rubricato «*Dei delitti contro la maternità*».

Si è poi inciso sul testo dell'articolo 601 c.p., introducendo nel corpo dello stesso le disposizioni in materia di tratta delle persone contenute nel codice della navigazione, che prevedono un aggravamento della pena per il comandante della nave e la sanzione penale per il componente dell'equipaggio della nave utilizzata a tale illecito scopo.

Parimenti si è ritenuta coerente con l'impianto codicistico anche l'interpolazione normativa relativa a un fenomeno criminale in esponenziale aumento e di grande allarme sociale rappresentato dal traffico di organi umani: vedi la modifica apportata all'articolo 601-*bis* c.p., recentemente introdotto con la legge 11 dicembre 2016, n. 236.

Meritevole di attrazione nel codice penale è risultata anche essere la disciplina contenuta nell'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, in tema di "*discriminazione razziale etnica nazionale e religiosa*": articolo recentemente novellato tramite la legge n. 115 del 16 giugno 2016.

È stata, quindi, ritagliata all'interno del Libro II, Titolo XII, Capo III, una Sezione I-*bis*, da dedicare proprio ai "*Delitti contro l'eguaglianza*".

Un intero settore la cui disciplina poteva essere attratta al codice penale è la prostituzione di soggetti adulti (legge 20 febbraio 1958, n. 75, c.d. "*Merlin*"), in considerazione dell'odiosità di alcune condotte collaterali (prime tra queste, lo sfruttamento), lesive della dignità delle persone coinvolte nonché dei loro (invero soltanto) possibili rapporti, sul piano empirico-criminologico, con i più consistenti fenomeni di riduzione in schiavitù e di tratta di persone oltre che, ovviamente, con le fattispecie di tipo associativo (all'interno delle cui incriminazioni le fenomenologie più gravi in questa materia finiscono, ormai, per essere attratte).

Non si è ritenuto tuttavia di operare modifiche in materia, alla luce delle argomentazioni svolte dalla Commissione Marasca e conseguenti alla tecnica di redazione della legge Merlin sottoposta nel corso del tempo a obiezioni teoriche e pratiche di vario genere, legate essenzialmente:

- alla descrizione esasperatamente casistica delle fattispecie;



- alla sostanziale indeterminatezza di molte di esse, che ha dato luogo nel tempo a numerosi problemi interpretativi, non tutti risolti dalla giurisprudenza;
- all'appiattimento sanzionatorio di ipotesi dotate di disvalore profondamente eterogeneo.

Sarebbe stata, pertanto, poco razionale la traslazione in blocco di tali disposizioni nell'ambito codicistico, senza alcuna opera di riscrittura.

L'articolo 3 contiene modifiche in tema di tutela dell'ambiente.

La delega esclude, lo si ricorda, che contestualmente all'inserimento nel codice penale di singole fattispecie criminose segua una più vasta opera di sistemazione del settore mediante l'introduzione di tutti i reati in materia di inquinamento marino e idrico contemplati nel testo unico sull'ambiente.

Si è, pertanto, proceduto tenendo conto del fatto che la struttura dei reati ambientali e la loro collocazione in corpi normativi unitari e tendenzialmente esaustivi (salvo integrazioni tecniche da parte di fonti secondarie e di autorità amministrative) sconsigliano di scindere le sanzioni penali dai pertinenti precetti amministrativi, in linea con la tradizione legislativa italiana e con un modello ormai assimilato dagli operatori del diritto e dai destinatari delle normative.

I reati ambientali di più frequente applicazione sono già da tempo inseriti in testi unici o leggi "organiche", quali appendici penalistiche di complesse normative amministrative le quali stabiliscono condizioni e limiti di esercizio di determinate attività (edilizia, di gestione dei rifiuti, venatoria, ecc.).

Le norme penali ambientali, di regola, assumono una funzione meramente sanzionatoria rispetto all'inosservanza di regole amministrative; le une e le altre sono inserite in corpi normativi unitari e tendenzialmente esaustivi della materia incisa dall'intervento legislativo.

I reati ambientali, nella quasi totalità dei casi, sono classificabili secondo tre modelli:

a) esercizio di determinate attività in violazione della sottesa disciplina amministrativa; in particolare, in assenza di valido titolo abilitativo o in difformità dalle prescrizioni ivi contenute, ovvero in assenza di comunicazione alle autorità di controllo delle attività intraprese o da intraprendere;

b) superamento di valori-soglia predeterminati dalla legge o stabiliti dalle autorità amministrative nell'ambito del proprio potere discrezionale di natura tecnica, entro i limiti fissati dalla stessa legge amministrativa;



c) mancata collaborazione con le autorità di controllo, nelle forme del diniego all'accesso ai luoghi, della omessa predisposizione di strumenti di monitoraggio e della mancata tenuta o comunicazione di dati.

Si è, quindi, operato nel senso di mantenere le fattispecie penali contenute nella legislazione speciale nella sede attuale, ogni qual volta - ed è la regola - esse costituiscano l'appendice sanzionatoria di complessi di precetti e procedure analiticamente disciplinate da testi unici o da leggi "organiche".

Ciò vale all'evidenza anche con riguardo ai reati posti a tutela dell'integrità del territorio e contenuti nel testo unico di cui al decreto legislativo n. 380 del 2001: si pensi alla contravvenzione di esercizio di attività edificatoria senza permesso di costruire, sanzionata dall'articolo 44 D.P.R. n. 380/2001, la quale si comprende solo ponendo mente ai casi e modi di rilascio del titolo a costruire, analiticamente disciplinati in via amministrativa dallo stesso testo normativo.

Il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (articolo 260 d.lgs. n. 152/2006) costituisce tuttavia una eccezione ove si considerino i diversi elementi di fattispecie ("*più operazioni e allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*"; "*ingenti quantitativi*"; dolo specifico di ingiusto profitto) direttamente e autonomamente descritti dal legislatore penale e risultanti scissi dalla disciplina amministrativa dei rifiuti contenuta nel d.lgs. n. 152/2006.

Sul piano processuale (cfr. l'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p.), poi, l'articolo 260 del testo unico ambientale è attribuito alla competenza della Direzione distrettuale antimafia e antiterrorismo, al pari dei più gravi delitti in materia di criminalità organizzata.

Il nuovo titolo dei delitti contro l'ambiente, d'altra parte, ha parificato a molti effetti tale articolo 260 del testo unico ambientale ai nuovi delitti ambientali, in tema di ravvedimento operoso di cui all'articolo 452-*decies* c.p.; in tema di confisca delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato; in tema di sanzioni accessorie e ablatorie.

Senza, inoltre, trascurare che il delitto di "*traffico organizzato di rifiuti*" appare essere omogeneo, sul piano della struttura del fatto tipico, alla nuova fattispecie delittuosa contemplata dall'articolo 452-*sexies* c.p. ("*traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività*").

Da tutte queste considerazioni è derivato l'accoglimento dell'opzione di inserire tale fattispecie incriminatrice all'interno del titolo di recente istituzione nel codice penale dedicato ai reati ambientali.



Non altrettanto si è ritenuto di fare in relazione alla fattispecie di combustione illecita di rifiuti di cui all'articolo 256-bis d.lgs. n. 152/2006.

A questo riguardo, nonostante trattasi di fattispecie delittuosa di carattere doloso, severamente sanzionata, nonché munita di taluni requisiti autenticamente penalistici ("*appicca il fuoco*"; tiene determinate condotte "*in funzione della successiva combustione*"), così come di aggravanti che rinviano a criteri penalistici ("*attività organizzata*" ecc.), si rileva come una serie di riferimenti, per esempio, ai rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato ("*abbandono, gestione abusiva e spedizione illecita di rifiuti*") rimandino direttamente o indirettamente alla disciplina generale dei rifiuti contenuta nel medesimo testo unico. L'articolo citato si chiude, poi, con un rinvio a particolari rifiuti che, ove bruciati, non danno luogo a responsabilità penale, ma restano puniti in via amministrativa.

Sul piano tecnico, inoltre, la norma contempla una serie di sanzioni di natura interdittiva, nella parte in cui punisce l'imprenditore responsabile per omesso controllo, direttamente mutuata dalla legge sulla responsabilità degli enti, il cui innesto nel corpo del codice penale è risultato essere scarsamente praticabile e foriero di dubbi interpretativi e di sperequazioni nel trattamento sanzionatorio per analogo titolo di responsabilità.

Da qui, dunque, l'opzione di non intervento, che si accompagna alla scelta di lasciare nella sede propria di delitto di comune pericolo la fattispecie di incendio boschivo, non assimilabile *tout court* al delitto ambientale.

L'articolo 4 reca modifiche a tutela del sistema finanziario.

Si prevede, in particolare, il trasferimento nel codice penale dell'articolo 55, comma 5, del d.lgs. n. 231 del 2007 che incrimina l'indebito utilizzo di carte di credito o di pagamento o la loro falsificazione, posta non a tutela del bene del patrimonio, ma dei valori riconducibili all'ambito dell'ordine pubblico, economico e della fede pubblica.

Si è in presenza di una disposizione del tutto estranea al testo normativo di riferimento dedicato alla prevenzione del riciclaggio e, pertanto, adeguatamente inseribile nel codice penale.

Al medesimo articolo 4 è contemplata la trasposizione nel codice penale dell'articolo 12-*quinquies* del decreto legge n. 306/1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992 ("*Trasferimento fraudolento di valori*"). La condotta tipica punita investe l'attribuzione fittizia a terzi della titolarità o disponibilità di denaro, beni o altra utilità, altrimenti illecitamente acquisiti al fine di eludere le misure di prevenzione ovvero di agevolare la commissione di uno dei delitti di cui agli articoli 648, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale.



Come chiarito in giurisprudenza, la condotta non si pone in rapporto di presupposizione necessaria con la più grave ipotesi di cui all'articolo 648-ter cod. pen., idonea ad escludere la punibilità delle condotte di reimpiego, atteso che queste richiedono una derivazione causale materiale da delitto dei beni reinvestiti e non un mero collegamento con ipotesi delittuose, quale quella della interposizione, che tale provenienza postulano.

Il carattere strumentale della fattispecie di trasferimento di valori, la natura derivata dei profitti oggetto di interposizione e la dichiarata caratterizzazione finalistica rispetto all'agevolazione delle condotte di riciclaggio e di reimpiego non consentono di individuare un rapporto di presupposizione giuridica in senso stretto tra il trasferimento fraudolento di valori e le condotte di cui all'articolo 648-ter cod. pen.

Si tratta di fattispecie penale collocata nel Titolo VIII dedicato ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, in autonomo Capo III-bis intitolato all'*"integrità del sistema finanziario"*. Con riguardo alla collocazione della norma giova osservare come le attività di riciclaggio e di reinvestimento incidono in misura sensibile sul sistema economico nel suo complesso, con specifico riguardo al settore finanziario, utilizzato dal crimine organizzato per l'allocazione più conveniente delle risorse patrimoniali illecitamente conseguite.

Non si è comunque ritenuto che analogo rilievo sul piano dell'aggressione all'economia assumano le condotte in materia di obblighi di comunicazione patrimoniale dei condannati per mafia o dei sottoposti a misure di prevenzione, che trovano più adeguata collocazione all'interno del codice antimafia.

In materia di ordine pubblico si è, poi, inteso trasferire nel codice penale le circostanze aggravanti dei delitti commessi avvalendosi delle modalità mafiose ovvero di delitti con finalità di terrorismo.

L'opzione è stata praticabile a condizione che fossero disciplinate contestualmente, e che quindi trovassero analogia collocazione codicistica, le corrispettive circostanze attenuanti per coloro che collaborano con la giustizia.

Le norme sulla dissociazione contenute nel decreto-legge n. 625 del 1979, convertito dalla legge n. 15 del 1980, costituiscono l'antecedente storico delle attenuanti per chi collabori al disvelamento delle associazioni mafiose. La frequente attuazione delle norme in parola, i consolidati indirizzi giurisprudenziali circa le condizioni per il loro riconoscimento, la circostanza che si tratti di norme che disciplinano il giudizio di bilanciamento regolato dall'articolo 69 c.p., ne favoriscono l'attrazione nell'ambito loro più proprio all'interno dei Capi dedicati rispettivamente al crimine terroristico e mafioso.

Analogamente si è introdotta nel codice penale l'aggravante del reato transnazionale destinata ad operare tutte le volte che un determinato reato, punito con pena superiore a quattro anni di reclusione, sia caratterizzato dal contributo offerto nella fase di organizzazione o nella sua esecuzione da un gruppo criminale operante in più paesi.

Non si è ritenuto di operare una attrazione nel codice penale dei reati in tema di gioco e scommesse, posto che la legge n. 401 del 1989 costituisce un corpo sufficientemente omogeneo dedicato al fenomeno delle competizioni sportive, anche con riguardo alle sue ripercussioni sulla sicurezza, tale da non giustificare un'attività di interpolazione.

Ogni intervento, anche solo repressivo, nel settore avrebbe dovuto comportare una più ampia rimediazione dei rapporti tra norme contenute in testi legislativi diversi e stratificati nel tempo, cui non è estranea peraltro la legislazione sovranazionale. Non si può tacere, infatti, che il sistema di concessione dell'esercizio delle attività in parola, la cui violazione si poteva inserire nel codice penale, è stato già oggetto dei rilievi della Corte di giustizia, le cui decisioni incidono sulla stessa punibilità, nel senso di escluderla.

Conseguentemente, il mero travaso delle norme senza la possibilità di una revisione della materia, non consentita dalla delega, non si è rivelata essere opportuna.

Analogamente, non si è proceduto all'inclusione nel codice penale delle previsioni, sicuramente attinenti all'ordine pubblico, contenute nella medesima legge n. 401 del 1989. Il riferimento è agli articoli 6-bis, 6-ter, 6-quater della predetta legge che, accanto a condotte delittuose, contemplan circostanze aggravanti di delitti codicistici, contravvenzioni e illeciti amministrativi.

Si tratta, cioè, di un complesso di disposizioni che regolano anche il fenomeno della violenza negli stadi, secondo un disegno sufficientemente unitario. L'introduzione nel codice dei soli delitti in ragione del bene tutelato (ordine pubblico) avrebbe condotto a un'impropria e non giustificabile frammentazione della disciplina, di fatto contraria ai principi di conoscibilità dei precetti e semplificazione sottesi alla presente delega.

L'articolo 6 si giustifica, per ragioni di coerenza sistematica, con l'esigenza di dettare una disciplina organica in ambito codicistico delle misure di sicurezza patrimoniali che rappresentano, allo stato, un fondamentale e imprescindibile strumento di contrasto del sempre più dilagante fenomeno dell'accumulo dei patrimoni illeciti che mina gravemente il corretto funzionamento del sistema economico nazionale.

Sono quindi inserite nel codice penale le disposizioni relative alla confisca allargata che presuppone la condanna, o una pronuncia ad essa equiparata, per uno dei delitti puniti dal codice penale elencati dalla medesima norma di nuova introduzione. L'operazione

consente di riportare ad unità il catalogo dei reati presupposto per l'applicazione della misura, a seguito della trasposizione nel codice dei delitti di trasferimento fraudolento di beni, di uso illecito di carte di pagamento, di traffico di rifiuti, delitti questi ultimi già presenti nella legislazione speciale e per i quali la confisca è già prevista dall'art.12-*sexies* del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

Le previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 6 sono strettamente conseguenti alla scelta in esame, oltre che obbligate per ragioni di ordine sistematico e di coordinamento. Introdotto, infatti, l'art.240-*bis* con lo scopo di dettare la disciplina unitaria della confisca allargata per i delitti puniti dal medesimo codice penale, per quelli relativi agli stupefacenti e al contrabbando le disposizioni sulla confisca in casi particolari (*ex* articolo 12-*sexies*) sono state inserite opportunamente nella relativa legge che disciplina in modo organico ed omogeneo l'intera materia. Esse rinviano al medesimo art.240-*bis*, cui è affidato il ruolo di norma centrale di regolamentazione, opportunamente segnalata dalla sua collocazione nel codice penale. I delitti in esame, come detto, sono previsti all'interno di testi unici che recano la disciplina della materia, anche per aspetti estranei ad ogni profilo penale, rispettivamente collegati alla salute, alla regolamentazione amministrativa delle autorizzazioni, al sistema del funzionamento degli uffici doganali ecc. Tali circostanze inducono quindi ad escludere l'opportunità di scindere i contenuti penali dai rispettivi corpi normativi di appartenenza. Da qui dunque la scelta conseguente di trasferire al loro interno le residue disposizioni penali in tema di confisca.

L'articolo 7 contiene l'elenco delle abrogazioni conseguenti alle disposizioni contenute negli articoli precedenti.

L'articolo 8 contempla disposizioni di coordinamento. L'intervenuta abrogazione di più norme, contestualmente inserite nel corpo del codice penale, oggetto di richiamo da parte di ulteriori disposizioni (si pensi a titolo meramente esemplificativo all'art.3 della legge n.654 del 1975 il cui ambito di applicazione è esteso ai fatti di propaganda di idee fondate sull'odio religioso di d.l. n.122/1993) ha imposto di adottare una norma generale secondo la quale «dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i richiami alle disposizioni abrogate dall'articolo 7, ovunque presenti, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale come indicato dalla tabella A allegata al presente decreto». Il rinvio alla tabella, che integra lo schema di decreto, consente di verificare l'immediata corrispondenza delle norme abrogate e in ipotesi richiamate da altre disposizioni di legge a quelle contenute *ex novo* nel codice penale. L'art. 8 chiarisce che ove vi siano riferimenti



all'art.12-*sexies* del d.l. 306/1992 (in tema di confisca) specificamente riguardanti i reati presupposto in materia di droga e contrabbando, essi fanno intesi come richiami ai nuovi art.85 bis DPR 309/90 e al comma 5 bis dell'art.301 delle DPR n.43/1973, che a loro volta rinviano al nuovo art.240-*bis* c.p.

L'articolo 9 contempla la clausola di invarianza finanziaria.



## RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante *"Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario"*, occupandosi nello specifico della materia inerente la riserva di codice prevista dal *comma 85, lettera q), dell'articolo 1*, funzionale alla realizzazione della riforma dell'ordinamento penitenziario.

In premessa, come evidenziare gli effetti di sostanziale neutralità per il bilancio dello Stato recati dal provvedimento stesso, trattandosi precipuamente di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere meramente procedimentale.

Ad ogni modo, si rappresenta che lo scopo dell'intervento normativo in esame è quello di portare a termine, per quanto possibile e in settori del diritto penale ove si cerca di conseguire a pieno la tutela di beni di rilevanza costituzionale, la c.d. "riserva di codice".

Tale riserva si prefigge di inserire, nell'ambito delle disposizioni del codice penale, tutte le fattispecie criminose previste dalle leggi in vigore, al fine di creare una disciplina quanto più organica e completa dei precetti e delle sanzioni e rendere intellegibili gli effetti rieducativi della pena. Tra i beni interessati da tale specifica salvaguardia, si segnalano quelli afferenti ai valori della persona, quali: il principio di uguaglianza, di non discriminazione e divieto di sfruttamento per fini di profitto della persona stessa; il bene della salute, con particolare considerazione della salubrità e integrità dell'ambiente e del territorio; il bene della sicurezza e dell'ordine pubblico nonché quello della trasparenza del sistema economico di mercato.

Il progetto prevede, pertanto, una riorganizzazione della materia penale, senza però intervenire sulle scelte operate dal legislatore riguardo alle previsioni delle fattispecie incriminatrici, così da preservare la centralità del codice penale secondo la gerarchia di interessi delineata dalle norme costituzionali. La delega, quindi, cerca di preservare l'impianto già esistente della parte speciale del codice e delle leggi complementari afferenti a tale sezione, ponendo un freno al proliferare di una eccessiva e caotica produzione legislativa in materia penale. Pertanto, il codice è posto nuovamente al centro del sistema precettivo penale, soprattutto riguardo alla tutela dei beni - sopra esplicitati - che svolgono per la società un ruolo primario, mentre si è cercato di non operare la trasposizione di discipline di settore, per le quali esiste già una sistemazione organica operata dalla legislazione complementare vigente (si veda a titolo esemplificativo: le disposizioni penali in materia di sicurezza nella circolazione stradale già inserite nel c.d. "Nuovo codice della strada", o i Testi unici che riorganizzano la tutela dell'ambiente, la materia delle armi, la materia degli infortuni sul lavoro, la prostituzione e il settore del gioco e delle scommesse).

Lo schema di decreto legislativo è composto da nove articoli che, succintamente vengono di seguito esaminati.

*L'articolo 1* del presente provvedimento, introduce l'articolo 3-bis nel codice penale intitolato al "*principio della riserva di codice*" che, sebbene rimanga cristallizzata in una disposizione di rango ordinatorio, costituisce, comunque, una norma di indirizzo in grado di incidere e limitare la produzione legislativa futura in materia penale. Trattandosi di principio cardine della legislazione nazionale è auspicabile, in futuro, una sua collocazione in ambito costituzionale, al fine di limitare concretamente la naturale espansione del diritto penale. Al riguardo, nella disposizione è precisato che l'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici nell'ordinamento giudiziario possa avvenire, in futuro, solo attraverso modifiche al codice penale ovvero attraverso l'inserimento in leggi che già disciplinano in modo organico la materia.

*L'articolo 2* reca modifiche al codice penale in materia di tutela della persona, modificando e /o introducendo articoli al medesimo in modo da creare una legislazione più omogenea in materia di "offesa contro la persona". Si è, quindi, intervenuti riguardo al reato di sequestro di persona, introducendo la fattispecie criminosa del "sequestro di persona a scopo di coazione" che realizza una significativa limitazione personale e compressione della libertà di auto-determinazione del singolo individuo. Sempre nell'ambito della tutela della persona, si è inteso esercitare la delega prevedendo espressamente, mediante una modifica aggiuntiva all'articolo 388 del codice penale, la violazione dell'ordine di protezione di cui all'articolo 342-ter del codice civile: tale disposizione contempla una sanzione per la violazione di misure previste nel codice civile è stata inserita, essenzialmente, a tutela delle donne e dei bambini vittime di violenza.

Analogamente, con funzione di salvaguardia dei soggetti più deboli, si pone l'intervento sull'articolo 570 c.p. che assorbe le previsioni di cui all'articolo 12-sexies della legge 1° dicembre 1970, n. 898 riguardo alle sanzioni penali previste in tema di violazione degli obblighi alimentari.

Si è, poi, ritenuto di attrarre nel codice penale - attraverso l'introduzione dell'articolo 586 bis c.p. - la materia del "doping", che in materia di legislazione extrapenale è trattata dalla legge n. 376/2000, in considerazione che il bene tutelato è essenzialmente quello della salute individuale.

Particolare attenzione si è posta ad alcune norme (artt. 17 e 18 della legge 194/1978 c.d. "legge sull'aborto") in tema di interruzione di gravidanza, nelle forme colposa nonché dolosa e preterintenzionale, considerando l'offesa recata ad una donna e in particolare alla sua integrità fisica, al suo progetto di maternità e al nascituro, prevedendo una collocazione "in blocco" delle fattispecie appena descritte successivamente ai delitti contro la vita e l'incolumità personale: si è creato, pertanto, il Capo I-bis del Titolo XII del Libro II del codice penale, rubricato "*Dei delitti contro la maternità*".

Sempre in tema di tutelare l'incolumità della persona, si è inciso sul testo dell'articolo 601 c.p., introducendo nel corpo dello stesso le disposizioni in materia di tratta delle persone contenute nel codice della navigazione, che prevedono un aggravamento della pena per il comandante della

nave e la sanzione penale per il componente dell'equipaggio della nave utilizzata a tale illecito scopo. Conseguenziale a questo, poi, è stato l'intervento apprestato all'articolo 601-bis c.p., recentemente introdotto con la legge 11 dicembre 2016, n. 236, in materia di traffico di organi umani.

È stata, quindi, ritagliata all'interno del Libro II, Titolo XII, Capo III, una Sezione I-bis, da dedicare proprio ai "Delitti contro l'eguaglianza", prevedendo l'introduzione dell'articolo 604-bis per reprimere le fattispecie criminose relative alla propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa.

*L'articolo 3* del provvedimento contiene modifiche in tema di tutela dell'ambiente.

Si è, quindi, operato nel senso di mantenere nella sede attuale le fattispecie penali contenute nella legislazione speciale, ogni qual volta esse costituiscano l'appendice sanzionatoria di complessi di precetti e procedure analiticamente disciplinate da testi unici o da leggi "organiche" già previsti in corpi normativi unitari e sufficientemente esaustivi. In tale ottica, mentre si è reputato di mantenere al di fuori del contesto codicistico, la fattispecie di combustione illecita di rifiuti di cui all'articolo 256-bis d.lgs. n. 152/2006, viceversa il nuovo articolo 452-quaterdecies c.p. ha assorbito la disposizione di cui all'articolo 260 d.lgs. n. 152/2006, operando una trasposizione normativa dal predetto T.U. sull'ambiente al codice.

*L'articolo 4* reca modifiche a tutela del sistema finanziario.

In linea con il principio della "riserva di codice", con l'introduzione dell'articolo 493-ter è previsto il trasferimento nel codice penale dell'articolo 55, comma 5, del d.lgs. n. 231 del 2007 che incrimina l'indebito utilizzo di carte di credito o di pagamento o la loro falsificazione, posta non a tutela del bene del patrimonio, ma dei valori riconducibili all'ambito dell'ordine pubblico, economico e della fede pubblica. Si tratta, infatti di disposizione del tutto estranea al testo normativo di riferimento dedicato alla prevenzione del riciclaggio e, pertanto, adeguatamente inseribile nel codice penale. Inoltre, l'introduzione dell'articolo 493-quater, prevede la trasposizione nel codice penale dell'articolo 12-quinquies del decreto legge n. 306/1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992 ("*Trasferimento fraudolento di valori*"), norma che sanziona l'attribuzione fittizia a terzi della titolarità o disponibilità di denaro, beni o altra utilità, altrimenti illecitamente acquisiti al fine di eludere le misure di prevenzione ovvero di agevolare la commissione di uno dei delitti di cui agli articoli 648, 648-bis e 648-ter del codice penale.

Riguardo alla collocazione della norma, giova osservare come le attività di riciclaggio e di reinvestimento incidono in misura sensibile sul sistema economico nel suo complesso, con specifico riguardo al settore finanziario scelto dal crimine organizzato per l'allocazione più conveniente delle risorse patrimoniali illecitamente conseguite; motivo per cui la fattispecie penale in questione è



stata collocata nel Titolo VIII dedicato ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, in autonomo *Capo III-bis intitolato "all'integrità del sistema finanziario"*.

Per quanto concerne, infine, l'affidamento dei beni sequestrati alle forze di polizia, che ne facciano richiesta, si rappresenta che tale affidamento non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per questa amministrazione, potendosi anzi configurare - grazie all'assegnazione immediata - delle ipotesi di risparmio per il venir meno delle spese di custodia dei predetti beni, gravanti sul capitolo 1360 delle "spese di giustizia"; inoltre l'assegnazione dei beni sequestrati alle forze di polizia, avrà natura eventuale e comunque conseguenziale alla richiesta da parte dell'organo dello Stato che ne avrà prioritariamente valutato l'utilità, il beneficio e le spese di gestione e di manutenzione da sostenere ai fini dell'utilizzo nonché la disponibilità in bilancio, a legislazione vigente, delle occorrenti risorse finanziarie.

*Pertanto dall'esame delle presenti disposizioni non si evidenziano profili di carattere finanziario suscettibili di incidere negativamente sulla finanza pubblica, significando che le eventuali attività conseguenziali alle modifiche normative apportate, potranno essere sostenute avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

In materia di ordine pubblico, invece, *l'articolo 5* introduce una serie di disposizioni con le quali si è inteso trasferire nel codice penale le circostanze aggravanti dei delitti commessi avvalendosi delle modalità mafiose ovvero di delitti con finalità di terrorismo. Parimenti, è stato contestualmente, previsto che trovassero analoga collocazione codicistica le corrispettive circostanze attenuanti per coloro che collaborano con la giustizia.

Infine, con la nuova previsione dell'articolo *61-bis* è stata introdotta nel codice penale l'aggravante del reato transnazionale destinata ad operare tutte le volte che un determinato illecito, punito con pena superiore a quattro anni di reclusione, sia caratterizzato dal contributo offerto nella fase di organizzazione o nella sua esecuzione da un gruppo criminale operante in più paesi.

*L'articolo 6* detta la disciplina organica in ambito codicistico delle misure di sicurezza patrimoniali - soprattutto riguardo alla confisca - nella loro finalità di fondamentale e imprescindibile strumento di contrasto del fenomeno di accumulo di patrimoni illeciti che mina gravemente il corretto funzionamento del sistema economico nazionale. Pertanto, oltre alla disciplina generale, è prevista l'introduzione dell'articolo 240-bis c.p. per ipotesi specifiche connesse soprattutto ai delitti contro la P.A., ai delitti contro la fede pubblica, ai delitti collegati alla produzione e commercio di materiale pornografico, di usura e riciclaggio. Inoltre, in tema di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope è introdotto l'articolo 85-bis c.p. che prevede la c.d. "confisca allargata" in caso di denaro o beni o altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza, anche in relazione al valore sproporzionato al proprio reddito come dichiarato ai fini IRPEF o correlato alla propria attività economica. Stessa misura di prevenzione



patrimoniale è prevista anche in materia di illeciti doganali con l'introduzione del comma 5 dell'articolo 301 c.p.

La presente normativa è tesa ad estendere la confisca anche per reati strettamente collegati ad altri per i quali tale misura patrimoniale è espressamente sancita, quali quelli citati nel codice delle leggi antimafia. Anzi, si può senza dubbio affermare che i reati già previsti nella legislazione c.d. antimafia sono propedeutici alla commissione della tipologia di fattispecie criminose, di cui è menzione nel provvedimento in esame. Pertanto, le disposizioni in materia di amministrazione e di destinazione dei beni sequestrati e confiscati, ai sensi della legislazione antimafia, sono da estendersi anche alle ipotesi delittuose contemplate nel presente decreto attuativo con pari estensione dei compiti e degli adempimenti, già individuati dalle norme, a carico dell'Agenzia nazionale prevista dal c.d. codice antimafia. *Si conferma, quindi, che le attività conseguenziali alle modifiche normative apportate, potranno essere sostenute avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

*L'articolo 7* contiene l'elenco delle abrogazioni conseguenti alle disposizioni contenute negli articoli precedenti.

*L'articolo 8* detta le opportune disposizioni di coordinamento conseguenti al trasferimento delle norme abrogate all'interno del codice penale. In presenza di eventuali rinvii contenuti in norme in vigore alle disposizioni abrogate, si chiarisce che dalla data di entrata in vigore del decreto, richiami in parola ovunque presenti si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale come novellato. Allo scopo è stata predisposta apposita tabella di raffronto espressamente citata dall'art.8 e che costituisce parte integrante del decreto.

*Si conferma la neutralità finanziaria delle disposizioni di coordinamento.*

*L'articolo 9* contempla la clausola di invarianza finanziaria.

*Dall'introduzione del presente decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.*

*Si confermano gli effetti di sostanziale neutralità per il bilancio dello Stato recati dal provvedimento in esame, trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere meramente procedimentale.*

La presente è la copia autentica del testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 20/11/2017.

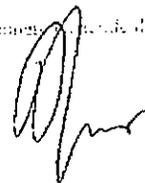


MINISTRO

PROFESSORE

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

20/11/2017





# Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA RISERVA DI CODICE NELLA MATERIA PENALE”.**

## **PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**

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

Lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*”, con cui il Governo è investito della attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale.

Il presente schema di decreto delegato, che riprende le proposte della commissione ministeriale (costituita con D.M. 3 maggio 2016) presieduta dal dott. Gennaro Marasca, attua la disposizione dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della sopra citata legge che conferisce all'esecutivo il compito di dare “*attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato*”.

Il progetto prevede, in coerenza con il programma di Governo, un “riordino” della materia penale, “*ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal Legislatore*”, così da preservare la centralità del codice penale secondo la gerarchia di interessi che la Costituzione delinea.

In questo senso deve essere letta la delega nella parte in cui discorre di *“inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore”*: tale dizione sembra, pertanto, escludere che l’attività delegata possa consistere in modifiche alle fattispecie criminose vigenti, contenute in contesti diversi dal codice penale.

L’intento del legislatore delegante risulta essere, infatti, quello di razionalizzare e rendere, quindi, maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale e di porre un freno alla eccessiva, caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa di settore.

Sotto questo profilo, dunque, non sarebbe consentita un’opera di razionalizzazione che passasse attraverso la revisione generale della parte speciale del codice penale e della legislazione complementare.

La delega non contempla un intervento di tale ampia portata, mirando ad attuare il principio della riserva di codice – presupposto per una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni da parte dei destinatari – senza dimenticare che l’inserimento del precetto penale in un contesto di disposizioni omogenee per settore, spesso anche di minuziosa regolazione di fenomeni e ambiti molto specifici, esprime un bisogno di razionalità legislativa, il cui soddisfacimento crea le premesse per riservare al codice penale la tutela soltanto dei beni e interessi di rilevanza costituzionale, nella prospettiva di un diritto penale minimo o essenziale.

## **2) Analisi del quadro normativo nazionale**

Il principio della riserva di codice, introdotto dall’articolo 1 dello schema di decreto in esame - *“Nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell’ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia”* – rappresenta una novità per il nostro ordinamento giuridico penale.

Si tratta, infatti, di introdurre nel sistema una norma di principio che riserva al codice un ruolo propulsivo di un processo virtuoso che ponga freno alla proliferazione della legislazione penale, rimettendo al centro del sistema il codice penale e ponendo le basi per una futura riduzione dell’area dell’intervento punitivo, secondo un ragionevole rapporto fra rilievo del bene tutelato e sanzione penale.

D’altra parte, appare essere certamente vero che una disposizione sulla riserva di codice inserita nel codice penale e non nella Costituzione costituisce un argine alquanto labile all’espansione poco meditata del diritto penale, trattandosi di norma ordinaria e non di rango costituzionale; ma è pur vero che, inserita nella parte generale del codice penale, si eleva a principio generale di cui il futuro legislatore dovrà necessariamente tenere conto, spiegando le ragioni del suo eventuale mancato rispetto.

Si costruisce in tal modo una norma di indirizzo, di sicuro rilievo, in grado di incidere sulla produzione legislativa futura in materia penale.

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

Il presente schema di decreto legislativo interviene puntualmente su alcune fattispecie criminose trasponendole dalla legislazione speciale al codice penale.

## **4) Analisi della compatibilità dell’intervento con i principi costituzionali**

L’intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

## **5) Analisi della compatibilità dell’intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali**

Lo schema di 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 e 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**

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

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

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

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

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

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

**10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo**

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

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

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

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali**

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

**13) 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.

**14) 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.

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

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ 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 e integrazioni subite dai medesimi**

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

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

Lo schema di decreto legislativo prevede novelle legislative.

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

Sono previste abrogazioni di disposizioni delle leggi speciali che contemplavano fattispecie incriminatrici trasferite nel codice penale.

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

Lo schema di atto normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

**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 DI ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA RISERVA DI CODICE NELLA MATERIA PENALE”.**

## **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**

Lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario*”, con cui il Governo è investito della attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale.

Il presente schema di decreto delegato, che riprende le proposte della commissione ministeriale (costituita con D.M. 3 maggio 2016) presieduta dal dott. Gennaro Marasca, attua la disposizione dell’articolo 1, comma 85, lettera q), della sopra citata legge che conferisce all’esecutivo il compito di dare “*attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell’effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l’intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l’inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e*

*collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato".*

Il progetto prevede un "riordino" della materia penale, "ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal Legislatore", così da preservare la centralità del codice penale secondo la gerarchia di interessi che la Costituzione delinea.

In questo senso deve essere letta la delega nella parte in cui discorre di "inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore": tale dizione sembra, pertanto, escludere che l'attività delegata possa consistere in modifiche alle fattispecie criminose vigenti, contenute in contesti diversi dal codice penale. L'intento del legislatore delegante risulta essere, infatti, quello di razionalizzare e rendere, quindi, maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale e di porre un freno alla eccessiva, caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa di settore.

Sotto questo profilo, dunque, non sarebbe consentita un'opera di razionalizzazione che passasse attraverso la revisione generale della parte speciale del codice penale e della legislazione complementare.

La delega non contempla un intervento di tale ampia portata, mirando ad attuare il principio della riserva di codice – presupposto per una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni da parte dei destinatari – senza dimenticare che l'inserimento del precetto penale in un contesto di disposizioni omogenee per settore, spesso anche di minuziosa regolazione di fenomeni e ambiti molto specifici, esprime un bisogno di razionalità legislativa, il cui soddisfacimento crea le premesse per riservare al codice penale la tutela soltanto dei beni e interessi di rilevanza costituzionale, nella prospettiva di un diritto penale minimo o essenziale.

Da qui l'enunciazione di una norma di principio che riserva al codice un ruolo propulsivo di un processo virtuoso che ponga freno alla proliferazione della legislazione penale, rimettendo al centro del sistema il codice penale e ponendo le basi per una futura riduzione dell'area dell'intervento punitivo, secondo un ragionevole rapporto fra rilievo del bene tutelato e sanzione penale.

D'altra parte, appare essere certamente vero che una disposizione sulla riserva di codice inserita nel codice penale e non nella Costituzione costituisce un argine alquanto labile all'espansione poco meditata del diritto penale, trattandosi di norma ordinaria e non di rango costituzionale; ma è pur vero che, inserita nella parte generale del codice penale, si eleva a principio generale di cui il futuro legislatore dovrà necessariamente tenere conto, spiegando le ragioni del suo eventuale mancato rispetto.

Si costruisce in tal modo una norma di indirizzo, di sicuro rilievo, in grado di incidere sulla produzione legislativa futura in materia penale.

In questo senso va letto l'articolo 1 dello schema di decreto che introduce l'articolo 3-bis nel codice penale: "Nuove disposizioni che prevedono reati possono essere introdotte nell'ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia".

Sul piano generale, va comunque evidenziato che non si interviene, operando una trasposizione dalla legge speciale al codice penale della relativa fattispecie incriminatrice, nei casi in cui sussista una forte interrelazione dei singoli precetti penali con la disciplina di base che già li contiene.

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

Nel breve periodo, l'intervento normativo è finalizzato a dare attuazione alla delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", con cui il Governo è investito della attuazione del principio della riserva di codice nella materia penale.

Nel medio periodo, il provvedimento consentirà, attraverso un'opera di razionalizzazione attuata con la revisione generale della parte speciale del codice penale e della legislazione complementare, di rendere maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale.

Nel lungo periodo, sarà possibile porre un freno alla eccessiva, caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa di settore.

**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**

Indicatori attendibili per la prescritta verifica sul grado di raggiungimento degli obiettivi del presente provvedimento sono tutti i dati relativi al numero di nuove fattispecie penali iscritte nel relativo codice.

**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, le autorità preposte all'attività legislativa.

**SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO**

Non sono state avviate consultazioni precedenti l'intervento in ragione della natura dello stesso, trattandosi di provvedimento normativo il cui ambito è già delimitato con precisione dalla legge di delega (legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*").

Comunque, come sopra evidenziato, il presente schema di decreto delegato, riprende in parte - compatibilmente con i criteri di delega - le proposte della commissione ministeriale, costituita con D.M. 3 maggio 2016, presieduta dal dott. Gennaro Marasca.

L'elevato grado di tecnicità dell'intervento, inoltre, ha indotto a non ritenere efficaci e utili consultazioni con altri soggetti diversi dalla amministrazione della giustizia.

Si osserva, infine, che comunque l'adozione dei testi dei decreti legislativi presuppone 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 di delega sopra citata. A tale considerazione si aggiunga che l'opzione di non intervento avrebbe vanificato l'opportunità normativa di venire incontro alle esigenze e di perseguire gli obiettivi rispettivamente indicati alle lettere A) e B).

#### SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

L'ambito delle opzioni alternative risulta fortemente ridotto ed anzi inesistente in ragione della natura circoscritta della delega contenuta nella legge di delega medesima, con riferimento agli stringenti principi e criteri direttivi previsti.

Ciò posto si evidenzia come si sia tuttavia ritenuto di non esercitare la delega, esportando precetti penali dal corpo originario che li contiene, quando già organico o di tipo anch'esso codicistico: per esempio, le disposizioni penali in materia di sicurezza nella circolazione stradale, anche se comunque preposte alla tutela della vita e dell'incolumità personale.

Analogamente per il settore degli infortuni sul lavoro (da intendere in senso ampio, e dunque comprensivo anche delle malattie professionali), la specificità della materia è sottolineata dalla presenza nel testo unico n. 81/2008 di disposizioni di parte generale, come quelle sulla delega di funzioni o sui meccanismi estintivi del reato: ciò ha indotto a ritenere che la modifica della attuale collocazione sistematica della relativa disciplina avrebbe potuto compromettere il già consolidato assetto di tutela.

Conclusioni analoghe valgono per la materia della prostituzione, della tutela dell'ambiente, del settore del gioco e delle scommesse nonché delle armi.

Come anche rilevato dalla Commissione Marasca a tale ultimo riguardo, l'inserimento nel codice penale di norme in materia di armi, per quanto tecnicamente possibile in astratto, si scontra con la varietà e disomogeneità delle definizioni disseminate nelle varie norme.

Una razionalizzazione dell'intero settore sarebbe realizzabile mediante la compilazione di un testo unico intermedio, dedicato alla disciplina amministrativa e penale delle armi: testo unico che tuttavia esula completamente dalla delega soprattutto perché, data la materia di rilevante interesse pubblico, implicherebbe scelte sulle definizioni da privilegiare e sulle norme da espungere.

Si tratta, infatti, di una ampia normativa in buona parte connotata da fattispecie di pericolo (spesso integranti delle contravvenzioni) poste a tutela di funzioni e non di beni giuridici, che reprimono l'aggiramento o la diretta violazione delle disposizioni amministrative che regolamentano il rilascio di autorizzazioni o i controlli. Nella quasi integralità si è in presenza di norme meramente sanzionatorie che rinviano, per l'identificazione del precetto ad assai complesse e articolate disposizioni amministrative, talché il loro "trasferimento" comporterebbe o l'estrapolazione delle sole norme formalmente incriminatrici (con la necessità di elaborare una serie di rinvii alla normativa speciale che contrasta con gli intenti di semplificazione della legge delega e comunque poco coerenti con la struttura tradizionale delle norme codicistiche) o l'inglobamento nel codice di interi e prolissi testi normativi: operazione di per sé complessa ed evidentemente poco funzionale nonché tale da richiedere sostanzialmente di dedicare un inedito Libro IV alla materia.

Non si è ritenuto, altresì, di operare modifiche in materia di prostituzione, alla luce delle argomentazioni svolte dalla Commissione Marasca e conseguenti alla tecnica di redazione della legge Merlin sottoposta nel corso del tempo a obiezioni teoriche e pratiche di vario genere, legate essenzialmente:

- alla descrizione esasperatamente casistica delle fattispecie;
- alla sostanziale indeterminatezza di molte di esse, che ha dato luogo nel tempo a numerosi problemi interpretativi, non tutti risolti dalla giurisprudenza;
- all'appiattimento sanzionatorio di ipotesi dotate di disvalore profondamente eterogeneo.

Sarebbe stata, pertanto, poco razionale la traslazione in blocco di tali disposizioni nell'ambito codicistico, senza alcuna opera di riscrittura.

Si è, poi, ritenuto di non trasporre nel codice penale anche tutto il settore ambientale posto che la struttura dei reati ambientali e la loro collocazione in corpi normativi unitari e tendenzialmente esaustivi (salvo integrazioni tecniche da parte di fonti secondarie e di autorità amministrative) sconsigliano di scindere le sanzioni penali dai pertinenti precetti amministrativi, in linea con la

tradizione legislativa italiana e con un modello ormai assimilato dagli operatori del diritto e dai destinatari delle normative.

I reati ambientali di più frequente applicazione sono, invero, già da tempo inseriti in testi unici o leggi "organiche", quali appendici penalistiche di complesse normative amministrative le quali stabiliscono condizioni e limiti di esercizio di determinate attività (edilizia, di gestione dei rifiuti, venatoria, ecc.).

Le norme penali ambientali, di regola, assumono una funzione meramente sanzionatoria rispetto all'inosservanza di regole amministrative; le une e le altre sono inserite in corpi normativi unitari e tendenzialmente esaustivi della materia incisa dall'intervento legislativo.

Si è, quindi, operato nel senso di mantenere le fattispecie penali contenute nella legislazione speciale nella sede attuale, ogni qual volta - ed è la regola - esse costituiscono l'appendice sanzionatoria di complessi di precetti e procedure analiticamente disciplinate da testi unici o da leggi "organiche".

Ciò vale all'evidenza anche con riguardo ai reati posti a tutela dell'integrità del territorio e contenuti nel testo unico di cui al decreto legislativo n. 380 del 2001: si pensi alla contravvenzione di esercizio di attività edificatoria senza permesso di costruire, sanzionata dall'articolo 44 D.P.R. n. 380/2001, la quale si comprende solo ponendo mente ai casi e modi di rilascio del titolo a costruire, analiticamente disciplinati in via amministrativa dallo stesso testo normativo.

Non si è parimenti ritenuto di accogliere l'opzione di inserire la fattispecie incriminatrice di combustione illecita di rifiuti di cui all'articolo 256-bis d.lgs. n. 152/2006 all'interno del titolo di recente istituzione nel codice penale dedicato ai reati ambientali.

A questo riguardo, nonostante trattasi di fattispecie delittuosa di carattere doloso, severamente sanzionata, nonché munita di taluni requisiti autenticamente penalistici ("*appicca il fuoco*"; tiene determinate condotte "*in funzione della successiva combustione*"), così come di aggravanti che rinviano a criteri penalistici ("*attività organizzata*" ecc.), si rileva come una serie di riferimenti, per esempio, ai rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato ("*abbandono, gestione abusiva e spedizione illecita di rifiuti*") rimandino direttamente o indirettamente alla disciplina generale dei rifiuti contenuta nel medesimo testo unico. L'articolo citato si chiude, poi, con un rinvio a particolari rifiuti che, ove bruciati, non danno luogo a responsabilità penale, ma restano puniti in via amministrativa.

Sul piano tecnico, inoltre, la norma contempla una serie di sanzioni di natura interdittiva, nella parte in cui punisce l'imprenditore responsabile per omesso controllo, direttamente mutuata dalla legge sulla responsabilità degli enti, il cui innesto nel corpo del codice penale è risultato essere scarsamente praticabile e foriero di dubbi interpretativi e di sperequazioni nel trattamento sanzionatorio per analogo titolo di responsabilità.

Da qui, dunque, l'opzione di non intervento, che si accompagna alla scelta di lasciare nella sede propria di delitto di comune pericolo la fattispecie di incendio boschivo, non assimilabile *tout court* al delitto ambientale.

Non si è parimenti provveduto alla trasposizione nel codice penale delle fattispecie in materia di obblighi di comunicazione patrimoniale dei condannati per mafia o dei sottoposti a misure di prevenzione reputandosi che trovino più adeguata collocazione sistematica all'interno del codice antimafia.

Non si è ritenuto di operare una attrazione nel codice penale dei reati in tema di gioco e scommesse, posto che la legge n. 401 del 1989 costituisce un corpo sufficientemente omogeneo dedicato al fenomeno delle competizioni sportive, anche con riguardo alle sue ripercussioni sulla sicurezza, tale da non giustificare un'attività di interpolazione.

Ogni intervento, anche solo repressivo, nel settore avrebbe dovuto comportare una più ampia rimediazione dei rapporti tra norme contenute in testi legislativi diversi e stratificati nel tempo, cui non è estranea, peraltro, la legislazione sovranazionale. Non si può tacere, infatti, che il sistema di concessione dell'esercizio delle attività in parola, la cui violazione si poteva inserire nel codice

penale, è stato già oggetto dei rilievi della Corte di giustizia, le cui decisioni incidono sulla stessa punibilità, nel senso di escluderla.

Conseguentemente, il mero travaso delle norme senza la possibilità di una revisione della materia, non consentita dalla delega, non si è rivelata essere opportuna.

Analogamente, non si è proceduto all'inclusione nel codice penale delle previsioni, sicuramente attinenti all'ordine pubblico, contenute nella medesima legge n. 401 del 1989. Il riferimento è agli articoli 6 bis, 6 ter, 6 quater della predetta legge che, accanto a condotte delittuose, contemplan circostanze aggravanti di delitti codicistici, contravvenzioni e illeciti amministrativi.

Si tratta, cioè, di un complesso di disposizioni che regolano anche il fenomeno della violenza negli stadi, secondo un disegno sufficientemente unitario. L'introduzione nel codice dei soli delitti in ragione del bene tutelato (ordine pubblico) avrebbe condotto a un'impropria e non giustificabile frammentazione della disciplina, di fatto contraria ai principi di conoscibilità dei precetti e semplificazione sottesi alla presente delega.

## **SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE P.M.I.**

### **A) Gli svantaggi e i 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**

L'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, poiché risponde – come già sopra illustrato - alla primaria esigenza di:

- attuare, attraverso un'opera di razionalizzazione, una revisione generale della parte speciale del codice penale e della legislazione complementare, rendendo maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale;
- porre un freno alla eccessiva, caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa di settore.

Gli effetti dell'intervento non potranno, pertanto, che essere positivi.

La quantificazione, allo stato, dei possibili effetti processuali del presente intervento normativo appare inesigibile, giacché il sistema giustizia reagirà alle indicate innovazioni in modo non rilevabile attraverso un giudizio prognostico. Può solo prevedersi un complessivo vantaggio nel lungo e medio periodo, dovuto alla possibilità (numericamente al momento non quantificabile) di ridurre il numero delle fattispecie criminose.

Non si profilano, quindi, svantaggi connessi all'opzione prescelta.

È evidente che l'intervento non può che presentare analoghi vantaggi per le piccole e medie imprese, al pari di tutti i cittadini persone fisiche.

### **B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese**

Alla luce delle considerazioni svolte al precedente punto A), gli effetti dell'opzione prescelta non possono, allo stato, essere oggetto di stima.

### **C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese**

Non sono previsti oneri informativi e relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

**D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione**

L'attuazione immediata delle nuove norme avviene tramite le strutture interne e l'organizzazione vigente presso il Ministero della giustizia.

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

L'eventuale incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese è correlata alla maggiore efficienza della giustizia.

**SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE**

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

E' soggetto responsabile dell'attuazione dell'intervento regolatorio l'organo preposto alla attività legislativa.

**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 e il monitoraggio dell'intervento regolatorio**

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio in esame verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse in atto, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

**D) I 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 prevista 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 Sez. I, lettera C).

**SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA**

L'intervento normativo in esame non contempla l'attuazione di norme dell'Unione europea.