



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PALMA e CALIENDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013

Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge contiene una delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio, penale e civile, secondo il principio di effettività.

Il progressivo allontanamento della pena dalla sua natura di *extrema ratio* ha provocato esternalità negative, tra cui la perdita di capacità general-preventiva e di effettività della sanzione, connesse al fatto che il sistema giudiziario nel suo complesso non è in grado di accertare e reprimere tutti i reati.

La sanzione penale deve operare solo se non esistono altri adeguati strumenti di tutela; essa non è giustificata se risulta sostituibile con una sanzione amministrativa avente pari efficacia e, anzi, dotata di maggiore effettività perché si applica anche alle persone non fisiche, non può essere sospesa condizionalmente e ha tempi di prescrizione più lunghi.

Sulla base di questi principi, l'articolo 2 del disegno di legge, nella lettera *a*), prevede la classificazione come illeciti amministrativi dei reati per i quali la legge preveda la sola pena della multa o dell'ammenda. La natura solo pecuniaria della pena costituisce un indice oggettivo della minore gravità di tali illeciti e ne consente la riqualificazione in termini di illecito amministrativo coerentemente al principio di *extrema ratio* del diritto penale. Dalla nuova classificazione come illeciti amministrativi sono escluse quelle materie che attengono a beni che si riflettono direttamente sulla vita dei cittadini e che, pertanto, meritano di essere tuttora protetti con il sistema penale: si tratta di edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; immigrazione; alimenti e be-

vande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica.

Le lettere *b*) e *c*) dell'articolo 2 e la lettera *a*) dell'articolo 3 contemplano la trasformazione in illeciti amministrativi anche di taluni delitti per i quali è prevista la pena della reclusione e di una serie di contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

In questi casi, la selezione delle fattispecie riflette la loro ridotta offensività nell'attuale contesto storico. L'elenco comprende la falsità in scrittura privata, salvo che riguardi il testamento o i titoli di credito; gli atti osceni in luogo pubblico e la pubblicazione e gli spettacoli osceni, salvo che il fatto sia stato commesso nonostante il divieto dell'autorità; l'ingiuria e la diffamazione, anche a mezzo stampa; la sottrazione di cose comuni; l'usurpazione; la deviazione di acque, salvo che si tratti di acque destinate ad uso pubblico; il danneggiamento non aggravato; l'appropriazione di cose smarrite.

Con riferimento a questi delitti, l'articolo 3 del disegno di legge prevede che il giudice civile, quando accerti la lesione del diritto soggettivo (determinata, ad esempio, da comportamenti ingiuriosi o diffamatori o dalla commissione di una falsità in scrittura privata o da un danneggiamento o dall'appropriazione di cose smarrite), in aggiunta al tradizionale risarcimento del danno, possa applicare anche una ulteriore sanzione pecuniaria, che corrisponde al concetto di «pena privata». Mentre il risarcimento ha una funzione riparatoria, la pena privata ha una funzione sanzionatoria e preventiva e si giustifica allorquando l'illecito, oltre a determinare un danno patrimoniale, consente di ot-

tenere un arricchimento ingiustificato. In tali casi, se il legislatore si limitasse all'eliminazione dell'illiceità penale, gli autori - a prescindere dal risarcimento dovuto alla persona danneggiata - si gioverebbero del vantaggio patrimoniale provocato dal fatto illecito.

Con riferimento alla decriminalizzazione dei reati di ingiuria e diffamazione, va precisato che la tutela dell'onore trova la sua sede naturale nella giurisdizione civile, soprattutto in ragione della scarsa capacità general-preventiva delle norme penali in questo settore. Inoltre, tale scelta produce un immediato beneficio sul carico degli uffici giudiziari, in quanto elimina le pendenze dinanzi ai giudici di pace e alleggerisce anche il carico degli uffici giudiziari ordinari, dal momento che i reati di diffamazione a mezzo stampa prevedono la necessità dell'udienza preliminare e la competenza del tribunale in composizione collegiale.

Allo scopo di mantenere alto il potere dissuasivo verso condotte di diffamazione è stato previsto che la pena privata che deve irrogare il giudice civile sia commisurata all'arricchimento del soggetto responsabile e che, nei casi di diffamazione a mezzo stampa, la sanzione non può essere inferiore ad euro 20.000 e, nel caso in cui il fatto determinato attribuito dallo scritto non sia vero, la sanzione non può essere inferiore ad euro 50.000.

Sul piano sanzionatorio, i nuovi illeciti amministrativi sono puniti con sanzioni pecuniarie comprese tra 300 e 15.000 euro e con sanzioni interdittive, che rispondono a finalità di prevenzione speciale e consistono nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione.

Le sanzioni saranno irrogate dall'autorità amministrativa individuata secondo i criteri di riparto previsti dall'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e, nei casi in cui sia stata applicata la sola sanzione pecuniaria, sarà possibile definire la procedura mediante il pagamento, anche rateizzato, di un

importo pari alla metà della stessa, al fine di limitare la contestazione del provvedimento e, con essa, il contenzioso giurisdizionale.

L'articolo 4 del disegno di legge prevede significative modifiche del sistema sanzionatorio penale, che si arricchisce di due nuove pene detentive e del lavoro di pubblica utilità. Le nuove pene detentive sono la «reclusione domiciliare» e l'«arresto domiciliare»: la prima si applica ai delitti puniti con pene non superiori a quattro anni; la seconda, alle contravvenzioni.

La reclusione domiciliare è applicata direttamente dal giudice della cognizione, con notevoli vantaggi processuali, nei limiti già previsti dall'ordinamento penitenziario per la detenzione domiciliare; tuttavia, la pena potrà essere applicata anche nei casi in cui venga dichiarata la recidiva «qualificata».

Negli stessi casi, il giudice potrà applicare il «lavoro di pubblica utilità», che consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. È richiesto, naturalmente, il consenso dell'imputato.

Il limite di quattro anni di reclusione, quale massimo edittale per i delitti ammessi alle nuove pene non carcerarie, definisce convenientemente l'ambito dei delitti interessati dalla modifica legislativa, che riserva naturalmente al giudice la commisurazione in concreto della gravità oggettiva e soggettiva dei fatti con eventuale decisione finale a favore dell'applicazione delle nuove pene.

Queste disposizioni sono coerenti con le altre misure del provvedimento legislativo e con i suoi obiettivi generali; esse hanno il pregio di realizzare un'apprezzabile politica di «decarcerizzazione» e di attuare il principio del minor sacrificio possibile della libertà personale, ripetutamente affermato anche dalla Corte costituzionale. In tale prospettiva, può essere apprezzato anche il fatto

che il condannato non è chiamato a subire l'inadeguatezza del sistema penitenziario e la relativa, ingiustificata, compressione del diritto a un'esecuzione della pena ispirata non solo al principio di rieducazione, ma anche di umanità. Si tratta, pertanto, di disposizioni che conciliano i fondamentali obiettivi di un moderno sistema penale.

Infine, l'articolo 4 del disegno di legge prevede una nuova causa di non punibilità, destinata ad operare per reati puniti con pene detentive non superiori nel massimo a tre anni, e alcune modifiche in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive e di detenzione domiciliare.

Quanto al primo aspetto, l'articolo 4, lettera f), del disegno di legge codifica il principio di «irrelevanza del fatto», in linea con un sistema penale ispirato al principio di sussidiarietà. L'irrelevanza del fatto è ancorata al duplice presupposto, oggettivo e sog-

gettiva, della particolare tenuità del fatto e dell'occasionalità del comportamento, che si debbono congiuntamente verificare affinché il giudice decida per l'esclusione della responsabilità penale. Tra gli scopi della disposizione vi è anche quello di una razionale riduzione del carico giudiziario perché essa dovrebbe garantire un'efficace selezione di ciò che merita di essere concretamente perseguito e di quello che non risulta tale sin dalle prime valutazioni dell'autorità inquirente.

Per quanto concerne, invece, le modifiche in materia di esecuzione penale, la lettera g) dell'articolo 4 amplia il novero dei condannati nei cui confronti è ammessa sia la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva sia la detenzione domiciliare, eliminando le preclusioni oggi previste per i condannati ai quali sia stata riconosciuta la recidiva.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine e con le procedure di cui all'articolo 5, uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati di cui agli articoli 2 e 3 e la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili, nonché per la riforma del sistema delle pene, secondo i principi e criteri direttivi specificati negli articoli 2, 3 e 4.

Art. 2.

(Trasformazione di reati in illeciti amministrativi)

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

a) trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, ad eccezione delle seguenti materie:

- 1) edilizia e urbanistica;
- 2) ambiente, territorio e paesaggio;
- 3) immigrazione;
- 4) alimenti e bevande;
- 5) salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- 6) sicurezza pubblica;

b) trasformare in illeciti amministrativi i seguenti reati previsti dal codice penale:

- 1) i delitti previsti dagli articoli 527, primo comma, e 528, limitatamente alle ipotesi di cui al primo e al secondo comma;

2) le contravvenzioni previste dagli articoli 652, 659, 661, 668 e 726;

c) trasformare in illeciti amministrativi le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, previste dalle seguenti disposizioni di leggi speciali:

1) articolo 11, primo comma, della legge 8 gennaio 1931, n. 234;

2) articolo 171-*quater* della legge 22 aprile 1941, n. 633;

3) articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 506;

4) articolo 4, settimo comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628;

5) articolo 15, secondo comma, della legge 28 novembre 1965, n. 1329;

6) articolo 16, quarto comma, del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034;

7) articolo 4, comma 3, della legge 13 dicembre 1989, n. 401;

8) articolo 18, comma 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;

9) articolo 7, comma 1, della legge 17 agosto 2005, n. 173;

10) articoli 37, comma 5, 38, comma 4, e 55-*quinqies*, comma 9, del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198;

d) prevedere, per i reati trasformati in illeciti amministrativi, sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche; prevedere come sanzione principale il pagamento di una somma compresa tra un minimo di euro 300 ed un massimo di euro 15.000; prevedere, nelle ipotesi di cui alle lettere b) e c), l'applicazione di eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione;

e) indicare, per i reati trasformati in illeciti amministrativi, quale sia l'autorità competente ad irrogare le sanzioni di cui alla lettera d), nel rispetto dei criteri di riparto indicati nell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

f) prevedere, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, la possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa.

Art. 3.

(Sanzioni pecuniarie civili)

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

a) abrogare i delitti previsti dalle seguenti disposizioni del codice penale:

1) delitti di cui al libro secondo, titolo VII, capo III, limitatamente alle condotte relative a scritture private, ad esclusione delle fattispecie previste all'articolo 491;

2) articoli 594 e 595;

3) articolo 627;

4) articoli 631, 632 e 633, primo comma, escluse le ipotesi di cui all'articolo 639-bis;

5) articolo 635, primo comma;

6) articolo 647;

b) fermo il diritto al risarcimento del danno, istituire adeguate sanzioni pecuniarie civili in relazione ai delitti di cui alla lettera a);

c) prevedere che le sanzioni civili relative alle condotte di cui agli articoli 594 e 595 del codice penale siano commisurate anche all'arricchimento del soggetto responsabile e stabilire che, per la diffamazione a mezzo stampa, le stesse non possano essere inferiori ad euro 20.000 e, in caso di fatto determinato non vero, ad euro 50.000.

Art. 4.

(Riforma del sistema delle pene)

1. La riforma del sistema delle pene è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) per i delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, prevedere che il giudice possa applicare la reclusione domiciliare, anche per fasce orarie o giorni della settimana, in misura non inferiore a un mese e non superiore a quattro anni, nei limiti di cui alla lettera *e*);

b) per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto, prevedere che il giudice, nel commisurare la pena, possa applicare gli arresti domiciliari, anche per fasce orarie o giorni della settimana, in misura non inferiore a quindici giorni e non superiore a due anni, nei limiti di cui alla lettera *e*);

c) prevedere altresì che per i reati di cui alle lettere *a)* e *b)* il giudice possa applicare anche la sanzione del lavoro di pubblica utilità, con le modalità di cui alla lettera *d*);

d) prevedere che il lavoro di pubblica utilità non possa essere inferiore a dieci giorni e consista nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato; prevedere che la prestazione debba essere svolta con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato; prevedere che la durata giornaliera della prestazione non possa comunque oltrepassare le otto ore; prevedere che l'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità sia subordinata al consenso dell'imputato;

e) prevedere che la reclusione domiciliare, gli arresti domiciliari e il lavoro di pubblica utilità di cui al presente articolo non possano applicarsi a soggetti condannati

per i reati di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354;

f) escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori a tre anni, quando risulti la particolare tenuità del fatto e l'occasionalità del comportamento;

g) in materia di esecuzione delle pene detentive e di misure alternative alla detenzione, eliminare le preclusioni previste nell'articolo 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, ad esclusione dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e nell'articolo 47-*ter*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354, limitatamente ai condannati cui sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale.

Art. 5.

(Disposizioni comuni)

1. I decreti legislativi previsti dall'articolo 1 sono adottati entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal primo periodo o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

2. Nella predisposizione dei decreti legislativi il Governo tiene conto delle eventuali modificazioni della normativa vigente co-

munque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 contengono altresì le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia.

4. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti di cui all'articolo 1, possono essere emanati uno o più decreti correttivi ed integrativi, nel rispetto della procedura di cui al comma 1.

