

25 GENNAIO 2016 |

Gian Luigi Gatta

DEPENALIZZAZIONE E NUOVI ILLECITI SOTTOPOSTI A SANZIONI PECUNIARIE CIVILI: UNA RIFORMA STORICA

Publicati nella G.U. n. 17 del 22.1.2016 i d.lgs. 15 gennaio 2016, nn. 7 e 8 (in vigore dal 6.2.2016)

1. Con la pubblicazione nella G.U. n. 17 del 22 gennaio 2016 di due diversi decreti legislativi (nn. 7 e 8 del 2016 - [clicca qui per i testi](#)) giunge finalmente in porto - ed entrerà in vigore il prossimo 6 febbraio - l'intervento di **depenalizzazione** e di **abrogazione di reati** oggetto della legge delega n. 67/2014 (art. 2) e dei lavori della Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Francesco Palazzo.

La riforma è destinata a passare alla storia del diritto penale italiano: non solo perché si iscrive nella scia dei ciclici e non frequenti provvedimenti di depenalizzazione di portata generale (gli ultimi dei quali ad opera della l. n. 689/1981 e della l. n. 205/1999), ma anche e soprattutto perché realizza un arretramento del diritto penale a vantaggio del **diritto amministrativo** e - questa la novità - del **diritto civile**. Accanto a reati trasformati in illeciti amministrativi puniti con **sanzioni pecuniarie**, ve ne sono altri - come l'ingiuria - che perdono il carattere di illecito penale per conservare quello di illecito civile, sanzionato, *oltre che con il risarcimento del danno* (sanzione privatistica), con una **sanzione pecuniaria civile** (apparentata con i *punitive damages* dei sistemi di *common law*) irrogata dal giudice civile e devoluta alla Cassa delle ammende. Il nuovo istituto dell'illecito sottoposto a sanzioni pecuniarie civili, in grado di prendere il posto dell'illecito penale, viene disciplinato nel d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 e apre potenzialmente per il futuro nuovi interessanti scenari per una politica-criminale orientata a una riduzione dell'area del diritto penale, in ossequio al principio di sussidiarietà o *extrema ratio*.

I benefici della riforma sono destinati a ricadere sul **processo penale**, secondo una logica deflattiva: non anche sulla popolazione penitenziaria, atteso che i reati interessati dalla depenalizzazione/abrogazione (grande assente, il c.d. reato di clandestinità) o sono puniti con la sola pecuniaria, o comunque, in quanto bagatellari, appartengono al novero di quelli la commissione dei quali, normalmente, non apre le porte del carcere. Si tratta peraltro di benefici destinati verosimilmente a prodursi in tempi medio-lunghi: è infatti ragionevole ritenere che, nell'immediato, la riforma possa produrre in qualche misura un aggravio del

carico giudiziario per via delle questioni di diritto intertemporale che dovranno essere affrontate, soprattutto con riferimento alle istanze di **revoca delle sentenze passate in giudicato** (si pensi solo a quelle per ingiuria o danneggiamento non aggravato). Il lavoro, per il giudice dell'esecuzione, non sarà poco.

I contenuti della riforma, assai articolata, saranno prossimamente oggetto di dettagliati approfondimenti, anche sulle pagine di questa *Rivista*. Senza alcuna pretesa di completezza - e rinviando anzi il lettore al [testo dei due decreti legislativi \(nn. 7 e 8 del 2016\)](#), nonché alle [relazioni dei relativi schemi](#), da noi già pubblicate - tentiamo di seguito di tracciare un veloce schizzo.

2. Depenalizzazione. L'intervento con il quale il penalista ha maggiore familiarità - quello di depenalizzazione, cioè di trasformazione del reato in illecito amministrativo - è operato dal **d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 ("Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2, comma 2 della l. 28 aprile 2014, n. 67")**. Lo sfondamento del ramo penalistico dell'ordinamento riguarda:

A) i reati puniti con la sola pena pecuniaria (multa o ammenda) - compresi quelli che nelle ipotesi aggravate sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta alla pena pecuniaria (in tali casi, per espressa previsione normativa, le ipotesi aggravate, non attinte dalla depenalizzazione, assurgono a "fattispecie autonome di reato") - **ad eccezione:**

- dei **reati puniti con la sola pena pecuniaria, previsti dal codice penale** (è il caso ad es. del vilipendio alla nazione italiana o alla bandiera, ex artt. 291 e 292 c.p., che rimane configurato come reato), con la sola eccezione degli *atti contrari alla pubblica decenza ex art. 726 c.p.*;
- dei **reati puniti con la sola pecuniaria, previsti dal t.u. immigrazione** (resta configurata come reato, ad es., l'inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore, ex art. 14, co. 5 ter, come anche il famigerato reato di clandestinità ex art. 10 *bis*, avendo il Governo lasciato notoriamente inattuata la legge delega nella parte in cui ne prevedeva la depenalizzazione);
- dei **reati puniti con la sola pecuniaria, previsti da una serie di provvedimenti normativi indicati espressamente in un allegato del d.lgs. e ivi ordinati per materia** (edilizia e urbanistica, ambiente, territorio e paesaggio; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica; giochi d'azzardo e scommesse; armi ed esplosivi; elezioni e finanziamento dei partiti; proprietà intellettuale e industriale). Tra i provvedimenti sottratti alla depenalizzazione: il t.u. in materia di salute e sicurezza sul lavoro; il t.u. ambientale; il t.u.l.p.s; il t.u. edilizia;

B) i seguenti reati previsti dal codice penale e già puniti con pene detentive, sole, congiunte o alternative a pene pecuniarie:

- **atti osceni ex art. 527, co. 1 c.p.** (il fatto, già depenalizzato nel 1999 se commesso con colpa, conserva ora rilevanza penale solo nell'ipotesi prevista dal co. 2: se cioè viene commesso all'interno o nelle immediate vicinanze di luoghi abitualmente frequentati da minori);
- **pubblicazioni e spettacoli osceni ex art. 528, co. 1 e 2 c.p.** (conserva rilevanza penale l'ipotesi contemplata dal co. 3);
- **rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto ex art. 652 c.p.**;
- **abuso della credulità popolare ex art. 661 c.p.**;
- **rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive ex art. 668 c.p.**;

C) alcuni reati previsti da leggi speciali, e pure già puniti con pene detentive, sole, congiunte o alternative a pene pecuniarie. Tra questi (per il relativo elenco v. l'art. 3 d.lgs. n. 8/2016) l'ipotesi forse più rilevante, per la prassi, è rappresentata dall'**omesso versamento delle ritenute previdenziali per importi inferiori a 10.000 euro** (art. 2, co. 1 bis d.l. n. 463/1983).

2.1. Per i reati depenalizzati - ai quali è applicabile, in quanto compatibile, la disciplina generale sull'illecito sanzionatorio amministrativo di cui alla l. n. 689/1981 (art. 6 d.lgs. n. 8/2016) - sono comminate sanzioni pecuniarie amministrative, nelle misure stabilite dall'art. 1, co. 5 d.lgs. n. 8/2016, per tutti i reati già puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, e dagli artt. 2 e 3 dello stesso d.lgs., con specifico riferimento ai singoli reati previsti dal codice penale e dalle leggi complementari, puniti con pena detentiva. Per alcuni dei nuovi illeciti amministrativi si prevedono sanzioni amministrative accessorie (art. 4 d.lgs. n. 8/2016). Quanto ai **profili processuali**, assai rilevanti per la prassi, gli artt. 7 e 9 del d.lgs. n. 8/2016 disciplinano rispettivamente l'autorità amministrativa competente e la **trasmissione degli atti da parte dell'autorità giudiziaria**.

Di rilevante interesse per la prassi è anche l'art. 8 d.lgs. n. 8/2016, che detta una **disposizione di diritto intertemporale** in deroga all'art. 1 l. n. 689/1981: **le sanzioni amministrative per i reati depenalizzati** (con l'eccezione delle eventuali sanzioni amministrative accessorie) **si applicano retroattivamente, con il limite del giudicato**. Non possono tuttavia essere inflitte sanzioni per un importo superiore al massimo della pena "originariamente inflitta" per il reato, raggugliata ex art. 135 c.p. Quanto ai **fatti coperti dal giudicato**, l'**art. 8 co. 2**

d.lgs. n. 8/2016, in linea con l'art. 2, co. 2 c.p. e con l'art. 673 c.p.p., stabilisce che il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza di condanna e adotta i provvedimenti conseguenti, con l'osservanza però del rito semplificato di cui all'**art. 667, co. 4 c.p.p.**

3. Abrogazione di reati e nuove sanzioni pecuniarie civili. L'intervento maggiormente innovativo, sul piano politico-criminale, è contenuto nel **d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 ("Disposizioni in materia di abrogazioni di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'art. 2, co. 3, l. 28 aprile 2014, n. 67")**.

Si prevede (art. 1) l'**abrogazione** di tradizionali norme incriminatrici presenti nel **codice penale**:

- le **falsità in scrittura privata e in fogli firmati in bianco (artt. 485 e 486 c.p.)**;
- l'**ingiuria (art. 594 c.p.)**;
- la **sottrazione di cose comuni (art. 627 c.p.)**;
- l'**appropriazione di cose smarrite, del tesoro e di altre cose avute per errore o per caso fortuito (art. 647 c.p.)**.

Si apportano poi alcune modifiche alle norme incriminatrici attigue e connesse a quelle abrogate, realizzando l'opportuno coordinamento, e si interviene altresì sulla figura del **danneggiamento (art. 635 c.p.)**, modificando la norma incriminatrice in modo tale da escludere la rilevanza penale del fatto, **non aggravato**, di cui all'**art. 635, co. 1 c.p.**

3.2. Le predette fattispecie, espunte dal codice penale perché abrogate, vengono riprodotte nell'art. 4 d.lgs. n. 7/2016, rubricato "**Illeciti civili sottoposti a sanzioni pecuniarie**". Il precedente art. 3 dello stesso decreto, infatti, prevede che quei fatti illeciti, "se dolosi, **obbligano, oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno secondo le leggi civili, anche al pagamento della sanzione pecuniaria civile ivi stabilita**" (ad es., da 100 a 8.000 euro per l'ingiuria, che nella nuova veste di illecito sanzionato solo civilmente viene peraltro innovativamente quanto opportunamente estesa, al passo coi tempi, all'ipotesi del fatto commesso "mediante comunicazione informatica o telematica").

Il legislatore delegato ha opportunamente disciplinato il nuovo istituto in diversi e centrali aspetti, prevedendo: all'art. 3, l'applicazione dell'**art. 2947 c.c.** quanto al termine quinquennale di **prescrizione** della pretesa relativa all'inflizione della sanzione pecuniaria; all'art. 5, i **criteri di commisurazione delle sanzioni**

pecuniarie (di natura oggettiva e soggettiva); all'art. 6, la disciplina per l'ipotesi di recidiva - *rectius*, "**reiterazione dell'illecito**"; all'art. 7, la disciplina del **concorso di persone**, ricalcata sull'art. 110 c.p.; all'art. 8 la **disciplina processuale**, individuata, in quanto compatibile, nel **codice di procedura civile**, con espressa indicazione del **giudice competente** in quello che conosce dell'azione per il risarcimento del danno: la sanzione punitiva civile può essere infatti irrogata solo sul presupposto che il giudice civile accolga la domanda di risarcimento del danno. Quanto al **pagamento della sanzione** (artt. 9 e 10), si demanda a un decreto ministeriale di regolarne termini e modalità, fermo restando che: **la somma è devoluta alla cassa delle ammende** (e non pertanto al danneggiato); è possibile il **pagamento rateizzato**; non è ammessa alcuna forma di **copertura assicurativa**; l'obbligo non è trasmissibile agli **eredi**.

Di particolare rilievo per la prassi, infine, la previsione dettata in materia di **diritto intertemporale** dall'art. 10: si prevede, in deroga al principio generale di irretroattività ex art. 11 disp. prel. c.c., che **le sanzioni pecuniarie civili si applicano anche per i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 7/2016 (cioè il 6 febbraio 2016), "salvo che il procedimento penale sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili"**. Sempre l'art. 10 disciplina, al secondo comma, l'ipotesi in cui invece, prima dell'entrata in vigore della riforma, si sia già formato il **giudicato** penale di condanna in relazione ai reati abrogati (si pensi all'**ingiuria**): anche in questo caso, analogamente a quanto prevede il d.lgs. n. 8/2015 per i reati trasformati in illeciti amministrativi, il giudice dell'esecuzione dovrà revocare la sentenza o il decreto penale di condanna, osservando l'art. 667, co. 4 c.p.p.