

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”*, nella parte relativa alla modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati.

Lo schema riprende in parte - compatibilmente con i criteri di delega - le proposte della Commissione ministeriale (costituita con decreto del Ministro della Giustizia in data 14 dicembre 2012) presieduta dal prof. Antonio Fiorella.

Esso dà attuazione alle disposizioni dell'articolo 1, commi 16 - lettere a) e b) - e 17 della legge di delega, relativamente al regime di procedibilità per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'articolo 610 del codice penale; e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: la persona offesa sia incapace per età o per infermità; ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 del codice penale; nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità.

Il legislatore della delega ha voluto un ampliamento delle ipotesi di procedibilità a querela per migliorare l'efficienza del sistema penale, anche attraverso la collegata operatività dell'istituto - di nuova introduzione - della estinzione del reato per condotte riparatorie (articolo 162-ter del codice penale), che ha riguardo ai reati procedibili a querela, ma con querela rimettibile.

La procedibilità a querela costituisce un punto di equilibrio e di mediazione fra due opposte esigenze: da un lato, quella di evitare che si determinino meccanismi repressivi automatici in ordine a fatti che non rivestono particolare gravità, tali da ostacolare il buon governo dell'azione penale in riferimento a quelli seriamente offensivi; dall'altro, quello di far emergere e valorizzare l'interesse privato alla punizione del colpevole in un ambito di penalità connotato dall'offesa a beni strettamente individuali.

In tale ultimo caso, il ricorso alla procedibilità a querela dipende principalmente dalla necessità di condizionare la repressione penale di un fatto, astrattamente offensivo, alla valutazione in concreto della sua gravità da parte della persona offesa. In questi casi - si dice - *“la procedibilità a querela funziona come indicatore della concreta intollerabilità di singoli episodi conformi alla fattispecie incriminatrice”*.



Ampliando l'area della procedibilità a querela si può ottenere, altresì, l'effetto aggiuntivo, parimenti importante in una logica di riduzione dei carichi processuali, di favorire meccanismi conciliativi, che spesso si concludono proprio nelle fasi preliminari del giudizio, quando si avverte più impellente l'esigenza di evitare l'aggravio e il pericolo del processo, prima ancora che della condanna.

D'altra parte, il sistema non è nuovo all'ampliamento delle ipotesi di perseguibilità a querela per finalità deflative.

L'ultimo intervento sistematico è stato realizzato con la legge 24 novembre 1981, n. 689, la quale, con intento analogo, ha mutato il regime di procedibilità di taluni illeciti penali originariamente perseguibili d'ufficio. Ciò ha riguardato alcune fattispecie accomunate dall'incidenza su interessi di natura privata, con l'effetto di ricollocarne il relativo disvalore sul piano delle relazioni private.

Lo schema di decreto estende la procedibilità a querela ad alcuni reati contro la persona e contro il patrimonio, in ragione del carattere essenzialmente privato dell'offesa e in virtù del fatto che dalla casistica giurisprudenziale si desume come trovino applicazione per situazioni in concreto di modesto valore offensivo.

In relazione a reati che già prevedono la procedibilità a querela nella ipotesi-base, si è proceduto a ridurre il novero delle circostanze aggravanti alla cui ricorrenza è collegato l'effetto della procedibilità d'ufficio: ciò si è fatto, ad esempio, per le minacce di cui all'articolo 612 del codice penale.

La medesima tecnica, di riduzione dei fattori che determinano la procedibilità d'ufficio, è stata seguita per i reati contro il patrimonio: truffa e frode informatica (articoli 640 e 640-ter del codice penale).

Il testo si compone di 14 articoli e prevede i nuovi casi di procedibilità a querela negli articoli da 1 a 12.

L'articolo 1 introduce l'estensione della procedibilità a querela nell'ipotesi prevista dall'articolo 612, secondo comma, del codice penale con riferimento al reato di minaccia "*grave*".

Resta, invece, perseguibile d'ufficio la minaccia commessa in uno dei modi indicati dall'articolo 339 c.p., data l'espressa previsione della legge di delega, che preclude la trasformazione del regime di procedibilità in presenza di tali circostanze aggravanti.



È poi appena il caso di osservare che la legge di delega prevede un ulteriore ostacolo alla trasformazione del regime di procedibilità, quando la procedibilità d'ufficio segue alla sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale.

Secondo l'espressa definizione normativa (articolo 63 c.p.) è ad effetto speciale la circostanza aggravante che comporta un aumento della pena, prevista per l'ipotesi base, in misura superiore ad un terzo. La circostanza aggravante del delitto di minaccia, costituita dalla gravità della minaccia stessa, non opera con effetto speciale; essa è piuttosto una circostanza cd. autonoma, perché la pena comminata risulta essere di specie diversa rispetto a quella dell'ipotesi base.

Se per quest'ultima è prevista la pena pecuniaria della multa, per l'ipotesi aggravata viceversa la pena è della reclusione fino a un anno, e quindi di specie diversa e autonomamente determinata.

L'articolo 2 rende procedibile a querela il reato di cui al secondo comma dell'articolo 615 del codice penale – rientrante nei limiti di pena della delega - in tema di violazione di domicilio perpetrata dal pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, si introduce o si trattiene nell'abitazione altrui o in un altro luogo di privata dimora, o nelle appartenenze di essi, senza rispettare le formalità prescritte dalla legge.

L'articolo 3 modifica il regime di procedibilità, rendendolo a querela, del reato di cui all'articolo 617-ter, primo comma, del codice penale in tema di falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche, al fine di procurare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno.

L'articolo 4 rende procedibile a querela il reato di cui all'articolo 617-sexies, primo comma, del codice penale in tema di falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche o telematiche, al fine di procurare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno: ciò anche coerentemente con l'articolo 5.

L'articolo 5 introduce il regime di procedibilità a querela per il primo comma dell'articolo 619 del codice penale in tema di violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza commesse da persona addetta al servizio delle poste, dei telegrafi o dei telefoni: si tratta di fattispecie che richiama taluni dei fatti previsti dalla prima parte dell'articolo 616 c.p. (violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza) già perseguibili a querela.

L'articolo 6 rende procedibile a querela il reato di rivelazione, senza giusta causa, a colui che non ne sia il destinatario ovvero a persona diversa da quella tra cui è intervenuta la comunicazione o la conversazione, del contenuto di corrispondenza



aperta o di una comunicazione telegrafica o di una conversazione telefonica, commesso da persona addetta al servizio delle poste, dei telegrafi o dei telefoni di cui all'articolo 620 del codice penale. La fattispecie richiama in parte la condotta di cui al secondo comma dell'articolo 616 c.p. (violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza) già perseguibile a querela.

L'articolo 7 – in accoglimento di una delle condizioni formulate dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati e di una delle osservazioni formulate dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica - prevede la conservazione della procedibilità d'ufficio per i reati contro la persona oggetto del presente intervento normativo nei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale (tra cui, la finalità di terrorismo e di eversione di cui all'articolo 1 decreto-legge n. 625 del 1979, di mafia di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 o di discriminazione razziale, etnica e religiosa di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993) in conformità al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16), lettera a), n. 2), della legge n. 103 del 23 giugno 2017.

L'articolo 8 estende la procedibilità a querela all'ipotesi di cui all'articolo 638, secondo comma, del codice penale in tema di uccisione o danneggiamento di animali altrui, se il fatto è commesso su tre o più capi di bestiame raccolti in gregge o in mandria, ovvero su animali bovini o equini, anche non raccolti in mandria.

L'ipotesi aggravata, che allo stato determina la procedibilità d'ufficio, non si sostanzia, a stretto rigore, in una circostanza aggravante ad effetto speciale, perché, a differenza dell'ipotesi del reato non aggravato, non riproduce nel trattamento sanzionatorio il riferimento anche alla pena pecuniaria: risulta così aggravata soltanto la pena della reclusione, scomparendo il riferimento alla multa.

Si tratta, allora, di circostanza aggravante cd. autonoma, e quindi non richiamata dalla legge di delega in funzione impeditiva della trasformazione del regime di procedibilità.

L'articolo 9 amplia il regime della procedibilità a querela per il reato di truffa aggravata di cui all'articolo 640, terzo comma, del codice penale, a meno che non sussista la circostanza aggravante di cui all'articolo 61, primo comma, c.p., numero 7 – danno patrimoniale di rilevante gravità –, sempre in conformità al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16, lettera a), n. 1) e n. 3), legge n. 103/2017.

Tenendo anche conto delle osservazioni parlamentari si prevede la conservazione della procedibilità d'ufficio nei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale: come per la disposizione di cui all'articolo 61, primo comma, numero 5, c.p. che, di norma, rappresenta una circostanza ad effetto comune, ma, nel contesto del reato di truffa, assume la veste di circostanza ad effetto speciale in quanto comportante un aumento di pena superiore a un terzo.



Parimenti, con riferimento **all'articolo 10**, che ha ad oggetto il delitto di frode informatica, di cui all'articolo 640-ter c.p., l'intervento normativo restringe il novero delle circostanze aggravanti in grado di far scattare la procedibilità d'ufficio alle sole ipotesi di cui al numero 5 dell'articolo 61, primo comma, c.p., in ragione della particolare pericolosità della condotta incriminata che approfitta di situazioni di minorata difesa, ma limitatamente all'aver approfittato di circostanze di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa, sempre in conformità al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16, lettera a), n. 1), legge n. 103/2017, nonché al numero 7 dell'articolo 61, primo comma, c.p., a causa della rilevante gravità del danno patrimoniale cagionato – come prescritto nella legge delega medesima, all'articolo 1, comma 16, lettera a), n. 3).

L'articolo 11 estende il regime della procedibilità a querela, conformemente ai criteri di delega, anche alle ipotesi aggravate del reato di appropriazione indebita, relative al fatto commesso su cose possedute a titolo di deposito necessario nonché all'aver commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione d'opera, di coabitazione o di ospitalità, assumendo chiaramente rilievo in tali ipotesi interessi e relazioni di carattere strettamente personale per le quali la perseguibilità della relativa offesa non può che essere rimessa a una iniziativa del soggetto privato.

L'articolo 12 – in accoglimento di una delle condizioni formulate dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati e di una delle osservazioni formulate dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica - prevede la conservazione della procedibilità d'ufficio per i reati contro il patrimonio oggetto del presente intervento normativo nei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale (tra cui, la finalità di terrorismo e di eversione di cui all'articolo 1 decreto-legge n. 625 del 1979, di mafia di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 o di discriminazione razziale, etnica e religiosa di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993) in conformità al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16), lettera a), n. 2), della legge n. 103 del 23 giugno 2017.

L'articolo 13 detta il regime transitorio, introducendo una disposizione che mutua il contenuto di un precedente intervento di depenalizzazione, e segnatamente dell'articolo 19 della legge 25 giugno 1999, n. 205, recante "*Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario*".

Si stabilisce che, per i reati perseguibili a querela in base alle disposizioni del presente schema di decreto, commessi prima della data di entrata in vigore dello stesso, il termine per la presentazione della querela decorra dalla predetta data, se la persona offesa abbia avuto già in precedenza notizia del fatto costituente reato.

Pendente il procedimento, il pubblico ministero, nella fase delle indagini preliminari, o il giudice, dopo l'esercizio dell'azione penale, provvedono ad



informare la persona offesa, anche, ove necessario, mediante ricerche anagrafiche, della facoltà di esercitare il diritto di querela e il termine decorre dal giorno in cui la persona offesa è stata informata.

Se, però, il giudizio pende dinnanzi alla Corte di cassazione, l'informazione alla persona offesa diviene assai disagiata. Non può, infatti, onerarsi il giudice di legittimità di un simile incumbente, a cui non può attendere per la peculiarità del ruolo e della funzione.

È allora ragionevole prevedere che, ove il giudizio si trovi, al momento di entrata in vigore del decreto legislativo, nel grado di legittimità, la trasformazione del regime di procedibilità non operi.

Lo sbarramento all'applicazione delle nuove disposizioni risponde a un'esigenza meritevole di tutela, ossia di evitare che l'intervento legislativo si risolva, di fatto, in una depenalizzazione, non potendosi garantire che la persona offesa venga posta nelle condizioni per decidere consapevolmente circa l'esercizio del diritto di querela.

L'articolo 14 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Ciò posto, si ritiene opportuno dare atto che, sempre in conformità ai criteri di delega, il regime di procedibilità non è stato modificato con riferimento a talune altre fattispecie delittuose collocate nell'ambito codicistico dei delitti contro la persona e dei delitti contro il patrimonio.

Queste le ragioni.

- a) Per quanto concerne il delitto di lesioni personali a cui segue una malattia di durata superiore a venti giorni si è ritenuto di non modificarne il regime di procedibilità in ragione della considerazione che il legislatore ha già equiparato, ai fini della descrizione della fattispecie, la malattia allo stato di incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni, come si rileva agevolmente dalla disposizione in punto di aggravante di cui all'articolo 583, comma 1, n. 1, c.p. Il delitto di lesioni si connota, quindi, per l'evento, che ben può consistere in uno stato di incapacità, e la previsione di delega non qualifica ulteriormente la condizione di incapacità, non specifica se essa debba essere intesa come temporanea o permanente, piena o anche solo parziale, sicché il legislatore delegato non può che accoglierne la nozione più ampia. Se detto stato di incapacità ha durata non superiore a quaranta giorni, il delitto è oggi perseguibile d'ufficio. Astrattamente, quindi, il delitto potrebbe ricadere nell'area di operatività dei criteri direttivi di delega, ma, a un più attento esame, ciò è impedito proprio dalla piena fungibilità tra la nozione di malattia e quella di incapacità, in qualche modo collegata pur sempre ad una infermità quale effetto diretto della condotta lesiva.



Non vale a superare questa restrittiva lettura che il delitto di lesioni cd. lievi, pur esso evidentemente connotato dall'evento di incapacità secondo questa ampia accezione, sia oggi procedibile a querela, per l'ovvia osservazione che il legislatore della delega evoca lo stato di incapacità, per età o per infermità, per orientare le scelte del delegato nei limiti, ristretti, in cui questi è chiamato ad operare.

Il mandato della legge di delega non è ampio a tal punto da tradursi nella revisione complessiva del regime di procedibilità, consistendo piuttosto nella valutazione di quali reati, oggi procedibili d'ufficio, possano essere affidati al meccanismo della querela, impregiudicate le scelte già compiute a favore della procedibilità a querela.

Il criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16, lettera a), numero 1), legge n. 103/2017 impone dunque preservare la procedibilità d'ufficio quando ricorre la condizione di incapacità della persona offesa per (età o per) infermità.

Detta condizione si riscontra anche nelle fattispecie criminose di cui all'articolo 590-bis, primo, quarto, quinto e sesto comma, c.p., peraltro oggetto di una recente novella legislativa – legge 23 marzo 2016, n. 41, recante *“Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274”*.

Per la fattispecie di lesioni personali colpose commesse con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, di cui all'articolo 590, u.c., c.p. il mantenimento della procedibilità d'ufficio si giustifica in ragione del fatto che la vittima, per condizioni strutturali connesse all'esistenza di un rapporto di lavoro, può trovarsi, di fatto, in situazione per così dire di minore capacità, almeno ai fini della sollecitazione dei meccanismi repressivi a fronte di condotte datoriali che ne hanno compromesso il diritto alla salute.

Per le ragioni sopra illustrate relative allo stato di incapacità, va mantenuto il regime di procedibilità d'ufficio per il delitto di omissione di soccorso di cui all'articolo 593 c.p. e per il delitto di stato di incapacità procurato mediante violenza, di cui all'articolo 613, primo comma, c.p.

- b) I criteri direttivi implicano la necessità dell'individuazione netta, nelle fattispecie criminose oggetto dell'intervento, della persona offesa. Non sono, pertanto, operativi in riguardo al delitto di rissa di cui all'articolo 588, primo comma, c.p., ove tutti i corissanti sono autori, mossi da un reciproco intento offensivo. Del pari non possono operare in riferimento al delitto di autoriciclaggio di cui all'articolo 648-ter.1, secondo comma, c.p., che solo per collocazione materiale rientra tra quelli contro il patrimonio. In detta fattispecie non è possibile individuare una persona offesa, a cui attribuire il diritto di querela, dal momento che oggetto giuridico di tutela sono beni-interessi di



portata generale, legati al corretto funzionamento del sistema economico che risulta leso dalla circolazione di capitali illeciti.

- c) In considerazione della particolare situazione in cui versa la persona offesa, non si muta il regime di procedibilità per il delitto di abuso di autorità contro arrestati o detenuti – la cui norma incriminatrice è contenuta nell'articolo 608 c.p. –. Si tratta, infatti, di persona, arrestata o detenuta, affidata alla custodia dell'autore delle condotte abusive, e quindi ad esso sottomessa, con conseguente stato di minorata autonoma difesa. Uno stato di incapacità del tutto equiparabile a quello della infermità, dal momento che ben può inibire le normali reazioni difensive come accade per il soggetto affetto da un qualche stato patologico.
- d) Un'altra condizione impeditiva attiene alla fattispecie di danneggiamento, come risultante dalla riformulazione operata dal decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, in tema di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili. Questo intervento normativo ha mantenuto rilievo penale alle condotte di danneggiamento con violenza o minaccia o commesse in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico; sono altresì punibili le condotte di danneggiamento perpetrate su beni pubblici e su altra categoria di beni che, per quanto privati, sono di particolare utilità sociale (edifici di culto, opere destinate all'irrigazione, boschi, selve e foreste...). Se si pone bene attenzione alla previsione della legge di delega, si riscontra agevolmente come essa intenda muoversi all'interno di un confine di fatti criminosi che connotano soprattutto i rapporti tra privati. L'attribuzione del potere di querela ha il significato di favorire, entro quest'ambito, meccanismi conciliativi oggi potenziati dalle forme di giustizia riparativa di nuovo conio. Non può dunque operare quando in gioco sono fattispecie criminose poste a tutela di beni pubblici o di beni di rilevante interesse pubblico o quando le condotte si connotano per tratti di violenza o minaccia che possono rientrare nella ipotesi aggravata di cui all'articolo 339 c.p. Tale ultimo articolo prevede, tra l'altro, l'aggravamento quando la violenza o la minaccia siano commesse mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere. Orbene, una condotta di danneggiamento, commessa mediante violenza o minaccia, non può che essere affidata, per la gran parte dei casi, a queste modalità di esecuzione che costituiscono, peraltro, una delle forme tipiche di danneggiamento nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, sicché non appare compatibile con il criterio di delega la trasformazione della procedibilità dell'intero ventaglio di condotte punibili come danneggiamento.
- e) Si è appena detto che le fattispecie dirette alla tutela di interessi pubblici sfuggono all'ambito applicativo dei criteri di delega. Non si procede allora ad alcuna modifica in riferimento ai delitti di cui agli articoli 631 (usurpazione), 632 (deviazione di acque o modificazione dello stato dei luoghi), 633, primo



comma (invasione di terreni o edifici), 636 (introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo) in relazione all'articolo 639-*bis* c.p. (acque, terreni, fondi o edifici pubblici o destinati ad uso pubblico). Allo stesso modo resta estraneo al regime di procedibilità a querela il delitto di cui all'articolo 635-*ter* c.p., in tema di danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici utilizzati dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque di pubblica utilità; quello di cui all'articolo 635-*quinqüies* c.p., in materia di danneggiamento di sistemi informatici o telematici di pubblica utilità; ancora, quello di cui all'articolo 639, secondo comma, c.p., in tema di deturpamento e imbrattamento commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati o su cose di interesse storico o artistico. In tali casi non si giustifica la revisione del regime di procedibilità, mirando quest'ultima alla composizione della conflittualità fra soggetti privati (al pari della estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'articolo 162-*ter* c.p.), nonché a valorizzare l'interesse privato alla punizione del colpevole, in un ambito di penalità connotato dall'offesa a beni strettamente individuali e non certamente di natura pubblica.

- f) La previsione di delega non può avere ad oggetto fattispecie criminose in cui non si abbia un titolare individuale dell'interesse leso, facilmente identificabile. Quando le condotte hanno una potenzialità lesiva che trascende la posizione meramente individuale, la modificazione del regime di procedibilità non trova giustificazione nei criteri dettati al legislatore delegato. Così è per il delitto di frode informatica di cui all'articolo 640-*quinqüies* c.p. perpetrata dal soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica, il quale viola gli obblighi previsti dalla legge per il rilascio di un certificato qualificato, al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto ovvero di arrecare ad altri danno.
- g) Allo stesso modo e per le stesse ragioni restano estranei all'intervento normativo le fattispecie criminose che, pur avendo di mira la tutela di interessi individuali di particolare importanza, non implicano che la persona offesa possa avere immediata cognizione delle condotte da perseguire. Si tratta dei reati di cui agli articoli 615-*quater* (detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici), 615-*quinqüies* (diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a danneggiare o interrompere un sistema informatico o telematico), 617-*quinqüies*, primo comma (installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire o interrompere comunicazioni informatiche o telematiche) che proiettano la loro potenzialità offensiva ben oltre la dimensione meramente individuale e si connotano per difficoltà e complessità di accertamento e, quindi, di repressione.
- h) La configurazione della fattispecie in termini di arretramento della soglia della punibilità, che comporta l'ampliamento, in maniera indeterminata e generica, del numero delle persone offese, con conseguente difficoltà di individuare il soggetto legittimato a proporre querela: si pensi al reato di cui al primo comma



dell'articolo 617-*bis* del codice penale (installazione, fuori dei casi consentiti dalla legge, di apparecchiature atte ad intercettare o impedire comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche).

Si è ritenuto di accogliere le seguenti condizioni della II Commissione (Giustizia) della Camera dei Deputati:

- espungere la previsione relativa alla procedibilità a querela per i delitti di arresto illegale di cui all'articolo 606 c.p. (articolo 1), di indebita limitazione della libertà personale di cui all'articolo 607 c.p. (articolo 2), di perquisizione e ispezione personali arbitrarie di cui all'articolo 609 c.p. (articolo 3) per ragioni di coerenza sistematica con la procedibilità d'ufficio mantenuta per il reato di cui all'articolo 608 c.p. (abuso di autorità contro arrestati e detenuti), in quanto parimenti commessi in danno di "*persona affidata alla custodia dell'autore delle condotte abusive e quindi allo stesso sottomessa, con conseguente stato di minorata difesa*";
- prevedere la conservazione della procedibilità d'ufficio nei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale (tra cui, la finalità di terrorismo e di eversione di cui all'articolo 1 decreto-legge n. 625 del 1979, di mafia di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 o di discriminazione razziale, etnica e religiosa di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993) conformemente al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16), lettera a), n. 2), della legge n. 103 del 2017.

Non si è ritenuto di accogliere le seguenti condizioni della II Commissione (Giustizia) della Camera dei Deputati:

- introdurre la procedibilità a querela per il reato di cui all'articolo 590-*bis*, primo comma, c.p. (lesioni personali colpose derivanti da violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale) trattandosi, invero, di fattispecie criminose di particolare allarme sociale, peraltro già oggetto di recente intervento normativo, e connotate comunque da una certa gravità posto che l'evento lesivo risulta essere conseguenza della violazione di una regola cautelare di condotta posta a presidio proprio della sicurezza della circolazione stradale;
- espungere la previsione relativa alla procedibilità a querela per il delitto di violazione di domicilio commessa dal pubblico ufficiale di cui all'articolo 615 c.p., posto che non si ravvisa in tale fattispecie una posizione di soggezione della persona offesa rispetto al soggetto agente pubblico ufficiale che possa integrare la nozione di incapacità evocata dalla legge delega come impeditiva della trasformazione del regime di procedibilità;
- espungere la previsione relativa alla procedibilità a querela per il delitto di uccisione o danneggiamento di animali altrui di cui all'articolo 638, secondo comma, c.p. posto che la scelta normativa operata appare conforme ai criteri di



delega e le prospettate esigenze di tutela (*“particolare pericolosità sociale di tali condotte criminali, poste in essere, per lo più, a scopo intimidatorio o ritorsivo negli ambienti agricoli o pastorali, spesso soggetti alla pressione della criminalità organizzata che opera nel settore agricolo e zootecnico”*) possono essere soddisfatte, sempre che in concreto ne ricorrano i presupposti in fatto, tramite la contestazione della circostanza aggravante ad effetto speciale di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, che rende la fattispecie perseguibile d'ufficio.

Si è ritenuto di accogliere le seguenti condizioni e osservazioni della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica:

- espungere la previsione relativa alla procedibilità a querela per i delitti di arresto illegale di cui all'articolo 606 c.p. (articolo 1), di indebita limitazione della libertà personale di cui all'articolo 607 c.p. (articolo 2), di perquisizione e ispezione personali arbitrarie di cui all'articolo 609 c.p. (articolo 3) per ragioni di coerenza sistematica con la procedibilità d'ufficio mantenuta per il reato di cui all'articolo 608 c.p. (abuso di autorità contro arrestati e detenuti) in quanto parimenti commessi in danno di persona che versa in *“una situazione di minorata difesa”*;
- prevedere la conservazione della procedibilità d'ufficio nei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale (tra cui, la finalità di terrorismo e di eversione di cui all'articolo 1 decreto-legge n. 625 del 1979, di mafia di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 o di discriminazione razziale, etnica e religiosa di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993) conformemente al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16), lettera a), n. 2), della legge n. 103 del 2017;
- il rilievo del Senato relativo alla riformulazione del terzo comma dell'articolo 640 c.p. è assorbito dalla generale considerazione circa la necessità di mantenere la procedibilità d'ufficio ove ricorra la circostanza aggravante ad effetto speciale. Si è già detto nella parte illustrativa dell'articolo 10 che la circostanza aggravante della minorata difesa opera all'interno della fattispecie di truffa quale circostanza ad effetto speciale.

Non si è ritenuto di accogliere le seguenti osservazioni e condizioni della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica:

- espungere la previsione relativa alla procedibilità a querela per il delitto di violazione del contenuto di corrispondenza commessa da persona addetta al servizio delle poste, dei telegrafi o dei telefoni di cui all'articolo 620 c.p. posto che, come sopra anticipato, la scelta normativa operata non solo risulta essere conforme ai criteri di delega, ma altresì garantisce una coerenza interna dello stesso sistema giuridico dal momento che la fattispecie in esame richiama in



- parte la condotta di cui al secondo comma dell'articolo 616 c.p. (violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza) già perseguibile a querela;
- espungere la disposizione che prevede la eliminazione della procedibilità d'ufficio per le ipotesi aggravate del reato di appropriazione indebita, relative al fatto commesso su cose possedute a titolo di deposito necessario nonché all'aver commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione d'opera, di coabitazione o di ospitalità. Come anche sopra già sottolineato, non solo la scelta normativa operata risulta essere conforme ai criteri di delega, ma tiene altresì conto che in tali fattispecie assumono chiaramente rilievo interessi e relazioni di carattere strettamente personale per le quali la perseguibilità della relativa offesa non può che essere rimessa ad una iniziativa del soggetto privato;
 - sopprimere, per eccesso di delega, la disposizione che stabilisce che le norme transitorie non si applicano ai processi che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono pendenti avanti alla Corte di Cassazione. La disposizione della legge delega, invero, sembra regolare espressamente soltanto l'incidenza della trasformazione del regime di procedibilità sui processi in corso in grado di merito. Ed infatti, nel prescrivere che il pubblico ministero per la fase strettamente procedimentale e il giudice per la fase tipicamente processuale debbano dare notizia alla persona offesa del mutamento delle regole di procedibilità, il legislatore delegante non può che riferirsi, per la fase del giudizio, al giudice di merito. Solo il giudice di merito, e non anche il giudice di legittimità, dispone del fascicolo processuale, ed è quindi nelle condizioni di provvedere tempestivamente all'informazione in favore della persona offesa.

Se si estendesse l'obbligo di informativa al giudice di legittimità, si determinerebbe una consistente difficoltà che potrebbe dilatare irragionevolmente i tempi di definizione del processo, perché il giudice di legittimità non dispone del fascicolo e quindi delle notizie necessarie alla tempestiva individuazione del domicilio della persona offesa, ove questa non sia costituita parte civile.

È pur vero che le disposizioni sul mutamento del regime di procedibilità possono essere ritenute norme penali di favore, ma ciò non osta a scelte del legislatore delegato, per nulla impedito – per le ragioni indicate – dai criteri di delega, volte a preservare, in termini di ragionevolezza, l'efficienza del sistema processuale.

Un precedente simile può essere rinvenuto nelle disposizioni transitorie della legge 5 dicembre 2005, n. 251, recante "*Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*". L'articolo 10, comma 3, ha limitato l'applicazione delle norme sulla prescrizione più favorevoli ai processi pendenti in primo grado, proprio



per non disperdere attività di accertamento dei fatti già compiute, e la Corte costituzionale ha a tal proposito precisato *"che il legislatore gode di ampia discrezionalità nel regolare nei processi in corso gli effetti temporali di nuovi istituti processuali o delle modificazioni introdotte in istituti già esistenti, e che le relative scelte, ove non siano manifestamente irragionevoli, si sottraggono a censure di illegittimità costituzionale"* (ordinanze n. 455 del 2006 e n. 91 del 2005, ordinanza n. 420/2004, sentenza n. 219/2004, sentenza n. 240 del 26 novembre 2015).

Nel caso di diretto interesse non si possono ravvisare profili di irragionevolezza, alla luce dell'esigenza di preservare la ordinaria funzionalità del sistema, non potendosi onerare il giudice di legittimità di un incombente a cui non può attendere per la peculiarità del ruolo e della funzione.



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 modifica della disciplina del regime di procedibilità in ordine ad alcuni reati.

In premessa, preme evidenziare gli effetti di 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.

Lo scopo dell'intervento normativo, al fine di migliorare l'efficienza del processo penale con intento deflattivo e di riduzione dei carichi della giurisdizione, è diretto ad ampliare le ipotesi dei reati procedibili a querela estendendo tale condizione di procedibilità: 1) ai reati contro la persona puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena della reclusione non superiore a quattro anni, sia sola, che congiunta o alternativa alla pena pecuniaria (fatto salvo il delitto di violenza privata di cui all'art. 610 c.p.); 2) ai reati contro il patrimonio previsti dal vigente codice penale, eccetto i casi in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità, o ricorrano delle circostanze ad effetto speciale o una delle circostanze aggravanti indicate nell'articolo 339 c.p. o, in ultimo, 3) il danno cagionato sia di rilevante gravità. Si deve rappresentare che anche l'introduzione della nuova causa estintiva del reato prevista dall'articolo 162-ter c.p. - vale a dire l'attuazione di una condotta riparatoria degli effetti negativi dell'illecito - contribuisce a razionalizzare i tempi e i carichi della giurisdizione, raggiungendo il fine sopra menzionato di maggiore efficienza del procedimento penale. La modifica legislativa si pone, altresì, come obiettivo, quello di far emergere l'interesse dei soggetti privati alla repressione della condotta illecita del reo in un ambito in cui è dato particolare valore all'offesa di beni ritenuti, ex lege, di interesse strettamente individuale e considerati come tali dalla collettività. La valutazione dell'offensività del fatto illecito è, pertanto, rimessa al singolo individuo e all'interesse del medesimo alla perseguibilità del reato. Nel contempo, estendendo la casistica dei reati perseguibili a querela, si amplia anche la possibilità di meccanismi conciliativi che mirano a diminuire i carichi processuali con finalità deflattive del contenzioso giudiziario.



Pertanto, si rileva che riguardo a reati che già prevedono la procedibilità a querela nella ipotesi-base, si è proceduto a ridurre il novero delle circostanze aggravanti alla cui ricorrenza è collegato l'effetto della procedibilità d'ufficio (ad. es. riguardo alla fattispecie delle minacce di cui all'art. 612 c.p.)

La medesima tecnica, di riduzione dei fattori che determinano la procedibilità d'ufficio, è stata seguita per i reati contro il patrimonio: truffa e frode informatica (articoli 640 e 640-ter del codice penale).

Il testo si compone di 14 articoli e prevede i nuovi casi di procedibilità a querela negli articoli da 1 a 12.

A voler menzionare le fattispecie illecite interessate dall'intervento legislativo *de quo*, si rappresenta che **l'articolo 1** interviene sulla perseguibilità d'ufficio del delitto di minaccia "grave" di cui all'articolo 612, secondo comma c.p., circoscrivendola ad ipotesi specifiche, come i casi dei delitti commessi a danno di pubblici ufficiali tramite l'uso delle aggravanti citate nell'articolo 339 c.p. Nei restanti casi, invece, il presente decreto prevede che sia sempre presentata querela da parte della persona offesa.

L'articolo 2 prevede la procedibilità a querela per l'illecito di cui all'articolo 615, secondo comma c.p., in tema di violazione di domicilio perpetrata dal pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, si introduce o si trattiene nell'abitazione altrui o in un altro luogo di privata dimora, o nelle appartenenze di essi, senza rispettare le formalità prescritte dalla legge.

L'articolo 3 estende la procedibilità a querela di parte per il reato di cui all'articolo 617-ter, primo comma del codice penale in tema di falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche, al fine di procurare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno.

Di conseguenza e in linea con quanto disposto da quest'ultima disposizione, **l'articolo 4** rende procedibile a querela il reato di cui all'articolo 617-sexies, primo comma, del codice penale in tema di falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche o telematiche, al fine di procurare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno.

L'articolo 5 introduce il regime di procedibilità a querela per il reato previsto all'articolo 619, comma 1 del codice penale in tema di violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza commessa da persona addetta al servizio delle poste, dei telegrafi o dei telefoni.



L'articolo 6 rende procedibile a querela il reato di cui all'articolo 620 del codice penale, relativo alla rivelazione, senza giusta causa, a colui che non ne sia il destinatario ovvero a persona diversa da quella tra cui è intervenuta la comunicazione o la conversazione, del contenuto di corrispondenza aperta o di una comunicazione telegrafica o di una conversazione telefonica, commesso da persona addetta al servizio delle poste, dei telegrafi o dei telefoni.

L'articolo 7 prevede la conservazione della procedibilità d'ufficio per i reati contro la persona oggetto del presente intervento normativo nei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale (tra cui, la finalità di terrorismo e di eversione di cui all'articolo 1 decreto-legge n. 625 del 1979, di mafia di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 o di discriminazione razziale, etnica e religiosa di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993) in conformità al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16), lettera a), n. 2), della legge n. 103 del 23 giugno 2017.

L'articolo 8 estende la procedibilità a querela all'ipotesi di cui all'articolo 638, secondo comma, del codice penale in tema di uccisione o danneggiamento di animali altrui, se il fatto è commesso su tre o più capi di bestiame raccolti in gregge o in mandria, ovvero su animali bovini o equini, anche non raccolti in mandria.

Gli articoli che seguono, come detto in premessa, ampliano il ricorso alla procedibilità a querela anche ad ipotesi di alcuni reati compiuti contro il patrimonio: in particolare, *l'articolo 9* si riferisce alle ipotesi del reato di truffa previste dall'art. 640 terzo comma c.p., salvo il caso di sussistenza dell'aggravante di cui al n. 7) dell'art. 61 c.p., primo comma – sempre in conformità al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16, lettera a), n. 1) e n. 3), legge n. 103/2017 che continuano ad essere perseguibili d'ufficio.

L'articolo 10 estende la necessità di querela di parte al caso di truffa aggravata tramite frode informatica, di cui all'articolo 640-ter c.p.

Infine, *l'articolo 11* prevede che anche per il delitto di appropriazione indebita aggravata di cui all'articolo 646 ter c.p. sia estesa la procedibilità a querela di parte, limitando la procedibilità d'ufficio ai soli casi di commissione del reato con abuso di autorità o relazioni domestiche ovvero con abuso di relazioni di ufficio o di prestazione d'opera.

L'articolo 12 prevede la conservazione della procedibilità d'ufficio per i reati contro il patrimonio oggetto del presente intervento normativo nei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale (tra cui, la finalità di terrorismo e di eversione di cui all'articolo 1 decreto-legge n. 625 del 1979, di mafia di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 o di



discriminazione razziale, etnica e religiosa di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993) in conformità al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16), lettera a), n. 2), della legge n. 103 del 23 giugno 2017.

L'articolo 13 detta il regime transitorio relativo alla procedibilità come derivante dalle disposizioni del presente provvedimento: qualora la persona offesa dal reato commesso antecedentemente all'entrata in vigore del decreto in esame abbia già avuto conoscenza del fatto costituente illecito penale, il termine per la presentazione della querela decorre dalla predetta data. Nel caso, invece, di procedimento penale già pendente, il pubblico ministero o il giudice informano la persona offesa dal reato - effettuando se necessario anche ricerche anagrafiche ai fini della reperibilità della stessa parte - della facoltà di esercitare il diritto di querela e i termini decorrono dal momento in cui la parte offesa è stata informata.

In caso, però, di giudizio pendente dinnanzi alla Corte di cassazione, attesa la peculiarità del ruolo e della funzione del giudice di legittimità, l'informazione alla persona offesa non avviene e, pertanto, non si opera la trasformazione del regime di procedibilità che rimane inalterato.

L'articolo 14 contiene la clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale *dall'introduzione del presente decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico per la finanza pubblica.*

Si confermano gli effetti di neutralità finanziaria per la finanza pubblica recati dal provvedimento in esame, trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere meramente procedimentale.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO

16 FEB. 2018

Il Ragioniere Generale dello Stato





Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “DISPOSIZIONI DI MODIFICA DELLA DISCIPLINA DEL REGIME DI PROCEDIBILITA’ PER TALUNI REATI IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL’ARTICOLO 1, COMMI 16, LETTERE A) E B), E 17 DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103”.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

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 modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati.

Il presente schema di decreto delegato, che riprende in parte - compatibilmente con i criteri di delega - le proposte della commissione ministeriale (costituita con D.M. 14 dicembre 2012) presieduta dal prof. Antonio Fiorella, attua le disposizioni dell’articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17 della sopra citata legge che conferisce all’esecutivo il compito di prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all’articolo 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d’ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: la persona offesa sia incapace per età o per infermità; ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell’articolo 339 del codice penale; nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità.

In particolare, in un’ottica di deflazione, cui si ispira il programma di Governo, si è ritenuto di operare un ampliamento delle ipotesi di reati procedibili a querela della persona offesa per restituire efficienza ed effettività al sistema penale, anche attraverso la possibilità di far fruire

tali fattispecie dell'istituto – parimenti di nuova introduzione - della estinzione del reato per condotte riparatorie (articolo 162-ter del codice penale).

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

In tale ultimo caso il ricorso alla procedibilità a querela dipende principalmente dalla necessità di condizionare la repressione penale di un fatto di reato, astrattamente offensivo di un bene meritevole di protezione, alla valutazione in concreto della sua gravità da parte della persona offesa. In questi casi, si dice, *“la procedibilità a querela funziona come indicatore della concreta intollerabilità di singoli episodi conformi alla fattispecie incriminatrice”*.

Ampliando dunque la procedibilità a querela si può ottenere, altresì, l'effetto secondario, ma parimenti importante, in una logica di riduzione dei carichi processuali, di favorire le ipotesi conciliative che spesso riescono a perfezionarsi proprio nelle fasi preliminari del giudizio, quando si avverte più impellente l'esigenza di evitare l'aggravio e il pericolo del processo prima ancora che della condanna.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Il sistema giuridico non è nuovo all'ampliamento delle ipotesi di perseguibilità a querela per ottenere effetti deflattivi o depenalizzanti. L'ultimo intervento sistematico è stato, infatti, quello realizzato con la legge 24 novembre 1981, n. 689, la quale, con un intento analogo a quello che accompagna la presente iniziativa normativa, ha operato facendo diventare taluni illeciti penali, originariamente perseguibili d'ufficio, come procedibili a querela: in particolare, fattispecie accomunate dal fatto di incidere su interessi di natura privata, con l'effetto di ricollocarne il relativo disvalore sul piano delle relazioni private.

Nel presente schema di decreto si intende, pertanto, estendere la procedibilità a querela per alcuni reati contro la persona e contro il patrimonio in ragione del carattere essenzialmente privato dell'offesa e in virtù del fatto che, dal panorama della attuale casistica giurisprudenziale, le fattispecie considerate vedono concreta applicazione in casi molto limitati e per situazioni c.d. “bagatellari”, accentuandosi in tal modo il profilo della tutela degli interessi personali del singolo.

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

Il presente schema di decreto legislativo interviene puntualmente su alcune fattispecie criminose, procedibili d'ufficio, contemplate dal codice penale rendendole procedibili a querela.

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 QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

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

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni 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

Non sono previste abrogazioni, neppure implicite.

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 MODIFICA DELLA DISCIPLINA DEL REGIME DI PROCEDIBILITA’ PER TALUNI REATI IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL’ARTICOLO 1, COMMI 16, LETTERE A) E B), E 17 DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103”.

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 modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati.

Il presente schema di decreto delegato, che riprende in parte - compatibilmente con i criteri di delega - le proposte della commissione ministeriale (costituita con D.M. 14 dicembre 2012) presieduta dal prof. Antonio Fiorella, attua le disposizioni dell’articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17 della sopra citata legge che conferisce all’esecutivo il compito di prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all’articolo 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d’ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: la persona offesa sia incapace per età o per infermità; ricorrano circostanze

aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 del codice penale; nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità.

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

In tale ultimo caso il ricorso alla procedibilità a querela dipende principalmente dalla necessità di condizionare la repressione penale di un fatto di reato, astrattamente offensivo di un bene meritevole di protezione, alla valutazione in concreto della sua gravità da parte della persona offesa. In questi casi, si dice, *"la procedibilità a querela funziona come indicatore della concreta intollerabilità di singoli episodi conformi alla fattispecie incriminatrice"*.

D'altra parte, il sistema giuridico non è nuovo all'ampliamento delle ipotesi di perseguibilità a querela per ottenere effetti deflattivi o depenalizzanti. L'ultimo intervento sistematico è stato, infatti, quello realizzato con la legge 24 novembre 1981, n. 689, la quale, con un intento analogo a quello che accompagna la presente iniziativa normativa, ha operato facendo diventare taluni illeciti penali, originariamente perseguibili d'ufficio, come procedibili a querela: in particolare, fattispecie accomunate dal fatto di incidere su interessi di natura privata, con l'effetto di ricollocarne il relativo disvalore sul piano delle relazioni private.

Nel presente schema di decreto si intende, pertanto, estendere la procedibilità a querela per alcuni reati contro la persona e contro il patrimonio in ragione del carattere essenzialmente privato dell'offesa e in virtù del fatto che, dal panorama della attuale casistica giurisprudenziale, le fattispecie considerate vedono concreta applicazione in casi molto limitati e per situazioni c.d. "bagatellari", accentuandosi in tal modo il profilo della tutela degli interessi personali del singolo.

Si allega, in proposito, un prospetto contenente le statistiche relative ai provvedimenti di condanna definitivi iscritti al casellario giudiziale per i reati in relazione ai quali è stata esercitata la presente delega, rendendoli procedibili a querela di parte.

Si precisa, in merito, che la rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli Uffici nonché della impossibilità di operare una disaggregazione dei dati nel caso di fattispecie criminose pluriaggravate (vedasi, a titolo esemplificativo, gli articoli 612, secondo comma; 640, terzo comma; 640-ter, quarto comma; 646, terzo comma, c.p.).

Nell'ipotesi delle minacce il dato potrebbe, pertanto, indicativamente attestarsi sulla percentuale del 50-60% rispetto a quello allegato, mentre negli altri casi su quella del 30-40% circa.

Provvedimenti di condanna definitivi iscritti al Casellario per alcuni reati contro la persona e contro il patrimonio

Anno provv.	art. 612 c.p. comma 2	art. 615 c.p. comma 2	art. 617-ter c.p. comma 1	art. 617- sex/es c.p. comma 1	art. 619 c.p. comma 1	art. 620 c.p.	art. 638 c.p. comma 2	art. 640 c.p. comma 3	art. 640-ter c.p. comma 4	art. 646 c.p. comma 3
1944	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1945	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1946	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1947	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1948	33	0	0	0	0	0	0	1	0	1
1949	39	0	0	0	0	0	0	0	0	3
1950	95	0	0	0	0	0	1	3	0	5
1951	85	0	0	0	0	0	3	0	0	4
1952	117	0	0	0	0	0	1	2	0	9
1953	98	0	0	0	0	0	0	1	0	6
1954	95	0	0	0	0	0	0	1	0	6
1955	144	0	0	0	0	0	2	4	0	1
1956	158	0	0	0	0	0	1	1	0	4
1957	151	0	0	0	0	0	1	2	0	8
1958	165	0	0	0	0	0	2	1	0	6
1959	173	0	0	0	0	0	3	5	0	13
1960	218	0	0	0	0	0	2	3	0	6
1961	182	0	0	0	0	0	3	6	0	12
1962	165	0	0	0	0	0	1	2	0	12
1963	99	0	0	0	0	0	4	2	0	6
1964	159	0	0	0	0	0	0	4	0	4

Provvedimenti di condanna definitivi iscritti al Casellario per alcuni reati contro la persona e contro il patrimonio

Anno provv.	art. 612 c.p. comma 2	art. 615 c.p. comma 2	art. 617- <i>ter</i> c.p. comma 1	art. 617- <i>sexies</i> c.p. comma 1	art. 619 c.p. comma 1	art. 620 c.p.	art. 638 c.p. comma 2	art. 640 c.p. comma 3	art. 640- <i>ter</i> c.p. comma 4	art. 646 c.p. comma 3
1965	139	0	0	0	0	0	2	1	0	7
1966	104	0	0	0	0	0	1	3	0	6
1967	122	0	0	0	0	0	2	2	0	6
1968	187	0	0	0	0	0	1	4	0	16
1969	173	0	0	0	0	1	0	4	0	24
1970	92	0	0	0	0	0	1	10	0	10
1971	136	0	0	0	0	0	3	3	0	6
1972	167	0	0	0	0	0	4	0	0	6
1973	186	0	0	0	0	0	1	5	0	5
1974	203	0	0	0	0	0	1	0	0	10
1975	250	0	0	0	0	0	1	0	0	5
1976	348	0	0	0	0	0	0	2	0	12
1977	355	0	0	0	0	1	3	7	0	13
1978	295	0	0	0	0	0	6	5	0	9
1979	283	0	0	0	0	0	0	5	0	4
1980	354	0	0	0	0	0	4	4	0	6
1981	300	0	0	0	0	0	5	4	0	8
1982	228	0	0	0	0	0	2	12	0	1
1983	300	0	0	0	0	0	0	13	0	5
1984	299	0	0	0	0	0	2	10	0	6
1985	346	0	0	0	0	0	2	10	0	6

Provvedimenti di condanna definitivi iscritti al Casellario per alcuni reati contro la persona e contro il patrimonio

Anno provv.	art. 612 c.p. comma 2	art. 615 c.p. comma 2	art. 617- <i>ter</i> c.p. comma 1	art. 617- <i>sexies</i> c.p. comma 1	art. 619 c.p. comma 1	art. 620 c.p.	art. 638 c.p. comma 2	art. 640 c.p. comma 3	art. 640- <i>ter</i> c.p. comma 4	art. 646 c.p. comma 3
1986	215	0	0	0	0	0	1	9	0	5
1987	201	0	0	0	0	0	1	11	0	3
1988	237	0	0	0	0	0	5	7	0	5
1989	137	0	0	0	0	0	1	4	0	5
1990	203	0	0	0	0	0	2	9	0	2
1991	361	0	0	0	0	0	2	64	0	10
1992	567	0	0	0	0	0	2	30	0	17
1993	780	0	0	0	0	1	6	44	0	41
1994	940	0	0	0	1	0	1	58	0	48
1995	839	0	0	0	0	0	1	160	0	50
1996	948	0	0	0	2	0	1	25	0	54
1997	957	1	0	0	1	0	0	10	0	39
1998	1.124	0	0	0	5	0	5	11	0	57
1999	1.003	0	2	0	2	0	5	13	0	39
2000	1.310	0	2	0	2	0	1	13	0	39
2001	1.577	0	1	0	5	1	1	6	0	43
2002	1.736	1	0	0	1	0	0	9	0	36
2003	1.947	0	0	0	4	0	1	16	0	36
2004	2.479	0	0	0	9	0	3	12	0	42
2005	2.455	0	0	2	5	3	1	25	0	37
2006	2.551	0	0	1	4	0	2	22	0	43

Provvedimenti di condanna definitivi iscritti al Casellario per alcuni reati contro la persona e contro il patrimonio

Anno provv.	art. 612 c.p. comma 2	art. 615 c.p. comma 2	art. 617- <i>ter</i> c.p. comma 1	art. 617- <i>sexies</i> c.p. comma 1	art. 619 c.p. comma 1	art. 620 c.p.	art. 638 c.p. comma 2	art. 640 c.p. comma 3	art. 640- <i>ter</i> c.p. comma 4	art. 646 c.p. comma 3
2007	3.068	0	1	0	5	0	3	15	0	41
2008	3.029	0	0	1	4	0	3	11	0	38
2009	3.009	0	0	0	5	1	1	12	0	29
2010	3.010	0	0	1	4	1	0	12	0	34
2011	2.765	0	0	1	3	0	1	16	0	35
2012	2.787	0	0	0	5	0	0	9	0	21
2013	2.638	2	1	0	5	3	1	13	0	26
2014	2.523	0	0	0	3	0	4	14	0	35
2015	2.129	0	0	0	0	0	1	4	0	20
2016	1.581	0	0	0	2	0	5	7	1	22
2017	363	1	0	0	1	0	0	1	0	4
Totale provv. per articolo	56.544	5	7	6	78	12	126	814	1	1.233

Fonte: Sistema Informativo Casellario

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 modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati.

Nel medio periodo, il provvedimento consentirà, in un'ottica di deflazione, di operare un ampliamento delle ipotesi di reati procedibili a querela della persona offesa per restituire efficienza ed effettività al sistema penale, anche attraverso la possibilità di far fruire tali fattispecie dell'istituto – parimenti di nuova introduzione - della estinzione del reato per condotte riparatorie (articolo 162-ter del codice penale).

Nel lungo periodo, ampliando dunque la procedibilità a querela, si potrà ottenere l'effetto, in una logica di riduzione dei carichi processuali, di favorire le ipotesi conciliative che spesso riescono a perfezionarsi proprio nelle fasi preliminari del giudizio, quando si avverte più impellente l'esigenza di evitare l'aggravio e il pericolo del processo prima ancora che della condanna.

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 statistici relativi al numero di procedimenti penali instaurati nonché definiti grazie a una composizione conciliativa (estinzione del reato per remissione di querela di cui all'articolo 152 c.p. ovvero per condotte riparatorie di cui all'articolo 162-ter del codice penale) in relazione ai reati resi perseguibili a querela.

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, gli uffici giudiziari, in particolare, gli appartenenti alla magistratura requirente e giudicante. Tra i soggetti privati, sono interessati tutti coloro che sono coinvolti in un procedimento penale.

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. 14 dicembre 2012, presieduta dal prof. Antonio Fiorella.

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.

Ciononostante va evidenziato come, conformemente ai criteri formali di delega, si sarebbe dovuto modificare il regime di procedibilità anche con riferimento a talune altre fattispecie delittuose collocate nell'ambito codicistico dei delitti contro la persona e dei delitti contro il patrimonio, ma non si è tuttavia proceduto in tal senso per le seguenti ragioni.

- a) Per quanto concerne il delitto di lesioni personali a cui segue una malattia di durata superiore a venti giorni si è ritenuto di non modificarne il regime di procedibilità in ragione della considerazione che il legislatore ha già equiparato, ai fini della descrizione della fattispecie, la malattia allo stato di incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni, come si rileva agevolmente dalla disposizione in punto di aggravante di cui all'articolo 583, comma 1, n. 1, c.p.

Il delitto di lesioni si connota, quindi, per l'evento, che ben può consistere in uno stato di incapacità, e la previsione di delega non qualifica ulteriormente la condizione di incapacità, non specifica se essa debba essere intesa come temporanea o permanente, piena o anche solo parziale, sicché il legislatore delegato non può che accoglierne la nozione più ampia.

Se detto stato di incapacità ha durata non superiore a quaranta giorni, il delitto è oggi perseguibile d'ufficio. Astrattamente, quindi, il delitto potrebbe ricadere nell'area di operatività dei criteri direttivi di delega, ma, ad un più attento esame, ciò è impedito proprio dalla piena fungibilità tra la nozione di malattia e quella di incapacità, in qualche modo collegata pur sempre ad una infermità quale effetto diretto della condotta lesiva.

Non vale a superare questa restrittiva lettura che il delitto di lesioni cd. lievi, pur esso evidentemente connotato dall'evento di incapacità secondo questa ampia accezione, sia oggi procedibile a querela, per l'ovvia osservazione che il legislatore della delega evoca lo stato di incapacità, per età o per infermità, per orientare le scelte del delegato nei limiti, ristretti, in cui questi è chiamato ad operare.

Il mandato della legge di delega non è ampio a tal punto da tradursi nella revisione complessiva del regime di procedibilità, consistendo piuttosto nella valutazione di quali reati, oggi procedibili d'ufficio, possano essere affidati al meccanismo della querela, im pregiudicate le scelte già compiute a favore della procedibilità a querela.

Il criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16, lettera a), numero 1), legge n. 103/2017 impone dunque di preservare la procedibilità d'ufficio quando ricorre la condizione di incapacità della persona offesa per (età o per) infermità.

Detta condizione si riscontra anche nelle fattispecie criminose di cui all'articolo 590-bis, primo, quarto, quinto e sesto comma, c.p., peraltro oggetto di una recente novella legislativa – legge 23 marzo 2016, n. 41, recante “*Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274*”. Per la fattispecie di lesioni personali colpose commesse con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, di cui all'articolo 590, u.c., c.p. il mantenimento della procedibilità d'ufficio si giustifica in ragione del fatto che la vittima, per condizioni strutturali connesse all'esistenza di un rapporto di lavoro, può trovarsi, di fatto, in situazione per così dire di minore capacità, almeno ai fini della sollecitazione dei meccanismi repressivi a fronte di condotte datoriali che ne hanno compromesso il diritto alla salute.

Per le ragioni sopra illustrate relative allo stato di incapacità, va mantenuto il regime di procedibilità d'ufficio per il delitto di omissione di soccorso di cui all'articolo 593 c.p. e per il delitto di stato di incapacità procurato mediante violenza, di cui all'articolo 613, primo comma, c.p.

- b) I criteri direttivi implicano la necessità dell'individuazione netta, nelle fattispecie criminose oggetto dell'intervento, della persona offesa. Non sono, pertanto, operativi in riguardo al delitto di rissa di cui all'articolo 588, primo comma, c.p., ove tutti i corrissanti sono autori, mossi da un reciproco intento offensivo. Del pari non possono operare in riferimento al delitto di autoriciclaggio di cui all'articolo 648-ter.l, secondo comma, c.p., che solo per collocazione materiale rientra tra quelli contro il patrimonio. In detta fattispecie non è possibile individuare una persona offesa, a cui attribuire il diritto di querela, dal momento che oggetto giuridico di tutela sono beni-interessi di portata generale, legati al corretto funzionamento del sistema economico che risulta lesa dalla circolazione di capitali illeciti.
- c) In considerazione della particolare situazione in cui versa la persona offesa, non si muta il regime di procedibilità per il delitto di abuso di autorità contro arrestati o detenuti – la cui norma incriminatrice è contenuta nell'articolo 608 c.p. –. Si tratta, infatti, di persona, arrestata o detenuta, affidata alla custodia dell'autore delle condotte abusive, e quindi ad esso sottomessa, con conseguente stato di minorata autonoma difesa. Uno stato di incapacità del tutto equiparabile a quello della infermità, dal momento che ben può inibire le normali reazioni difensive come accade per il soggetto affetto da un qualche stato patologico.
- d) Un'altra condizione impeditiva attiene alla fattispecie di danneggiamento, come risultante dalla riformulazione operata dal decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, in tema di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili. Questo intervento normativo ha mantenuto rilievo penale alle condotte di danneggiamento con violenza o minaccia o commesse in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico; sono altresì punibili le condotte di danneggiamento perpetrate su beni pubblici e su altra categoria di beni che, per quanto privati, sono di particolare utilità sociale (edifici di culto, opere destinate all'irrigazione, boschi, selve e foreste...). Se si pone bene attenzione alla previsione della legge di delega, si riscontra agevolmente come essa intenda muoversi all'interno di un confine di fatti criminosi che connotano soprattutto i rapporti tra privati. L'attribuzione del potere di querela ha il significato di favorire, entro quest'ambito, meccanismi conciliativi oggi potenziati dalle forme di giustizia riparativa di nuovo conio. Non può dunque operare quando in gioco sono fattispecie criminose poste a tutela di beni pubblici o di beni di rilevante interesse pubblico o quando le condotte si connotano per tratti di violenza o minaccia che possono rientrare nella ipotesi aggravata di cui all'articolo 339 c.p. Tale ultimo articolo prevede, tra l'altro, l'aggravamento quando la violenza o la minaccia siano commesse mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere. Orbene, una condotta di danneggiamento, commessa mediante violenza o

minaccia, non può che essere affidata, per la gran parte dei casi, a queste modalità di esecuzione che costituiscono, peraltro, una delle forme tipiche di danneggiamento nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, sicché non appare compatibile con il criterio di delega la trasformazione della procedibilità dell'intero ventaglio di condotte punibili come danneggiamento.

- e) Si è appena detto che le fattispecie dirette alla tutela di interessi pubblici sfuggono all'ambito applicativo dei criteri di delega. Non si procede allora ad alcuna modifica in riferimento ai delitti di cui agli articoli 631 (usurpazione), 632 (deviazione di acque o modificazione dello stato dei luoghi), 633, primo comma (invasione di terreni o edifici), 636 (introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo) in relazione all'articolo 639-*bis* c.p. (acque, terreni, fondi o edifici pubblici o destinati ad uso pubblico). Allo stesso modo resta estraneo al regime di procedibilità a querela il delitto di cui all'articolo 635-*ter* c.p., in tema di danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici utilizzati dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque di pubblica utilità; quello di cui all'articolo 635-*quinqies* c.p., in materia di danneggiamento di sistemi informatici o telematici di pubblica utilità; ancora, quello di cui all'articolo 639, secondo comma, c.p., in tema di deturpamento e imbrattamento commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati o su cose di interesse storico o artistico. In tali casi non si giustifica la revisione del regime di procedibilità, mirando quest'ultima alla composizione della conflittualità fra soggetti privati (al pari della estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'articolo 162-*ter* c.p.), nonché a valorizzare l'interesse privato alla punizione del colpevole, in un ambito di penalità connotato dall'offesa a beni strettamente individuali e non certamente di natura pubblica.
- f) La previsione di delega non può avere ad oggetto fattispecie criminose in cui non si abbia un titolare individuale dell'interesse leso, facilmente identificabile. Quando le condotte hanno una potenzialità lesiva che trascende la posizione meramente individuale, la modificazione del regime di procedibilità non trova giustificazione nei criteri dettati al legislatore delegato. Così è per il delitto di frode informatica di cui all'articolo 640-*quinqies* c.p. perpetrata dal soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica, il quale viola gli obblighi previsti dalla legge per il rilascio di un certificato qualificato, al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto ovvero di arrecare ad altri danno.
- g) Allo stesso modo e per le stesse ragioni restano estranei all'intervento normativo le fattispecie criminose che, pur avendo di mira la tutela di interessi individuali di particolare importanza, non implicano che la persona offesa possa avere immediata cognizione delle condotte da perseguire. Si tratta dei reati di cui agli articoli 615-*quater* (detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici), 615-*quinqies* (diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a danneggiare o interrompere un sistema informatico o telematico), 617-*quinqies*, primo comma (installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire o interrompere comunicazioni informatiche o telematiche) che proiettano la loro potenzialità offensiva ben oltre la dimensione meramente individuale e si connotano per difficoltà e complessità di accertamento e, quindi, di repressione.
- h) La configurazione della fattispecie in termini di arretramento della soglia della punibilità, che comporta l'ampliamento, in maniera indeterminata e generica, del numero delle persone offese, con conseguente difficoltà di individuare il soggetto legittimato a proporre querela: si pensi al reato di cui al primo comma dell'articolo 617-*bis* del codice penale (installazione, fuori dei casi consentiti dalla legge, di apparecchiature atte ad intercettare o impedire comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche).

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:

- operare, in un'ottica di deflazione, un ampliamento delle ipotesi di reati procedibili a querela della persona offesa per restituire efficienza ed effettività al sistema penale, anche attraverso la possibilità di far fruire tali fattispecie dell'istituto della estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'articolo 162-ter del codice penale;
- favorire le ipotesi conciliative, riducendo i carichi processuali, che spesso riescono a perfezionarsi proprio nelle fasi preliminari del giudizio, quando si avverte più impellente l'esigenza di evitare l'aggravio e il pericolo del processo prima ancora che della condanna.

Gli effetti dell'intervento non potranno, pertanto, che essere positivi per l'attività degli uffici giudiziari.

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 dei procedimenti nonché di ampliarne la loro definizione in via transattiva.

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.

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

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 la magistratura requirente e giudicante.

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. I dati ricavati serviranno, altresì, a valutare l'efficienza e la bontà dell'intervento.

Il monitoraggio potrà essere attuato verificando:

- il numero dei procedimenti penali instaurati per i reati resi procedibili a querela;
- il numero di procedimenti penali definiti grazie a una composizione conciliativa (estinzione del reato per remissione di querela di cui all'articolo 152 c.p. ovvero per condotte riparatorie di cui all'articolo 162-*ter* del codice penale) in relazione ai reati resi perseguibili a querela.

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.